



Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales



Mejorar la asignación de la asistencia oficial para el desarrollo en el mundo posterior a 2015

Informe sobre políticas: dirigir la ayuda al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) representa tan solo el 7% de las corrientes de recursos internacionales que llegan a los países en desarrollo. No obstante, como parte de una ambiciosa agenda para el desarrollo después de 2015, la asistencia oficial para el desarrollo seguirá siendo tan fundamental como siempre. Es esencial mejorar la asignación de la AOD para dirigirla allí donde pueda tener una mayor repercusión en la reducción de la pobreza sin exclusiones.

- La AOD es el principal recurso público internacional que puede destinarse expresamente a la reducción de la pobreza.
- Se debería ajustar su propósito con miras a dirigirla explícitamente a la reducción de la pobreza sin exclusiones.
 - El estudio demuestra que los organismos de desarrollo que cuentan con un mandato claro de reducción de la pobreza son más eficaces en su trabajo dirigido a los países más pobres.
 - En el marco posterior a 2015, la erradicación de la pobreza y la no exclusión requieren inversiones en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, ambiental y económica) que beneficien a las personas más pobres.
- La manera más eficaz de dirigir la asignación de la AOD después de 2015 consiste en ajustar su objetivo con miras a «beneficiar al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo»; en este momento, su objetivo general es «la promoción del desarrollo económico y el bienestar social».
- Es necesario dejar atrás la asignación de la AOD basada en los grupos de renta, que solo tiene en cuenta promedios económicos limitados e ignora otros aspectos más amplios del desarrollo sostenible. La asignación de la AOD debería olvidarse de los criterios de admisibilidad de los países y centrarse en las personas.
- La AOD dirigida a los países en desarrollo debería brindar una asistencia adecuada al 20% más pobre de la población:
 - Una AOD eficaz no debería extraer recursos de los países más pobres.
 - El diseño de los instrumentos de la AOD debería adaptarse a los recursos generales disponibles y dar prioridad a las inversiones donde hay escasez de otros recursos.
 - La AOD debería abordar las vulnerabilidades de las personas. Para erradicar la pobreza es necesario ayudar a los Estados frágiles y en situación de conflicto a realizar la transición hacia la estabilidad y mejorar la resiliencia de los más vulnerables a los impactos climáticos y de otro tipo.
 - La naturaleza de la asistencia debería ser diferente en función del contexto; para proporcionar una AOD eficaz no siempre es preciso efectuar grandes transferencias económicas.
- Los organismos y las instituciones que facilitan y ejecutan la AOD deberían formalizar a nivel mundial el objetivo perfeccionado de la AOD e institucionalizarlo en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.
- La calidad de las decisiones depende totalmente de la calidad de la información en que se fundamentan; se necesitan mejores datos sobre la pobreza y los recursos desglosados a escala subnacional.

El presente informe sobre políticas expone las recomendaciones del estudio *Improving ODA allocation for a post-2015 world* [Mejorar la asignación de la asistencia oficial para el desarrollo en el mundo posterior a 2015], que analiza cómo debería afectar a la asignación de la AOD la transición desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a la nueva agenda para el desarrollo después de 2015.

Ha llegado el momento de plantearse qué papel debería desempeñar la AOD en el mundo posterior a 2015

La nueva agenda para el desarrollo después de 2015 refleja una serie de cambios de paradigma que deberían reformar la función de la AOD. La agenda para el desarrollo después de 2015 persigue resultados más amplios en las tres dimensiones del desarrollo sostenible —social, ambiental y económica—; también son más amplias las contribuciones que pretende movilizar de parte de todos los agentes, públicos y privados, nacionales e internacionales.

Volver a analizar la función de la AOD y velar por que se aplique donde es más necesaria es fundamental para que la agenda para el desarrollo después de 2015 resulte eficaz. Ahora que los debates sobre la agenda y su ejecución se están intensificando con miras a la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, ha llegado el momento de plantearse cuál es la manera más eficaz de utilizar la AOD en los próximos 15 años y después.

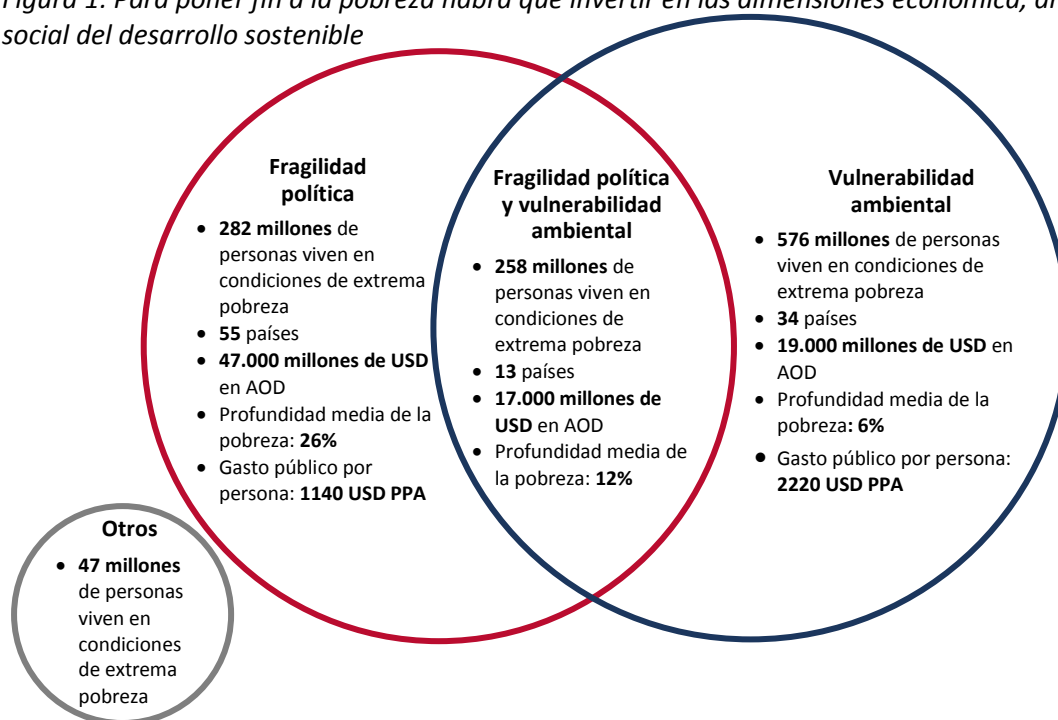
La ventaja competitiva de la AOD: centrarse en la erradicación de la pobreza sin exclusiones

Aunque su volumen es pequeño en comparación con otros recursos, la AOD tiene la ventaja comparativa de que se centra en la erradicación de la pobreza, de modo que puede dirigirse a las personas más pobres de una manera que otros recursos no permiten. Además de llegar a personas y países que los demás recursos dejan al margen, el amplio conjunto de instrumentos que componen la AOD permite su adaptación al contexto, ya sea movilizándolo financiación nueva o prestando servicios básicos.

Los recursos comerciales, por otro lado, están determinados por la búsqueda de beneficios, con lo que se dirigen en su mayor parte a países más desarrollados económicamente. Asimismo, aunque los recursos nacionales se destinan principalmente a la ejecución de la agenda para después de 2015, los gobiernos deben servir a todos sus ciudadanos y las demandas de recursos son numerosas. El estudio demuestra que la escala actual —y, probablemente, futura— de los recursos nacionales en muchos países en desarrollo no basta para lograr la erradicación de la pobreza de aquí a 2030.

Para poner fin a la pobreza se precisarán recursos específicos que faciliten la inversión y la movilización de los fondos necesarios en las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo sostenible que benefician a las personas más pobres. El crecimiento económico, por sí solo, no será suficiente. El 17% de las personas de los países en desarrollo sigue viviendo en condiciones de extrema pobreza, con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día. Alrededor del 96% de esas personas vive en países que se encuentran en una situación de fragilidad política, vulnerabilidad ambiental o ambas (véase la figura 1).

Figura 1: Para poner fin a la pobreza habrá que invertir en las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo sostenible



Fuente: Improving ODA allocation for a post-2015 world, capítulo 4. El tamaño de los círculos refleja el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza.

Las asignaciones de la AOD podrían dirigirse con mayor eficacia a las personas más pobres

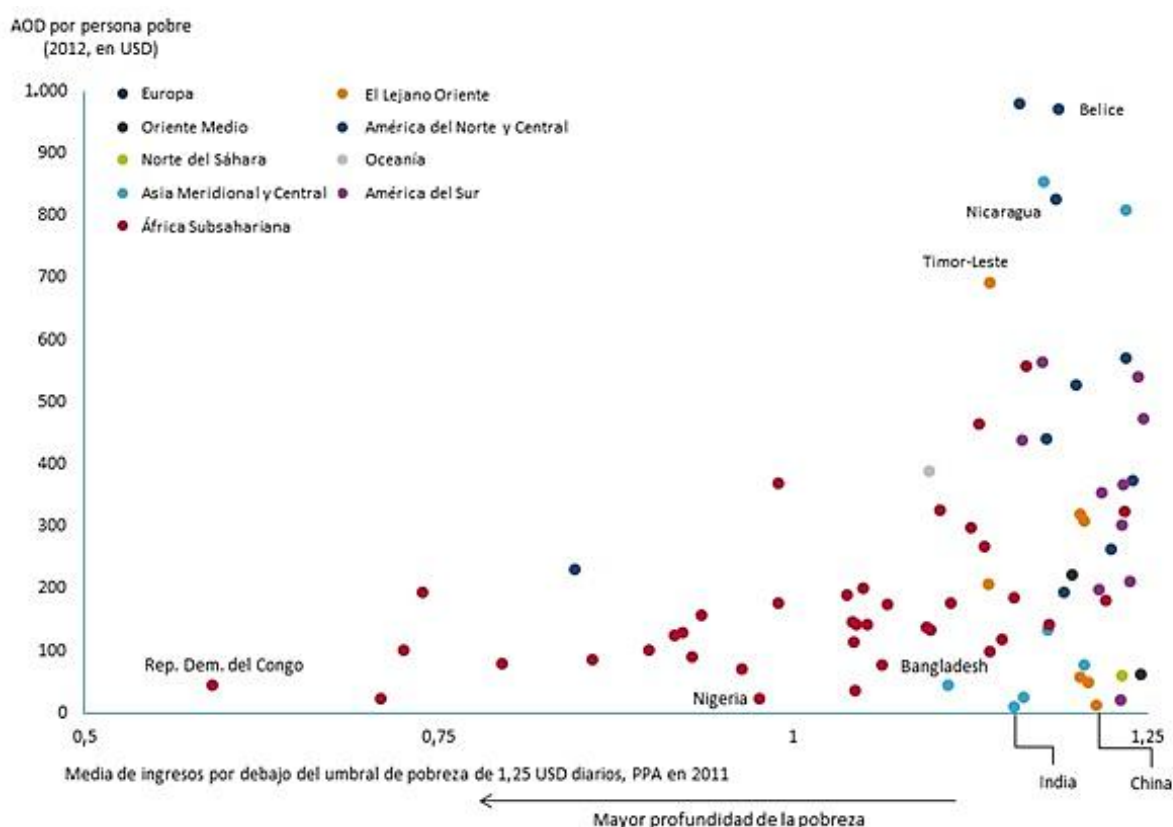
Las asignaciones actuales de la AOD no responden eficazmente a las características de la pobreza

Si bien las asignaciones de la AOD prestan más atención a los países más pobres que otros recursos, no siempre responden con eficacia a las características de la pobreza.

El estudio concluye que se asigna más AOD por persona pobre a los países donde viven menos personas en condiciones de pobreza. En 20 países que, en conjunto, representan las tres cuartas partes de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza, la AOD supone menos de 100 dólares de los Estados Unidos por persona pobre y año (27 centavos de dólar al día). Al mismo tiempo, la AOD supera los 1000 dólares por persona pobre en 33 países donde vive menos del 1% de los pobres del mundo.

Las asignaciones de AOD también son mayores en países con una menor profundidad de la pobreza (que en los países donde las personas viven muy por debajo del umbral de pobreza, véase la figura 2). La OAD supera los 500 dólares por persona pobre en 44 países donde la profundidad de la pobreza es inferior al 10%¹. Sin embargo, la AOD es de apenas 64 dólares por persona pobre (18 centavos de dólar al día) en 16 países donde la profundidad de la pobreza es superior al 20%. Además, las asignaciones de AOD no ofrecen una respuesta eficaz a todos los aspectos de la pobreza (las dimensiones no relacionadas con los ingresos). Por ejemplo, el estudio concluye que las asignaciones de AOD no dan prioridad a las inversiones sanitarias en aquellos países donde las privaciones en materia de salud contribuyen en mayor medida a la pobreza multidimensional general.

Figura 2: La AOD por persona pobre es mayor en los países con una menor profundidad de la pobreza



Fuente: Improving ODA allocation for a post-2015 world, capítulo 2.

Las asignaciones de la AOD no responden con eficacia a los recursos más amplios

La financiación nacional pública es protagonista de la financiación para el desarrollo y lo seguirá siendo después de 2015. La AOD debería ajustarse a un marco de ejecución dirigida por los países. Sin embargo, la AOD por persona pobre es menor en los países que disponen de menos recursos nacionales. En estos, la AOD constituye uno de los principales recursos internacionales y la profundidad de la pobreza es elevada, con lo que surge la oportunidad de que la AOD haga un mayor énfasis en la pobreza. Actualmente, la AOD en favor de la movilización de recursos nacionales solo representa un pequeño porcentaje de las asignaciones: menos del 0,1% del conjunto de la AOD.

El sector privado es un agente importante para el desarrollo holístico, si bien la relación de la AOD con los recursos de dicho sector resulta polémica. Las asignaciones actuales de recursos básicos de la AOD al sector privado no se centran en los países más pobres ni en los sectores más pertinentes para la reducción de la pobreza. El apoyo de base de la AOD al sector privado es pequeño en este momento, en torno al 2,7% de la AOD. Por poner un ejemplo, solo se destina el 3% del total al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

Las asignaciones de la AOD no responden con eficacia a las vulnerabilidades de las personas más pobres

Muchas de las personas más pobres del mundo se ven afectadas de forma desproporcionada por la fragilidad o la vulnerabilidad a los impactos climáticos o de otro tipo. Los Estados frágiles o en situación de conflicto acaparan un porcentaje cada vez mayor de población que vive en condiciones de extrema pobreza —del 20% en 1990 a aproximadamente el 50% en la actualidad—. No obstante, aunque algunos de esos Estados se encuentran entre los mayores destinatarios de la AOD, otros no se consideran prioritarios en su asignación. Las asignaciones de la AOD, sujetas a fluctuaciones, no

satisfacen la demanda de financiación sostenida a largo plazo, que permitiría abordar los numerosos retos, solapados y complejos, que afrontan los Estados frágiles y en situación de conflicto.

La ineficacia de las asignaciones refleja la falta de incentivos en el marco de la estructura actual de la AOD

El objetivo actual de la AODⁱⁱ —promover el desarrollo económico y el bienestar social— es amplio. No distingue las inversiones dirigidas a impulsar el crecimiento económico general, con poca repercusión demostrable en los más pobres, de las inversiones que verdaderamente reducen la pobreza extrema. El estudio presenta el resultado: aunque las asignaciones de la AOD, por lo general, se centran más en la pobreza que otros recursos, no responden con eficacia a las características de la pobreza, a los recursos más amplios disponibles en los países en desarrollo ni a las vulnerabilidades a las que los más pobres hacen frente.

La asignación de AOD basada en los grupos de renta no promueve el desarrollo sostenible

El sistema de grupos de renta del Banco Mundial ha sido un elemento clave en muchas decisiones de los donantes relativas a la asignación de AOD, y se emplea con frecuencia para evaluar los progresos generales en el desarrollo de los países. Sin embargo, los grupos de renta ofrecen una perspectiva sumamente limitada de los progresos, cada vez más incompatible con la definición moderna del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (social, ambiental y económica) y la prioridad que se otorga a no excluir a nadie. Los grupos de renta se establecen únicamente en función del ingreso nacional bruto per cápita de cada país, ignorando las dimensiones ambiental y social del desarrollo y la medida en que el progreso económico se reparte equitativamente en el país. En el marco posterior a 2015, no es posible tomar decisiones eficaces sobre las inversiones de la AOD fundamentando las asignaciones exclusivamente en los grupos de renta.

Dirigirse específicamente a la pobreza mejorará la eficacia de las asignaciones

Un objetivo claro y específico mejorará la asignación de la AOD

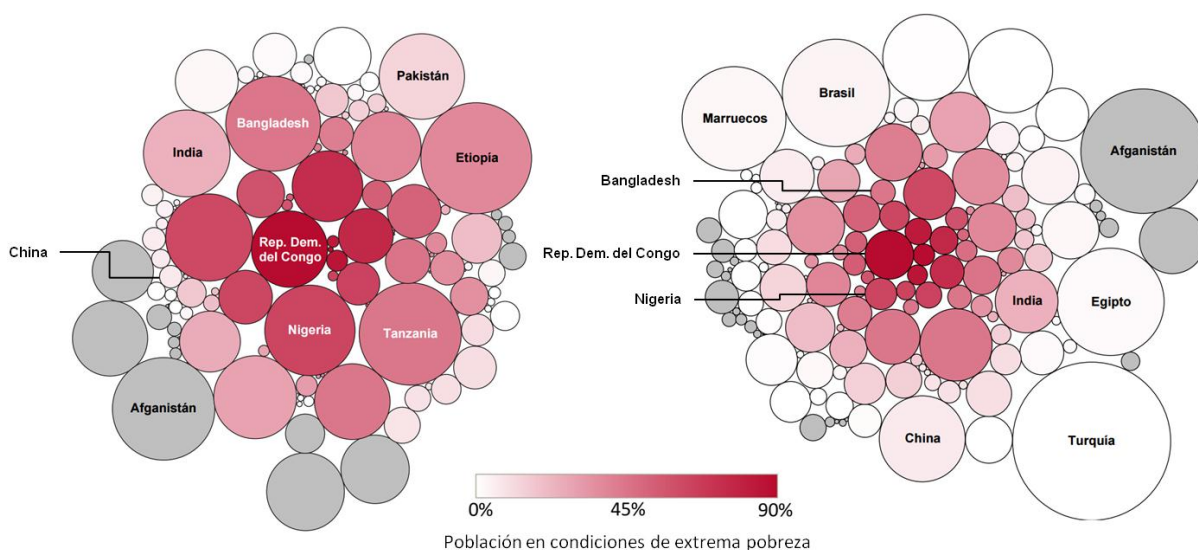
Las pruebas son concluyentes: los organismos de cooperación para el desarrollo que disponen de un mandato más claro y formal para reducir la pobreza dirigen sus asignaciones de AOD a los más pobres con más eficacia. Los organismos que disponen de un mandato jurídico para reducir la pobreza asignan más del 80% de la AOD a países con tasas de pobreza por encima de la media; los organismos que no establecen como objetivo explícito la reducción de la pobreza les asignan el 31% (véase la figura 3)ⁱⁱⁱ.

Se demuestra, por tanto, lo importante que es fijar un objetivo claro para proporcionar AOD en la agenda para el desarrollo después de 2015. Dar carácter oficial al «énfasis en la pobreza», de manera que se aborden las vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza, podría tener un efecto transformador en las asignaciones de AOD.

Figura 3: Un objetivo claro es la base de una asignación eficaz de la AOD

(i) Organismos que cuentan con un mandato jurídico de reducción de la pobreza

(ii) Organismos que no establecen como objetivo explícito la reducción de la pobreza



Fuente: Improving ODA allocation for a post-2015 world, capítulo 2.

Para impulsar la reducción de la pobreza sin exclusiones, la AOD debería dirigirse expresamente al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo

Dar prioridad a los beneficios para las personas más pobres, no al desarrollo económico y el bienestar social

El estudio propone ajustar el objetivo de la AOD para «**beneficiar al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo**». De este modo se establecería un propósito claro para la AOD en el periodo posterior a 2015 y después, con lo que las asignaciones sustentarían la meta de poner fin a la pobreza por debajo de los 1,25 dólares diarios antes de 2030 y de realizar la transición a un desarrollo sostenible, así como los objetivos a largo plazo de erradicar toda forma de pobreza y evitar las exclusiones.

Este objetivo ajustado sustituiría al objetivo actual de la AOD, consistente en «la promoción del desarrollo económico y el bienestar social». Implicaría dirigirse de forma explícita a las personas más pobres de los países en desarrollo, en lugar de a los países que cumplen los requisitos. Los criterios vigentes de admisibilidad apenas incentivan las asignaciones beneficiosas para la población más pobre de los países que reúnen las condiciones.

Ajustar el objetivo sentaría las bases de unos criterios rigurosos que incentiven la prestación de un apoyo adecuado en todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Los nuevos criterios incentivarán una asignación de la AOD que tenga en cuenta la escala, la naturaleza y las causas de la pobreza, así como el vínculo intrincado entre la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible; las vulnerabilidades y los riesgos a los que los más pobres hacen frente; el acceso de los más pobres a los servicios públicos y las oportunidades económicas; y los recursos y la capacidad de las instituciones nacionales de los países en desarrollo.

El estudio demanda que el ajuste del objetivo de poner fin a la pobreza y dar prioridad explícita al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo se formalice a nivel internacional en el marco de los debates sobre el periodo posterior a 2015; y se institucionalice en los organismos y las instituciones que proporcionan AOD.

¿Qué personas constituyen el 20% más pobre?

El 20% más pobre lo constituyen personas que viven en condiciones de extrema pobreza o que son más vulnerables a esta. Según las últimas estimaciones, el 17% de la población de los países en desarrollo vive en condiciones de extrema pobreza, con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día. El 20% más pobre de la población son aquellas personas con un menor acceso a los recursos, los servicios públicos o los beneficios del desarrollo económico —tanto en los países menos adelantados como en las economías emergentes en rápido crecimiento—. Son a menudo las personas más marginadas de la sociedad y quienes menos se benefician del crecimiento y el desarrollo nacionales. Son, con demasiada frecuencia, las personas que sufren exclusión.

Beneficiar al 20% más pobre: invertir en todas las dimensiones del desarrollo sostenible

Dirigir expresamente la AOD en los países en desarrollo al 20% más pobre de la población puede incentivar las inversiones y la movilización de fondos necesarias para poner fin a la pobreza en las dimensiones social, ambiental y económica. Centrarse en beneficiar al 20% más pobre de la población ayudará a superar la falsa dicotomía entre la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Esto no implica reducir la asignación de AOD en las esferas ajenas a los sectores sociales principales —por ejemplo, en los sectores económicos, la gobernanza, la sostenibilidad ambiental o los bienes públicos mundiales—; por el contrario, debería mejorar la eficacia de la AOD en estos ámbitos, al incentivar la consecución de impactos demostrables en las personas más pobres.

Beneficiar al 20% más pobre: asistencia adaptada al contexto

La AOD es una combinación de instrumentos. Una asignación eficaz de la AOD no debe extraer recursos de los países más pobres. La AOD debe brindar una asistencia adecuada al 20% más pobre de la población, tanto en los países menos adelantados, con pocos recursos nacionales, como en las economías emergentes en rápido crecimiento. No obstante, el tipo de AOD más adecuado varía en función del contexto. Para que la AOD sea eficaz no siempre es necesario efectuar grandes transferencias económicas.

Al mismo tiempo que otorga prioridad al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo, la AOD debe impulsar una ejecución dirigida por los países, así como los objetivos y las estrategias de desarrollo nacionales. Apoyar la movilización de los recursos nacionales será cada vez más necesario allí donde tales recursos crecen despacio. En los países donde los recursos crecen con mayor rapidez, la AOD puede seguir siendo importante, por ejemplo favoreciendo el desarrollo de capacidades humanas y técnicas con miras a ampliar los servicios básicos, conectando las pequeñas empresas con el crecimiento económico o fortaleciendo los sistemas para que los recursos se gasten de manera eficaz.

Beneficiar al 20% más pobre: abordar las vulnerabilidades de las personas

Dar prioridad explícita al 20% más pobre de la población de los países en desarrollo dirigirá la AOD a inversiones que reduzcan la vulnerabilidad y salvaguarden los progresos hacia la erradicación de la pobreza. Por ejemplo, la solidez de los mecanismos de resiliencia y las estrategias de supervivencia determinan la gravedad a largo plazo de los impactos climáticos. Centrarse en el 20% más pobre de la población incentivará la asistencia dirigida a crear mecanismos de supervivencia para los grupos de población más vulnerables, fundamentales para lograr y salvaguardar la reducción de la pobreza. En los países afectados por situaciones de conflicto y fragilidad, este énfasis puede incentivar un enfoque sistemático a largo plazo y una financiación sostenida que ayuden al país a superar la inestabilidad.

Los datos desglosados de mejor calidad permiten tomar decisiones acertadas

Para tomar decisiones eficaces sobre cómo deben asignarse los recursos es necesario disponer de datos fiables, oportunos y desglosados sobre la escala de las necesidades y los recursos disponibles en cada contexto. Sin embargo, los datos actuales sobre la pobreza y los recursos son muchas veces fragmentarios, resultan inaccesibles, están desfasados o tienen una calidad insuficiente para responder incluso a las preguntas más básicas sobre las necesidades, la escala y las características de los recursos. Es preciso mejorar la oportunidad, la coherencia y la fiabilidad de los datos existentes, e invertir en sistemas de datos desglosados, con miras a conocer mejor las necesidades y los recursos en el plano subnacional.

El presente informe sobre políticas se basa en un estudio (Improving ODA allocation for a post-2015 world) encargado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. Dicho estudio se inscribe en el proyecto de investigación del DAES sobre la cooperación para el desarrollo después de 2015, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Las opiniones que se expresan en esta publicación no representan necesariamente las de las Naciones Unidas. El estudio pretende generar ideas para los debates en torno al periodo posterior a 2015, en especial con miras a la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2016. Se presentaron versiones anteriores del estudio en la Reunión Conjunta del Segundo Comité de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social sobre la renovación de la alianza mundial para el desarrollo y los acuerdos que reemplazarán el octavo ODM que tuvo lugar el 30 de octubre de 2014; y en la primera ronda de periodos sustantivos de sesiones informales de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Nueva York, 10-13 de noviembre de 2014).

Personas de contacto

Equipo del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, Subdivisión de Políticas de Cooperación para el Desarrollo, Oficina de Apoyo y Coordinación del Consejo Económico y Social, DAES, dcf@un.org

Tim Strawson, Development Initiatives, tim.strawson@devinit.org, Senior Analyst, autor principal del estudio

Cordelia Lonsdale, Development Initiatives, cordelia.lonsdale@devinit.org, Engagement Advisor

ⁱ Es decir, los ingresos de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema son, en término medio, menos de un 10% inferiores al umbral de pobreza, establecido en 1,25 USD diarios.

ⁱⁱ «Es AOD?» Factsheet, OCDE-CAD 2008 <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>

ⁱⁱⁱ Los datos se basan en una comparación de las asignaciones de AOD con el examen de los mandatos y las declaraciones de misión de 63 organismos que realizaron el 90% de los desembolsos de AOD en 2012. Véase el capítulo 2 del estudio.