

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2018

Análisis

Abril de 2018

La Ayuda Oficial al Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado 2018

Solo un 0,22% de la Renta Nacional Bruta para poner en marcha el V Plan Director

1 | INTRODUCCIÓN

Por segundo año consecutivo, la tramitación de los PGE 2018 ha tenido un calendario extraordinario. El Gobierno ha presentado el 3 de abril en el Congreso el anteproyecto de ley y el 9 de abril el informe "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2018". Con ambos documentos **Coordinadora realiza todos los años un análisis de la cooperación en los presupuestos** con el objetivo de evaluar la dirección de dicha política e informar a la ciudadanía del grado de cumplimiento del país con los compromisos internacionales y de fomentar este debate en el proceso presupuestario.

En los PGE 2018 constatamos que el gobierno frena la degradación del sistema de cooperación de los últimos ejercicios, pero posterga su recuperación. La propuesta de iniciar el V Plan Director con € 2.602 millones – un esfuerzo de ayuda del 0,22% de la renta nacional bruta (RNB) – **implica alejarse de la ruta del 0,4% al final de la legislatura**. De tal forma que, si proyectamos el incremento propuesto, tardaríamos 15 años en alcanzar el 0,4%. Además, Coordinadora alerta de cómo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) sigue teniendo un papel devaluado dentro del sistema, de la excesiva apuesta por el [FONPRODE](#) reembolsable¹ – instrumento que lleva 3 años de infra-ejecución – y por el estancamiento o crecimiento pírrico de instrumentos los canalizados a través de las ONGD o la ayuda humanitaria.

Constatar que los PGE 2018 **no cumplen correctamente con su labor informativa** de mostrar la voluntad del gobierno en la política de cooperación. Sirvan como ejemplo las partidas destinadas a ONGD y el propio FONPRODE. Es fundamental que los presupuestos reflejen de forma fidedigna la voluntad del gobierno para poder cualificar el debate político que antecede a la aprobación presupuestaria.

Por último, estos presupuestos se presentan bajo el [mantra](#) de ser "los más sociales de toda la democracia". Sin embargo, los [análisis](#) muestran que estamos en los niveles más bajos de los últimos años, con € 4.500 millones menos en educación y sanidad, un tercio de los recursos en vivienda, 6,7% menos en dependencia y un 52% menos en cooperación respecto a 2011. Esto debe [revertirse](#) si se quiere cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹ Fondo de Promoción del Desarrollo, principal instrumento de la cooperación financiera que se divide en préstamos, inversiones en vehículos financieros, el Fondo para Concesiones de Microcréditos y donaciones.

2 | INICIO DEL V PLAN DIRECTOR SIN LOS RECURSOS NECESARIOS

Según el informe sobre "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2018", presentado en las Cortes el 9 de abril², la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española alcanzará en 2018 los 2.602 millones de euros, el 0,22%. En términos absolutos significa 151 millones de euros más que lo presupuestado en 2017 (€ 2.450 millones / 0,21%), o un incremento del 6,2% que es superior al propio crecimiento de la RNB (3,5%).

¿Qué representa este incremento del presupuesto de cooperación? Es importante contextualizarlo a la luz de cuatro elementos:

1. El esfuerzo de ayuda oficial ejecutada lleva por debajo del 0,2% desde 2012³. Es una línea roja de carácter simbólico, pues es el mínimo exigido a los países por parte de la OCDE para pertenecer al club de donantes. Recordemos que, de los países de la UE-15, solo España (0,19%), Portugal (0,18%) y Grecia (0,16%) no alcanzaron dicho umbral en 2017, situándose la media de la UE en 0,49%⁴.
2. Al ritmo de crecimiento propuesto se necesitarán 15 años para alcanzar el 0,4% RNB, consenso establecido por todos los [grupos políticos](#) en el Congreso y por todos los [actores sociales](#) del sistema de cooperación. Coordinadora calculó que para estar en la senda del 0,4%, el gobierno debería haber presupuestado un 0,3% o 3.600 millones de euros, es decir, 1.000 millones de euros más de los que hay encima de la mesa⁵.
3. En los últimos tres años 1 de cada 5 euros presupuestados no se gastaron, en su mayor parte por la falta de operaciones aprobadas por el FONPRODE. Si se sigue esta tendencia de infra ejecución, la probabilidad de no superar el 0,20% es bastante plausible.
4. La AOD española viene de situarse en 2016 a la cabeza de la ayuda inflada o no genuina⁶ en Europa, tal y como señala el [informe Aidwatch](#) de Concord.

El gobierno estrena un V Plan Director confirmando la falta de compromiso con la recuperación de la política de cooperación que le hizo [perder todos los apoyos para su aprobación](#). Además de relegar al país al incumplimiento de las recomendaciones internacionales⁷, la falta de recuperación de la Cooperación se constituye en un elemento especialmente crítico en el año en que se pretende afrontar el **Examen Nacional Voluntario en el Foro Político de Alto Nivel**, en julio de este año. Recordemos que la firma de la Agenda 2030 supuso la renovación del compromiso con el 0,7%⁸. En este sentido, resulta un ejercicio de optimismo infundado que el primer borrador del Plan de Acción – documento de avance de la implementación de la Agenda 2030 en nuestro país – considere el "Plan Director de la Cooperación Española" una política palanca para la implementación de los ODS en nuestro país.

² Según establece la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, dicho informe debería presentarse conjuntamente con el Proyecto de Ley de los PGE, para facilitar un análisis detallado y a tiempo de las cifras.

³ En 2016 el esfuerzo de ayuda alcanzó el 0,33% debido a una operación puntual de cancelación de deuda con Cuba. Sin dicha operación el esfuerzo se situó en el 0,16%.

⁴ [ODA detailed summary – OECD | CAD](#)

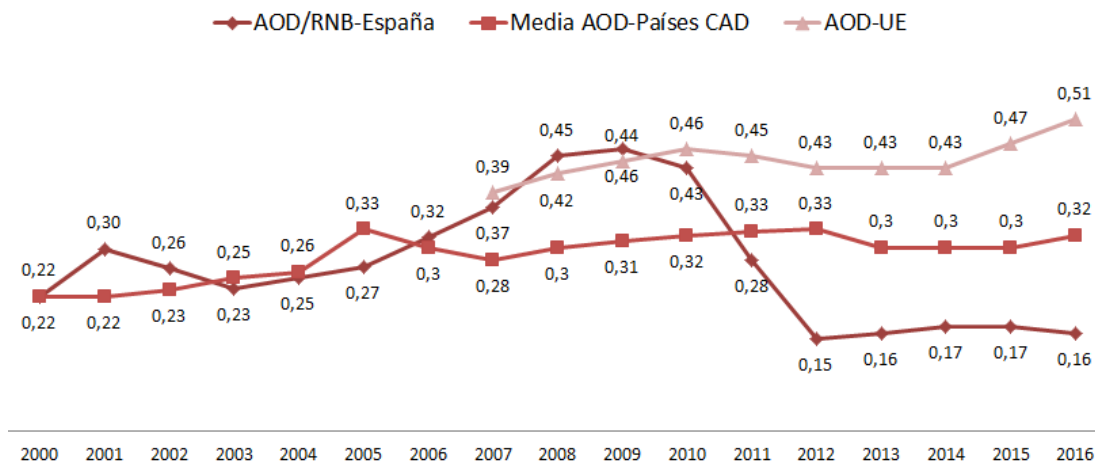
⁵ Una presentación con la propuesta de Coordinadora de recuperación de Cooperación en los PGE2018 [aquí](#).

⁶ Para tener una imagen más precisa de la cooperación al desarrollo de la UE, es necesario distinguir qué parte de los presupuestos de ayuda están dedicados a la reducción de la pobreza y a apoyar a los países y personas que viven con mayores necesidades y cuáles se dedican a cubrir costes domésticos. Para ayudar a realizar esta distinción, CONCORD ha desarrollado el concepto de "ayuda inflada" o "no genuina", que permite explicar y calcular la AOD no orientada genuinamente a alcanzar el objetivo del desarrollo para las personas de los países socios. En definitiva, la "ayuda inflada" se refiere a todos los flujos financieros que – aun pudiendo ser reportados por los donantes como ayuda, según las normas actuales del CAD de la OCDE – no contribuyen genuinamente al desarrollo.

⁷ [Recomendación del CAD, de la OCDE, en 2016](#).

⁸ "Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus respectivos compromisos, 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". Artículo 51 de la Declaración final de la Tercera Cumbre sobre la Financiación del Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba adoptada por España el 16 de julio de 2015.

Evolución del esfuerzo de ayuda (AOD/RNB%) presupuestado en España



Nota: en el año 2016 no se contabiliza la operación puntual de cancelación de la deuda cubana.

3 | ANÁLISIS EN DETALLE

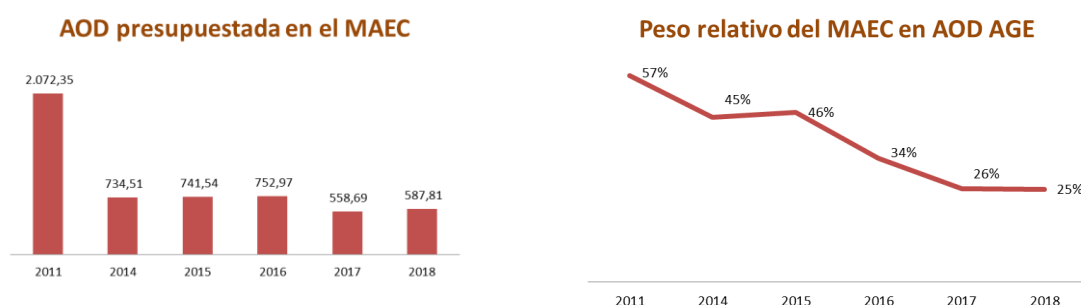
1) Incremento de la AOD presupuestada en todos los niveles de la administración pero todavía muy lejos de alcanzar el nivel pre-crisis y de la senda del 0,4% al final de la legislatura. La Administración General del Estado (AGE) incrementa los recursos en € 136,59 millones (6,2%), las Comunidades Autónomas (CC.AA) € 11,45 millones (6,5%) y las Entidades Locales € 2,41 millones (2,8%). Con dichos incrementos presupuestarios, y en el caso de que se ejecutara todo lo presupuestado, apenas se alcanzaría el 49% de los recursos que había antes de la crisis en el caso de la AGE, el 41% en las CC.AA y el 60% en las EE.LL.

2) La distribución entre cooperación "centralizada" y "descentralizada" permanece prácticamente inalterada, con un 89% de los recursos del sistema de AOD presupuestados en el primero y un 11% en el segundo.

	HISTÓRICO					ACTUAL		COMPARACIÓN	
	2011	2014	2015	2016	2017	2018	% 2018 Total	Evolución 17/18	
MAEC	2.072,35	734,51	741,54	752,97	558,69	587,81	25,4%	29,12	5,2%
AECID	872,03	227,84	230,78	229,13	228,00	237,54	10,3%	9,54	4,2%
SECIPI				405,00	228,35	228,42	9,9%	0,07	0,0%
Otros				118,84	102,34	121,85	5,3%	19,51	19,1%
MINHAP	1.493,15	775,74	777,52	947,23	989,00	1.081,36	46,7%	92,36	9,3%
MINECO	3,42	74,32	58,53	486,49	372,33	423,84	18,3%	51,51	13,8%
MEYSS					232,00	203,77	8,8%	- 28,23	-12,2%
Otros ministerios	98,32	41,04	18,15	32,13	25,93	17,76	0,8%	- 8,17	-31,5%
Total AGE	3.667,24	1.625,61	1.595,74	2.218,82	2.177,95	2.314,54	88,96%	136,59	6,3%
CCAA	600,32	121,37	134,83	112,64	177,18	188,63	7,25%	11,45	6,5%
EELL		58,00	58,00	55,83	86,59	89,00	3,42%	2,41	2,8%
Universidad	9,78	10,00	9,00	9,00	9,00	9,70	0,37%	0,70	7,8%
Otros agentes	610,10	189,37	201,83	177,47	272,77	287,33	11,04%	14,56	5,3%
TOTAL AOD	4.277,34	1.814,98	1.797,57	2.396,29	2.450,72	2.601,87	100%	151,15	6,2%

Millones de euros

3) **El MAEC recupera recursos de AOD por valor de € 29,12 millones (5,2%)**, con 9,54 millones (4,2%) de incremento en la AECID y 19,51 millones (19,1%) en otras instituciones. La Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe (SECIPIC) mantiene los mismos recursos presupuestados que en PGE 2017. En general, el incremento de recursos es algo esperado en un contexto de crecimiento –lo que incrementa automáticamente las contribuciones a la UE–, pero que es a todas luces insuficiente para recuperar lo perdido e insuflar dinamismo al recién aprobado Plan Director. Para alcanzar el 0,4% al final de la legislatura, meta asumida por todos los grupos parlamentarios en una proposición no de ley aprobada (PNL 161/002620) a finales del 2017, Coordinadora calcula que la AOD MAEC tendría que alcanzar los 850 millones en 2018.



4) Por otro lado, **los PGE 2018 no otorgan al MAEC un mayor protagonismo en el conjunto del sistema**. Este ministerio sigue gestionando el 25,6% de los recursos, lo que consolida uno de los principales rasgos de la cooperación en la “era Rajoy”: el Ministerio responsable de la dirección de la política de cooperación, según lo establecido en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, y único ministerio que cuenta con una Agencia especializada, mantiene un peso específico secundario en la asignación de los recursos presupuestados en el conjunto del sistema. Este es un factor que pone en serio riesgo la calidad de la Ayuda, su orientación a la erradicación de la pobreza y la voluntad de recuperación de los niveles de AOD que corresponden a España por su posición económica.

5) **El gasto para personas refugiadas en España se sitúa en el 8,71% de la AOD de la AGE⁹**. La previsión de gasto para las personas refugiadas en 2018 se sitúa en € 201,6 millones – 13% menos que en los PGE 2017, cuando se presupuestaron € 232 millones – en el presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). El 14% de cumplimiento de los compromisos acogida a personas reubicadas y reasentadas por parte del gobierno en 2017, la falta de ambición en esta materia y los resultados de la externalización de fronteras pueden estar por detrás de dicha disminución. Como Coordinadora ha [explicado](#), la dotación presupuestaria para ayuda a los refugiados es algo totalmente necesario y debería realizarse con fondos adicionales. Sin embargo, su consideración como Ayuda al Desarrollo es cuestionable ya que son fondos que permanecen en nuestro país y no contribuyen a la erradicación de la pobreza y la desigualdad los países más empobrecidos.

Sigue llamando la atención un año más como este enorme volumen de AOD presupuestado para los gastos destinados a la acogida de personas refugiadas en España contrasta con la situación raquítica a nivel de la AGE de la **Ayuda Humanitaria** a los países donde se producen las catástrofes y

⁹ El CAD permite contabilizar como AOD algunos gastos de atención a personas refugiadas realizadas durante el primer año de acogida dentro en el país de recepción. Las ONGD europeas representadas en Concord y la propia Coordinadora se han opuesto a este planteamiento – la coordinadora publicó el artículo “[Migración y Ayuda al Desarrollo: juntas pero no revueltas](#)” –, entendiendo que los recursos necesarios que los estados deberían tener e incrementar para cumplir con sus compromisos en materia de acogida en los países donantes no deberían contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo. La ayuda a personas refugiadas ejecutada dentro de nuestras fronteras fue de 29 millones en 2015 y 32 millones en 2016.

conflictos: se pasa de 17 (PGE 2017) a 19 millones (PGE 2018), cuando hace 10 años (2008) la ayuda humanitaria era de 350 millones.

6) **Las contribuciones obligatorias suponen cerca del 65% del total de la AOD.** Más de la mitad del presupuesto de AOD para 2018 lo componen contribuciones obligatorias a la Unión Europea (adscritas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MIHAP) por valor de € 1.081 millones, y contribuciones obligatorias a los Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo (OFIMUDES) de los que formamos parte (adscritas al Ministerio de Economía-MINECO) por valor de € 423,84 millones. El peso anómalo que ha alcanzado la cooperación multilateral obligatoria en el conjunto de la Ayuda es el resultado de los sucesivos años de recortes presupuestarios en el MAEC, donde las contribuciones obligatorias tienen un peso residual.

¿Brotos verdes en el MAEC?

7) **El MAEC aumenta su presupuesto por programas de 1.500,58 millones a 1.558,96 millones, un crecimiento de € 58,3 millones (4%) respecto a PGE17.** El programa de cooperación del MAEC supone el grueso de dicho aumento con € 41,2 millones, incrementando recursos en un 8% entre los PGE 2017 y los PGE 2018 (de 509 millones a 551 millones). Es el primer incremento significativo después de 6 años de estancamiento.

Comparativa Programas MAEC. Miles de euros									Dif. 2018/2017		
Programas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Abs.	%	
141M	Dirección y servicios generales de asuntos exteriores	89.674	79.898	77.449	75.999	67.708	64.429	63.489	64.411	922	1,4%
142A	Acción del Estado en el Exterior	504.336	761.315	764.171	669.976	676.506	736.539	780.434	791.917	11.483	1,6%
142B	Acción Diplomática ante la UE	24.027	22.774	21.044	21.251	21.301	21.249	20.303	21.244	941	4,4%
143A	Cooperación para el Desarrollo	1.971.479	678.936	519.032	494.027	516.477	515.085	509.940	551.184	41.243	8,0%
144A	Cooperación, promoción y difusión cultural	114.945	104.184	87.219	114.483	118.925	119.471	124.524	128.317	3.793	3,2%
467G	Investigación y desarrollo de la sociedad de la información	3.782	2.203	2.252	1.920	1.940	1.950	1.887	1.887	0	0,0%
Total		2.708.243,00	1.649.309,15	1.471.166,91	1.377.656,16	1.402.856,79	1.458.723,19	1.500.576,34	1.558.959,08	58.382,74	4,0%

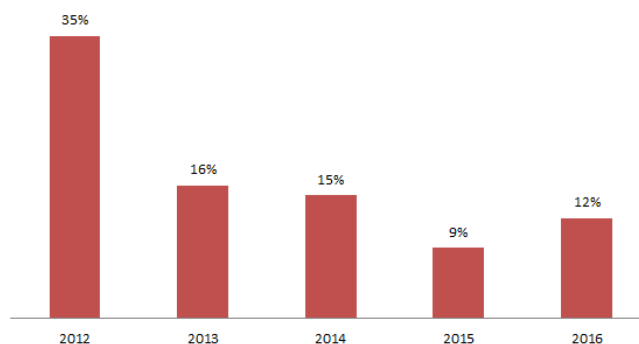
8) La explicación del incremento de este programa está en la AECID, que experimenta un crecimiento del 16% pasando de 281 millones a 325,9 millones. Se trata del mayor incremento de los últimos 7 años y como veremos en el próximo punto está motivado principalmente por el incremento de la cooperación delegada (CD).

9) Dentro del programa de cooperación del MAEC el otro gran rubro es el presupuesto de la **SECIPIC**, que apenas experimenta cambios.

10) El **FONPRODE** tiene los mismos recursos presupuestados que el año pasado: € 199 millones. Este fondo ha sufrido una enorme infra-ejecución en los últimos ejercicios lo que cuestiona profundamente la necesidad de la dotación presupuestaria propuesta, máxime cuando existen instrumentos infradotados dentro del sistema. El FONPRODE ha ido perdiendo en los últimos ejercicios el componente donación, constituyéndose en su totalidad por fondos de carácter reembolsable, por lo tanto generadores de deuda externa para los países receptores de los mismos. La reforma del FONPRODE aprobada el 22 de abril de 2014, elimina el límite máximo del 5% del total de la AOD destinada a estas operaciones y no recoge una nueva cuota máxima. Cabe recordar la consideración que el Consejo de Cooperación realizaba en el punto 9 del informe sobre la reforma del FONPRODE: *"El consejo considera que sería conveniente que, como se establecía en la norma constitutiva de FONPRODE, el gobierno fije una cuota máxima para la cooperación reembolsable correspondiente a*

este instrumento en el total de la AOD bruta comprometida durante el periodo de vigencia de cada Plan Director¹⁰.

Grado de ejecución presupuestaria del FONPRODE



	2012	2013	2014	2015	2016
1.- Desembolsos	95,4	40,2	35,6	20,5	24,6
2.- AOD (meta Fonprode) (desembolsos) (+ reembolsos)	50,59	-6,1	-51,4	-104,3	-60
3.- Presupuesto	275,2	245,2	235,2	235,2	199,2
4.- % ejecución (1/2)	35%	16%	15%	9%	12%

En millones de euros

11) La **FIIAP** recupera aliento y pasa de 1 millón a 2,4 millones después del enorme recorte sufrido en los PGE17.

12) El **Fondo de Agua y Saneamiento** mantiene su dotación en los 15 millones de los últimos años.

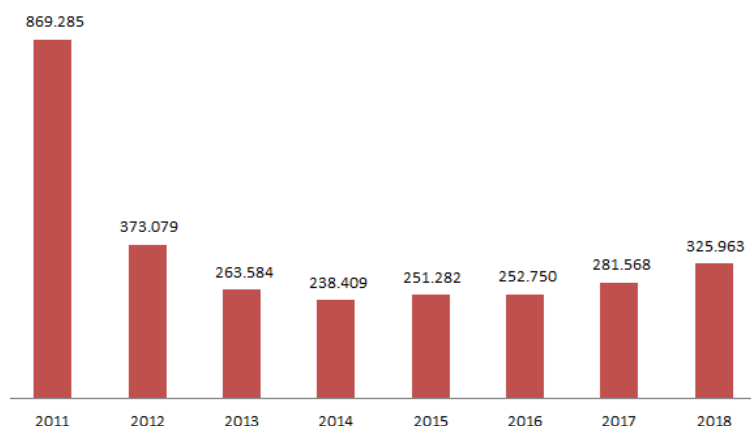
Una agencia de cooperación infradotada

13) A pesar del crecimiento de € 44,3 millones (16%), **el presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con € 326 millones permanece muy por debajo del nivel pre-crisis (€ 850 millones)**. Además hay que considerar que € 88,39 millones provienen de la cooperación delegada, fondos procedentes de la UE. Se trata por tanto de importes que no computan como AOD. Si descontamos el incremento de cooperación delegada – en los PGE 2018 hay € 30,31 millones más de CD que en 2017 –, el presupuesto de la AECID para 2018 apenas aumenta en 14 millones (5%), de los que, como hemos dicho anteriormente, **solo 9,54 computan como AOD**.

Con o sin cooperación delegada, se trata de un presupuesto que está claramente por debajo de los mínimos requerimientos de una institución que debería ser el principal brazo ejecutor de la política de cooperación, por su especialización, conocimiento, estructura y experiencia acumulada. Ello ratifica la irrelevancia a la que ha sido llevada la AECID como organismo gestor de la cooperación, a pesar de ser el órgano de la cooperación al desarrollo desde donde mejor se puede promover la lucha contra la pobreza y la desigualdad y la defensa de los derechos humanos y la equidad de género.

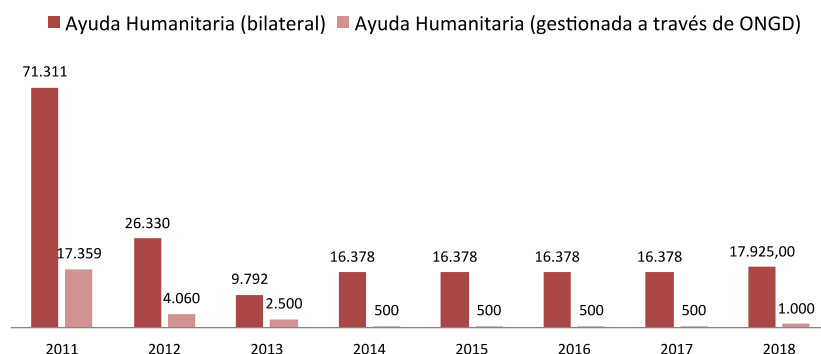
¹⁰ Informe del Consejo de cooperación sobre la Reforma del FONPRODE aprobado el 2 de abril de 2014.

Evolución presupuesto de la AECID (incluida la cooperación delegada)



14) **Dos millones de euros más para ayuda humanitaria desde 2014.** En medio de graves crisis humanitarias y del mayor desplazamiento de personas desde la Segunda Guerra Mundial, la partida de ayuda humanitaria crece de 16,3 a 17,9 millones. La Ayuda Humanitaria gestionada por ONGD pasa de 0,5 millones de euros a 1 millón. Ambas son claramente insuficientes para que nuestro país pueda hacer frente a sus compromisos.

Ayuda humanitaria AECID. Miles de €



15) **Las partidas que gestionan las ONGD permanecen estancadas, tras haber sufrido un recorte del 66% desde 2009:**

En realidad la práctica totalidad de estos fondos son resultado de la voluntad ciudadana expresada a través de la elección de la casilla de Fines Sociales en la declaración de IRPF. Así, aunque los PGE 2018 plantean 100.000 euros para la partida de convenios de cooperación en 2018, la previsión es que se destinen 40 millones para 2018 y 160 millones en los próximos cuatro ejercicios, tal y como se manifiesta en la orden de bases recientemente publicada. Lo mismo ocurre con la partida de proyectos que aparece sin dotación presupuestaria y que, según los responsables de la AECID¹¹, este año tendrá una convocatoria que constará aproximadamente de los mismos recursos que el año pasado: € 19,5 millones. La misma senda seguirá la convocatoria de acciones que tendrá este año también 3 millones. Solo la convocatoria de acciones para Ayuda Humanitaria tendrá un incremento 2 millones – pasando de 3 a 5 millones. Por lo tanto, en líneas generales no existe previsión de incrementos significativos para 2018 respecto a los valores manejados en otros ejercicios.

¹¹ Coordinadora ha contrastado estas informaciones con los propios responsables de la AECID.

16) Es necesario que el **presupuesto refleje de manera fidedigna** la dotación de recursos de estas partidas para que tanto la sociedad como las fuerzas políticas puedan conocer, desde el rigor y la transparencia, la voluntad del gobierno en relación a dichos instrumentos y pueda permitirse un debate público y político en el proceso de presupuestos.

17) **El total de recursos presupuestados del MAEC destinados a programas vía ONGD suma un 4,7%**, del total de la AOD gestionada por el MAEC y apenas el 1,1% del total de la Ayuda de la Administración General del Estado. Es importante recordar que nuestro país está en la posición 16 de 29 en la canalización de AOD ejecutada vía ONGD y por detrás de países como Irlanda, Bélgica o Dinamarca en valores absolutos.

Propuesta de Coordinadora para alcanzar el 0,4%

1. Ruta hacia el 0,4%	Pre-crisis	2016 ejecutado	PGE2017	PGE2018	2020
AOD total (% RNB)	0,46% (2009)	0,16% (a)	0,21%	0,30%	0,40%
2. Fortalecer el papel del MAEC en el conjunto del sistema de cooperación					
AOD vía MAEC	2200 (2010)	306	559	850	2.200
3. Aprovechar el potencial de colaboración con las ONGD					
AOD convocatorias ONGD vía AECID	237 (2010)	59	60,5	150	250
Convenios ONGD	160 (2010)	40	----	90	150
Proyectos ONGD	60 (2010)	17,7	----	30	50
Otros	17 (2010)	1,3	----	30	50
4. Incrementar el papel de la Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global					
Educación para el Desarrollo y Ciudadanía Global MAEC	16 (2010)	2,6	----	15	25
5. Recuperar el peso de la Ayuda Humanitaria					
Ayuda Humanitaria - AECID	317 (2009)	32,5	16,8	150	300
6. Apostar por la igualdad de género y la salud sexual y reproductiva					
Género a nivel de AGE*	125 (2009)	9,2	----	100	300



COORDINADORA

DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Red estatal de organizaciones y plataformas sociales

74 ONGD
17 coordinadoras autonómicas
450 entidades en todo el país

Presentes en:

105 países del mundo
implementando 3.600 proyectos
que benefician a
35 millones de personas

30 años trabajando en:

Desarrollo, solidaridad internacional,
acción humanitaria,
educación para la ciudadanía global,
defensa de los derechos humanos

Sector que moviliza:

5.000 cooperantes
20.000 personas voluntarias
2,4 millones de colaboradores
€ 550 millones



c/ De la Reina 17, 3º, 28004, Madrid
Telf.: 91 521 09 55
informacion@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org



COORDINADORA

DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO