



Artículos

Evaluación de la meta 17.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para los países del Comité de Ayuda al Desarrollo

Federico Borrone, María Luján Pérez Meyer

Resumen

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere de un gran compromiso y esfuerzo de los distintos actores públicos y privados a nivel internacional, pero en particular precisa de un volumen de ayuda financiera considerable. La meta 17.2 permite monitorear estos aspectos de la cooperación, focalizándose en aquellas naciones más desarrolladas. Pese a los progresos observados, principalmente en las últimas dos décadas, resta aún mucho camino por recorrer y quizás sea necesario un replanteo a nivel global de las responsabilidades, procurando completar la Agenda 2030 sin “que nadie se quede atrás”.

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituida por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es un plan de acción “en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (ONU, 2015c) que se plantea como un intento de transformar el paradigma de desarrollo actual en uno que nos lleve por un sendero sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo (CEPAL, 2016) y que reconoce que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío y un requisito necesario para el desarrollo sostenible. Por su parte, la Agenda de Acción Addis Ababa (ONU, 2015a), resultado de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015), busca dar solución al problema de financiación de crear un ambiente propicio para impulsar el desarrollo sostenible. Alcanzar los objetivos de estas agendas depende no sólo del compromiso político de los países, sino también de medidas cuya concreción requiere de más recursos destinados a la ayuda y asistencia a los países menos avanzados en pos de un progreso más equitativo.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se había plasmado la necesidad de que la ayuda financiera hacia países menos desarrollados aumentara, con lo cual se estableció el seguimiento de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) a partir del Objetivo 8 y en particular mediante la evaluación del Indicador 8.1 (ONU, 2015b). Esta necesidad de fortalecer la asistencia a los países con menor grado de desarrollo se vio profundizada a través del Objetivo 17 de los ODS, el cual busca “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza

Mundial para el Desarrollo Sostenible” (ONU, 2016). Esto implica que la concreción de metas asociadas al Desarrollo Sostenible depende en gran medida de la cooperación de gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y todos los agentes involucrados, principalmente volcando el apoyo y los recursos hacia aquellos países con menores niveles de desarrollo, para colaborar en la concreción de un progreso más equitativo.

En particular, lo que se refiere al financiamiento la meta 17.2 establece (ONU, 2015c): *“Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados”*.

La meta del 0,7% ha sido reafirmada desde 1970 (OECD, 2010), y tal como señala Svizzero & Tisdell (2016) salvo algunas naciones escandinavas, no ha sido alcanzada por la gran mayoría de países avanzados y menos aún de manera colectiva.

A continuación el trabajo presenta una segunda sección que analiza la evolución de algunos indicadores de financiamiento en años previos a los ODS proveniente de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD)¹. La tercera sección evalúa los resultados obtenidos en 2016 y 2017 (según información provisoria), ya enmarcados en los ODS. Por último se presenta una conclusión y reflexión final.

El financiamiento previo a los ODS

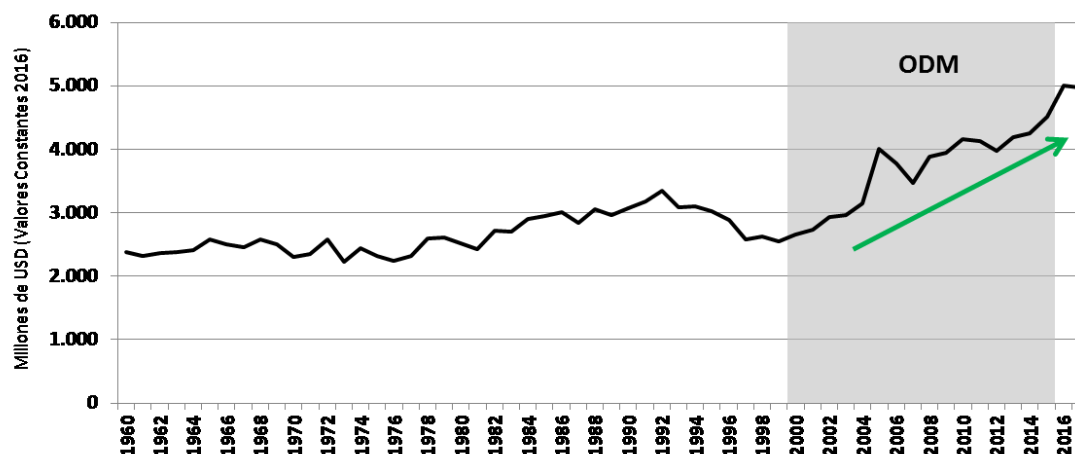
Los fondos destinados a la ayuda a los países menos desarrollados han evolucionado a lo largo de las últimas décadas de manera muy distinta. Entre los años 1960 y 1979, la cantidad de naciones que aportaban dinero a este tipo de cuestiones eran entre 15 y 20 brindando una ayuda que en 1979 alcanzó aproximadamente USD 21.900 millones a precios corrientes, es decir unos USD 52.200 millones a valores de 2016. En 1990 ya con 25 Estados contribuyentes, el monto alcanzó un total de USD 76.600 millones en términos constantes valor levemente superior a los observados una década después. Para el año 2015, el monto total alcanzó casi unos USD 131.000 millones y según los datos provisorios de 2017 esta cifra se elevó a casi USD 144.200 millones, con 29 economías que ceden recursos propios para cooperar con el desarrollo de los menos avanzados.

Sin embargo, otra forma de ver la evolución de dicha ayuda es a través del indicador del Gráfico 1 el cual mide la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD²) neta total dividida la cantidad de países aportantes, lo que permite tener cierta medida del esfuerzo promedio de cada país.

¹ El Comité está compuesto por: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea.

² Se entiende por Ayuda Oficial para el Desarrollo a "... los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista de países y que: **i.** son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos; **ii.** cada una de cuyas transacciones: **a)** se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo **b)** es de carácter concesional y lleva

Gráfico 1 – AOD neta 1960-2017 (promedio anual por aportante)
Millones de dólares constantes de 2016



* El dato de 2017 es provisorio

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la OECD

En el Gráfico 1 se pueden identificar distintas etapas en lo que respecta a la ayuda brindada, pero resulta interesante ver el incremento ocurrido durante el desarrollo de los ODM. Entre los años 2000 y 2015 el indicador anterior aumentó un 70% en términos reales, o, lo que es lo mismo a razón de un 3,6% promedio anual. Esto sin lugar a dudas fue un cambio considerable respecto del período 1960-1999, cuyo crecimiento punta a punta fue de 7%.

Sin embargo, es necesario evaluar el volumen de ayuda en el contexto del Objetivo 17 de los ODS. En términos agregados en los primeros años de los ODM, el indicador de AOD neta como proporción del Ingreso Nacional Bruto pasó de 0,22% en el bienio 2000-01 a 0,31% en los años 2005-06. Para los últimos años el indicador no ha mostrado grandes alteraciones, como muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2 – AOD neta Total / % del Ingreso Nacional Bruto

Según distintos reportes (ECOSOC, 2016 y ONU, 2016) al considerar la inflación mundial y el valor del dólar en 2015, el flujo de AOD neta fue un 6,9% superior al registrado en 2014. Dicho aumento fue consecuencia de mayores desembolsos asociados a gastos vinculados a los refugia-



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la OECD.

un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento)” (OECD, 2008).

dos, pero a pesar de esto los países del CAD aumentaron la restante ayuda en 1,7%. Las economías que cumplieron la meta fueron Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Suecia y el Reino Unido³.

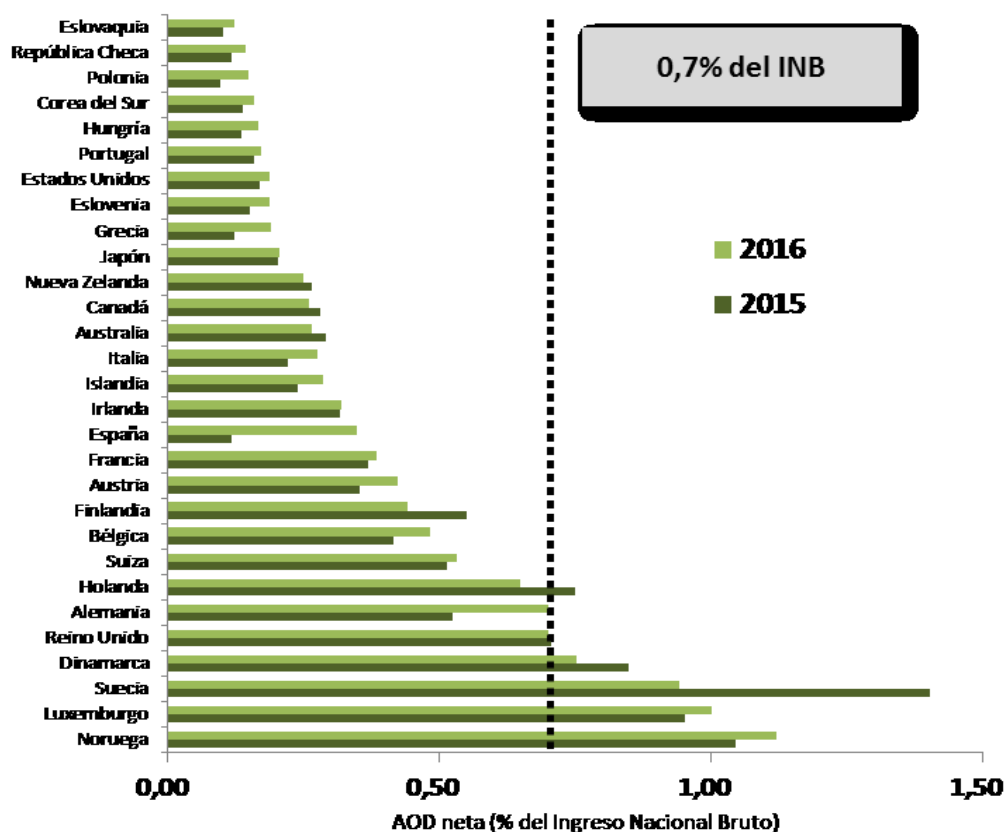
La meta 17.2: el financiamiento de los ODS

En el marco de los ODS, tal como se mencionó en la Introducción, como parte del Objetivo 17, la meta 17.2 permite evaluar el compromiso de los países más avanzados con el desarrollo, puesto que evalúa el esfuerzo que realiza cada uno de ellos en relación a los recursos que posee.

Los reportes de ECOSOC (2017) y ONU (2017) destacan que la AOD neta de los países del CAD se incrementó en un 8,9% en términos reales, alcanzando aproximadamente unos USD 142.600 millones. El aumento de la ayuda destinada a los refugiados en los países donantes impulsó el monto total, pero aun así la ayuda aumentó en un 7,1%. No obstante, se remarca que la ayuda a los países más pobres se estancó durante 2016, con una reducción de un 3,9%.

En términos del indicador de la meta 17.2, la AOD como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) de estos países fue del 0,32%, frente al 0,30% observado en 2015.

Gráfico 3 – AOD neta 2015-2016 / % del Ingreso Nacional Bruto



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la OECD.

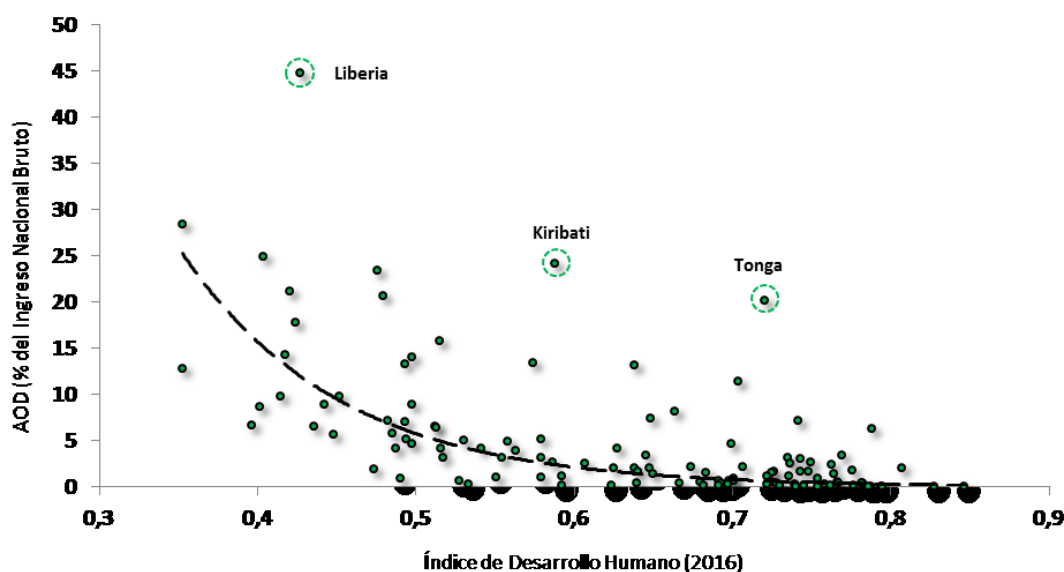
³ Los Emiratos Árabes Unidos también son mencionados en el reporte entre los países que cumplen con la meta, pero no formar parte del CAD.

El Gráfico 3 deja en evidencia que son pocos países los que han cumplido con la meta tanto en 2015 como en 2016: Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Luxemburgo y Noruega. Más allá de esto, al considerar toda la ayuda enviada por estos países en proporción al total del INB de los mismos, el indicador alcanza el 0,31%, una proporción que no ha variado considerablemente en los últimos 10 años, cuyo promedio ronda el 0,3%.

Los comportamientos individuales fueron dispares (OECD, 2017), pero veintidós de los miembros del CAD incrementaron en términos reales sus aportes al desarrollo, destacándose Austria, Bélgica, República Checa y Alemania, entre otros. La principal razón detrás de este comportamiento ha sido el aumento en los gastos destinados a refugiados.

Por otra parte, respecto de los países receptores de los flujos de ayuda, el Gráfico 4 muestra que en promedio los montos que reciben en relación a su ingreso nacional tienen cierto grado de coherencia con su nivel de desarrollo (medido a través del Índice de Desarrollo Humano o IDH). Esto no implica necesariamente haya un vínculo o un efecto de la ayuda sobre el IDH. El trabajo de Berhane & Cho (2017) encuentra evidencia cuantitativa de que la AOD no tiene efecto sobre el IDH, lo cual puede deberse a corrupción, debilidad institucional, conflictos, etc. (aunque los autores reconocen que los resultados son limitados). Otro tipo de investigaciones, como Huang & Quibria (2013), destacan que la ayuda extranjera es importante para el desarrollo por medio de distintos canales como el del crecimiento, el del desarrollo financiero, el de los recursos naturales, etc., pero no es suficiente para alcanzar un sendero sostenible.

Gráfico 4 – AOD neta 2015-2016 / % del Ingreso Nacional Bruto



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de PNUD, ONU y OECD.

Lo que se observa es una tendencia decreciente: a medida que los países presentan un mayor grado de desarrollo la asistencia que reciben tiene menor impacto en su economía. Desde ya que existen casos atípicos como los de Liberia, Kiribati y Tonga que reciben más en relación a su ingreso nacional que otros Estados en iguales condiciones de desarrollo, lo cual puede deberse a diversas cuestiones estructurales y coyunturales.

Pero el Gráfico anterior no permite evaluar qué países son los que en términos absolutos reciben más ayuda. El Cuadro 1 muestra los principales países receptores de AOD en distintos períodos. Puede verse que los países de África y Asia concentran la mayor cantidad de flujos de ayuda en todos los períodos, aunque se nota lo siguiente:

- i. Hay menos concentración (entre 2005-06 y 2015-16 la participación de los 15 principales receptores cae a casi la mitad).
- ii. China perdió importancia; esto puede deberse al progreso evidenciado en la última década.
- iii. La economía india continúa siendo uno de los principales receptores de ayuda para el desarrollo.
- iv. Cuestiones coyunturales afectan la proporción de algunos países (como el caso de Irak o de Siria, ambas con conflictos armados iniciados en 2003 y 2011 respectivamente).

Cuadro 1 – Participación en los flujos de AOD

Total países del Comité de Ayuda al Desarrollo

| 1995-96 | | 2005-06 | | 2015-16 | |
|----------------------|-------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|
| China | 3,7 | Iraq | 12,9 | Afganistán | 2,3 |
| Indonesia | 3,2 | Nigeria | 7,4 | India | 2,1 |
| Egipto | 3,0 | China | 2,1 | Viet Nam | 1,6 |
| India | 2,6 | Indonesia | 2,0 | Siria | 1,4 |
| Israel | 2,3 | Afganistán | 1,9 | Etiopía | 1,3 |
| Filipinas | 1,8 | India | 1,4 | Indonesia | 1,2 |
| Tailandia | 1,6 | Sudán | 1,3 | Pakistán | 1,2 |
| Bangladesh | 1,3 | Viet Nam | 1,2 | Jordania | 1,2 |
| Costa de Marfil | 1,2 | Zambia | 1,1 | Kenya | 1,1 |
| Pakistán | 1,2 | Rep. Dem. del Congo | 1,1 | Iraq | 1,0 |
| Mozambique | 1,1 | Camerún | 1,0 | Tanzania | 1,0 |
| Bosnia y Herzegovina | 1,0 | Etiopía | 1,0 | Bangladesh | 0,9 |
| Nicaragua | 1,0 | Filipinas | 0,9 | Sudan del Sur | 0,9 |
| Tanzania | 0,9 | Pakistán | 0,9 | Rep. Dem. del Congo | 0,8 |
| Bolivia | 0,9 | Egipto | 0,9 | China | 0,8 |
| Total | 26,8 | Total | 37,2 | Total | 18,8 |

Fuente: elaboración propia en base a OECD.

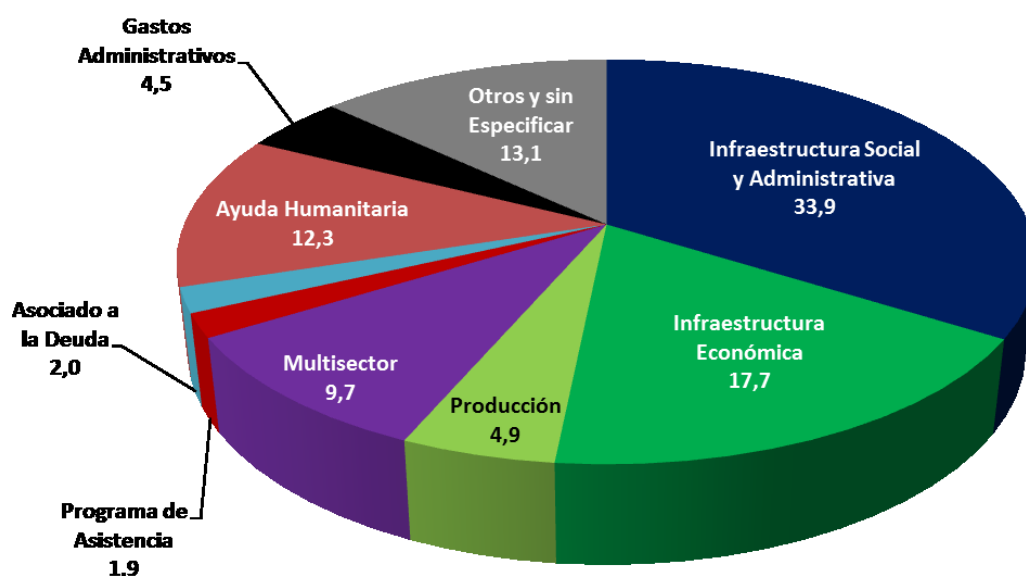
El destino de la AOD está vinculado con las distintas metas que componen los ODS. El Gráfico 5 muestra la composición para el año 2016 (es necesario aclarar que esta distribución no es estática sino que varía según la coyuntura y los progresos obtenidos), donde la Infraestructura Social y Administrativa es el principal objetivo, es decir cuestiones asociadas con la educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, agua y saneamiento, entre otras (OECD, 2018a). Las categorías Infraestructura Económica y Ayuda Humanitaria le siguen (la

primera asociada principalmente a la energía, transporte y telecomunicaciones) y en menor medida la ayuda Multisector (cuestiones transversales a distintos sectores) y Producción (vinculado a cuestiones de agricultura, industria, minería, construcción, comercio y turismo).

Cabe destacar la importancia relativa de los conceptos "Otros y sin especificar" y "Gastos Administrativos" que representan una séptima parte del total de los flujos. Estos incluyen diversos aspectos que van desde ayudas a organizaciones no gubernamentales hasta costos administrativos y la ayuda a refugiados que se brinda en países donantes (este último de gran relevancia, alcanzando en 2016 más del 20% del total de AOD neta en cuatro países del CAD – OECD, 2017).

Por último, las cuestiones asociadas con el endeudamiento (refinanciamiento, condonación de deuda, reestructuración) y a los Programas de Asistencia (vinculado a reorganización de deudas y ajustes estructurales) constituyen menos del 4% de los fondos.

Gráfico 5 – Composición de la Ayuda (2016) / % del Total de Ayuda de los Países del CAD



Fuente: elaboración propia en base a OECD.

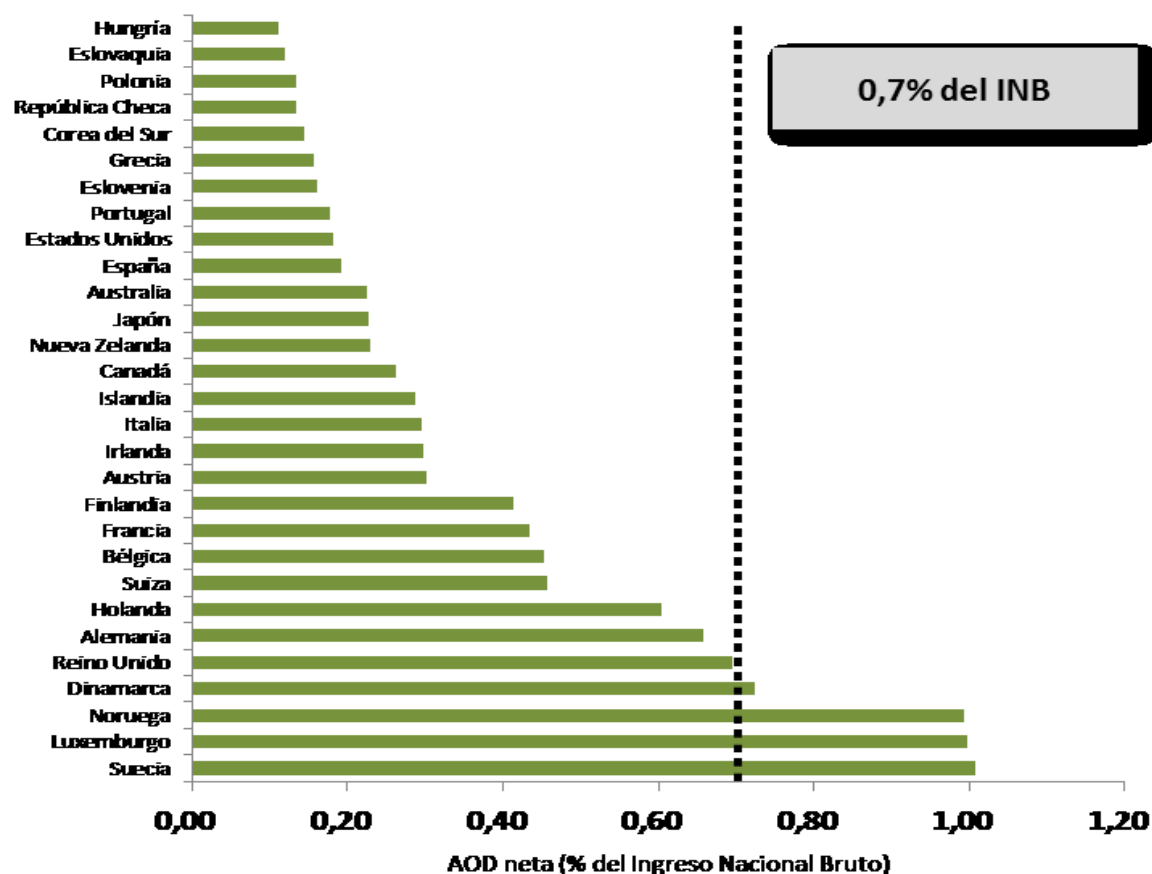
Por otra parte, el destino de la ayuda varía considerablemente entre países. Si se considera la AOD recibida en 2015-16, y las naciones receptoras presentadas en el Cuadro 1, pueden identificarse tres grandes grupos:

- i. Reciben principalmente ayuda para el desarrollo de su Infraestructura Social y Administrativa (Afganistán, Tanzania, China, Pakistán, República Democrática del Congo, Kenia, Jordania y Etiopía).
- ii. La asistencia está destinada a la Infraestructura Económica (Vietnam, India, Bangladesh e Indonesia).
- iii. Ayuda Humanitaria (Siria, Sudán del Sur e Irak).

A su vez, según los datos provisorios para 2017 (ONU, 2018) la AOD aportada por los países del CAD alcanzó un total de USD 146.600 millones, lo cual representa una disminución en términos reales del 0,6% respecto de 2016 (esto se debe a un menor monto de ayuda des-

tinada a refugiados). En términos individuales sólo cinco países habrían alcanzado para 2017 la meta impuesta por Naciones Unidas (Gráfico 6): Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Luxemburgo y Suecia⁴.

Gráfico 6 – AOD neta 2017 (provisorio) / % del Ingreso Nacional Bruto



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la OECD.

Por su parte, la OECD (2018b) destaca que hubo una caída leve en el indicador de la meta en términos agregados pasando de 0,32% en 2016 a 0,31% en 2017. Asimismo se destaca que Estados Unidos sigue siendo el principal aportante, seguido por Alemania y el Reino Unido. También se detalla que pese a la caída real, al AOD neta aumentó en once países, destacándose Francia, Italia, Japón y Suecia (que como se ha detallado cumple con la meta), mientras que los restantes donantes evidenciaron caídas, principalmente debido a reducciones en la asistencia a refugiados (como ya se ha hecho notar).

Conclusión

La asistencia ha aumentado en particular desde inicios del milenio, posiblemente impulsado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo desde 2005 hasta 2017, no hubo

⁴ En base al informe de la OECD (2018b), por fuera del CAD, los Emiratos Árabes Unidos y Turquía, han superado el 0,7% de ADO como proporción de su INB.

cambios significativos si se mira la Ayuda Oficial para el Desarrollo respecto del INB de los países que forman parte del Comité de Ayuda para el Desarrollo y en particular son pocos los países que cumplen recurrentemente con la meta impuesta en el Objetivo 17 de los ODS.

Existen evidentemente ciertos límites a la ayuda que pueden brindar las economías avanzadas en pos de cooperar con aquellas menos desarrolladas. Las problemáticas internas y la coyuntura pueden afectar los compromisos externos, en particular aquellos que impliquen grandes montos sin una contrapartida directa (como lo que ocurre con la inversión extranjera directa, por ejemplo). Las necesidades y la política doméstica actúan como un obstáculo natural y por lo tanto armonizarlas con las cuestiones externas representa un gran desafío.

Esto lleva a hacerse una serie de preguntas: ¿se ha llegado a un límite de ayuda destinada al desarrollo? ¿Es posible que todas las economías del CAD puedan cumplir con la meta 17.2? ¿Será necesario establecer otro tipo de metas para el financiamiento de una nueva agenda para el desarrollo? Y retomando la pregunta que se hacen Svizzero & Tisdell, ¿es creíble una agenda de desarrollo que requiere un nivel de financiamiento que no se ha alcanzado nunca en casi 50 años? Todo esto deberá evaluarse cuando los ODS estén próximos a culminar, pero quizás el mayor esfuerzo deba ser trabajar en la concientización de que los beneficios futuros e indirectos pueden ser inconmensurables en relación a las contribuciones realizadas.

Para concluir, si bien es cierto que se lograron avances positivos, es necesaria una mayor determinación en la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba a fin de materializar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Referencias

- Berhane, A. H. & Y. C. Cho (2017), "The Impact of Official Development Assistance on the Human Development Index". *Journal of Marketing Thought*, 4(3): 40-48.
- CEPAL (2016), "Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe". Publicación de las Naciones Unidas, Mayo de 2016.
- ECOSOC (2016), "Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Naciones Unidas, E/2016/75, 3 de Junio de 2016.
- ECOSOC (2017), "Progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Naciones Unidas, E/2017/66, 11 de Mayo de 2017.
- Huang, Y. & M. G. Quibria (2013), "The global partnership for sustainable development". WIDER Working Paper, No. 2013/057. WIDER, Helsinki.
- OECD (2008), "Es AOD?". Factsheet, OECD-Paris, November 2008.
- OECD (2010), "History of the 0.7% ODA Target". Texto original del DAC Journal (2002), Vol. 3, Nro. 4, pp. 9-11.
- OECD (2017), "Development aid rises again in 2016". OECD-Paris, 11 April 2018.
- OECD (2018a), "Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2018: Disbursements, Commitments, Country Indicators". OECD Publishing, Paris, February 2018.

- OECD (2018b), "Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries". OECD-Paris, 9 April 2018.
- ONU (2015a), "Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015: Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)". Naciones Unidas, A/RES/69/313, 17 de Agosto de 2015.
- ONU (2015b), "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización". Naciones Unidas, A/70/1*, 2 de Septiembre de 2015.
- ONU (2015c), "Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Naciones Unidas, A/RES/70/1, 21 de Octubre de 2015.
- ONU (2016), "The Sustainable Development Goals Report 2016". United Nations Publications, New York, 2016.
- ONU (2017), "The Sustainable Development Goals Report 2017". United Nations Publications, New York, 2017.
- ONU (2018), "Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018". United Nations Publications, New York, 2018.
- Svizzero, S. & C. Tisdell (2016), "The Post-2015 Global Development Agenda: A Critical Analysis". *Journal of Self-Governance and Management Economics* 4(1): 72–94.