

Apoyo Oficial Total para el  
Desarrollo Sostenible (TOSSD):  
hacia una nueva métrica en la  
ayuda oficial al desarrollo.

*Msc. Lisandro Pérez*

**APOYO OFICIAL TOTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (TOSSD):  
HACIA UNA NUEVA MÉTRICA EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO.**

*Msc. Lisandro Pérez.*

**RESUMEN**

El trabajo trata de explorar los principales cambios suscitados en la medición de los flujos de ayuda oficial al desarrollo a partir de los acuerdos generados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y cómo los instrumentos utilizados en la financiación para el desarrollo serán sujetos de reformas en sus criterios de otorgamiento tanto en su dimensión técnica como política. De igual forma, se realizará un acercamiento a los principales efectos que puedan tener los nuevos indicadores sobre el concepto tradicional de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) respecto al establecimiento de un nuevo marco de medición de la ayuda oficial: Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD) y sus implicaciones para los países en desarrollo de cara a la agenda de desarrollo sostenible 2030.

**PALABRAS CLAVE: TOSSD - AOD - ODS - Financiación para el Desarrollo - Cooperación al Desarrollo.**

**TOTAL OFFICIAL SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (TOSSD): TOWARDS A  
NEW MEASURE IN THE OFFICIAL DEVELOPMENT AID.**

*Msc. Lisandro Pérez.*

**ABSTRACT**

This paper tries to explore the main changes in the measurement of official development aid flows from the agreements generated within the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD, and how the instruments used in financing for development are subject to reforms in their granting criteria, both in their technical and political dimension. Likewise, an approach will be made to the main effects that the new indicators may have on the traditional concept of Official Development Assistance (ODA) regarding the establishment of a new measurement framework for official aid: Total Official Support for the Sustainable Development (TOSSD) and its implications for developing countries in the face of the sustainable development agenda 2030.

**KEYWORDS: TOSSD - AOD - ODS - Financing for Development - Development Cooperation.**

# Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD): hacia una nueva métrica en la ayuda oficial al desarrollo

*Msc. Lisandro Pérez<sup>1</sup>*

## Introducción.

Los cambios suscitados en el sistema internacional, la creciente globalización económica y el cambio en las relaciones internacionales entre los distintos actores, han obligado a una redefinición del sistema de la ayuda y por ende de su métrica y registro. El sistema de cooperación internacional se ha vuelto más heterogéneo, actores que tradicionalmente recibían cooperación al desarrollo, ahora se han convertido en proveedores de ayuda internacional, lo anterior aunado a los grandes desafíos globales que supone el cumplimiento de una agenda de desarrollo sostenible trazada como meta para el año 2030.

En virtud de lo anterior, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha discutido desde el año 2012<sup>2</sup>, la necesidad de reformar el registro de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

---

1 Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador y Candidato a Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universidad Jaime I de Castellón y Universidad Politécnica de Valencia.

2 “2012 DAC HLM Communique”, The Development Assistance Committee (DAC), diciembre 2012. <https://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202012%20final%20ENGLISH.pdf>

Según Aguirre & Santander:

*El proceso de reforma se asentó sobre dos líneas de acción: en primer lugar, una actualización del perímetro de actividades e instrumentos susceptibles de ser considerados como AOD, con revisión de sus formas de cómputo; y, en segundo lugar, la definición de una nueva medida de financiación del desarrollo, más amplia y complementaria a la AOD, que se ha presentado bajo el título de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS) (Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD, en inglés). En correspondencia con los cambios habidos en el entorno internacional, este nuevo concepto trata de ofrecer una imagen más comprensiva del conjunto de las fuentes de financiación disponibles para respaldar las estrategias de desarrollo sostenible.<sup>3</sup>*

En este sentido, el nuevo estándar estadístico TOSSD, trata de rastrear los recursos públicos invertidos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A partir de la opinión consultiva de la OCDE:

*El nuevo marco facilitará una mayor transparencia sobre toda la gama de recursos financieros bilaterales, multilaterales y Sur-Sur financiados oficialmente para financiar el desarrollo sostenible. Responde a los nuevos imperativos financieros implícitos en la Agenda 2030: la importancia de movilizar inversiones de apoyo del sector privado por parte de los ODS y de movilizar más recursos para proporcionar bienes públicos mundiales, inversiones y servicios para promover las condiciones propicias para el desarrollo sostenible y abordar desafíos globales.<sup>4</sup>*

En palabras de Griffiths:

*La nueva métrica propuesta, no tiene como objetivo suplir a la AOD sino añadir transparencia a otros flujos financieros que apoyan a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la ONU. En este sentido es importante*

---

3 Pablo Aguirre y Guillermo Santander, *La Nueva Métrica de La Financiación Para El Desarrollo: El Apoyo Oficial Total Para El Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y Su Aplicación a España* (España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2018).

4 Organization for Economic Co-operation and Development, *The Development Assistance Committee: Enabling Effective Development. TOSSD: A New Statistical Measure for the SDG Era* (Paris: OECD, 2016). [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

*conocer qué flujos financieros se pueden considerar ayuda al desarrollo que en la actualidad no se incluyen en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD o 'ayuda').<sup>5</sup>*

Para ello, en el presente trabajo se introducirá a los conceptos de Cooperación Internacional, Cooperación al Desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Otros Flujos de Ayuda Oficial (OFO/OOF) y Ayuda Privada; habiendo entre estos conceptos, relaciones de inclusión o exclusión dependiendo del alcance de cada una de estas categorías.

## Cooperación Internacional, Cooperación al Desarrollo y Ayuda Oficial al Desarrollo.

Según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN):

*La cooperación internacional es actualmente una relación entre socios que se establece a través de diferentes tipos de cooperación. La cooperación internacional radica en que es un componente fundamental de las relaciones internacionales modernas además de ser un excelente medio para fortalecer la solidaridad entre los pueblos y elevar el conocimiento mutuo. Igualmente, constituye un instrumento eficaz para complementar los esfuerzos nacionales, aportando soluciones a carencias y problemas de los países en desarrollo.<sup>6</sup>*

La anterior definición infiere en que la cooperación internacional es un concepto bastante amplio en el que se articulan diferentes finalidades, respondiendo a la complejidad de las relaciones internacionales actuales en donde convergen la ayuda o apoyo al desarrollo con otros elementos como los de promoción comercial e intereses políticos y económicos. Esto permite que se entienda a la cooperación internacional como el conjunto de acciones a través

---

5 Jesse Griffiths, "El TOSSD a Debate: ¿Es positivo el Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible, La Nueva Medida de La OCDE," *Eurodad* (2015).

6 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, junio 2018. <http://mideplan.go.cr>

de las cuales se intenta coordinar políticas o unir esfuerzos para poder alcanzar objetivos en plano internacional.

Prado & Ochoa señalan que:

*Es menester mencionar que la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) depende en todo momento del contexto internacional y nacional en que se ponga en marcha; es decir, dicha actividad es en extremo vulnerable a sendos factores, ya que en la relación entre ambos descansa el respaldo político y financiero que le confieren sus practicantes. Ahora bien, ya que una característica fundamental del sistema de CID es su evolución, así como su adecuación al contexto histórico presente.*<sup>7</sup>

No obstante, de esta definición se desprende el concepto de cooperación al desarrollo, que atendiendo un objetivo más acotado, se define como el conjunto de recursos y posibilidades que los países desarrollados ponen a disposición de los países en desarrollo, con el propósito de facilitar su progreso económico y social. De acá que, en palabras de Álvarez<sup>8</sup>, la cooperación al desarrollo se convierte en un instrumento que ayuda a la transferencia de los recursos necesarios para que los países puedan alcanzar el desarrollo y suplir las ausencias de capital y tecnología.

Una definición clásica de cooperación al desarrollo es la que nos proporcionan Gómez y Sanahuja, citados por Boni Aristizabal<sup>9</sup>, los cuales indican que cooperación al desarrollo *“Es el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.”*

---

7 Pablo Prado y Luis Ochoa, “El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Frente a la securitización y la crisis económica global,” *Revista de Relaciones Internacionales de La UNAM* 105 (2009):42.

8 Scarlett Marina Álvarez, “Una Introducción a La Cooperación Internacional al Desarrollo,” *REDUR* 10, (2012): 288.

9 Carola Calabuig-Tormo et al., *La Cooperación Internacional para el Desarrollo* (España: Editorial de la Universitat Politècnica de València, 2010), 8.

Sin embargo, para Dubois & Yoldi<sup>10</sup>, la cooperación al desarrollo no puede equipararse con la simple transferencia de recursos de un país o de un organismo internacional a otro país beneficiario. De hecho, la historia de la cooperación se ha caracterizado por plantear iniciativas cuyo objetivo era regular la actividad económica de manera que tuviera efectos distributivos más justos. Este tipo de medidas pueden tener tanta o mayor trascendencia para el desarrollo que las meras transferencias de recursos financieros.

Por otra parte, el concepto de cooperación y ayuda al desarrollo, guardan una pequeña diferencia, con las reservas que implica la literatura existente, en que se ocupan como sinónimos a partir de la corriente de pensamiento del autor de que se trate. Para Fernando Bruna:

*Es importante remarcar la diferencia, que puede entablarse entre el término cooperación y el concepto de ayuda para el desarrollo, según el tipo de operación que envuelve cada una. En la primera caben operaciones que pueden favorecer a los países menos industrializados o desarrollados (rebajas arancelarias, etc.) con un coste para el país donante, mientras que la segunda se limita a la transferencia, directa o indirecta, de recursos de los países industrializados a los subdesarrollados, para promover el progreso de estos últimos<sup>11</sup>*

Entendiendo hasta acá, que cooperación internacional y cooperación al desarrollo<sup>12</sup>, son conceptos relacionados pero no sinónimos, en donde el segundo está contenido en el primero, y que existe una diferencia entre ayuda y cooperación al desarrollo, se puede incorporar un tercer concepto: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

---

10 Alfonso Dubois y Pilar Yoldi, *La Financiación del Desarrollo: Flujos Privados y Ayuda Oficial al Desarrollo* (España: Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2001), 14.

11 Fernando Bruna, *La encrucijada del Desarrollo Humano: Una visión Económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al Desarrollo y el 0,7% del PIB*, vol. 54 (Madrid: Los Libros de la Catarata, 1997).

12 José Antonio Alonso y Jonathan Glennie. "¿Qué es la Cooperación para El Desarrollo ?, Informes de política para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2016", *ECOSOC, Development Cooperation Forum* (2016): 1-7. Para una definición más precisa de Cooperación al Desarrollo revisar este artículo.

A partir de 1960, con la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se definen las directrices para el cómputo y definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y los requisitos mismos que ésta debe de tener para ser considerada como tal.

En este sentido la AOD se definiría como: *“Las corrientes dirigidas a países que figuran en la Parte I de la Lista del CAD<sup>13</sup> y a instituciones multilaterales con destino a receptores de la ayuda de la Parte I y que:*

- *Son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos; y*
- *cada una de cuyas transacciones se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento).<sup>14</sup>*

Para Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor<sup>15</sup>, de estos requisitos proporcionados por el CAD/OCDE se desprende que la AOD puede asumir dos formas convencionales: *las subvenciones (grants) y los préstamos concesionales (Concesional loans). Se trata de un discurso que no queda solamente en el aire, como una simple categorización de lo que sí es y lo que no es cooperación, sino que esta misma clasificación permite concretizar prácticas que perpetúan lo correcto de cooperar como camino para el desarrollo.*

---

13 Organization for Economic Co-operation and Development, 2018. [www.oecd.org/dac/stats/dacelist.html](http://www.oecd.org/dac/stats/dacelist.html). La Lista 1 del CAD se encuentra disponible en este sitio web, siendo actualizada periódicamente a fin de categorizar, según los parámetros de la OCDE la agrupación de los países que pueden ser sujetos de recibir AOD.

14 Según la explicación del CAD/OCDE: Este cálculo es para determinar si el préstamo es o no concesional. Si el préstamo se ajusta a los criterios de la AOD, se declara como AOD todo el importe. El elemento de donación no se utiliza para descontar el valor nominal de un préstamo en la información del CAD. La información tiene una base de efectivo (nominal), con la única excepción señalada cuando se usa el valor neto actual.

15 Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor, *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (Barranquilla: Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional -RIACI-, 2017), 43.



A partir de lo anterior, la creación de esta métrica especial de la ayuda pública que los países del norte ofrecen a los países del sur, se han consolidado orientaciones y directrices concretas sobre qué puede considerarse AOD y qué no. Sin embargo, para Simon Scott:

*la definición de AOD no responde a un criterio único establecido tras un acuerdo, sino que es el reflejo de un compromiso entre las conveniencias políticas y la realidad estadística. Se basa en la interpretación y el consenso y, por lo tanto, ha evolucionado a lo largo de las décadas, si bien conservando una definición basada en que su motivación principal debe ser el desarrollo, el origen público de los fondos y un determinado grado de concesionalidad".<sup>16</sup>*

Lo anterior aplica en una categoría restringida del concepto de AOD, dejando en el amplio y ambigua denominación de la cooperación internacional, muchos conceptos y prácticas sociales y económicas que no necesariamente cumplen los requisitos anteriormente mencionados.

En este mismo orden de ideas, para Tormo, Gómez-Torres & Boni:

*La AOD puede ser canalizada de manera bilateral o multilateral: la primera es la que procede de fuentes gubernamentales y se transfiere mediante donaciones o créditos directamente a los gobiernos de los países receptores y también a instituciones privadas, como las ONG. La ayuda multilateral se canaliza a través de organizaciones internacionales a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. Los fondos provienen de las aportaciones de los Estados miembros.*

*La AOD puede ser ligada o desligada; la primera se compone de préstamos o donaciones que deben utilizarse para la adquisición de productos o servicios del país donante, o que están ligados a modalidades de compra que implican una limitación con los países abastecedores posibles. La desligada no está sujeta a ningún tipo de condicionalidad.<sup>17</sup>*

---

16 Simon Scott, "The Accidental Birth of 'Official Development Assistance,'" *OECD Papers*, vol. 24 (2015). doi:10.1787/5jrs552w8736-en.

17 Calabuig-Tormo et al., *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, 9.

En este sentido, se ha establecido que, la Ayuda Oficial al Desarrollo cuenta con requisitos y criterios específicos para su denominación y que su cómputo se registra a partir de las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Sin embargo, la AOD sigue siendo de carácter discrecional, pues la localización de su otorgamiento, es consecuencia de la política de cooperación del país donante en cuanto a cooperación bilateral se refiera; de esto se infiere que, la política de cooperación al desarrollo está estrechamente vinculada a la política exterior de los países donantes.

No obstante, el sistema de cooperación internacional está constituido por actores de diversa índole y funciones, en los cuales, además de los Estados, se encuentran organismos multilaterales financieros y no financieros, de donde proviene la ayuda multilateral, así como también la cooperación de carácter descentralizada que proviene de las administraciones subnacionales de los países del norte y del sur global.<sup>18</sup>

Otros actores de cooperación al desarrollo suponen aquellos de naturaleza privada o no oficial, entre los cuales encontramos empresas, fondos privados o fideicomisos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), fundaciones, universidades privadas, filántropos, entre otros. Todos estos actores coexisten en el denominado sistema de cooperación internacional, incluyendo también, modalidades, mecanismos, instrumentos y procedimientos propios de cada relación de cooperación.

Según Tassara, en cuanto a las relaciones de cooperación tradicional (Norte – Sur), estas:

*son de tipo jerárquico y paternalista: no hay diálogo entre socios (partners) y son los primeros que establecen qué es lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo. Además, la cooperación se encuentra “ligada o atada”, porque la gran mayoría*

---

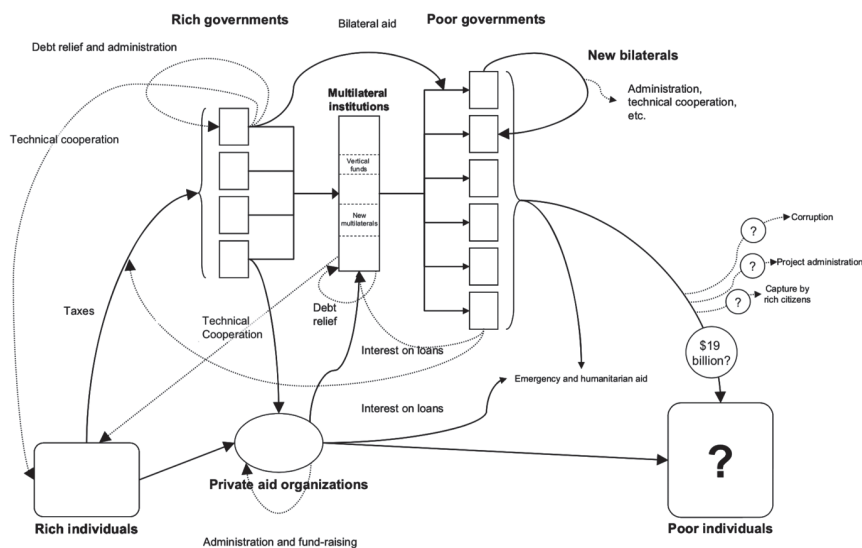
18 Naciones Unidas a partir de la resolución de la Asamblea General 64/222 aprobada el 21 de diciembre de 2009, define la Cooperación Sur-Sur cómo: “una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de unos objetivos y una solidaridad comunes, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad”.

de los bienes y los servicios necesarios se compran en los países industrializados, y especialmente en los países donantes. Desde este punto de vista, se puede decir que la cooperación se fundamenta más en los intereses de los donantes que de los beneficiarios.<sup>19</sup>

No obstante, la evolución del concepto de desarrollo desde la década de los cincuenta hasta la actualidad, supuso también un aumento en los actores de la cooperación, incorporando a nuevos proveedores de ayuda internacional.

La figura 1, muestra algunos cambios surgidos en el sistema de cooperación internacional a partir de la proliferación de actores de ayuda al desarrollo.

**Fig. 1. Flujos de Cooperación Internacional a partir de la década de los años 60's.**<sup>20</sup>



A partir de lo anterior se incorpora una nueva tipología de flujos financieros en el marco del sistema de cooperación, refiriéndose en este apartado a los denominados: Otros Flujos de Ayuda Oficial (OOF, por sus siglas en inglés)

19 Carlo Tassara, "Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas," in *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*, vol. 2012 (2012): 26.

20 The New Reality of Aid, in *Global Development 2.0*, Brainard and Chollet, por H. Kharas (Washington: Brookings, 2007).

La OCDE define a Otros Flujos de Ayuda Oficial (OOF) como:

*transacciones del sector oficial que no cumplen los criterios de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Los OOF incluyen: donaciones a países en desarrollo con fines representativos o esencialmente comerciales; transacciones bilaterales oficiales destinadas a promover el desarrollo, pero que tengan un elemento de subvención de menos del 25%; y, las transacciones bilaterales oficiales, cualquiera que sea su elemento de donación, que sean principalmente facilitadores de la exportación en el propósito. Esta categoría incluye, por definición: créditos a la exportación otorgados directamente a un receptor de ayuda por una agencia o institución oficial (créditos oficiales de exportación directos); la adquisición neta por parte de los gobiernos y las instituciones monetarias centrales de valores emitidos por bancos multilaterales de desarrollo en términos de mercado; subsidios (subvenciones) al sector privado para suavizar sus créditos a los países en desarrollo; y, fondos en apoyo de la inversión privada.<sup>21</sup>*

En consecuencia, los flujos de ayuda financiera que no tengan los niveles mínimos de concesionalidad requeridos por el CAD, o su principal propósito sea el impacto en el desarrollo, se computan como Otros Flujos de Ayuda Oficial (OOF). Considerándose entonces la medición OOF, como un gran vertedero en donde se computa todos aquellos flujos financieros públicos que no puede encajar en la AOD ya sea porque no tenga el nivel mínimo de concesionalidad o debido a que su principal objetivo no sea el de desarrollo.

Por último, se definirá la categoría de cooperación privada para el desarrollo<sup>22</sup>, la cual debe entenderse como:

---

21 Véase. "Glossary of statistical terms", Organization for Economic Co-operation and Development, 2018.

<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1954>. Financial statistics - Financial flows to aid recipients. Elisabeth Thioléron, *Managing aid: practices of DAC member countries* (Paris: OECD, 2009). <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>

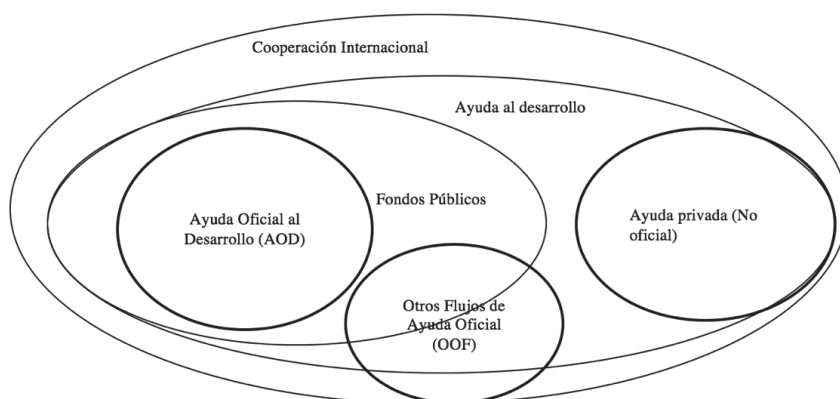
22 El término "cooperación privada para el desarrollo" se entenderá como sinónimo de "Ayuda No Oficial", sin perjuicio que el primer concepto está más asociado al sector empresarial y el segundo al ámbito de las ONG's y fundaciones filantrópicas.

*El conjunto de actividades del sector privado que buscan principalmente apoyar el desarrollo, cuya motivación principal no es el lucro (y por tanto tienen forma de subvenciones) y que implican la transferencia de recursos a los países en desarrollo. Lo anterior incluye actividades privadas (financieras y no financieras) de apoyo al desarrollo emprendidas principalmente por organizaciones no gubernamentales, organizaciones filantrópicas y donantes, trátase de instituciones o individuos.<sup>23</sup>*

Sin embargo, esta definición no incluye otros tipos de flujos financieros privados cuyo propósito principal no es el desarrollo, tales como la inversión extranjera directa (IED) o las remesas a sus países de origen de los individuos que se encuentran en el extranjero.

Los conceptos y dimensiones de análisis anteriores, pueden resumirse en la figura 2, en la cual se expresa las relaciones de inclusión o exclusión de las tipologías de ayuda antes mencionadas.

**Fig. 2. Convergencia entre tipologías de cooperación internacional.**



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, en la basta categoría de Cooperación Internacional, se encuentra la Cooperación/Ayuda al desarrollo en la cual

23 Matthew Martin, "Cooperación Privada y Combinada para el Desarrollo: cómo evaluar su eficacia e impacto. Reseña Informativa para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo Económico 2016," *Foro de Cooperación para el Desarrollo - ECOSOC* (2016). [www.un.org/ecosoc/dcf](http://www.un.org/ecosoc/dcf).

encontramos flujos financieros y no financieros de naturaleza pública y privada, así como la convergencia de los conceptos de AOD, OFO (OOF) y Ayuda Privada respectivamente.

A partir de la necesidad de cumplir los desafíos que la nueva agenda de desarrollo ha considerado en su hoja de ruta hasta el 2030, y la necesidad de incluir a nuevos actores en el financiamiento para el desarrollo, el Comité de Ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE como parte de su reforma, ha introducido una nueva métrica para medir la contribución de los países al desarrollo, que pretende sumar los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) más los denominados Otros Flujos Oficiales (OOF). Se espera que esta medida pueda ser adoptada en el marco de Naciones Unidas, sin perjuicio de los desafíos que esta nueva medida trae en su planteamiento, referido entonces al concepto de *Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible* (TOSSD por sus siglas en inglés).

No obstante, el proceso de reforma planteada por el CAD a partir del año 2012, parte por la reforma misma de la AOD en cuanto a los límites de concesionalidad y los porcentajes de descuento sobre el tipo de interés.<sup>24</sup> Sin embargo, el siguiente apartado le dará una especial atención a la creación de TOSSD como nueva medida estadística internacional con el objetivo de medir recursos externos para el desarrollo sostenible.

## La necesidad de un marco más amplio en la medición de la ayuda internacional (TOSSD).

El concepto TOSSD surgió por primera vez en el año 2014 en el curso del trabajo realizado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE

---

24 El proceso de reforma de la AOD inicia en su aplicación para el año 2018, y parte de varios aspectos, entre los más significativos destacan: pasar el cómputo de AOD del valor facial de los créditos concesionales a registrar únicamente como AOD el componente de donación (*grant equivalent*), teniendo en cuenta una actualización en los tipos de interés de referencia. De igual forma se revisó los criterios para el cómputo de AOD del donante en su propio territorio y la revisión de los gastos en materia de paz y seguridad en especial atención a las misiones de Naciones Unidas.

para alinear su sistema estadístico con el panorama actual del financiamiento para el desarrollo. El concepto tuvo una atención significativa en la Tercera Conferencia de Financiamiento para El Desarrollo en Addis Abeba, julio de 2015, y ha sido la OCDE desde entonces que ha trabajado en ampliar y definir las directrices métricas de esta nueva medida.

Como manifiesta Dubois, hasta hace pocos años, la AOD era la fuente principal de financiación del desarrollo. Pero las tendencias de las últimas décadas ponen de realce la pérdida continua de su peso en relación con otros recursos, bien sean las remesas de la migración, las inversiones externas privadas u otras fuentes, y agrega:

*Para el CAD son dos las razones que justifican la necesidad de una nueva forma de medir la financiación del desarrollo. Por una parte, el entorno ha cambiado de manera importante: a) las necesidades, circunstancias y opciones de los países en desarrollo han evolucionado; b) hay nuevos proveedores y otras muchas fuentes de financiación; c) existe un potencial de fuentes de financiación por destapar; d) que incluye la movilización de los recursos de los propios países, hasta ahora destinatarios de la ayuda. Por otra, cumplir los objetivos post-2015 implica que los problemas globales requieren soluciones globales, lo que supone contar con muchos más recursos y que la cooperación y las políticas de coherencia se convierten en una cuestión clave.<sup>25</sup>*

Para Aguirre & Santander:

*Este nuevo concepto pretende acoger un amplio rango de actividades relacionadas con el desarrollo sostenible. El CAD acepta que las actividades contempladas en los TOSSD, aunque con impacto de desarrollo, no tengan al desarrollo como su objetivo primordial; asume que, en algunos casos, las acciones más que beneficiar solo al país receptor, se alineen mejor con el principio de mutuo beneficio de los países implicados; y prevé que, además de los intereses de desarrollo, las acciones aparezcan inspiradas por otro tipo de motivaciones de naturaleza comercial, cultural*

---

<sup>25</sup> Alfonso Dubois, "TOSSD. La medición de la financiación al desarrollo cuestionada," *Centro de Documentación Hegoa. Boletín No. 52* (2017).

*o política. El modo en cómo se concreten estos aspectos, que suscitan inquietud en algunos ámbitos, será importante para definir el perímetro más exacto de TOSSD.<sup>26</sup>*

En palabras de Gutiérrez -Goiria, Martínez & Millán:

*En el Encuentro de Alto Nivel celebrado en febrero de 2016 en París, tres eran los objetivos fundamentales de este encuentro: revisar el avance en la modernización del sistema estadístico del CAD, para pasar de la AOD a un sistema más amplio basado en la noción de Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD); examinar los resultados de la Cumbre de Adís Abeba sobre Financiación del Desarrollo de julio de 2015, y analizar la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 en Nueva York, en la que se aprobó la Agenda 2030.<sup>27</sup>*

Producto de lo anterior, se reafirman el compromiso de los países del CAD/OCDE con la Agenda 2030 y los ODS y se manifiesta la importancia de la AOD para fomentar la inversión privada de manera estratégica y efectiva para la contribución al desarrollo sostenible. Esto implica una reforma significativa en el sistema de la ayuda internacional y en especial a la forma del cómputo que el CAD realiza de los flujos financieros.

No obstante, según manifiesta OXFAM:

*La aparición de esta nueva forma de medir la cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo causó profundas suspicacias entre las organizaciones de la sociedad civil, ya que ven en esta medida una amenaza para reemplazar la de AOD en el medio-largo plazo o, al menos, como una forma de maquillar las cifras de esfuerzo de los países donantes y esquivar el cumplimiento de compromisos internacionales como el de la Meta del 0,7.<sup>28</sup>*

---

26 Aguirre and Santander, "La nueva métrica de la financiación para el Desarrollo: El Apoyo Oficial Total Para El Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España."

27 Jorge Gutiérrez-goiria, Ignacio Martínez-martínez, y Natalia Millán-Acevedo, "Dentro o más allá de la Ayuda: El difícil Camino de la coherencia de políticas para el Desarrollo," *Iberoamerican Journal of Development Studies* 6 (2017): 26-49.

28 Véase. "Glosario", Portal de transparencia y vigilancia de la cooperación española. OXFAM Intermón. [www.realidaddelaayuda.org](http://www.realidaddelaayuda.org).



De igual forma, para Gutiérrez, Martínez & Millán:

*Se puede suponer así que la Agenda 2030 sea el fin de la existencia de vías paralelas entre el marco doctrinal sobre cooperación para el desarrollo discutido en el seno de la OCDE y los esfuerzos del CAD por reformar el sistema de ayuda desde una lógica de eficacia de la ayuda hacia una lógica de responsabilidad global.<sup>29</sup>*

Lo anterior implica que, la inclusión de esta nueva métrica, trae como novedad la importancia estratégica del sector privado en la movilización de recursos y flujos para el desarrollo, unido también a la integración de otros flujos que estaban separados de la medición de la AOD, tales como, el financiamiento climático y flujos financieros con porcentajes bajos de concesionalidad respecto a lo establecido por el CAD para el cómputo de AOD. En este mismo orden de ideas, los flujos financieros de proveedores oficiales de cooperación que no forman parte del CAD también estarían sujetos de computar como TOSSD.

Para Aguirre & Santander:

*Se considera que la arquitectura del AOTDS (TOSSD) descansará en dos grandes pilares: los flujos transferidos a los países en desarrollo (cross-border flows) y los dedicados a financiar los habilitadores del desarrollo y desafíos globales (development enablers and global challenges). No es claro todavía cómo se estimará este segundo componente, que en muchas ocasiones no dará lugar a transferencias efectivas de recursos a los países en desarrollo, pero el primer pilar se medirá de forma exclusiva atendiendo a la perspectiva del receptor, por lo que se referirá a flujos de naturaleza transfronteriza que llegan al país en desarrollo. Aunque la perspectiva que se adopte es la del receptor, la aportación de información para el reporte provendrá de los países proveedores de esos recursos (lo que afecta a los dos pilares constitutivos del AOTDS o TOSSD).<sup>30</sup>*

---

29 Jorge Gutiérrez-goiria et al., "Dentro o más allá de la ayuda: El difícil camino de la coherencia de políticas para el desarrollo," *Iberoamerican Journal of Development Studies* 6, no. 1 (2017): 26–49.

30 Aguirre y Santander, "La nueva métrica de la financiación para el desarrollo : El Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España."

Lo anterior implica que, el primer gran pilar pretende abarcar a todos aquellos flujos financieros y no financieros destinados al desarrollo, aun sin cumplir los niveles mínimos de concesionalidad de la AOD, ni de los canales, bilaterales o multilaterales en que se otorguen *desarrollo (cross-border flows)*, y el otro aspecto se refiere a todos aquellos flujos destinados a superar aquellos desafíos globales de competencia global, relacionados a los bienes públicos globales (*development enablers and global challenges*), por lo cual este nuevo concepto pretende acoger un amplio rango de actividades relacionadas con el desarrollo sostenible.

Un punto importante es que, esta nueva medida no pretende sustituir a la AOD, sino más bien, registrar de una mejor manera el alcance total de los esfuerzos de los donantes oficiales y los flujos financieros recibidos vinculados a propósitos de desarrollo. Para Dubois<sup>31</sup>, El CAD pretende que el TOSSD complemente la AOD recogiendo las nuevas tendencias del paisaje de finanzas internacionales del desarrollo que incluyen:

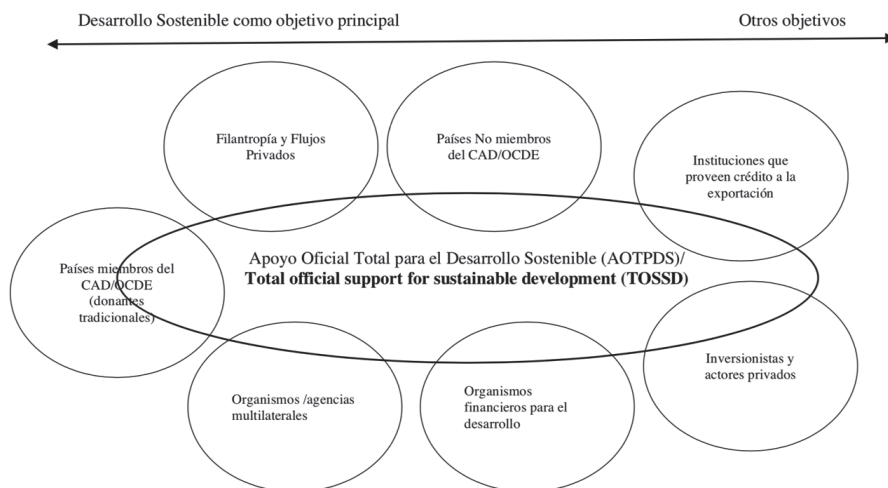
- i) el efecto apalancamiento/catalítico de AOD; es decir, la capacidad de impulsar otros recursos a partir de los flujos concesionales y de las donaciones;*
- ii) el uso de paquetes financieros mixtos (blended), es decir, las alianzas público-privadas y*
- iii) el uso de instrumentos para mitigar los nuevos riesgos en la cooperación al desarrollo.*

Como puede observarse en la figura 3, el nuevo marco TOSSD tendría una convergencia más amplia que la AOD, incorporando otras tipologías menos restrictivas.

---

31 Dubois, "TOSSD. La medición de la financiación al desarrollo cuestionada," 5.

**Fig. 3. Fuentes e instrumentos de financiamiento que deben incluirse en TOSSD y su marco de cobertura.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los lineamientos de OECD. “Measuring Total Official Support for Sustaining Development.” OECD, July (2016): 2015–18.

La figura anterior, muestra una serie de categorías que incluyen: agencias donantes del CAD, financiamiento bilateral concesional y no concesional; filantropía privada que proviene de fundaciones y ONG; proveedores soberanos no pertenecientes al CAD: proporcionados por economías emergentes y otros proveedores de cooperación Sur-Sur; instituciones de exportación y crédito; actores/inversores privados: inversión extranjera directa/otros flujos privados en términos de mercado; instituciones financieras de desarrollo: préstamos e inversiones en condiciones favorables y no concesionarias; organismos multilaterales: finanzas e inversiones en condiciones concesionarias y no concesionarias (incluidos los fondos proporcionados por organizaciones regionales y árabes).

## Consideraciones finales.

Si bien la nueva propuesta TOSSD, pretende la inclusión de flujos financieros entre donantes tradicionales, y proveedores emergentes, así como

instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y el sector privado, aún falta claridad sobre los principales desafíos existentes en la medición que se propone, como la doble contabilidad, o la poca vinculación de los sistemas nacionales de registro estadístico y las propias agendas de desarrollo nacionales.

A partir de lo anterior, se pueden señalar algunos aspectos en consideración.

- Aún falta claridad sobre la vinculación de un enfoque integrado de los TOSSD para fortalecer los medios de implementación de la Agenda 2030 a través de la asociación mundial para el desarrollo (ODS 17) y por consiguiente de un reconocimiento genuino y legítimo de Naciones Unidas como una métrica de carácter estandarizada del financiamiento para el desarrollo.
- La nueva métrica, propone facilitar el aprendizaje y el intercambio de buenas prácticas entre países en desarrollo sobre el acceso y la combinación de recursos externos de manera más efectiva, sin embargo, no se visualiza de qué manera se potenciaría esta premisa a partir del rol de los países en desarrollo y sus principales desafíos heredados de los ODM, como los altos niveles de desigualdad social, desempleo, seguridad social y concentración de la pobreza y vulnerabilidad.
- Por otra parte, la medición TOSSD pretende integrar a los nuevos países emergentes y con ellos, sus formas heterogéneas de registrar la ayuda financiera que transfieren en el marco de la cooperación Sur – Sur, sin embargo, es debatible el rol protagónico que puedan tener dichos países de renta media en el proceso de discusión y diseño de la nueva medición en referencia. Si bien para fines técnicos, la medida TOSSD es diferente – y más amplia- que la medida AOD, se corre el riesgo de generar dificultades estadísticas en su medición en lugar de una simplificación de los aportes de los diferentes socios para el desarrollo, considerando que, tradicionalmente

los criterios de la ayuda son definidos en los países donantes, dejando de lado las necesidades reales de los países receptores.

- Si bien, la nueva estadística de TOSSD, ofrece un escenario para abordar los desafíos mundiales y promover buenas prácticas, fomentando una mayor colaboración entre los socios de desarrollo que financian los ODS, parece dejar claro un mayor involucramiento del sector privado y su rol estratégico en la movilización de recursos financieros, lo cual permitiría que intereses económicos de dichos sectores puedan mermar el propósito de *impacto de desarrollo* de la movilización de dichos flujos financieros. Como bien lo sugiere Griffiths,<sup>32</sup> “(...) podría socavar los objetivos de ayuda, incentivar las inversiones privadas equivocadas y atribuir falsamente a los donantes una contribución a los bienes públicos universales.”

- La propuesta de TOSSD en términos más amplios no garantiza un aumento en la transferencia de flujos tradicionales de ayuda internacional, sino más bien pretende sumar flujos financieros con objetivos no necesariamente para el desarrollo – aunque tenga un impacto de desarrollo-, en un cesto que indirectamente registraría un aumento en los compromisos internacionales de financiamiento para el desarrollo, pero que realmente no implicaría un mayor compromiso del norte desarrollado al sur global. Como bien lo manifiesta Dubois,<sup>33</sup> “los TOSSD son simplemente una métrica para capturar los flujos de recursos más amplios y que se extienden más allá de los flujos de AOD.” Y que en algunos casos, “las acciones más que beneficiar solo al país receptor, se alineen mejor con el principio de mutuo beneficio de los países implicados; y prevé que, además de los intereses de desarrollo, las acciones aparezcan inspiradas por otro tipo de motivaciones de naturaleza comercial, cultural o política”.<sup>34</sup>

---

32 Griffiths, “El TOSSD a Debate : ¿ Es positivo el Apoyo Oficial Total Al Desarrollo Sostenible, la nueva medida de la OCDE.”

33 Domínguez y Albor, *Historia de La Cooperación Internacional Desde Una Perspectiva Crítica*, 69.

34 Aguirre and Santander, “La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: El Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España.”