

A stylized illustration in shades of blue and red depicting a group of people in a meeting or discussion. The figures are simplified, with some wearing hats or headgear. The background is a gradient of blue, and there are thick, flowing red and blue lines overlaid on the scene.

Eragin politikorako
eredu dokumentua

Documento marco
para la incidencia política



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA

COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

La cantidad destinada a Cooperación al Desarrollo en la Comunidad Autónoma Vasca

(Documento aprobado en la Asamblea General el 29 de junio de 2018)



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA
COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

www.ongdeuskadi.org



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

1. Origen de la ayuda oficial al desarrollo

El compromiso de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tiene su origen en la resolución de la XXV Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en 1970 y ratificada por los Estados miembro. En dicha Asamblea establecieron que cada país económicamente adelantado aumentara progresivamente su AOD hasta alcanzar, a más tardar en 1975, el 0,7% de su PNB a precios de mercado.

Las instituciones vascas comenzaron a destinar partidas económicas específicas para cooperación en el año 1985. Pero fue en 1994 cuando tras la crisis de los Grandes Lagos surgió el movimiento y la campaña 0,7 que supuso una movilización popular sin precedentes. La consecuencia fue que los gobiernos autonómicos y locales empezaron a destinar partidas presupuestarias a cooperación al desarrollo dando lugar a la cooperación descentralizada; si bien, la gran mayoría no lograron el objetivo de alcanzar siquiera el 0,7% de sus presupuestos.

El fenómeno de la cooperación descentralizada comenzó entonces con una importante evolución y crecimiento, donde diferentes niveles administrativos impulsaron la cooperación al desarrollo, realidad que fue revertida en casi todas las Comunidades Autónomas al irrumpir la crisis económica de 2010¹.

1.1. Definición de Ayuda Oficial al Desarrollo

A lo largo de los años se ha producido un debate sobre la definición de AOD y los criterios por los que una determinada partida económica debe ser considerada o no como cooperación. Este debate ha estado liderado en gran parte por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es esta organización internacional la que se ha encargado principalmente de la recopilación y publicación de los datos oficiales de la AOD proporcionados por los Estados donantes. Tanto organizaciones de la sociedad civil como otras organizaciones internacionales han reclamado históricamente una mayor participación en este debate, y han ejercido un importante papel de monitoreo de las y de revisión crítica de los criterios estadísticos.

El CAD define la AOD en los siguientes términos: *Se define la Ayuda Oficial al Desarrollo como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista*

1 Entre 2011 y 2014 la AOD de las CCAA cayó un 43%. Oxfam Intermón, La Realidad de la Ayuda 2017. Disponible en: <www.realidadayuda.org>.

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

Con el ánimo de reducir el ámbito de interpretación subjetiva, los Estados acordaron criterios específicos sobre lo que cuenta y lo que no cuenta como AOD en materia de ayuda militar, mantenimiento de la paz, policía civil, programas sociales y culturales, asistencia a personas refugiadas, energía nuclear, investigación y antiterrorismo. La Secretaría de Estadística del CAD es el principal órgano de consulta al que se pueden dirigir los Estados para dirimir si un gasto se pueda contabilizar o no como AOD.

1.2. Una nueva propuesta de medición

El panorama general de la cooperación está cambiando rápidamente. Se multiplican los actores públicos y privados que intervienen en acciones de cooperación que podrían ser contabilizados como AOD (incluyendo la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la de las grandes fundaciones filantrópicas) y las acciones de cooperación orientadas a fines globales que no identifican una población destinataria específica. Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en septiembre de 2015 en la Agenda 2030 tienen implicaciones estadísticas debido fundamentalmente a la identificación de bienes públicos globales. Desde 2014, el CAD está trabajando en un nuevo instrumento de medición de la AOD, denominado TOSSD (apoyo oficial total para el desarrollo sostenible) por sus siglas en inglés, que pretende recoger el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible. De momento, las organizaciones de la sociedad civil estamos participando en esta discusión desde la premisa de que esta nueva herramienta de medición no debe utilizarse para maquillar acciones, ni inflar las cifras con el objetivo de acercarse más a unos compromisos de financiación (incluida la meta del 0,7%) que pocos países han logrado honrar a lo largo de estos más de 60 años de historia de la AOD.

2. Qué hacen las instituciones vascas

Desde sus inicios, las instituciones públicas vascas han sido referente en el Estado en cuanto a presupuestos aportados a la cooperación al desarrollo, siendo el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el primero que destinó el 0,7% de su presupuesto a

cooperación. Lamentablemente, esta evolución ha cambiado, ya que las instituciones vascas han reducido un 17% los fondos desde el año 2009².

Actualmente, más de 70 instituciones de la CAV destinan alguna partida de su presupuesto a cooperación al desarrollo³, pero aquella está calculada sobre diferentes referencias (presupuestos de gastos, de ingresos propios, combinaciones de distintas partidas, etc.)⁴. En algunos casos están basados en la autonomía de gestión para evitar la duplicidad en la contabilización (por ejemplo, los ayuntamientos calculan el 0,7% sobre su presupuesto propio, dado que parte de fondos los reciben por medio de transferencia de otras administraciones públicas). A este dato hay que sumar la dificultad que en ocasiones existe para tener acceso a las cifras que manejan las instituciones públicas, datos que deberían ser accesibles de forma ágil, precisa y fácilmente comprensibles.

3. Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo

La Ley Vasca 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo aprobada en el Parlamento Vasco, en su disposición adicional segunda dice: *Sin perjuicio de avanzar en el cumplimiento del 0,7% sobre el producto nacional bruto en coordinación con el resto de las administraciones públicas, la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca incrementará progresivamente las aportaciones destinadas a la cooperación para el desarrollo y a la solidaridad internacional, de forma que constituyan el 0,7% sobre el gasto total consignado en los Presupuestos Generales para el año 2012.*

Por tanto, la Ley contempla un objetivo a largo plazo: alcanzar entre las instituciones vascas el 0,7% del PIB; y un objetivo intermedio para ir acercándose progresivamente al anterior: llegar en 2012 al 0,7% del gasto total de los Presupuestos Generales. Se menciona el Producto Interior Bruto (PIB) porque el Eustat no calcula todavía el PNB de la CAV, que es la referencia internacional para el cálculo del 0,7%.

2 En 2009 las instituciones vascas destinaron a cooperación unos 78 millones de euros en 2009, mientras que en el 2018 se han presupuestado 65 millones.

3 Análisis de la cooperación pública vasca 2011-2014. Una mirada a la cooperación descentralizada, Coordinadora de ONGD Euskadi. Disponible en: <www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion_view.php?id=165&categoria=4&pagina=1>.

4 Para profundizar más al respecto consultar el estudio De la Fuente Pereda, Noemí y González Martín, Miguel (2007), *Zenbakiez Haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate*, ALBOAN. Disponible en: <www.alboan.org/portal/documentos.asp?id=65>.

En cualquier caso, en el año 2018, fecha de elaboración del presente documento, el Gobierno Vasco todavía no ha cumplido con este parámetro de la Ley.

4. Cómo calcula la Coordinadora de ONGD de Euskadi el porcentaje destinado a Cooperación al Desarrollo⁵

4.1. Fórmula sobre los presupuestos

Con objeto de disponer de una fórmula homogénea para todas las administraciones públicas de la CAV que permita análisis comparativos, nos basamos en la Ley Vasca que establece como fórmula intermedia, para ir avanzando hacia el objetivo final del 0,7% del PIB, la referenciada al "gasto total de los presupuestos generales". En estos, según los decretos en los que se aprueban los presupuestos generales de cada año, se incluyen el presupuesto de la Administración de la CAV, de sus organismos autónomos, de sus entes públicos de derecho privado, de sus sociedades públicas, de sus fundaciones del sector público, del consorcio del sector público y de EITB. Aplicamos esta fórmula intermedia también a escala foral y municipal.

Utilizamos, por tanto, como fórmula común a todas las administraciones de la CAV, para el cálculo del porcentaje de la cantidad destinada a cooperación al desarrollo la referenciada a los presupuestos consolidados propios totales de gastos.

- *Numerador o dividendo*: es el monto de la AOD que corresponde al presupuesto de la institución incluyendo sus organismos autónomos, en el que se incluyen los gastos del personal directo destinado a cooperación (capítulo 1), gastos corrientes (capítulo 2) y transferencias o subvenciones corrientes (capítulo 4) y en algunos casos transferencias de capital (capítulo 6), si las hubiera.

Si alguna institución tuviese el personal de cooperación compartido con otros servicios y no tuviera una partida de personal específica de cooperación, se solicitará a la institución la relación de dicho personal compartido, su coste y la dedicación establecida a cada servicio. En caso de no disponer de dicha relación, se realizará un reparto proporcional del gasto total de personal del departamento a cada servicio en función de los presupuestos de cada trabajador o trabajadora. En base a esos datos se obtendrá el coste de personal asignado a cooperación.

El mismo procedimiento se haría si se tuviese el capítulo 2 de gastos corrientes compartidos.

5 Todos los conceptos que aparecen en este capítulo están explicados en el anexo I del documento.

- *Denominador o divisor*: es el presupuesto consolidado propio total de gastos.
 - Consolidado: incluyendo los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles públicas, las fundaciones y consorcios públicos y cualquier otra entidad que esté incluida en los Presupuestos Generales de la institución.
 - Propio: el de la institución una vez deducidos los compromisos institucionales, si los hubiera, como es el caso de las tres diputaciones.
 - Total: todos los gastos, es decir, los 9 capítulos del presupuesto económico (corrientes 1 al 5, de capital 6 y 7 y financieros 8 y 9).

Utilizar el presupuesto consolidado refleja la realidad del gasto total que gestiona cada institución, a diferencia del propio o de la administración general que distorsiona el análisis comparativo en función de la política de gestión descentralizada diferente que tenga cada institución, es decir, del número de entidades públicas dependientes que haya creado.

Con respecto a las diputaciones, según el modelo vasco de financiación, la hacienda vasca se organiza en tres niveles: la Hacienda General del País Vasco, las tres forales y las locales. Las haciendas forales realizan el ejercicio más fuerte de recaudación, al ser ellas las que gestionan los ingresos derivados del Concierto Económico⁶. Estos ingresos, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuyen entre la Hacienda General del País Vasco y las haciendas forales de los territorios históricos. Esto supone cerca del 90% de los ingresos generales del País Vasco. Además, son las encargadas de financiar parte de los ingresos de los municipios (casi la mitad), en base a las facultades de tutela financiera que les corresponden sobre éstos.

Los ingresos restantes de las respectivas haciendas se consideran de libre disposición para la financiación de los servicios y competencias propios de dichas instituciones.

Debido a este carácter recaudador y distribuidor de las diputaciones, resultaría desproporcionado aplicar el 0,7% sobre el presupuesto consolidado total, por lo que utilizamos como referencia el presupuesto propio consolidado.

6 Ley 27/1983 de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

4.2. Fórmula sobre el PIB

Como bien señala la Ley 1/2007 y así lo hemos manifestado desde la Coordinadora de ONGD Euskadi a partir del *Estudio de la Cooperación Pública en Gipuzkoa 2005-2007*, la fórmula de cálculo referenciada a los presupuestos de cada institución es un paso para avanzar entre todas las administraciones vascas hacia el objetivo del 0,7% del PNB de la CAV, como establecen los compromisos internacionales.

En el libro *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate*, desde ALBOAN se ofrece una metodología de cálculo que podría servir de punto de partida para que, en la Comisión Interinstitucional de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, las distintas administraciones públicas que intervienen en la CAV lleguen a un acuerdo para establecer una fórmula de reparto de responsabilidades y de cantidades de cooperación al desarrollo a destinar por cada una de ellas para conseguir, entre todas, el 0,7% del PIB de la CAV, hasta que se disponga de su Renta Nacional Bruta.

A diferencia de otras comunidades autónomas, la peculiaridad de la CAV de disponer del sistema de cupo con el Estado facilita el cálculo del porcentaje sobre el PIB y el reparto de responsabilidad entre las administraciones públicas de la misma.

Este acuerdo es apremiante, ya que, aplicando la fórmula que propone ALBOAN en su investigación, el porcentaje destinado a cooperación en la CAV sobre el PIB se sitúa en la actualidad alrededor del 0,15%. Este porcentaje que pone en cuestión la imagen de Euskadi solidaria que transmitimos y nos deberían preocupar sobremanera tanto a las instituciones vascas como a nuestro sector, ya que sitúan a la CAV en niveles similares a los del Estado y a países como Grecia, Estonia o Eslovenia, y muy lejos de la media europea. Según Aidwatch, en 2017 fueron 5 los países que alcanzaron la meta del 0,7%: Dinamarca, Luxemburgo, Suecia, Reino Unido y, por primera vez, Alemania⁷. Si bien se admite el incremento en un 27% de la AOD de la UE, (también se revela el preocupante incremento de ayuda inflada por la que se disfrazan de ayuda a personas refugiadas o alivio de deuda como AOD).

7 <<https://concordeurope.org/2017/10/17/aidwatch-report-2017/>>.

5. Cómo analiza la Coordinadora de ONGD de Euskadi la composición del presupuesto de Cooperación al Desarrollo

Tan importante como la cantidad total destinada a cooperación al desarrollo, es la distribución de la misma en los distintos capítulos y partidas presupuestarias que la componen.

La cantidad total depende más de los repartos internos entre departamentos y del papel que tenga el de Hacienda para definir los criterios de reparto de los Presupuestos Generales de la entidad. Sin embargo, la distribución de la cantidad total destinada a cooperación para el desarrollo entre los capítulos y las partidas presupuestarias que componen ese presupuesto depende, casi totalmente, del propio servicio de cooperación y de la dirección del departamento del que dependa.

Como las instituciones públicas están apostando por la puesta en marcha de los presupuestos participativos, una clara línea de trabajo en ese sentido sería decidir conjuntamente entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil la composición del presupuesto de cooperación en aras a una mayor corresponsabilidad en las políticas en cooperación al desarrollo.

Para ello, utilizamos un cuadro de la *composición inicial del presupuesto de cooperación* que se describe en el Anexo II, donde se reflejan los conceptos ordenados según la clasificación económica del presupuesto, pero agrupados por subgrupos. Con objeto de homogeneizar el análisis, a este cuadro le realizamos una serie de ajustes y reclasificaciones, y así obtenemos el cuadro de *composición reclasificada del presupuesto de cooperación*.

De este cuadro obtenemos una serie de porcentajes e indicadores que, analizados en su evolución, permiten fijar criterios de objetivos a corto y largo plazo en cada uno de ellos, que son los que deberíamos decidir conjuntamente entre la administración y las organizaciones de la sociedad civil.

6. Qué demandamos a las instituciones

- *Coordinación.* Por una parte, se necesita mayor coordinación para lograr uniformidad de los sistemas de cómputo que permita comparar los datos entre instituciones. Por otra, coordinación para definir de manera consensuada el criterio de reparto de responsabilidades entre los distintos niveles administrativos que permita alcanzar en el menor tiempo posible, tal y como establece la Unión Europea⁸, el 0,7% del PIB. Sabemos que el reto es grande, por ello durante un periodo de tiempo proponemos que las instituciones utilicen los dos porcentajes, uno sobre su presupuesto consolidado propio total, y otro sobre el PIB de la CAV.
- *Planificación.* Aplicación del criterio del presupuesto total propio consolidado como un paso intermedio y establecimiento de un calendario para contribuir, en los plazos previstos con la parte que le corresponda a cada institución del 0,7% del PIB a alcanzar de manera conjunta.
- *Participación y corresponsabilidad.* Pensamos que, en consonancia con el desarrollo de los presupuestos participativos por parte de muchas instituciones públicas, sería muy lógico y conveniente negociar y consensuar entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, la composición del presupuesto de cooperación, en aras a una mayor corresponsabilidad en el diseño y ejecución de la propia política.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* Creemos imprescindible la existencia de información pública y actualizada de las contribuciones a la cooperación al desarrollo (presupuestadas y ejecutadas) de las administraciones, que permita realizar evaluaciones de las mismas. Es imprescindible, además, asegurar el acceso de la ciudadanía a los documentos y datos públicos de forma ágil y entendible.

8 Reunión del Consejo Europeo en Barcelona, marzo de 2002, donde se acordó que los Estados miembro de la UE alcanzarían de forma individual, al menos el 0,33% de la Renta Nacional Bruta y el 0,51% del PIB para 2010.

ANEXO N° 1 (*conceptos legales del ámbito presupuestario*)

Presupuestos de las administraciones públicas vascas

Conceptos

Presupuesto administrativo

Cuyo objetivo es controlar legalmente la actividad administrativa del gobierno.

Clasificación

- *Económica*: según la naturaleza económica de los ingresos y gastos públicos.
- *Funcional*: basada en la naturaleza de las funciones públicas a realizar.
- *Orgánica*: refleja la unidad orgánica a la que se asigna el gasto, así como el órgano de gestión al que se atribuyen los créditos consignados en cada partida presupuestaria. Es potestativa y basada en norma particular de cada entidad.

La partida presupuestaria

Constituye la unidad presupuestaria mínima, a la que referir las respectivas consignaciones de gastos o créditos.

Conjunción de, cuanto menos, la clasificación funcional y la económica.

Mínimo formada por seis cifras hasta, 10 inclusive.

Vinculaciones presupuestarias

Se indican en la Bases de Ejecución del Presupuesto.

Clasificación económica

Según la naturaleza económica de los ingresos y gastos públicos

Niveles:

Obligatorios y cerrados: capítulos (1 dígito), artículos (2 dígitos), conceptos (3 dígitos)

Voluntario y abierto: subconceptos (2 dígitos más)

Gastos corrientes

Capítulo 1: Gastos de personal.

Capítulo 2: Gastos de bienes corrientes y servicios.

Capítulo 3: Gastos financieros.

Capítulo 4: Transferencias corrientes.

Capítulo 5: Se deja abierto.

Gastos de capital

Capítulo 6: Inversiones reales.

Capítulo 7: Transferencias de capital.

Gastos financieros

Capítulo 8: Activos financieros.

Capítulo 9: Pasivos financieros.

- **Presupuesto general:** integra los presupuestos de la institución y de todas las entidades, organismos autónomos, sociedades y fundaciones de todo tipo en las que participa la institución.
 - *General total:* integra el total de los capítulos del 1 al 9 de dichos presupuestos sin disminuir los ajustes, eliminaciones y reclasificaciones de operaciones internas entre la institución y sus organismos autónomos, sociedades y fundaciones.
 - *General consolidado:* integra el total de los capítulos del 1 al 9 de dichos presupuestos disminuyéndolo con los ajustes, eliminaciones y reclasificaciones de operaciones internas entre la institución y sus organismos autónomos, sociedades y fundaciones.

En el caso de las diputaciones forales el consolidado propio es la cantidad resultante de deducir de su General consolidado los compromisos institucionales (Cupo al Estado, aportación a la CAV, Fondo foral de financiación municipal, aportación a Juntas Generales).

- *Presupuesto propio:* es el correspondiente a la institución sin tener en cuenta los presupuestos de todas las entidades, organismos autónomos, sociedades y fundaciones de todo tipo en las que participa la institución.

En el caso de las diputaciones forales tampoco se tienen en cuenta los Compromisos Institucionales (Cupo al Estado, aportación a la CAV, Fondo foral de financiación municipal, aportación a Juntas Generales).

Está formado por:

- *Carga financiera*: es la suma de los capítulos 3 Gastos Financieros y 9 Pasivos Financieros.
- *Presupuesto propio de gestión o presupuesto de gestión ordinario*: es la cantidad restante al deducir la Carga financiera del presupuesto propio.

En las distintas instituciones el presupuesto propio se denomina:

- *Gobierno Vasco*: de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi
- *Diputación Foral Araba*: de la Diputación Foral
- *Diputación Foral Bizkaia*: de la Diputación Foral
- *Diputación Foral Gipuzkoa*: de la Administración Foral
- *Ayuntamiento Bilbo*: de la Entidad Municipal
- *Ayuntamiento Donostia*: del Ayuntamiento
- *Ayuntamiento Gasteiz*: de la Entidad Local