



ALBOAN

Solidaridad con eficacia: Los retos de la cooperación pública navarra



Colabora:



CAJA LABORAL
EUSKADIKO KUTXA

Investigaciones ALBOAN

...

5. La deuda insoportable. (2008)
6. Mecanismos internacionales de financiación del desarrollo: la tasa Tobin y la “International Finance Facility”. (2008)
7. Incorporando los Derechos Humanos en las instituciones financieras y de comercio internacionales: logros y perspectivas. (2008)
8. ¿Beneficia a las personas pobres la reforma de las Naciones Unidas? Evaluación crítica de las recientes propuestas de reforma. (2008)
9. El papel de la cooperación en la concreción local de los ODM. (2008)
10. Solidaridad con eficacia: Los retos de la cooperación pública navarra (2009)

Solidaridad con eficacia: Los retos de la cooperación pública navarra



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio, 2 - 2º • 48008 Bilbao

Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938

alboanbi@alboan.org

Avenida Barañain, 2 • 31011 Pamplona

Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308

alboanna@alboan.org

C/ Ronda, 7 - 4º I • 20001 San Sebastián

Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267

alboangi@alboan.org

Monseñor Estenaga, 1 • 01002 Vitoria-Gasteiz

Tel.: 945 202 676 • Fax: 945 202 676

alboanar@alboan.org

www.alboan.org

Autoría: Alicia Aleman Arrastio y Noemí de la Fuente Pereda

Diseño y maquetación: Marra, S.L.

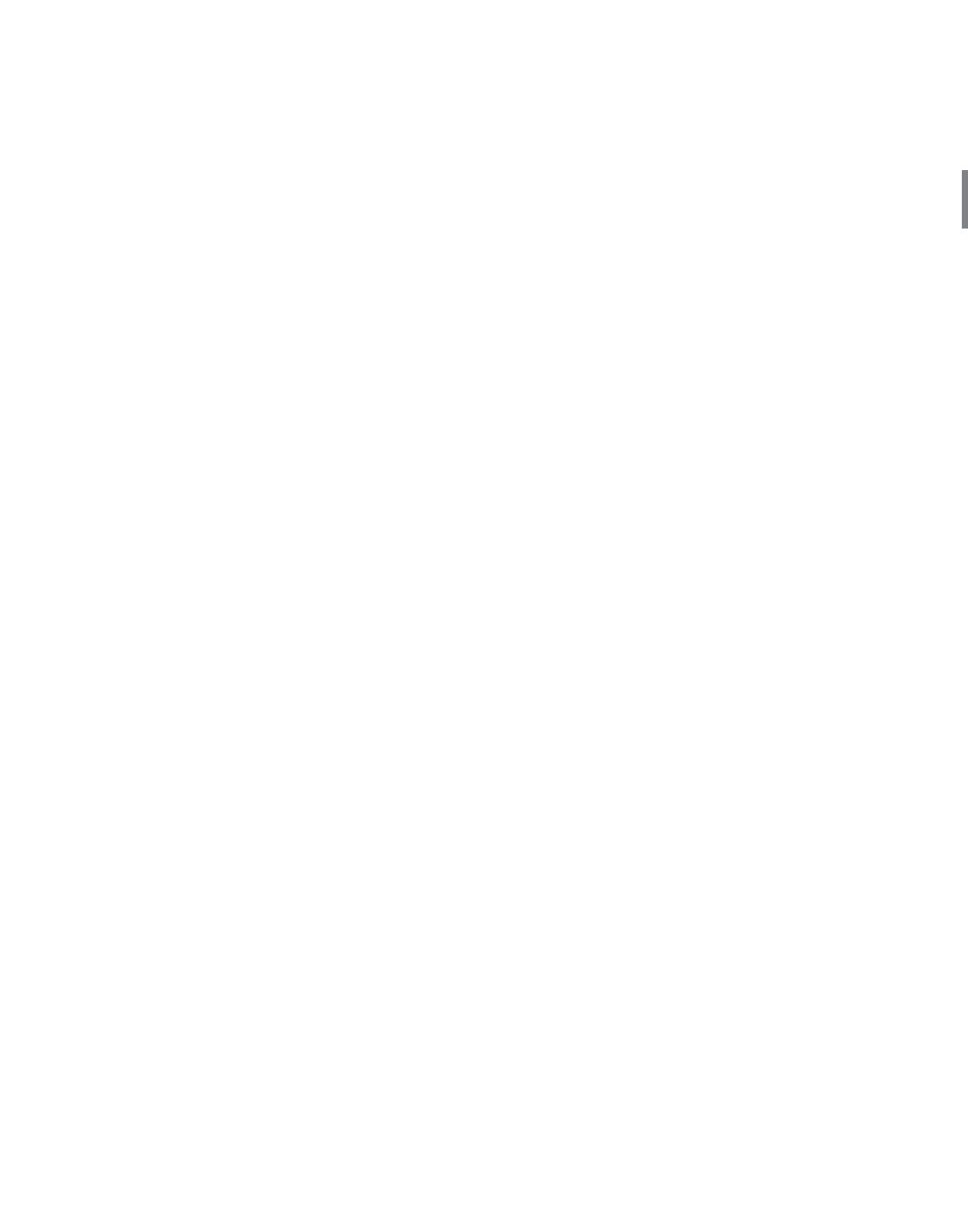
Imprime: Lankopi, S.A.

Depósito Legal: Bi-1206-09

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Agradecemos el apoyo, los datos facilitados y/o los comentarios al texto de Andrés Carbonero, del Servicio de Cooperación del Gobierno de Navarra, Juan Jesús Etxaide, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, Ayuntamiento de Alsasua, Ayuntamiento de Ansoain, Ayuntamiento de Aranguren, Ayuntamiento de Barañain, Ayuntamiento de Baztan, Ayuntamiento de Berriozar, Ricardo Luque, del Ayuntamiento de Burlada, Ayuntamiento de Cintruénigo, Ayuntamiento de Corella, Ayuntamiento de Egüés, Ayuntamiento de Estella, Javier Gaztelu, del Ayuntamiento de Pamplona, Ayuntamiento de Peralta, Ayuntamiento de San Adrián, Ayuntamiento de Sangüesa, Ayuntamiento de Tafalla, Ayuntamiento de Tudela, Ayuntamiento de Villava, Ayuntamiento de Zizur Mayor, Javier Abad y Natalia Herce, de la Coordinadora de ONGD Navarra, Plataforma Pobreza Cero de Tudela, Pablo Archel, de Izquierda Unida de Navarra, Albert Pujol, del Fons Catalá, Blas Los Arcos, Eugenio Simón, María Jesús Castillejo, Miguel Ángel Argal, Javier Erro, Teresa Burgui, Mariaje Huici y a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas del Ministerio de Economía y Hacienda.

Este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo de Caja Laboral y sin la colaboración del equipo de voluntarios y personal del área de Acción Política y Redes de **ALBOAN**: Miguel González, Javier Goñi, Javier Lasheras, Guillo Otano y Mary Tere Guzmán. Finalmente, agradecemos la valiosa colaboración de Javier Andueza, responsable de la sede de **ALBOAN** en Pamplona.



Índice

Introducción	9
El camino recorrido	13
Los últimos 20 años	13
El siglo XXI: la Ley de Cooperación y el I Plan Director (2007-2010)	15
Objetivo, metodología y estructura del estudio: los cinco retos	16
El reto administrativo y organizacional	17
Un modelo de cooperación basado en las subvenciones	17
La cadena de la ayuda navarra y sus principales costes	19
Una situación de congestión	19
El uso de avales bancarios	26
El recurso a las asistencias técnicas	26
Los recursos humanos destinados a cooperación	27
La propuesta de modificación de la Ley de Cooperación	28
A modo de balance	29
El reto de la participación efectiva	31
Tres espacios para la participación y el debate	31
El Consejo de Cooperación	31
La escasa operatividad del Consejo	33
El papel de las comisiones de trabajo	34
El Parlamento de Navarra	34
La coordinadora de ONGD de Navarra	35
Situación de debilitamiento y fatiga	36
A modo de balance	37

El reto del alineamiento estratégico	39
El rumbo marcado por el I Plan Director (2007-2010)	39
De lo presupuestado a lo ejecutado	39
El difícil alineamiento de las herramientas de financiación	41
Análisis sectorial: a vista de pájaro	42
Las orientaciones geográficas: una tensión de inicio	45
Países Menos Adelantados (PMA) y África	47
A modo de balance	49
El reto de la coordinación interinstitucional	51
La regla 10/1/1	51
Mecanismos de coordinación interinstitucional	53
Fondo de Cooperación al Desarrollo	53
Tímidos avances	53
Coordinación con otras cooperaciones	54
A modo de balance	55
El reto de la cantidad en tiempos de crisis	57
Los compromisos adquiridos	57
Saltos cuantitativos y cualitativos: implicaciones de cumplimiento	59
La posición relativa	60
Comparativa con otras cooperaciones autonómicas	60
Comparativa con otras cooperaciones estatales	62
Cooperación municipal: partidas destinadas a cooperación internacional	63
El problema de la confiabilidad de los datos	64
Cantidad en un escenario de crisis	65
A modo de balance	66
Conclusiones y recomendaciones	67

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Tiempo administrativo y tiempo de ejecución en convocatorias anuales	21
Cuadro 2.	Tiempo administrativo y tiempo de ejecución en convocatorias plurianuales	23
Cuadro 3.	Recursos humanos destinados a cooperación internacional	27
Cuadro 4.	Composición del Consejo de Cooperación	32
Cuadro 5.	Diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado	40
Cuadro 6.	Alineamiento estratégico de las herramientas de financiación	41
Cuadro 7.	Ejecución presupuestaria en “grupo servicios sociales”	43
Cuadro 8.	Ejecución presupuestaria en “grupo multisectorial”	44
Cuadro 9.	Alineamiento estratégico en materia de prioridades geográficas	46
Cuadro 10.	Alineamiento estratégico en Países Menos Adelantados (PMA)	48
Cuadro 11.	Alineamiento estratégico en África	49
Cuadro 12.	La regla 10/1/1. Volúmenes de cooperación	51
Cuadro 13.	Metodologías de cálculo del 0,7%	58
Cuadro 14.	Porcentajes de (in)cumplimiento del 0,7%	59
Cuadro 15.	Implicaciones de cumplimiento del 0,7% en millones de euros	59
Cuadro 16.	Escenarios de cumplimiento en millones de euros	60
Cuadro 17.	Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) per cápita de los cinco países cumplidores	63
Cuadro 18.	Reparto de responsabilidades de la cooperación navarra en el año 2007	65

Índice de gráficos

Gráfico 1.	AOD ejecutada en términos absolutos por gobiernos autonómicos, 1996-2007	61
Gráfico 2.	AOD en euros per cápita de los gobiernos autonómicos, 1998-2007	62
Gráfico 3.	Evolución del presupuesto de AOD del Ayuntamiento de Pamplona, 1999-2008	64

Índice de figuras

Figura 1.	La cadena de la ayuda navarra	19
Figura 2.	Fases del ciclo administrativo para una convocatoria anual	20

Introducción

José Ignacio Eguizábal

Director de ALBOAN

En los últimos meses hemos contemplado el desplome de los mercados financieros y de algunas de las estrellas de la economía de mercado liberal. En los primeros momentos no había voz que no abogara por una refundación del capitalismo, una economía al servicio de las personas y unos mercados financieros al servicio de la economía real. En seguida la música comenzó a cambiar y, hoy por hoy, nos hemos quedado con otro estribillo: sacrificios para todos y consumir lo más posible, pues solo así nuestra economía crecerá, y éste es el único camino hacia el bienestar.

La consecuencia lógica de esta situación y estos remedios va a ser –ya está siendo–, una reducción de los recursos destinados a cohesionar la sociedad, a los programas sociales en nuestras ciudades y pueblos, a la solidaridad inter-territorial e internacional. Ya hemos empezado a ver cómo las personas más vulnerables de nuestras sociedades y del mundo pagan un duro precio en forma de paro, embargos... En el Sur, hablamos de más pobreza extrema, de más hambre.

Este estudio habla de la Cooperación al Desarrollo que se hace desde las instituciones públicas de Navarra. Es una de las políticas –probablemente la única– que nuestra Comunidad Foral practica en primera persona para contribuir de forma directa con la solidaridad internacional. Gozamos de un alto grado de autonomía en la gestión de nuestros asuntos, y es precisamente esa autonomía la que nos

hace más responsables de que los recursos que disponemos se utilicen de forma adecuada para contribuir al bienestar de la humanidad, sin distinción de origen, raza o pasaporte.

La demanda social por el 0,7%, de finales de los 80 y principios de los 90, cristalizó en un compromiso de todas las administraciones con la cooperación internacional al desarrollo desde los ayuntamientos al Gobierno central pasando, en nuestro caso, por el Gobierno de Navarra. Más recientemente, el Parlamento Foral aprobó el Pacto Navarro contra la Pobreza. Valoramos muy positivamente el esfuerzo que las instituciones forales han venido haciendo en esta dirección.

ALBOAN, como ONG para el desarrollo, tiene en su mandato la promoción de la justicia en el escenario global, superando los privilegios geográficos o de clase, e inaugurando una era de acceso al desarrollo humano en condiciones de equidad. Somos un actor en el escenario de la cooperación internacional en Navarra y, por ello, tenemos una visión particular desde dentro, de la “cadena de la ayuda”. Con este estudio queremos contribuir a que exista un debate social sobre la política navarra en materia de cooperación al desarrollo, con el anhelo de ir haciéndola más pública, más de todas y todos, y más eficaz.

Creemos y aspiramos a una **Cooperación Navarra al Desarrollo** que sea construida con **las propuestas y el esfuerzo compartido** de personas individuales e instituciones públicas y privadas; una cooperación **importante** por los recursos de que dispone –humanos y económicos–; **seria** por la profundidad de los análisis y estrategias de intervención que desarrolla; **coordinada** de forma efectiva y **enfocada al cambio estructural** que permita el acceso de las mayorías excluidas al desarrollo.

La cooperación promovida y realizada desde la esfera pública juega un papel destacado. Por un lado está su significado, pues visibiliza el compromiso de todos los hombres y mujeres de Navarra con la solidaridad internacional. Por otro tiene una gran capacidad de ser tractora, contagiando al resto de agentes de una determinada visión del desarrollo y de la cooperación internacional.

Sin embargo, en demasiadas ocasiones, la cooperación internacional no pasa de ser una política de tercera prioridad, importante en cuanto aporta al marketing institucional –cuando no partidista– y a la que se le dedica escasa reflexión. Las noticias al respecto, normalmente dan cuenta de los millones de euros que una

determinada administración va a destinar a las ONGD del lugar. Rara vez escucharemos mensajes sobre el impacto de la intervención y mucho menos sobre su capacidad de apoyar procesos de transformación en nuestra sociedad y en la de destino. Podemos decir que la eficacia de la actuación está en este momento ausente de las reflexiones públicas y, por lo tanto, resulta muy difícil argumentar sobre las condiciones en que opera la cooperación al desarrollo y los cambios necesarios en la misma. No podemos permitirnos esta ausencia en un momento en el que los agentes internacionales gubernamentales están precisamente en ese debate, desde la Declaración de París de 2005, sobre la eficacia de la ayuda, y la posterior aprobación de la Agenda de Acción de Accra, en septiembre de 2008.

En el presente estudio pretendemos asomarnos a esta cuestión. Analizamos en el mismo la situación actual de las relaciones entre los distintos agentes que hacen posible la cooperación pública de las instituciones navarras, especialmente la del Gobierno de Navarra. Analizamos cómo se organizan para gestionar los programas, cómo participan desde su singularidad para dar su aporte a las políticas públicas, cómo se planifica para avanzar en el alineamiento de esfuerzos y en el aprendizaje de las actuaciones, cómo se coordinan los distintos agentes gubernamentales. Por último, realizamos una reflexión sobre un tema siempre de actualidad: la cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Se trata de una aportación que no agota el debate. Pretendemos que sirva de acicate a un diálogo, que juzgamos poco activo hoy en día entre instituciones, y de éstas con las organizaciones no gubernamentales. Además, con la divulgación del mismo, pretendemos hacer crecer entre la ciudadanía el sentimiento de apropiación de las políticas públicas de cooperación hacia una exigencia mayor de cantidad de cooperación y, sobre todo, de calidad de la misma.

Por último, queremos apelar a la búsqueda de un **sentido propio de la cooperación** descentralizada española en general, y navarra en particular, que vaya más allá de los planteamientos de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda, pues éstos fácilmente orientan su mirada al cuestionamiento de la dispersión en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La cooperación navarra tiene una tradición y una trayectoria. Desde su propia experiencia, la cooperación navarra puede rescatar algunos de sus valores y potencialidades, y replantearse de forma crítica sus actuaciones y proyectos. Nuestra cooperación se basa, y debe profundizar, en las relaciones y las alianzas históricas entre la sociedad

navarra y los pueblos y territorios del Sur, en la escucha y acompañamiento a las personas beneficiarias, y en el desarrollo de la conciencia de la ciudadanía, aquí y en el Sur. Desde ahí debemos encontrar nuestros propios modos de medir la eficacia y mejorar la calidad de la cooperación que realizamos.

Una última palabra de agradecimiento desde **ALBOAN** para todas las personas de las administraciones que han atendido nuestras frecuentes peticiones de información, para las autoras y colaboradores en la realización del estudio, y para Caja Laboral, sin cuya colaboración este análisis no hubiera sido posible.

El camino recorrido

LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

La cooperación navarra ha recorrido un largo camino. Su historia es tan dilatada y variada como lo es la expresión de la solidaridad entre las gentes. Es una historia rica en experiencias y trayectorias, que han logrado enlazar a Navarra con otros pueblos y territorios del mundo. Es el camino de una comunidad que ha dado al mundo numerosas personas misioneras y cooperantes¹, quienes han contribuido a dar forma a la solidaridad. Gran parte de la cooperación actual hunde sus raíces en esta tradición, y no se entiende sin acudir a estos orígenes.

Sin embargo, es la última parte del camino, son los últimos 20 años, los que marcan de manera más significativa el momento actual de la cooperación navarra. Es a finales de la década de los 80 cuando se toman los primeros pasos en la trayectoria institucional de la cooperación internacional al desarrollo en Navarra. En ella van a confluír tres factores que marcan su andadura y están interrelacionados: el peso de la tradición, la intensificación de las movilizaciones sociales en materia de solidaridad, y la vitalidad de la cooperación descentralizada en el marco del sistema español de cooperación. Los tres factores interactúan para configurar un temprano sistema de cooperación navarra que se va a caracterizar, en sus inicios, por la importancia del papel de las ONGD, en un contexto general marcado por la debilidad de los procesos e instrumentos de planificación en cooperación internacional.

¹ De acuerdo a los datos publicados en la página web de la Delegación Diocesana de Misiones de Navarra, en febrero de 2009 se contabilizan un total de 1.280 misioneras/os de Navarra en activo, repartidos por todo el mundo.

El peso de la tradición solidaria queda reflejado en la importante representación de entidades y personas navarras involucradas en proyectos en los países empobrecidos, en muchas ocasiones resultado de obras sociales y misioneras iniciadas en épocas previas. Este es un importante factor que contribuye a explicar el mapa sectorial y geográfico de muchos de los proyectos y programas financiados por el Gobierno o los Ayuntamientos navarros.

En los años 90 se produce una intensificación de las reivindicaciones en materia de solidaridad y una creciente demanda social de la población hacia las instituciones para que actúen más vigorosamente en cooperación internacional, con campañas como la del cumplimiento del 0,7%. Algunas de estas demandas terminan por cristalizarse en compromisos o resoluciones oficiales, como es el caso de la resolución del Parlamento de Navarra, del 25 de octubre de 1994, en la que insta al Gobierno de Navarra a destinar el 0,7% de su presupuesto de gastos a cooperación² para el año 1997. Es la década que ve nacer a un gran número de ONGD, al cobijo de estos movimientos sociales y de una mayor disposición de fondos para cooperación.

Así mismo, destaca la vitalidad de la cooperación descentralizada dentro del sistema español de cooperación. Si bien el compromiso con el desarrollo internacional queda vislumbrado en el preámbulo de la Constitución de 1978, no existe claridad con respecto a la distribución de competencias en esta materia y muchas de las iniciativas de cooperación internacional comienzan a expresarse y canalizarse a través de las Comunidades Autónomas y de sus Gobiernos, como es el caso de Navarra. En los inicios de la cooperación descentralizada española, la Comunidad Foral de Navarra se muestra como una comunidad relativamente pionera y se adelanta a otras administraciones en los montos destinados a cooperación internacional³. Así, en 1991 adscribe la política de cooperación internacional al Departamento de Bienestar Social e inicia su camino hacia la profesionalización, al crear una unidad administrativa encargada de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

² Resolución sobre la cooperación y ayuda al desarrollo del Tercer Mundo, *Boletín del Parlamento de Navarra*, número 64, 28 de octubre de 1994, por la que se insta al Gobierno de Navarra a destinar el 0,5% del importe de los Presupuestos Generales de Navarra para 1995 a ayuda al desarrollo, un 0,6% en 1996 y el 0,7% para 1997. El cálculo se realiza sobre el presupuesto total del Gobierno, deducidos los gastos financieros, la aportación al Estado y las transferencias a las Entidades Locales. Para más detalles sobre metodologías de cálculo del 0,7%, ir a la parte quinta de este informe.

³ De acuerdo a nuestros cálculos, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Gobierno de Navarra representaba un 16% de la ayuda autonómica en 1997, un 5% en 2006 y un 4,1% en 2007.

EL SIGLO XXI: LA LEY DE COOPERACIÓN Y EL I PLAN DIRECTOR (2007-2010)

En la primera década del siglo XXI, la cooperación navarra experimenta dos de sus hitos más importantes: la aprobación, el 9 de marzo de 2001, de la Ley 5/2001 de Cooperación al Desarrollo, y la aprobación, el 26 de octubre de 2006, del I Plan Director de Cooperación (2007-2010). Este Plan supone un importante paso adelante en la consolidación del proceso de planificación de la cooperación internacional de Navarra como una política pública y marca las grandes orientaciones para el futuro. La aprobación definitiva del Plan coincide con una renovación de la voluntad política de lucha contra la pobreza que en Navarra se expresa el 11 de diciembre de 2007 con la firma, entre todas las fuerzas políticas presentes en el Parlamento en dicho momento, del Pacto Navarro Contra la Pobreza⁴.

Estos notables avances en el sistema de cooperación navarra se producen en un contexto nacional e internacional caracterizado por la intensificación de la discusión en torno a la eficacia y calidad de la ayuda. Esta discusión se centra, a nivel internacional, en la Declaración de París de 2005, y en la posterior aprobación en septiembre de 2008 de la Agenda de Acción de Accra. A nivel nacional, este proceso de discusión coincide con un incremento sustancial de los montos destinados a la ayuda oficial al desarrollo (en adelante AOD), y con el reforzamiento de los procesos e instrumentos de planificación de la cooperación española, con hitos tan importantes como la aprobación de los Planes Directores de Cooperación y sus planes anuales (PACI), y la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)⁵.

Así pues, a comienzos de 2009, la cooperación navarra está entrando en su etapa de madurez en un contexto de creciente complejidad. Tanto el escenario internacional de la ayuda como el escenario español vierten sobre la cooperación importantes desafíos. Si bien se ha realizado una importante apuesta por la profesionalización y por la planificación con el I Plan Director y con la definición de las modalidades de actuación y de los instrumentos, la cooperación también debe plantearse la eficacia y calidad de la cooperación que practica, y su valor específico en el conjunto del sistema de cooperación. En el escenario autonómico, se plantea una necesaria reforma de la Ley de Cooperación, que incorpore las nue-

⁴ Para más información, ver www.congdn Navarra.org

⁵ Para más información sobre la evolución de la política española de cooperación, véase Sanahuja, J.A. (2007) "La política de cooperación española a partir de 2008: El reto de culminar las reformas", *Quórum* 1, Invierno 2007, Madrid. Idem (2006) "Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: La política de cooperación española. De 2004-2006, en *Los Objetivos del Milenio: Movilización social y cambio de políticas*, Cuarto Informe anual de la Plataforma 2015 y más, Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.

vas modalidades e instrumentos planteados en el I Plan Director, y sea capaz de resolver alguno de los cuellos de botella que estrangulan al sistema de cooperación navarro.

OBJETIVO, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO: LOS CINCO RETOS

El objetivo de este estudio es contribuir al debate para la construcción de una política y un sistema de cooperación navarro que pueda enfrentar con fortaleza el desafío de la calidad y de la eficacia, en el escenario cambiante de la cooperación y el desarrollo. Se proporcionan datos con el propósito de subrayar algunas evidencias y aportar al debate en torno a los principales retos identificados. Se ha utilizado una metodología mixta, que combina la utilización de datos de naturaleza cuantitativa, con el análisis de percepciones de los diversos agentes de la cooperación, la opinión de personas expertas, así como el bagaje de experiencia de nuestra propia organización.

El estudio se estructura en cinco partes, que se corresponden con los cinco retos principales identificados para la cooperación navarra de 2009. En la primera parte se plantea el reto administrativo-organizacional vinculado a la situación de congestión administrativa y serios retrasos estructurales que padece el Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo. En la segunda parte, se aborda el tema de la participación efectiva de los agentes de la cooperación relacionado con los síntomas de fatiga de la participación que padece la cooperación navarra. En la tercera parte, se aborda el reto del alineamiento estratégico, y se valora si la aprobación del I Plan Director ha servido para orientar el conjunto de la cooperación hacia sus objetivos y prioridades. En la cuarta, se desarrolla el reto de la coordinación inter-gubernamental, relacionada con las estructuras de coordinación que pueden plantearse entre los dos niveles administrativos que operan en cooperación internacional, es decir, el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos, y con otras administraciones autonómicas y del Gobierno central. En la quinta y última parte se realiza un análisis de la cantidad de la ayuda y se propone el reto del cumplimiento de los compromisos en época de crisis. Para cada uno de los cinco retos, se describe la situación de partida los factores más importantes que subyacen a la problemática, y se realiza un breve balance con algunas de las conclusiones más importantes para cada uno de los retos.

Por último, se presentan las recomendaciones, pensadas en todo momento como una aportación para avanzar en la dirección de la solidaridad con eficacia de la cooperación de nuestra comunidad.

El reto administrativo y organizacional

En el año 2009, el sistema de cooperación pública navarra afronta un primer reto de carácter administrativo y organizacional. Tanto la implementación del I Plan Director, como el cumplimiento de los importantes compromisos firmados en el Pacto Navarro Contra la Pobreza⁶ demandan un salto cualitativo en la capacidad de gestión de los fondos destinados a cooperación.

UN MODELO DE COOPERACIÓN BASADO EN LAS SUBVENCIONES

Desde 1991, el Gobierno de Navarra asigna fondos para la cooperación internacional y los gestiona a través del Departamento de Asuntos Sociales dentro de su programa de Cooperación Internacional al Desarrollo. Por lo tanto, Navarra cuenta con una importante trayectoria de 18 años de gestión, durante los cuales se ha pasado de ejecutar en 1992⁷ un volumen en torno a los 2,5 millones de euros a los 20,69 ejecutados en 2008⁸.

La mayor parte de estos fondos han sido ejecutados por ONGD de Navarra y sus socios locales o contrapartes, reservándose el Gobierno de Navarra la competencia de selección y control de los proyectos a financiar. Por ejemplo, de los 19 millones de euros ejecutados en 2007, 18,1 millones fueron canalizados vía sub-

⁶ Entre los que se encuentra, por ejemplo, el compromiso de *“destinar a AOD en 2008 unos 22 millones de euros y en 2012, unos 31 millones de euros”*.

⁷ Dato extraído de la página 21 del I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007-2010). Gobierno de Navarra.

⁸ Dato extraído de la Memoria de Gestión 2008. Gobierno de Navarra.

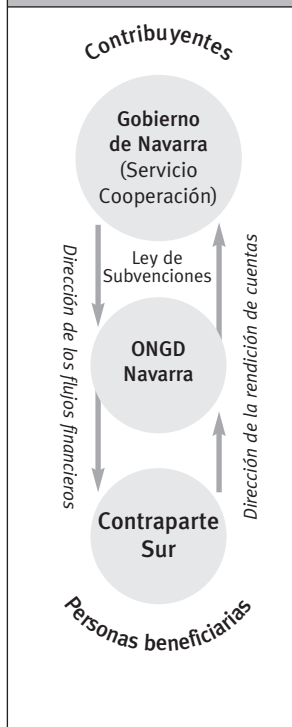
venciones a ONGD, es decir, un 95,5% del total⁹. De hecho, el propio I Plan Director establece un máximo del 4% de cooperación directamente ejecutada vía Gobierno. Por lo tanto, el grueso de la financiación ha transitado desde el Gobierno a las ONGD navarras y de ahí a sus organizaciones socias o contrapartes en el Sur. La modalidad jurídica escogida para la cooperación ha sido la subvención, que actualmente se sujeta a lo estipulado en la Ley Foral 11/2005 de 9 de noviembre de 2005. Así pues, el modelo de gestión de los fondos de la cooperación navarra se caracteriza por el alto grado de dependencia que todo el sistema tiene del órgano que controla el procedimiento para la concesión y control de las subvenciones, y del marco jurídico que regula la concesión, gestión y control de las subvenciones: la Ley 11/2005 (Ley de Subvenciones).

Por lo tanto, este es un modelo que se puede ajustar a ciertas características de lo que la literatura especializada en cooperación ha denominado “cadena de la ayuda”, esto es, un complejo modelo de relaciones entre los diferentes actores del sistema que se caracteriza, fundamentalmente, por la asimetría en los niveles de poder, responsabilidad e información entre los diferentes eslabones. Uno de los efectos de esta asimetría afecta directamente a las ONGD y contrapartes del Sur con la que trabaja la cooperación navarra: cuanto más abajo en la cadena, menos poder de controlar e influenciar en el proceso, y mayor responsabilidad de rendir cuentas hacia los eslabones superiores de la cadena (ONGD navarras y, finalmente, Gobierno de Navarra)¹⁰.

⁹ De acuerdo a los datos del documento de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para el año 2007. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2008.

¹⁰ Para una descripción del modelo de la cadena de la ayuda y sus vicios, ver Wallace, T., Bornstein, L. & Chapman, J. (2006). *The Aid Chain: Coercion and Commitment in Development NGOs*. London: Rubdty. Para un estudio aplicado al caso de la cooperación española no gubernamental en Perú, ver Ignacio Martínez (2008). *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Figura 1. La cadena de la ayuda navarra.



La cadena de la ayuda navarra

La “cadena de la ayuda” es una metáfora que representa las relaciones de interdependencia que se establecen entre los diferentes “eslabones” que forman parte de un sistema de cooperación. El modelo enfatiza las relaciones en torno a la financiación y el trasvase de recursos, y destaca las asimetrías en los niveles de poder y responsabilidad, pero también de información entre los eslabones. En Navarra, el eslabón superior estaría representado por el Gobierno de Navarra y, más en concreto, por el órgano encargado de la cooperación: el Servicio de Cooperación. En una posición intermedia se encuentran las ONGD de Navarra y, finalmente, sus contrapartes del Sur. Cuanto más arriba en la cadena más poder derivado del control de los recursos, y menos información de la realidad sobre el terreno. Cuanto más abajo en la cadena, mayor responsabilidad, sobre todo en lo que respecta a la rendición de cuentas. Existe una fuerte interdependencia entre todos los eslabones y es notorio el peso de la Ley de Subvenciones sobre la cadena. Estrechamente vinculados a la cadena, pero técnicamente fuera de la misma, estarían los contribuyentes de Navarra y las personas beneficiarias en el Sur.

LA CADENA DE LA AYUDA NAVARRA Y SUS PRINCIPALES COSTES

Una situación de congestión

Para la práctica de la cooperación destacan por lo menos dos efectos o “vicios” que el ciclo administrativo y de financiación traslada al conjunto de la cadena: el coste administrativo de la congestión del servicio, y el coste financiero que implica la obligatoriedad de presentar aval bancario para las subvenciones superiores a los 120.000 euros, exigencia que se deriva de la aplicación de la Ley de Subvenciones¹¹. Ambos costes son absorbidos por el sistema en su conjunto y afectan con especial gravedad al último eslabón de la cadena: las contrapartes del Sur, quienes, a su vez, constituyen el eslabón más cercano a las personas

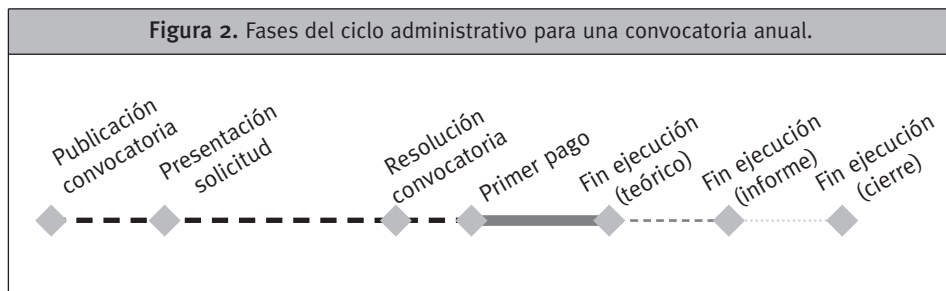
¹¹ En principio, la Ley de Subvenciones obliga a presentar garantías para los anticipos superiores a 60.000 euros. Este límite se ha ampliado a los 120.000 euros para las subvenciones de cooperación internacional.

beneficiarias de la ayuda. Debido a la estrecha interdependencia existente entre todos los eslabones de la cadena (Gobierno, ONGD navarra, contrapartes del Sur), estos costes restan eficacia y calidad al conjunto del sistema de cooperación navarra.

Se habla de congestión del servicio, fundamentalmente por los problemas que éste viene padeciendo a la hora de acometer dos de las actividades centrales del mismo:

- La publicación y resolución de convocatorias.
- El seguimiento de los expedientes técnicos y jurídico-contables.

En lo que respecta a la publicación y resolución de las convocatorias, en los últimos años se constatan avances positivos en materia de calendarización: se ha logrado publicar las convocatorias en los meses de noviembre y diciembre, y se celebra especialmente su publicación *online* en el año 2009. Sin embargo, todavía se detecta un periodo excesivamente largo en los tiempos administrativos frente a los tiempos de ejecución reales. En muchas ocasiones, esto ha supuesto que proyectos que son aprobados el mes de agosto deban ejecutarse para el mes de diciembre, por lo que las actividades del proyecto se han debido concentrar en unos pocos meses, precipitando excesivamente algunos ciclos de proyecto, y recurriendo de forma casi sistemática a la práctica de la prórroga.



Explicación del gráfico:

El dibujo resume los principales momentos del ciclo de financiamiento de la cooperación pública de Navarra para los proyectos de carácter anual. En línea discontinua se representa el “tiempo administrativo” y en línea continua el “tiempo de ejecución”. Se han calculado los tiempos medios para las convocatorias de 2006, 2007 y 2008.

Se estima que transcurren de 6 a 8 meses desde la publicación de la convocatoria hasta que se produce el primer pago. Entre éste y el fin “teórico” de ejecución, es decir, el establecido por la Ley de Subvenciones (el 31 de diciembre), se ha calculado una media de 2 meses. La legislación vigente no explicita el momento en que se inicia el proyecto (el momento de la resolución, el primer pago o antes) y tampoco hay claridad con respecto al momento en que se termina el proyecto (el último día del año, a la hora de presentar el informe final o el cierre administrativo). En cualquier caso, se observa que “el tiempo de ejecución” es notoriamente más corto que el “tiempo administrativo”, con lo que el sistema en su conjunto se ve obligado a recurrir a la prórroga para poder ejecutar las actividades.

Esto también afecta a las más recientes convocatorias de programas y a las bianuales de educación para el desarrollo: aunque se manifiesta una mayor agilidad en la resolución (de 3 a 5 meses para resolver), y los plazos reales de ejecución terminan siendo más cortos, ya que se han producido retrasos en la publicación de las convocatorias.

En los cuadros que se presentan a continuación, se reconstruye el calendario de publicaciones y resoluciones de convocatorias para los últimos tres años para los proyectos anuales (proyectos de cooperación internacional, educación para el desarrollo-sensibilización y microacciones) y para las intervenciones plurianuales (proyectos bianuales de educación para el desarrollo y programas bianuales o trianuales).

Cuadro 1. Tiempo administrativo y tiempo de ejecución en convocatorias anuales.								
		Tiempo administrativo			Tiempo ejecución			
		Publicación convocatoria	Resolución convocatoria	Meses	Inicio* 1 ^{er} pago	Fin** Teórico	Meses teóricos ejecución	Fin*** Informe
Convocatoria 2006	Proyectos CI	OF 52/2006- 21 feb. 06 (BON 27)	Res. 294/2006 10 oct.	7	Oct. 06	Dic. 06	2	Ago. 07
	Microacciones	OF 52/2006- 21 feb. 06 (BON 27)	Res. 271/2006 11 sept.	7	Oct. 06	Dic. 06	2	Mar. 07
	Proyectos EPD Sensibilización	OF 52/2006- 21 feb. 06 (BON 27)	Res. 305/2006 20 de oct.	8	Nov. 06	Dic. 06	1	3 meses fin proy.

Continuación cuadro 1.								
		Tiempo administrativo			Tiempo ejecución			
		Publicación convocatoria	Resolución convocatoria	Meses	Inicio* 1 ^{er} pago	Fin** Teórico	Meses teóricos ejecución	Fin*** Informe
Convocatoria 2007	Proyectos CI	OF 52/2006-21 feb. 06 (BON 27)	Res. 300/2007 03 ago-	9	Sept. 07	Dic. 07	3	3 meses fin proy.
	Microacciones	OF 253/2006-13 nov. 06 (BON 143)	Res. 197/2007 23 may.	6	Jun. 07	Dic. 07	6	3 meses fin proy.
	Proyectos Sensibilización	OF 252/2006-13 nov. 06 (BON 143)	Res. 152/2007 04 abr.	5	May. 07	Dic. 07	7	
Convocatoria 2008	Proyectos CI	OF 296/2007-10 dic. 07 (BON 7)	Res. 1243/2008 11 ago.	8	Sept. 08	Dic. 08	3	Mar. 09
	Microacciones	OF 296/2007-10 dic. 07 (BON 7)	Res. 950/2008 11 jun.	6	Jul. 08	Dic. 08	5	Mar. 09
	Proyectos Sensibilización	OF 297/2007-10 dic. 07 (BON 7)	Res. 998/2008 13 jun.	6	Jul. 08	Dic. 08	5	Ene. 09

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

(*) Se considera que el tiempo de ejecución se inicia con el primer pago y no con la resolución de la convocatoria. Se ha considerado una media de aproximadamente un mes entre la resolución de la convocatoria y el primer pago.

(**) Se considera "fin teórico" al 31 de diciembre del año de la convocatoria

(***) Se considera "fin informe" a la fecha que se indica en la resolución de la convocatoria para presentar el informe de ejecución que justifique documentalmente la ejecución de las actividades.

Cuadro 2. Tiempo administrativo y tiempo de ejecución en convocatorias plurianuales.								
		Tiempo administrativo			Tiempo ejecución			
		Publicación convocatoria	Resolución convocatoria	Meses	Inicio* 1 ^{er} pago	Fin** Teórico	Meses teóricos ejecución	Fin*** Informe
Convocatorias Bianuales	Proyectos EPD 2007-2008	OF 223/2007- 21 sept. 07 (BON 127)	Res. 808/2007 10-dic	3	Ene. 08	Dic. 08	11	Dic. 08
	Proyectos EPD 2008-2009	OF 158/2008- 22 abr. 08 (BON 61)	Res. 1464/08 22 de sept.	5	Oct. 08	Dic. 09	14	Mar. 2010
Convocatorias Trianuales	Programas 2007-2009	OF 224/2007- 21 sept. 07 (BON 121)	Res. 811/2007 10 dic.	3	Ene. 08	Dic. 09	24	4 meses fin prog.
	Programas 2008-2010	OF 157/2008- 22 abr. 08 (BON 61)	Res. 1563/2008 8 oct.	6	Nov. 08	Dic. 10	25	Jul. 20 11

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

Se aplican las mismas anotaciones que para el cuadro anterior.

Tanto para el caso de las intervenciones de carácter anual como para las plurianuales, se traslada el coste del desequilibrio existente entre el “tiempo administrativo” y el “tiempo de ejecución” al conjunto de la cadena. En la práctica, se institucionaliza la prórroga, se tiende a ajustar los ciclos de proyecto y la planificación de las actividades a los ritmos de la administración y, en general, se consume un tiempo y esfuerzo desproporcionado en las tareas administrativas y de control frente a las actividades de ejecución. Desgraciadamente, el eslabón inferior de la cadena, es decir, las contrapartes del Sur, no cuentan con mecanismos que les permitan influenciar en este ciclo administrativo y financiero, lo que también puede conducir a una reflexión sobre la aplicación del principio de “apropiación democrática” en el sistema de cooperación navarro bajo estas condiciones. A continuación, se describe el caso de un proyecto anual de cooperación internacional, inspirado en una experiencia real.

CASO HIPOTÉTICO 1. PROYECTO ANUAL Convocatoria 2008

Se plantea un proyecto de asesoría y capacitación para el personal docente en un país de América Central, por importe de 90.000 euros, utilizando una metodología de observación participante en el aula. La convocatoria se publica en el mes de diciembre de 2007 y el plazo para la presentación de solicitudes es de un mes. Para enero de 2008, la contraparte centroamericana y la ONGD navarra han presentado una propuesta que implica actividades de asesoría y capacitación espaciadas a lo largo de todo el curso escolar 2008 (febrero-noviembre). El proyecto es aprobado en el mes de agosto y el primer pago por importe de 60.000 euros se transfiere en el mes de septiembre. En teoría, el proyecto debería ejecutar todas las actividades programadas para el 31 de diciembre y presentar el informe de actividades ejecutadas para marzo de 2009, pero esto resulta imposible dado el calendario escolar y la metodología planteada, por lo que se debe solicitar una prórroga de 6 meses de forma casi automática, que es aceptada sin problemas por la administración. Esto implica una modificación en la calendarización de las actividades: se deben concentrar todas las actividades para los cuatro primeros meses del año 2009 (de marzo a junio). Para el mes de mayo, el proyecto ya ha gastado 60.000 euros, ha presentado la justificación de los gastos por ese importe, y ha solicitado el segundo pago de los 30.000 euros restantes. Para acometer el resto de las actividades del mes de junio, y cumplir con esta segunda calendarización del proyecto, la contraparte y la ONGD navarra deciden financiar el resto de las actividades con fondos propios y terminan las actividades de asesoría y capacitación para el mes de junio. La administración navarra revisa el informe parcial y transfiere los 30.000 euros del segundo pago para el mes de diciembre de 2009, seis meses después de terminado el proyecto. En el mes de enero de 2010, se entrega a la administración el informe final que justifica documentalmente los gastos correspondientes a este segundo pago. La administración comunica el cierre definitivo del expediente del proyecto el mes de junio de 2010. Al final, el “tiempo de ejecución” real del proyecto se ha reducido a 4 meses. El “tiempo administrativo” (desde la convocatoria hasta el cierre del expediente) de este proyecto anual de la convocatoria de 2008 se ha extendido desde diciembre de 2007 hasta junio de 2010 (30 meses).

Otro de los síntomas de congestión del Servicio de Cooperación Internacional se manifiesta en los problemas que éste ha venido padeciendo a la hora de proceder a la evaluación de los expedientes técnicos y jurídico-contables de los proyectos y programas. Esto ha generado importantes problemas a las ONGD navarras¹² y sus contrapartes, sobre todo para el caso de aquellas intervenciones de carácter plurianual (como los antiguos proyectos plurianuales o los actuales pro-

¹² La coordinadora de ONGD de Navarra ha elaborado un estudio que recoge estos problemas para un número importante de ONGD.

gramas, pero también para aquellas intervenciones con pagos fraccionados), ya que el retraso en la evaluación implica un retraso en los pagos, que puede llegar a descapitalizar los proyectos, distorsionando las actuaciones en terreno (llegando incluso a la paralización del proyecto). A continuación, se expone el ejemplo de un programa plurianual, también inspirado en un conjunto de experiencias prácticas reales. Se evidencian los costes que para el conjunto de la cooperación implica este sistema de seguimiento de las intervenciones.

CASO HIPOTÉTICO 2. PROYECTO PLURIANUAL **Convocatoria 2005-2006**

Se propone un proyecto de fortalecimiento de la educación medioambiental en contextos indígenas en dos países de América Latina para los años 2005 y 2006, por un importe de 180.000 euros. Por las características del proyecto y la complejidad de la intervención, la contraparte y la ONGD navarra incurren en importantes costes de formulación y planificación del proyecto desde noviembre de 2003. La resolución de la convocatoria se produce dos años después, en octubre de 2005, y el primer pago por importe de 60.000 euros se efectúa en noviembre de 2005. Se debe solicitar de forma casi automática una prórroga y se procede a una recalendarización de las actividades. Se presenta el informe parcial de justificación de pagos, y la segunda solicitud de pago en julio de 2006. En enero de 2007 no se obtiene una respuesta de la administración y el proyecto se encuentra descapitalizado, por lo que la ONGD navarra y la contraparte deciden adelantar fondos propios para continuar con el proyecto y se ven obligados a recalendarizar de nuevo las actividades en terreno, que finalizan en julio de 2007. El tiempo real de ejecución de este proyecto de 24 meses se reduce a los 12 meses. En julio de 2007, la administración responde al informe parcial presentado en julio de 2006 con alegaciones, que para este proyecto se repiten hasta tres veces a lo largo de todo el proceso. Esto resta celeridad a todo el sistema de seguimiento y se sigue multiplicando el trabajo administrativo para el Servicio de Cooperación, la ONGD navarra y la contraparte. El segundo pago por importe de 60.000 euros se efectúa en enero de 2008, y se repite la situación, igual que con la justificación del primer pago. El tercer pago se transfiere en agosto de 2008 y el cierre del expediente en enero de 2009. La contraparte y la ONGD local incurren en importantes costes: el proyecto se mantiene abierto “administrativamente” desde la formulación, en diciembre de 2003, hasta el cierre del expediente en 2009; los retrasos en los pagos implican alteraciones en la ejecución, el tiempo real de ejecución se reduce a 12 meses intermitentes, y se deben adelantar fondos propios. El Servicio de Cooperación de la administración también incurre en importantes costes: el proyecto implica un importante volumen de trabajo, y el personal debe centrarse casi exclusivamente en una, finalmente costosa, labor de control.

El uso de avales bancarios

Esta situación de congestión se ha visto agravada con la actual Ley de Subvenciones, que conduce en la práctica a fragmentar las subvenciones en tramos, multiplicando los informes intermedios y, en consecuencia, el trabajo administrativo tanto para las contrapartes, como para las ONGD navarras y para el Servicio, dilatando aún más los tiempos administrativos frente a los tiempos de ejecución, y afectando a la eficacia y calidad en su conjunto desde el origen.

Una de las prácticas que se han puesto en marcha para evitar incurrir en esta dinámica de alto coste administrativo, ha sido la utilización de avales bancarios. Esto ha permitido que algunas ONGD (es decir, aquellas con capacidad financiera para obtener un aval) hayan podido esquivar esta fragmentación a través de los avales, incurriendo en un coste financiero que, finalmente, es absorbido por los fondos públicos de cooperación como coste directo del proyecto. Esto es, para solucionar un mal mayor se opta por un costoso mal menor (el aval), y parte de los fondos públicos destinados a cooperación se derivan a instituciones financieras en detrimento de las actividades del proyecto. Esta es una práctica que tiene su origen en el marco jurídico-institucional al que se debe acoger la gestión de los fondos de la cooperación navarra, la Ley de Subvenciones, y es un vicio claro de la cadena de la ayuda: tiene repercusiones perniciosas sobre el resto de los eslabones de la cadena, y cuestiona seriamente los principios de eficiencia y eficacia de la cooperación, cuando no el de la gratuidad.

El recurso a las asistencias técnicas

Ante la gravedad de esta situación de congestión, el Gobierno de Navarra ha optado por recurrir a la subcontratación de la evaluación de expedientes técnicos y jurídicos-contables vinculados a los proyectos y programas de cooperación internacional a través de asistencias técnicas de entidades privadas. Así pues, de acuerdo a los datos publicados en la memoria de gestión del Plan Anual de Cooperación al Desarrollo, en el año 2007 se contrata a una consultora externa para revisar 173 expedientes correspondientes al estudio, seguimiento y control de los informes finales anuales de 2005, y plurianuales de 2003 y 2004¹³, y una segunda asistencia técnica para la revisión de 53 expedientes del año 2006¹⁴. El 11 de abril de 2008, se realiza una nueva convocatoria para la contratación de una asistencia técnica que revise 190 expedientes.

¹³ Resolución 167/2007 de 18 de abril.

¹⁴ Resolución 474/2007 de 19 de octubre.

Se ha detectado una cierta mejoría en la gestión intermedia de los proyectos y programas plurianuales (tanto en lo que respecta al seguimiento de informes como a los pagos) atribuible a esta asistencia técnica. Sin embargo, es necesario un cuestionamiento más profundo del peso que el marco jurídico-organizacional tiene sobre todo el sistema de cooperación navarro y de las razones estructurales que han conducido a esta situación de congestión, más allá de soluciones provisionales, como son las asistencias técnicas. Por un lado, se observa claramente el efecto perverso que introduce la Ley de Subvenciones, y por otro lado se apunta hacia los problemas que en materia de recursos humanos padece el Servicio de Cooperación.

LOS RECURSOS HUMANOS DESTINADOS A COOPERACIÓN

En comparación con similares organismos en otras comunidades autónomas, el Servicio de Cooperación de Navarra puede ser aplaudido por su carácter relativamente pionero, su larga trayectoria (18 años) y la estabilidad de sus principales puestos de responsabilidad. Sin embargo, esto contrasta con la realidad de un servicio congestionado hasta el punto de tener que optar por la subcontratación de entidades privadas para realizar las tareas cotidianas de un servicio de estas características. Esto se produce en un contexto de crecimiento de los fondos de cooperación, recrudescimiento de las cargas administrativas sobre el Servicio, vinculado a la aprobación de la Ley de Subvenciones de 2005, y una insuficiencia en los recursos humanos disponibles en relación con el volumen de trabajo.

Cuadro 3. Recursos humanos destinados a cooperación internacional*.				
Periodo	Personal	Categorías	Fondos	Fondos/Personal
1992	3	1 Nivel A 2 Nivel B	2,5	0,84 millones por funcionaria/o
1995	4	1 Nivel A 2 Nivel B 1 Nivel C	5,6	1,4 millones por funcionaria/o
2001	5	1 Nivel A 3 Nivel B 1 Nivel C	11,1	2,2 millones por funcionaria/o
2006	8	2 Nivel A 5 Nivel B 1 Nivel C	16,4	2,05 millones por funcionaria/o
2008	8	Idem	20,7	2,59 millones por funcionaria/o

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

* No se contabiliza el personal becario con el que ha contado el Servicio a lo largo de su trayectoria.

La incorporación de nuevo personal al Servicio de Cooperación supone una notable mejoría. No obstante, se requiere un análisis más pormenorizado de las capacidades que se van a requerir para enfrentar el reto de la eficacia y la calidad en los próximos años. Esto implica no solo capacidades administrativas y de seguimiento y control de los proyectos, sino también capacidades en materia de liderazgo, reflexión estratégica, evaluación, innovación, coordinación, establecimiento de redes, y mejor conocimiento contextual en origen y en destino. Esto se debe realizar contemplando el horizonte fijado en el I Plan Director de la Cooperación, y considerando el margen de maniobra real, que permite la actual estructura de la función pública navarra. En este sentido, el planteamiento para la creación de una Agencia Navarra de Cooperación Internacional que se atisba en el Plan Anual de la Cooperación de 2008, no se produce desde un debate amplio y abierto sobre los retos y oportunidades reales de la cooperación, ni desde la discusión de la ubicación idónea de ésta dentro de una estructura de Gobierno como el navarro. Parece más bien un intento de emulación de una tendencia que se observa en otras Comunidades Autónomas que han apostado en esta dirección (ejemplo de Cataluña, Euskadi o Andalucía).

LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN

La actual situación de congestión administrativa ha conducido al planteamiento de la modificación de la Ley de Cooperación, a propuesta del Servicio, para los primeros meses del año 2009. La iniciativa actual introduce las siguientes novedades: una ampliación de los montos de anticipo de subvención sin aval a los 150.000 euros, y un ajuste en los plazos a los 24 meses reales de ejecución, contabilizados desde el momento en que se efectúa el primer pago. Aunque bienvenida, esta propuesta no elimina la práctica del aval bancario, que es una verdadera excepción dentro del mundo de la cooperación (solo la UE plantea avales para proyectos de más de un millón de euros) y drena los recursos de cooperación hacia las entidades financieras. Tampoco parece plantear una solución a los pagos fraccionados y al sistema de seguimiento, y no especifica plazos para los tiempos administrativos máximos que se puedan emplear para las intervenciones.

Son dos las preguntas más relevantes vinculadas a la modificación de la Ley de Cooperación: ¿En qué medida esta propuesta contribuye a superar el problema de la congestión del Servicio? ¿Qué implicaciones tiene esta modificación en los actores de la cadena de la ayuda navarra y, sobre todo, en las contrapartes y los beneficiarios del Sur?

A MODO DE BALANCE

La cooperación pública navarra ha optado por un modelo caracterizado por el gran peso de las subvenciones como vía para la canalización de sus recursos financieros. Por lo tanto, contamos con un sistema con tres actores principales, como son el Gobierno de Navarra y, en concreto, el Servicio de Cooperación, las ONGD navarras y, finalmente, las contrapartes del Sur, antes de llegar a los beneficiarios últimos de la ayuda. Esto hace que la “cadena de la ayuda” se caracterice por un alto grado de interdependencia entre todas las partes y que existan fuertes asimetrías, tanto en los niveles de poder y en los de responsabilidad, a favor de los eslabones más altos de la cadena. El marco jurídico-institucional en el que se ha desenvuelto la política de cooperación ha burocratizado al sistema de cooperación, trasladando sus costes administrativos y financieros al conjunto de la cadena, con especial gravedad para los eslabones inferiores. Los largos tiempos administrativos empleados para la resolución de las convocatorias de subvenciones han trasladado importantes “costes de incertidumbre” que vician los ciclos de planificación de las ONGD navarras y sus contrapartes. Por otra lado, la Ley de Subvenciones ha obligado a fragmentar los proyectos en tramos, multiplicando los costes administrativos del Servicio y de los agentes, a través de informes y pagos intermedios, y dilatando aún más los tiempos administrativos en las actuaciones. Esto ha sobrecargado de trabajo al Servicio, que ha debido recurrir a la subcontratación de entidades privadas externas para realizar actividades cotidianas como es el seguimiento jurídico-contable de los expedientes, con cargo al presupuesto de cooperación, y ha minado su capacidad para emprender tareas de mayor envergadura estratégica. Si bien la Ley de Subvenciones busca garantizar el buen uso de los fondos, su aplicación en el sistema de cooperación navarro ha terminado restando eficacia y eficiencia al sistema. Se pueden buscar otras vías y métodos de control que, con menor coste, garanticen el buen uso de los fondos. Finalmente, la obligatoriedad de presentar avales bancarios para las subvenciones mayores a los 120.000 ó 150.000 euros (como se sugiere para la próxima modificación de la Ley de Cooperación) colisiona con el principio de gratuidad de la cooperación; significa en la práctica una transferencia de los recursos de cooperación a entidades bancarias, y es una excepción en el escenario de la cooperación autonómica española.

El reto de la participación efectiva

TRES ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL DEBATE

En los últimos años, la Comunidad Foral de Navarra ha vivido un proceso de creciente articulación de espacios, que se han ido creando para el seguimiento, la participación y el debate sobre cooperación internacional. En 2009, destacan dos espacios estrechamente vinculados al poder ejecutivo y al poder legislativo de nuestra Comunidad: el Consejo Navarro de Cooperación y el Parlamento de Navarra. Por otra parte, la participación y el debate desde la sociedad civil se han ido consolidando desde la Coordinadora de ONGD de Navarra, un tercer espacio en el que se expresa la voz de las organizaciones de la sociedad civil de Navarra directamente relacionadas con la actividad de cooperación internacional.

Reconociendo la diferente naturaleza, funciones y trayectoria en cooperación internacional de cada uno de los espacios, el reto de la participación efectiva se vincula a la necesidad de fortalecer internamente cada uno de estos espacios, y de favorecer una mayor articulación entre los tres.

EL CONSEJO DE COOPERACIÓN

Con la publicación de la Ley 5/2001, se da continuidad al proceso de institucionalización de uno de los foros más importante de participación creado por el Gobierno de Navarra: el Consejo de Cooperación de Navarra.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley, se le otorga al consejo un carácter de “órgano colegiado consultivo” de la administración de la Comunidad Foral. Se le atribuyen funciones de asesoramiento y asistencia a las administraciones públicas,

información de los planes, programas y anteproyectos de leyes, colaboración en el seguimiento y evaluación de los proyectos, propuesta e impulso periódico de propuestas de educación al desarrollo y sensibilización e impulso a la colaboración entre administraciones y agentes sociales implicados. En la Ley también se hace mención al derecho de participación en el mismo de la administración de la Comunidad Foral de Navarra, los grupos parlamentarios, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, las universidades radicadas en Navarra, las centrales sindicales y organizaciones empresariales mayoritarias y las ONGD de Navarra.

Un año después, y con la aprobación del Decreto Foral 100/2002 de 13 de mayo, se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación, que se adscribe al Departamento de Bienestar (ahora denominado Asuntos Sociales) a través del Servicio de Cooperación Internacional¹⁵. El Consejo está compuesto por 29 personas y se reúne en pleno dos veces al año como mínimo. En su composición, es notorio el peso de la administración pública frente al resto de los actores y llama la atención que las ONGD de Navarra, que canalizan la mayor parte de los fondos de la cooperación, tengan una representación de 6 miembros, esto es, alrededor de un 20%.

Cuadro 4. Composición del Consejo de Cooperación.			
Cargo	¿Quién lo ostenta?	Tipo de agente	N.
Presidencia	Titular Departamento Asuntos Sociales	Administración	1
Vicepresidencia	Director General Asuntos Sociales	Administración	1
Secretaria	Funcionario/a designado	Administración	1
Vocales	Representantes grupos políticos con representación parlamentaria	Partidos políticos	5
	Federación Navarra Municipios y Concejos (FNMC)	Municipios y concejos	2
	Universidades de Navarra	Universidades	2
	Centrales sindicales	Sindicatos	2

¹⁵ Este decreto sustituye al DF 222/1996 de 20 de mayo que regulaba un anterior Consejo, previo a la publicación de la Ley.

Cargo	¿Quién lo ostenta?	Tipo de agente	N.
	Representantes ONGD	ONGD y Coordinadora	6
	Funcionario/a de asuntos sociales	Administración	1
	Funcionario/a de educación	Administración	1
	Funcionario/a de salud	Administración	1
	Funcionario/a de comercio	Administración	1
	Funcionario/a de industria	Administración	1
	Funcionario/a de agricultura	Administración	1
	Funcionario/a de medioambiente	Administración	1
	Funcionario/a de economía	Administración	1
	Funcionario/a del Instituto de la Mujer	Administración	1
TOTAL MIEMBROS CONSEJO: 29 • TOTAL ADMINISTRACIÓN: 12			

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

El peso de la Administración se hace todavía más evidente al concentrar los cargos de presidencia, vicepresidencia, secretaría y diversas vocalías en representantes de la administración, y al establecer que la mitad de los miembros de las comisiones de trabajo que se creen para cuestiones específicas sean designados entre los vocales representantes de la administración, y sean presididas por un miembro del Consejo nombrado por la presidencia. Esto contrasta con la tendencia observada en Consejos de más reciente creación, como el gallego, el estatal o el vasco, donde se otorga una representación de más envergadura a los agentes sociales. En concreto, se puede citar que en el Consejo Vasco de Cooperación creado en septiembre de 2008, se reserva la vicepresidencia del mismo a la persona que ejerce la presidencia de la Coordinadora, al igual que sucede en una de las vicepresidencias del Consejo Español de Cooperación.

La escasa operatividad del Consejo

El decreto foral que regula el funcionamiento del Consejo establece que éste se reúna como mínimo dos veces por año, sin facilitar más especificaciones con respecto a la frecuencia o al método de trabajo del mismo. En la práctica, el Consejo de Cooperación no ha fijado fechas preestablecidas para sus dos reuniones míni-

mas anuales; tampoco se ha avanzado en el desarrollo de un procedimiento o un método de trabajo que permita otorgar más operatividad y efectividad a las reuniones del Consejo. El resultado es que las reuniones no están calendarizadas ni programadas, no se acuerdan los temas a tratar ni los objetivos de las reuniones, y tampoco se especifican plazos para la entrega con antelación de los documentos o borradores sobre los que se vaya a trabajar. Esto ha conducido al progresivo debilitamiento del Consejo como el principal espacio para la discusión y el debate de la cooperación pública, desplazando parte de su misión de debate hacia las comisiones de trabajo.

El papel de las comisiones de trabajo

Existen dos comisiones de trabajo que actualmente trabajan con regularidad en materia de cooperación: la comisión de educación para el desarrollo y la comisión técnica. Ambas comisiones tienen un carácter operativo, se reúnen con mayor regularidad y, por su naturaleza y composición, permiten una participación más ágil y propositiva de sus miembros. Es notorio el papel desempeñado por las ONGD en ambas comisiones. Al ser espacios de trabajo que se articulan para avanzar en las tareas más técnicas y específicas de la cooperación, carecen de la naturaleza política que le corresponde al Pleno del Consejo. Sin bien se valora positivamente la existencia y funcionamiento de estas comisiones, es destacable el efecto colateral que su existencia está provocando en el Consejo: se difiere hacia ellas una discusión y un debate, que también le es propio al Consejo. El principal resultado de este proceso es el debilitamiento del Consejo como ámbito de debate sobre la política pública de cooperación.

EL PARLAMENTO DE NAVARRA

En la década de los 90, el Parlamento de Navarra jugó un destacable papel en la política de cooperación al desarrollo. Algunas de las decisiones más tempranas en esta materia fueron tramitadas vía parlamentaria, contribuyendo a posicionar a Navarra como una Comunidad pionera en cooperación. Dos de las decisiones más importantes fueron la resolución sobre *la cooperación y la ayuda al desarrollo del Tercer Mundo*, del 25 de octubre de 1994 (que establece destinar el 0,7% de los presupuestos generales de Navarra para 1997) y una resolución de 1995, por la que se introduce una línea presupuestaria nominal para Medicus Mundi¹⁶.

¹⁶ En 1995 se aprueba la enmienda parlamentaria que introduce la línea de Medicus Mundi en el Presupuesto General de Navarra.

En la actualidad, el Parlamento de Navarra mantiene un perfil más bajo en temas de cooperación y su actividad se ha ido centrando en mantener una línea política de transparencia informativa dirigida a la población navarra a través del Parlamento y de los mecanismos que se consideren apropiados, para que se conozca con detalle la ayuda destinada por Navarra y su impacto. Actualmente, existen dos comisiones que abordan temas vinculados a la cooperación al desarrollo. Por un lado, la **Comisión de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte**, que ve los temas propiamente dichos de política de cooperación, y una **Comisión Especial de Convivencia y Solidaridad Internacional** que se encarga principalmente de recibir a las visitas de países del Sur. Ambas comisiones tienen niveles de actividad considerable, y se discute la lógica de mantener ambas comisiones o concentrar en una de ellas los temas relacionados con la cooperación. Por otro lado, ninguna de estas comisiones está haciendo seguimiento del pacto autonómico contra la pobreza. De hecho, el grupo de seguimiento constituye un grupo aparte, formado por tres personas de la plataforma social “Pobreza Cero” y cinco representantes de los partidos, cuatro de los cuales son parlamentarios y miembros de la comisión de asuntos sociales.

LA COORDINADORA DE ONGD DE NAVARRA

Así mismo, a lo largo de los años 90, la sociedad civil experimentó un proceso de creciente articulación y organización interna, que culminó con la creación en el año 1998 de la Coordinadora de ONGD de Navarra (en adelante, CONGDN), entre las 23 ONGD participantes en la Asamblea Constituyente.

Con una trayectoria de poco más de 10 años, actualmente la coordinadora aglutina a más de 60 organizaciones directamente relacionadas con la cooperación internacional y va afianzando su actividad en tres áreas prioritarias de trabajo, con tres grupos/comisiones para dinamizar cada una de ellas: Cooperación Descentralizada, Educación para el Desarrollo y Comunicación. Igualmente, desde el año 2005, la CONGDN ha ido intensificando su labor de planificación estratégica, ha participado activamente en la discusión del I Plan Director del Gobierno de Navarra, y ha impulsado una creciente actividad de vinculación y coordinación con otras redes.

A pesar de su importancia y reconocimiento como principal espacio de participación e interlocución en los temas de cooperación internacional, la CONGDN todavía padece un importante problema de inestabilidad y dependencia financiera.

Así pues, la CONGDN se ha ido financiando a través de las subvenciones a proyectos anuales del Gobierno de Navarra y a través de convenios firmados con el Ayuntamiento de Pamplona y con la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Esta situación es costosa a efectos de lograr una participación verdaderamente efectiva de la Coordinadora: la inestabilidad financiera no permite planificar de forma realista las actividades del año siguiente, y las prioritarias tareas de coordinación, participación y construcción de redes (los “aspectos intangibles” de la cooperación) difícilmente se pueden encuadrar en las herramientas de financiación actualmente disponibles. Por otro parte, la CONGDN enfrenta importantes retos de fortalecimiento interno para aumentar la participación social en las ONGD, conseguir una mayor y mejor participación de las ONGD dentro de la CONGDN, y lograr mayor respaldo social de sus acciones y reivindicaciones, que requieren una atención prioritaria para avanzar hacia una solidaridad con eficacia en el conjunto del sistema de cooperación navarro.

SITUACIÓN DE DEBILITAMIENTO Y FATIGA

En los últimos diez años de la cooperación se han producido notables avances en el proceso de institucionalización de la participación: se ha creado el Consejo de Cooperación, el Parlamento ha continuado participando en la política de cooperación a través de las dos comisiones vinculadas a los asuntos sociales y la solidaridad, y la CONGDN ha ido afianzándose. Sin embargo, a día de hoy se puede hablar de una situación de cierto debilitamiento de estos tres espacios, que contribuye a alimentar una creciente brecha entre, por un lado, las expectativas y el espacio real para la participación y, por otro, el esfuerzo y el coste que implica la participación de calidad. Esto está conduciendo a una situación de fatiga de la participación: se llama a una costosa participación en términos de tiempo y trabajo invertido, que luego no tiene los resultados esperados.

A MODO DE BALANCE

En el año 2009, se considera que se han ido consolidando tres espacios principales para la participación, el debate y el diálogo sobre la política pública de cooperación. Sin embargo, también se constatan algunos síntomas de debilitamiento y fatiga en cada uno de los tres espacios y en la articulación entre los tres. Desde 1996, el Consejo de Cooperación se ha constituido como un espacio clave. Sin embargo, las dificultades para lograr niveles de operatividad que faciliten una participación más efectiva han conducido a un debilitamiento, que se ha visto agravado aún más con la creación de las comisiones de trabajo, hacia las que ha ido derivando un necesario debate de carácter político, que hoy por hoy está ausente en el Pleno del Consejo. Por otro lado, a lo largo de la última década, el espacio parlamentario ha ido perdiendo fuerza y protagonismo en el panorama de la cooperación navarra, y no ha logrado definir su articulación con los otros espacios, desaprovechando su potencial para revitalizar y visibilizar la política de cooperación. Finalmente, la situación de fragilidad financiera de la Coordinadora de ONGD ha dificultado el desarrollo de mecanismos más sólidos de coordinación entre los agentes de la sociedad civil, lo que permitiría una participación mejor blindada ante la fatiga, y garantizaría una mayor calidad de la participación.

El reto del alineamiento estratégico

EL RUMBO MARCADO POR EL I PLAN DIRECTOR (2007-2010)

La aprobación del I Plan Director de la Cooperación Navarra 2007-2011 es un hito que representa el comienzo de una cooperación formulada formalmente como una política pública. En 2009, a medio camino de su implementación, se enfrenta al reto de valorar si se está produciendo un alineamiento estratégico de la cooperación en el rumbo marcado a principios de 2007.

El I Plan Director institucionaliza una política de cooperación con cierto carácter continuista en su estructura y características, pero tratando de ordenar al sector. Así pues, se mantiene la opción por la acción indirecta, es decir, la ejecución a través de otras entidades vía subvenciones, y se fija un 4% como máximo para la acción directa. Se priorizan los sectores y zonas geográficas en función de su peso histórico en la cooperación del Gobierno de Navarra e introduce como novedades la redefinición de los instrumentos de la ayuda y de las modalidades de actuación.

A continuación, se realiza un análisis del alineamiento centrado en tres aspectos: análisis global de las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, análisis de las tendencias sectoriales, de las prioridades geográficas y de las modalidades, para finalizar con un balance general.

DE LO PRESUPUESTADO A LO EJECUTADO

En cualquier política pública son comunes las variaciones entre los montos presupuestados y los montos ejecutados. La cooperación al desarrollo no es una

excepción. Considerando los datos de las memorias de 2007 y 2008, se detecta una mayor diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado en el año 2008. Si bien en 2007 la diferencia es cercana a los 200.000 euros, en 2008 esta diferencia crece hasta los 2,1 millones de euros.

Cuadro 5. Diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.			
	Presupuestado	Ejecutado	Saldo
Año 2007	19.039.605	18.840.570	199.035
Año 2008	22.842.346	20.699.796	2.142.550

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

Con los datos disponibles, se observa que en 2007 las principales variaciones se corresponden con la modalidad de la cooperación técnica y la educación al desarrollo, y más específicamente con las dos convocatorias que se presentan como nuevas. Para la primera se presupuestan 318.000 euros, de los que solo 82.000 se llegan a ejecutar, y para la segunda se presupuestan 500.000 euros, de los que 119.000 se ejecutan. Esto se ve compensado con una ejecución mas allá de lo presupuestado en la modalidad de ayuda humanitaria y, en concreto, en las subvenciones ante emergencias.

En 2008, se repite la situación para la educación al desarrollo y para la cooperación técnica. En el primer caso se presupuestan 500.000 euros y se ejecutan solo 106.000, mientras que en el segundo se presupuestan 457.000 millones y se ejecutan 300.000. Es notoria también la diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado en cooperación económica y, en concreto, en la herramienta de programas donde se presupuestan 4,1 millones, de los que 2,8 se ejecutan.

La constatación de estas diferencias entre lo ejecutado y lo presupuestado conducen, primero, a una pregunta con respecto al destino de los saldos y, segundo, a una necesaria reflexión sobre las causas institucionales que estaríann desencadenando estas dificultades de ejecución.

Finalmente, un apunte sobre la acción directa. Si bien en 2007 se supera ligeramente el porcentaje máximo establecido para la cooperación directa (4%), los datos disponibles (seguimiento PACI 2007) no permiten identificar la naturaleza de los proyectos ejecutados directamente por el Gobierno de Navarra. Por otro lado, las memorias de gestión de los años 2007 y 2008 tampoco proporcionan

pistas con respecto al uso de esta modalidad. Esto impide realizar un análisis del alineamiento estratégico que se pueda estar realizando de las acciones directas del Gobierno de Navarra con el objetivo, las líneas estratégicas, las transversales y las prioridades sectoriales y geográficas.

EL DIFÍCIL ALINEAMIENTO DE LAS HERRAMIENTAS DE FINANCIACIÓN

En lo que respecta a las herramientas de financiación, dos años de trayectoria revelan que en las actuales condiciones de la cooperación, no se está produciendo un alineamiento estratégico en la dirección deseada: disminuye el número de solicitudes para programas, y aumenta fuertemente el número de solicitudes para microacciones y proyectos anuales.

Cuadro 6. Alineamiento estratégico de las herramientas de financiación.						
	2007			2008		
Herramientas	Solicitadas	Concedidas	Media/Subv.	Solicitadas	Concedidas	Media/Subv.
Microacciones	69	47	19.038	102	46	21.739
Proyectos CI	101	97	87.817	129	92	86.956
Proyectos EpD	15	10	51.243	12	8	46.345
Acciones de sensibilización	33	29	17.194	41	28	17.857
Programas	22	17	565.506	19	17	587.070
Estrategias mixtas	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

Es necesario un análisis riguroso de las razones por las que la introducción de la herramienta de programas ha motivado el vuelco de muchos agentes de la cooperación hacia herramientas más sencillas y conocidas, como las microacciones y proyectos. Argumentar acomodamiento o falta de capacidad de los agentes, sin plantearse una posible vinculación de esta respuesta colectiva con los vicios que padece el actual panorama institucional de la cooperación u otros factores de naturaleza más contextual, es una aproximación insuficiente y superficial a la problemática. Esta necesaria apelación al diagnóstico y a la reflexión conjunta

resulta aún más urgente y oportuna, en un momento en el que la implementación del I Plan Director implica el desarrollo de otra herramienta nueva, las estrategias mixtas, orientadas hacia intervenciones de mayor complejidad. A continuación presentamos un caso hipotético que se inspira en varios casos reales y evidencia algunos de los problemas que afrontan las ONGD a la hora de presentarse a la herramienta de programas. Pensamos que no es tanto por falta de propuestas o por incapacidad de las ONGD por lo que no se llegan a ejecutar todos los fondos de cooperación, sino más bien por la complejidad y el coste de los instrumentos.

CASO HIPOTÉTICO 3. PROGRAMA PLURIANUAL Convocatoria años 2007-2009

Se plantea un programa multianual para la creación de una red educativa en la selva peruana para los años 2007, 2008 y 2009. Dadas las características de la herramienta, la ONGD navarra y su contraparte, se involucran intensamente en la formulación del proyecto con un año y medio de antelación, asumiendo un importante coste de incertidumbre y todos los costes de la formulación. Solo en caso de aprobación del programa, estos costes serán asumidos como costes del programa. La convocatoria se publica en el mes de septiembre de 2007 y la administración resuelve la concesión en un plazo menor a 3 meses. El primer pago se efectúa en enero de 2008 y el programa debe ejecutarse para diciembre de 2009. Este retraso, sobre todo en la publicación de la convocatoria implica que, en la práctica, se reduzca el tiempo de ejecución real de 36 meses a 24, y que se deba recurrir a la prórroga desde el inicio, alterándose algunas de las actividades planificadas. Las subvenciones de los siguientes años pasan a la cuenta de resultados. En un encuentro informal con otras ONGD de Navarra, se socializan algunas de las principales dificultades que ha enfrentado el sector con la herramienta de programas: algunas ONGD no han podido asumir el coste de la incertidumbre vinculado a una formulación compleja sin garantía de financiamiento; otras no se han presentado por las limitaciones que han supuesto las prioridades geográficas, y otras aguardan prudentemente a valorar el coste administrativo real que va a suponer la herramienta y su propio coste de aprendizaje.

ANÁLISIS SECTORIAL: A VISTA DE PÁJARO

El análisis sectorial de la cooperación navarra no permite un análisis preciso del alineamiento estratégico de las actuaciones con los objetivos sectoriales por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la codificación por sectores y grupos de sectores que se escoge para las memorias sigue la codificación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE). Esto es, se presenta una codificación de los proyectos que no se corresponde con los objetivos sectoriales que figuran en el I Plan Director, por lo que difícilmente se puede hacer un seguimiento de los mismos. Por otro lado, el I Plan Director apenas cuenta con indicadores u orientaciones de carácter cuantitativo (como porcentajes) con respecto al esfuerzo sectorial. Por lo tanto, para el análisis del alineamiento sectorial se debe optar por una mirada a vista de pájaro.

En general, del análisis sectorial del conjunto de las actuaciones se realiza una valoración positiva con respecto a la orientación sectorial hacia los sectores sociales básicos¹⁷. Se cumple con facilidad el objetivo internacional de que un 20% de la ayuda esté destinada a los sectores sociales básicos. En este sentido, se continúa con la buena trayectoria histórica de la cooperación navarra y, en general, de la descentralizada, en dicha dirección, con porcentajes por encima del 40%. Por otra parte, si a estos porcentajes se le añade el volumen de fondos destinados a los proyectos codificados como “grupo multisectorial”, en el que se incluyen mujer y desarrollo, y otros (incluido desarrollo rural), estos porcentajes ascienden a un porcentaje por encima del 70%, reforzando la tendencia hacia la inversión en los sectores básicos.

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria en el “grupo servicios sociales”.		
Grupo Servicios Sociales Básicos (%)	2007	2008
Educación	15,89	14,79
Salud	16,69	14,77
Salud reproductiva	2,87	5,55
Depuración y agua	7,1	5,57
Otros servicios (incluida vivienda)	5,91	3,33
	48,46%	44%

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. Datos de ejecución.

¹⁷ La codificación del CAD de la OCDE considera servicios sociales básicos los proyectos contabilizados dentro del grupo “infraestructuras sociales y servicios”, que incluyen los siguientes subgrupos: educación, salud, programas/políticas sobre población y salud reproductiva, depuración y suministro de agua, gobierno y sociedad civil, y otros servicios sociales (incluida vivienda).

Cuadro 8. Ejecución presupuestaria en el “grupo multisectorial”.		
Grupo multisectorial (%)	2007	2008
Otros (incluido desarrollo rural)	16,21	22,96
Mujer y desarrollo	5,21	4,80
	22,02%	27,76%

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. Datos de ejecución.

Un análisis más pormenorizado del alineamiento de las actuaciones en cooperación de los años 2007 y 2008 con las cuatro grandes prioridades sectoriales de la cooperación (la mejora de capacidades para satisfacer necesidades humanas básicas, gobernanza democrática y sociedad civil, mejora de las capacidades económicas y productivas y la educación para el desarrollo) parecen revelar un alineamiento con el plan. Destaca el ligero descenso en educación, salud, otros servicios y mujer, y el importante incremento de las intervenciones en el grupo multisectorial (8 puntos porcentuales) y en el de gobierno y sociedad civil (5 puntos), lo que puede ser un indicador de un mayor esfuerzo relativo en estas dos de las cuatro prioridades sectoriales. El ligero descenso en el sector vinculado a mujer y desarrollo contrasta con la importancia que esta dimensión adquiere en el I Plan Director, que se incorpora como un eje transversal, y se considera en el marco presupuestario una orientación explícita hacia el género para asignar “al menos, un 20% de los fondos disponibles a acciones que tengan como sujeto a las mujeres u organizaciones de mujeres¹⁸”.

Así mismo, es necesario destacar que el I Plan Director establecía como cuarta y última prioridad sectorial la “educación al desarrollo, sensibilización y formación e investigación”. Sin embargo, tanto para 2007 como para 2008 se observan importantes debilidades en el alineamiento hacia la mencionada prioridad sectorial. Si bien se produce un incremento en el porcentaje destinado a educación para el desarrollo (de 4,4% en 2007 a 5,67% en 2008), se observa una fuerte debilidad en las actuaciones vinculadas a los proyectos de educación al desarrollo, y llama la atención que en 2007, de los 500.000 euros presupuestado se ejecutaran 119.885, y en 2008 se repite la situación: de los 500.000 euros se ejecutan 106.623. La debilidad en el cumplimiento de los objetivos vinculados a la educación para el desarrollo es notoria, y requiere la atención de agentes expertos y de la administración.

¹⁸ Página 117 del I Plan Director.

CASO HIPOTÉTICO 4. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO **Convocatoria año 2006**

Se plantea un proyecto de educación para el desarrollo en el sector de la educación formal para el curso 2006-2007, en cinco colegios de la comunidad foral, por importe de 15.000 euros. Dadas las características del calendario escolar, se acuerda con los colegios que las actividades tengan lugar en los meses de menor actividad, que para estos centros son los meses de noviembre, febrero y abril. La convocatoria se publica en febrero de 2006 y se resuelve en octubre del mismo año. Al conocer que todas las actividades deben ejecutarse antes del 31 de diciembre de 2006, y ser consciente del plazo tan ajustado de ejecución y de las alteraciones que esto implica en la planificación de las actividades, la ONGD toma la decisión de no presentarse.

LAS ORIENTACIONES GEOGRÁFICAS: UNA TENSIÓN DE INICIO

Se constata una tensión de inicio a la hora de valorar el alineamiento en materia de prioridades geográficas. Mientras que el I Plan Director manifiesta explícitamente la voluntad de concentrarse geográficamente en un menor número de países, la realidad de la cooperación pública navarra depende en gran medida de los proyectos y programas que presenten las ONGD navarras y sus contrapartes. Es una cooperación “a demanda” (surgida de las ONGD y contrapartes) que vive la tensión de ajustarse a los criterios (en este caso, geográficos) del responsable en última instancia de la cooperación.

En materia de concentración geográfica, el I Plan Director manifiesta la voluntad de concentrarse en un menor número de países, establece un listado de 19 países (o áreas) “prioritarios, especiales, y a potenciar”, y establece las siguientes orientaciones presupuestarias: que el 80% de la asignación presupuestaria tenga como destino los países prioritarios, aumentar hacia el 10% a los países especiales y a potenciar y destinar un 30% de los fondos a acciones en África¹⁹.

El análisis comparado de los datos, permite observar una evolución ligeramente positiva en el grado de alineamiento estratégico de las actuaciones. No obstante, la lectura detallada de los datos permite detectar la referida tensión de inicio, que parece quedar reflejada, entre otros indicadores, en las variaciones entre las cantidades asignadas y las ejecutadas por países. Observamos países que son

¹⁹ Página 117 del I Plan Director. Al ser orientaciones presupuestarias y al existir países que se solapan entre los tres grupos, la suma no es el 100%.

capaces de absorber más fondos de los asignados (como por ejemplo, Perú) y países que presentan problemas de ejecución (fundamentalmente africanos).

Cuadro 9. Alineamiento estratégico en materia de prioridades geográficas*.				
	2007		2008	
<i>Países prioritarios</i>	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
Bolivia	1.319.988	757.281	1.601.924	778.371
Ecuador	1.079.226	1.179.541	1.309.737	1.432.551
Perú	3.258.595	4.762.704	3.954.596	5.288.326
Pueblo Saharaui	328.966	363.903	399.230	579.089
Rep. Democrática del Congo	1.132.940	1.605.650	1.374.924	1.411.371
Tanzania	456.897	144.000	554.486	154.653
El Salvador	639.656	988.187	776.281	1.208.735
Guatemala	639.656	1.077.093	776.281	1.637.504
Nicaragua	1.015.470	972.748	1.232.365	789.478
Territorios Palestinos	527.754	374.420	640.476	230.355
Total	10.399.148	12.225.527	12.620.300	13.510.433
Porcentaje	54,6%	64,9%	55,2%	65,3%
<i>Países preferentes</i>				
Etiopía	328.966		399.230	24.995
Kenya	328.966	338.040	399.230	463.785
Mali	328.966	473.805	399.230	488.511
Mozambique	328.966	25.000	399.230	59.741
Nigeria	328.966		399.230	100.233
Uganda	328.966	173.728	399.230	24.811
Total	1.973.796	1.010.573	2.395.380	1.162.076
Porcentaje	10,4%	5,4%	10,5%	5,6%
<i>Países de origen</i>				
Ecuador	1.079.226	1.179.541	1.309.737	1.432.551
Colombia	602.653	404.410	731.374	584.249
Argelia	91.379		110.897	
Marruecos	91.379		110.897	33.930
Total	1.864.637	1.583.951	2.262.905	2.050.730
Porcentaje	9,8%	8,4%	9,9%	9,9%

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. A partir de datos oficiales de ejecución.

* Nótese que Ecuador aparece tanto en la lista de "Países prioritarios" como en la de "Países de origen", y que la suma de los porcentajes no puede dar 100%, ya que faltan los datos de los países que no están contemplados en ninguno de estos grupos.

En general, se produce un descenso en el número de países socios, que pasan de 51 a 46 entre 2007 y 2008, en la dirección de una mayor concentración geográfica marcada por el I Plan Director. Los países prioritarios, es decir, aquellos que tienen una vinculación histórica con Navarra, presentan un incremento en la asignación, y también en la ejecución presupuestaria, lo que puede ser reflejo de la solidez en la relación entre las contrapartes y las ONGD navarras, sobre todo en algunos países de América Central y América del Sur. Los datos arrojan un panorama más difícil para las intervenciones en los países preferentes, todos ellos africanos, con porcentajes de ejecución que identifican problemas para la absorción de fondos. La misma situación se presenta para los dos países africanos (Argelia, Marruecos) que se encuentran en la categoría de “países a potenciar”, lo que contrasta con el comportamiento de los dos países sudamericanos del grupo (Ecuador, Colombia).

Por lo tanto, se puede realizar una valoración ligeramente positiva del alineamiento de las actuaciones con las prioridades geográficas del I Plan Director en sus primeros años. Sin embargo, es necesario partir de esta valoración positiva para insistir en la necesidad de estudiar con mayor detenimiento la tensión de inicio que existe entre una cooperación que surge desde la demanda, esto es, a partir de las propuestas de las ONGD navarras y sus contrapartes del Sur, y su ajuste a una planificación. Igualmente, se identifica la necesidad de profundizar en un análisis que valore el nivel de dispersión y concentración a nivel sub-nacional, y la estabilidad en el tiempo de la ayuda, como punto inicial para plantear la pregunta con respecto al valor agregado del conjunto de las actuaciones navarras en estos países o zonas. Por otro lado, llama la atención los hallazgos vinculados al análisis de la cooperación navarra en los países menos adelantados.

Países Menos Adelantados (PMA²⁰) y África

La comparación entre los datos de los años 2007 y 2008, permite notar que se produce un ligero aumento porcentual en los fondos destinados a los países menos adelantados y un ligero descenso en el porcentaje de ejecución.

²⁰ PMA: Países Menos Adelantados. Se ha utilizado el listado de países que se presenta en el I Plan Director (página 180), que a su vez se basa en el listado del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Cuadro 10. Alineamiento estratégico en Países Menos Adelantados (PMA).				
	2007		2008	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
<i>Países menos adelantados</i>				
<i>Total</i>	<i>4.035.635</i>	<i>3.304.663</i>	<i>4.973.253</i>	<i>3.313.473</i>
<i>Porcentaje</i>	<i>21%</i>	<i>18%</i>	<i>22%</i>	<i>16%</i>

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

Un análisis más pormenorizado de los datos descubre una heterogeneidad de situaciones, lo que dificulta en gran medida la valoración del alineamiento con las prioridades geográficas establecidas en el I Plan Director. Tanto en 2007 como en 2008 son 18 los países menos adelantados que aparecen como beneficiarios. Sin embargo, hay una variación de los países beneficiarios entre un año y otro. Bangladesh, Vanuatu, Burkina Faso y Zimbawe dejan de ser beneficiarios en 2008, y aparecen en la lista Haití, Burundi, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Guinea-Bissau. No se ofrecen datos cuantitativos o cualitativos que permitan conocer cuáles son las razones vinculadas a estas variaciones. Por otro lado, tanto en 2007 como en 2008, se presupuestan fondos para Sierra Leona, Sudán y Togo, que no son ejecutados. Para el caso de países menos adelantados que son países preferentes, las cifras vierten resultados aparentemente erráticos: sube el presupuesto ejecutado en Mali y Mozambique, aparece Etiopía por primera vez, baja en Uganda, y Nigeria y Kenia no aparecen.

Por lo tanto, con los datos cuantitativos proporcionados resulta dificultoso valorar la trayectoria de la cooperación navarra en los PMA. Pueden estar interviniendo tanto variables contextuales (situaciones de conflicto), como variables vinculadas a la demanda (contrapartes del Sur y ONGD navarras), y a sus ciclos y dificultades de financiación, que requieren la mirada más atenta de las instituciones y agentes. En lo que respecta al comportamiento en África, se cumple con el porcentaje establecido en el I Plan Director (30%) en la asignación, pero para ambos años el porcentaje de ejecución es menor al presupuestado, como ya se ha comentado en el apartado anterior.

Cuadro 11. Alineamiento estratégico en África.				
	2007		2008	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
<i>África</i>	5.767.148	4.441.618	6.998.942	4.889.256
<i>Porcentaje</i>	<i>30,3%</i>	<i>23,6%</i>	<i>30,6%</i>	<i>23,6%</i>

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

A MODO DE BALANCE

Dos años después de la aprobación del I Plan Director, realizamos una lectura cauta del nivel de alineamiento que se está produciendo entre las actuaciones de la cooperación y los objetivos planteados en la planificación. Se cumple con los porcentajes asignados para cooperación directa (4%) y cooperación vía otros agentes, pero se desconocen los datos con respecto a los proyectos de cooperación directa. La orientación sectorial de las intervenciones presenta una notoria inclinación hacia los servicios sociales básicos. Se observan problemas con la inversión en materia de educación para el desarrollo y un pequeño descenso de las intervenciones en materia de mujer y desarrollo, ambas muy presentes en la planificación. Se está produciendo un considerable alineamiento en la dirección de las prioridades geográficas, pero se detectan comportamientos aparentemente erráticos en las intervenciones para los países menos adelantados y no se tienen datos suficientes para conocer los procesos que responden a este comportamiento. Por otro lado, no se cuenta con suficientes datos o análisis en profundidad que puedan ofrecer una idea con respecto al valor agregado del conjunto de actuaciones de la cooperación navarra sobre el terreno, el coste de la posible dispersión y el potencial para las sinergias entre intervenciones. Finalmente, se ha producido un vuelco en las solicitudes que han basculado más hacia las antiguas herramientas de financiación (microacciones y proyectos) que a las nuevas herramientas como programas. Esta trayectoria también requiere el diagnóstico conjunto de las instituciones y los agentes. Por último, se ha de destacar que no se han producido avances en lo que respecta a la herramienta de estrategias mixtas, planteadas en el I Plan Director.

El reto de la coordinación interinstitucional

La cooperación internacional pública es aquella llevada a cabo por los dos niveles de gobierno existentes en Navarra: el autonómico y el local. El reto de la coordinación interinstitucional apela en primer lugar a los mecanismos de articulación entre los dos niveles de gobierno existentes dentro del territorio foral y, en segundo lugar, al despliegue hacia la cooperación con la administración general del estado y la coordinación con otras cooperaciones autonómicas.

LA REGLA 10/1/1

En Navarra, se observa el funcionamiento en la práctica de una regla o principio que se acerca a una regla 10/1/1, esto es, el volumen destinado a cooperación internacional del primer agente institucional de cooperación de Navarra (es decir, el Gobierno de Navarra) es aproximadamente diez veces mayor que el volumen destinado a cooperación del segundo (el Ayuntamiento de Pamplona), que es ligeramente superior al conjunto de la cooperación del resto de entidades locales.

Cuadro 12. La regla 10/1/1. Volúmenes de cooperación.			
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE NAVARRA. Volumen de la cooperación por niveles			
		2007	2008
Primer nivel	Gobierno de Navarra	18.840.570	20.699.796
Segundo nivel	Ayuntamiento de Pamplona	2.425.237	n.d.
Tercer nivel	Resto de entidades locales	2.162.803 ²¹	n.d.

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

²¹ Los datos del Gobierno de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona son los datos oficiales de ejecución presupuestaria que constan en las memorias de gestión de ambas entidades. El dato referido al resto de ayuntamientos es de elaboración propia, y no se refiere a lo ejecutado sino a lo presupuestado.

De los tres niveles de la cooperación, solo el primer y el segundo nivel disponen de recursos humanos especializados en esta materia: tanto el Gobierno de Navarra como el Ayuntamiento de Pamplona tienen personal especializado en cooperación internacional. En el tercer nivel, los ayuntamientos y concejos no disponen de personal especializado liberado para estas materias y son técnicos de otras áreas (generalmente de las áreas de bienestar social, deportes o cultura) los que se encargan de la cooperación internacional. En general, la cooperación de las entidades locales más pequeñas se caracteriza por los importantes niveles de dispersión geográfica, fragmentación presupuestaria, y gestión amateur de la ayuda. Sin embargo, también cuenta con importantes ventajas, como es la cercanía a la población, los lazos históricos que se hayan podido tejer entre sociedades y su potencial para la educación y la sensibilización social, además del valor intrínseco que en materia de desarrollo humano haya podido tener cada una de las intervenciones en el Sur.

Cooperación municipal de Navarra Basado en una experiencia común

La cooperación internacional de los pequeños ayuntamientos de Navarra ha estado estrechamente vinculada con la trayectoria individual de personas cooperantes y misioneras originarias de la localidad. La diversidad de casos y situaciones es significativa, al igual que los niveles de estabilidad de la ayuda, y el destino geográfico y sectorial. Existen casos de ayuntamientos que vienen apoyando más de veinte años proyectos en lugares tan diversos como India, Guinea, Venezuela, China y Nicaragua, en temáticas vinculadas a la educación, la salud y la protección de colectivos vulnerables. En general, se trata de proyectos de montos pequeños (menores a los 20.000 euros), que se adjudican directamente a la persona de enlace. No existen convocatorias públicas para la adjudicación del proyecto, ni excesivo celo en el seguimiento, tanto en lo que respecta a los aspectos técnicos como a los financieros. La persona de enlace puede realizar acciones de sensibilización y educación para el desarrollo de una manera informal en los medios de comunicación locales, generalmente aprovechando sus visitas. Algunos de estos proyectos han podido generar un proceso de “involucramiento en cadena”, de otros vecinos y vecinas que visitan el proyecto y comienzan a colaborar. Con el progresivo envejecimiento de las primera personas de enlace (muchas veces misioneras), el futuro de este tipo de cooperación requiere de planteamientos innovadores para revitalizarse, además de una relectura crítica de su potencial.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En lo que respecta a la coordinación interinstitucional, ni existen mecanismos explícitos para su impulso, ni existe un liderazgo claro que la fomente. En la práctica, se ha producido un escrupuloso respeto a la autonomía municipal, que va en detrimento de la coordinación y del aprovechamiento de las potencialidades que tienen cada uno de los niveles.

Fondo de Cooperación al Desarrollo

En 1998, la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) crea el Fondo de Cooperación al Desarrollo, que se constituye en la principal iniciativa en materia de cooperación intermunicipal. Sin embargo, en el momento de su creación, los miembros de la federación no vieron la pertinencia de crear una estructura nueva, por lo que el Fondo nace sin personalidad jurídica propia, razón por la cual no puede participar en la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) del Estado.

Por otra parte, se detecta otra importante debilidad del fondo por la falta de estabilidad en las adhesiones de los ayuntamientos: los vínculos al fondo son anuales y tampoco existen compromisos en cuanto a la cantidad aportada, lo que impide avanzar en los procesos de planificación. En materia de eficacia y calidad de la ayuda, son diversas las ventajas que supone la existencia de dicho fondo. La gestión conjunta de los recursos económicos a través de concurso público es una buena alternativa a la dispersión de convocatorias y criterios de financiación que tanto afecta a las ONGD y organizaciones del Sur, al mismo tiempo que permite emprender acciones de mayor envergadura. Así mismo, permite consolidar un modelo propio de cooperación más basado en las temáticas propias de la gestión municipal y competencias de las entidades locales y, por su cercanía a la población, está especialmente bien posicionada para las acciones de educación para el desarrollo y para fomentar la participación y la innovación en los ámbitos más diversos.

Tímidos avances

Desde 2007 se han detectado tres tímidos avances en materia de cooperación intermunicipal: primero, se ha reforzado a la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) como el espacio para la coordinación de la cooperación municipal (que no interinstitucional). En segundo lugar, se ha invitado a las entidades locales a participar en los planes de formación continua para el personal al

servicio de las administraciones públicas. Finalmente, se han dado pasos para elaborar un estudio en profundidad sobre la realidad de la cooperación de las entidades locales de Navarra, que actualmente lo lleva a cabo la Coordinadora de ONGD y cuya presentación se espera para el año 2009.

COORDINACIÓN CON OTRAS COOPERACIONES

Por último, es necesario destacar la lentitud con la que se están produciendo avances en materia de coordinación con otras cooperaciones, tanto de la administración central como de otras administraciones autonómicas. En el primer caso, se puede citar la presencia de la cooperación navarra en los programas VITA y AZAHAR, ambos liderados por la administración central del estado. En el segundo caso, son escasas las experiencias de coordinación entre cooperaciones autonómicas; se subraya la necesidad de reforzar mecanismos formales y/o informales que faciliten una mejor coordinación (tanto en terreno como en origen), y el gran potencial que, a futuro, tienen estos mecanismos para optimizar el uso, tanto de los recursos humanos como financieros ya instalados, y maximizar los conocimientos y las experiencias en cooperación. Subrayamos el notable esfuerzo y el interés prestado por el Servicio de Cooperación a este apartado, que se destaca aún más si tenemos en cuenta que la coordinación requiere mucho esfuerzo, tiempo y dedicación.

A MODO DE BALANCE

La cooperación pública de Navarra se caracteriza por el funcionamiento en la práctica de una regla que se aproxima al 10/1/1: el volumen de cooperación del Gobierno de Navarra es aproximadamente diez veces mayor que el volumen del Ayuntamiento de Pamplona, que es equivalente al conjunto de actuaciones en cooperación del resto de ayuntamientos y concejos. Si bien la cooperación de los tres niveles tiene en común su larga trayectoria y su notable presencia en la sociedad navarra, la cooperación municipal (a excepción del Ayuntamiento de Pamplona) parte de una realidad significativamente diferente: los montos destinados a cooperación son pequeños, hay una importante fragmentación y dispersión de la ayuda, los recursos humanos disponibles no están especializados en cooperación internacional y no hay uniformidad de criterios con respecto a las convocatorias ni a la publicación de los datos de cooperación. Se han producido tímidos avances en materia de coordinación gubernamental, aunque apenas existe una trayectoria de diálogo y coordinación entre los niveles. La experiencia más notable en coordinación intermunicipal es el Fondo de Cooperación al Desarrollo. Sin embargo, dicho Fondo todavía presenta importantes debilidades: carece de personalidad jurídica y tampoco cuenta con estabilidad en las adhesiones, lo que impide una adecuada planificación de las actuaciones. Por último, la trayectoria de coordinación, tanto con la cooperación del Gobierno central como con otras coordinaciones autonómicas, se ha mostrado todavía endeble.

El reto de la cantidad en tiempos de crisis

LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS

Navarra ha sido un referente en materia de cooperación descentralizada. Tanto el Gobierno de Navarra como el Ayuntamiento de Pamplona estuvieron en la década de los 90 entre las instituciones más generosas a nivel estatal y han sido ejemplares en su respuesta al clamor de los movimientos sociales y de la sociedad civil en demanda del 0,7%.

En materia de cantidad, en la Comunidad Foral de Navarra destacan los siguientes compromisos: la resolución sobre la cooperación y ayuda al desarrollo del Tercer Mundo aprobada por el Parlamento de Navarra el 26 de octubre de 1994, los compromisos adquiridos con la firma del Pacto Navarro de contra la Pobreza y la Exclusión Social, firmado el 11 de diciembre de 2007 por las fuerzas sociales y los partidos políticos de Navarra, y las orientaciones presupuestarias que en materia de cantidad de la ayuda marca el I Plan Director. A continuación, se presenta un breve resumen de los tres compromisos y de la metodología de cálculo que se establecen.

Cuadro 13. Metodologías de cálculo del 0,7%.

Nombre	Fecha	Compromisos	Método de cálculo
Resolución del Parlamento	25/10/94	0,5% para 1995, 0,6% para 1996 y 0,7% para 1997.	Presupuesto de gastos, deducidos los gastos financieros, la aportación al Estado y las transferencias a Entidades Locales.
Pacto Navarro	11/12/07	Gobierno de Navarra: en 2008, unos 22 millones y en 2012, unos 31 millones. Entidades Locales: de forma progresiva el 0,7% de sus presupuestos totales, 4 millones en 2008 y 5 millones en 2012.	Se establecen importes fijos. • Cuando se hace referencia a presupuestos, se habla de presupuestos totales, sin deducciones.
I Plan Director	Oct. 06	Avanzar hacia el 0,7% de los presupuestos del Gobierno de Navarra sin las restricciones impuestas por el Parlamento en 1994.	Se combinan dos metodologías: 1. Presupuestos totales con deducciones. 2. Presupuestos totales sin deducciones.

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

Para valorar de forma precisa el cumplimiento de los compromisos, es necesario atender a la metodología de cálculo seleccionada, prestando especial atención a la mención o no de deducciones (como pueden ser los gastos financieros o las transferencias a otras entidades). Sin embargo, es necesario indicar aquí que, en los últimos años, las ONGD han ido acordando un estándar para la metodología del cálculo en relación con la cooperación autonómica, que se corresponde con la segunda metodología de cálculo ya esbozada en el Plan Director: la referencia son los presupuestos totales íntegros (lo que incluye también los presupuestos de sus organismos autónomos), sin deducciones de ningún tipo. Para el cálculo del porcentaje destinado a cooperación aplicado al conjunto de la cooperación española, la metodología aplicada sigue también un estándar internacional: se calcula sobre el Producto Interior Bruto (PIB).

En la tabla que se presenta a continuación, se realiza el cálculo del porcentaje que ha destinado el Gobierno de Navarra a cooperación internacional para los últimos diez años, utilizando el estándar acordado para la cooperación

autonómica. Se observa que el porcentaje ha oscilado entre el mínimo del año 2007 (0,49%) y el máximo del año 2000 (0,7%). En cualquier caso, la media para todo este período es de 0,59%, un porcentaje que se encuentra claramente por debajo del nivel de cumplimiento.

Cuadro 14. Porcentajes de (in)cumplimiento del 0,7%.						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ppto. total	1.445.027.776	1.565.994.180	1.980.610.833	1.994.877.477	2.004.962.174	2.354.595.572
AOD	9.925.773	10.930.802	11.106.004	11.174.617	11.361.720	15.551.873
%	0,69	0,70	0,56	0,56	0,57	0,66

	2005	2006	2007	2008	2009
Ppto. total	2.307.202.111	3.380.172.300	3.901.334.547	4.287.328.089	4.301.755.030
AOD	15.777.641	17.036.207	19.039.605	22.670.346	21.663.152
%	0,68	0,50	0,49	0,53	0,50

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. A partir de datos del I Plan Director y Leyes de Presupuestos.

SALTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS: IMPLICACIONES DE CUMPLIMIENTO

Por otro lado, un apunte con respecto a las implicaciones reales de las promesas y su cumplimiento. De acuerdo al Pacto del 11 de diciembre de 2007, firmado por todos los partidos políticos de la Comunidad, se establece un horizonte de cumplimiento que cifra el presupuesto de cooperación para 2012 en torno a los 31 millones. A solo dos años de la fecha, se acumula un notorio retraso en el cumplimiento. Una acción decidida en esta dirección implicaría un crecimiento en torno a los 3 millones de euros por año, lo que supone un importante salto cuantitativo que debe ir paralelo al salto cualitativo que se necesita realizar en el sistema en su conjunto para absorber de manera eficaz el compromiso.

Cuadro 15. Implicaciones de cumplimiento del 0,7% en millones de euros.					
Año	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto	22	23*	25	28	31

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

* En 2009, se han presupuestado 21,6 millones para cooperación internacional, con lo que se observa una brecha de 1,4 millones con respecto a lo proyectado en esta tabla.

Finalmente, presentamos un análisis de las implicaciones reales de cumplimiento aplicado al presupuesto del año 2009, bajo tres escenarios: el escenario real fijado por la Ley de Presupuestos, el escenario de cumplimiento del 0,7% de los presupuestos totales, y el del cumplimiento del 0,7% del PIB navarro.

Cuadro 16. Escenarios de cumplimiento en millones de euros.	
2009	Presupuesto Cooperación
Escenario real	21,6
0,7 del presupuesto	30,1
0,7 del PIB precios de mercado navarro*	136,3

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

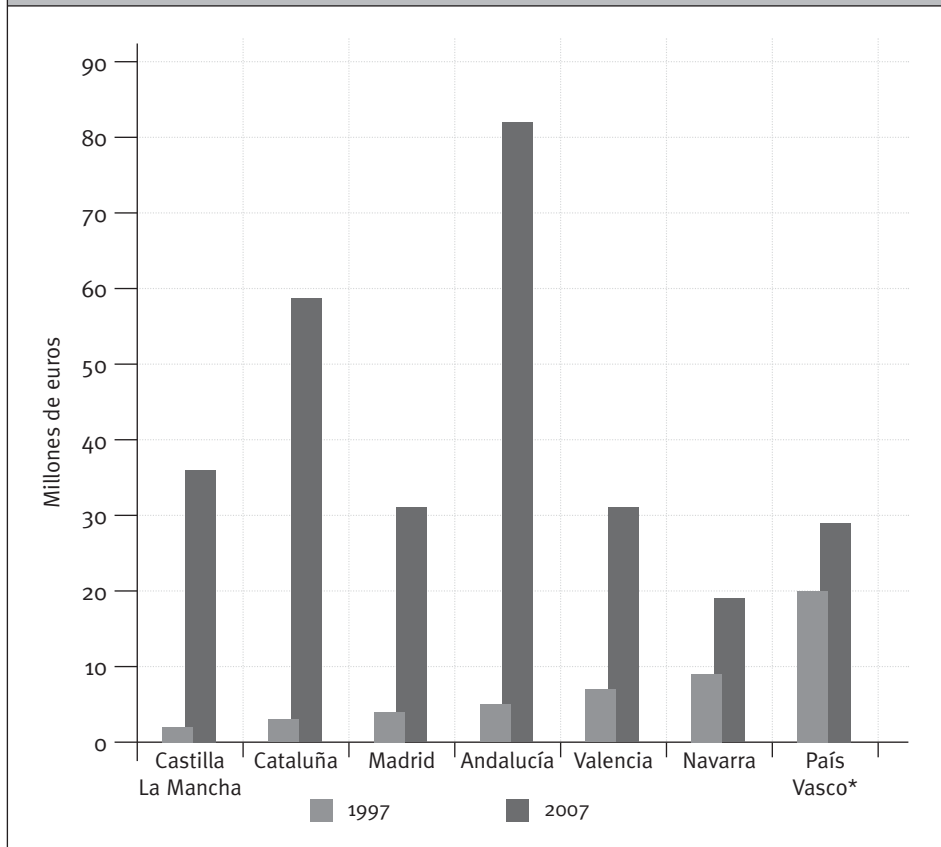
* Datos oficiales del Instituto de Estadística de Navarra para 2008.

LA POSICIÓN RELATIVA

Comparativa con otras cooperaciones autonómicas

En el análisis comparativo de la posición de Navarra con respecto a otras cooperaciones autonómicas, resulta importante destacar que en los últimos años la situación relativa de Navarra ha cambiado notoriamente. Si bien los fondos destinados a cooperación se han multiplicado casi por diez, pasando de los 2,5 millones de 1992 a los 21,6 del año 2009, otras comunidades autónomas han multiplicado hasta por veinte sus presupuestos.

Gráfico 1. AOD ejecutada en términos absolutos por Gobiernos autonómicos, 1996-2007.

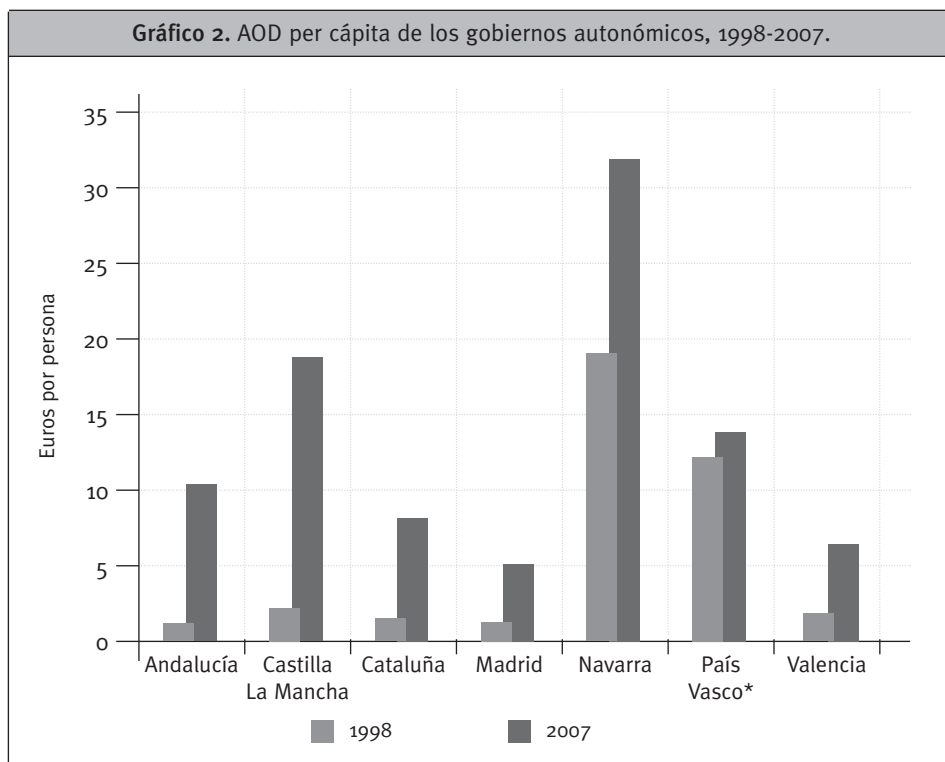


Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. A partir de los datos facilitados por las propias instituciones.

* Diferencias importantes entre los datos oficiales de ejecución presentados por el Gobierno Vasco y los presentados por la SECI del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación.

Si comparamos los datos en relación con la población, el Gobierno de Navarra ha sobresalido desde el principio y sigue manteniendo su posición de liderazgo como el Gobierno autonómico que está haciendo un esfuerzo mayor en términos per cápita, que alcanza casi los 32 euros, cifra que contrasta con los 5 euros que dedica Madrid o los 6 euros per cápita de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, aunque Navarra destaque por su aportación en términos per cápita, al analizar la evolución entre 1997 y 2008, observamos que el esfuerzo es ligeramente

decreciente. Esta evolución queda todavía más en evidencia al compararla con el resto de Gobiernos autonómicos, donde encontramos casos con una evolución y un crecimiento más decidido, como en el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

* Diferencias importantes entre los datos oficiales de ejecución presentados por el Gobierno Vasco y los presentados por la SECI del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación.

Comparativa con otras cooperaciones estatales

Por otro lado, si se realiza el ejercicio de comparar este esfuerzo con el de otras sociedades prósperas, a las que Navarra se acerca en niveles de renta (medidas en términos de poder de paridad de compra o PPC), la comparativa resulta desfavorable para nuestra Comunidad. Ni siquiera sumando los aportes per cápita a través de los presupuestos del Gobierno de Navarra y los del Gobierno del Estado, nos acercamos a los importes de las sociedades más prósperas y cumplidoras.

Cuadro 17. AOD en euros per cápita de los cinco países cumplidores*.

	Dinamarca	Holanda	Luxemburgo	Noruega	Suecia
PIB per cápita (PPC)	28.832	29.673	62.034	40.888	28.135
Ppto. cooperación	1.872,3	4.540,1	266,6	2.722,6	3.166,0
Población	5,4	16,7	0,48	4,7	9,2
AOD per cápita	346,7	271,9	555,4	579,3	344,1

* Todos los datos están en euros. Los datos de PIB (medidos como Paridad de Poder de Compra-PPC) son datos oficiales del FMI (mapa de países PIB para año 2007 publicado en diciembre de 2008), cuya conversión a euros se ha realizado en abril de 2009. Los datos de población son datos de Wikipedia que hacen referencia a padrones y estimaciones oficiales. Los datos de presupuestos de cooperación han sido recogidos del documento de seguimiento al PACI 2007, publicado por el MAEC en noviembre de 2008.

	Comunidad Foral de Navarra (CFN)
PIB per cápita (PPC)	28.951
Ppto. cooperación	19
Población	0,6
AOD per cápita	< 120**

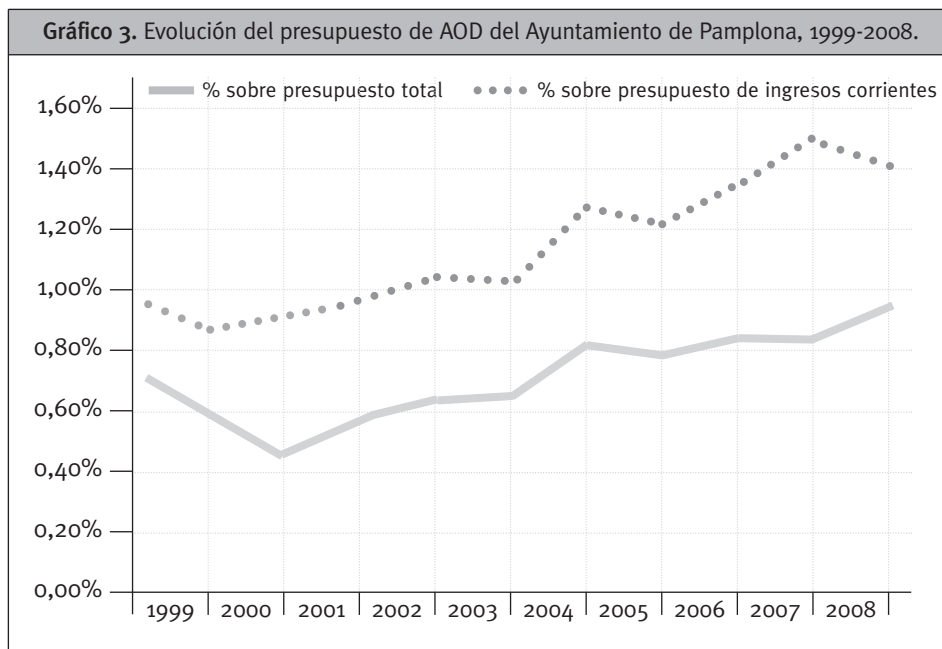
** Los datos de PIB (PPC) de Navarra son datos del Instituto Navarro de Estadística para 2005. Aunque se sumara el presupuesto del Ayuntamiento de Pamplona y el resto de los ayuntamientos, la media para la CFN se quedaría en aproximadamente 40 euros. Si a este importe le añadimos los 81 euros per cápita que se destinan a cooperación vía administración del estado, aún estaríamos en 120 euros por navarro/a, muy lejos de países como Dinamarca, Holanda y Suecia que tienen un PIB per cápita (medido en PPC) similar al nuestro. La distancia a recorrer es todavía muy larga.

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009.

COOPERACIÓN MUNICIPAL: PARTIDAS DESTINADAS A COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En cuanto a cooperación del nivel municipal, el Ayuntamiento de Pamplona también ha sido un importante referente a nivel estatal. Al igual que ha sucedido para otras administraciones públicas de nivel descentralizado (como los Gobiernos autonómicos o provinciales), en el nivel municipal no han existido consensos o acuerdos sobre qué concepto utilizar para realizar el cálculo del 0,7% (el presupuesto de la institución o los presupuestos consolidados, los presupuestos totales, los gastos corrientes o una selección concretas de partidas, los presupuestos de ingresos o de gastos). En este contexto, el Ayuntamiento de Pamplona ha destacado por ser uno de los Ayuntamientos del estado cuyo compromiso con la cooperación internacional supera el 0,7% del presupuesto total de la institución, alcanzando con cierta facilidad el 1% si se toma como referencia el presupuesto

de ingresos corrientes, que es la referencia más ampliamente utilizada para la cooperación de nivel municipal. El gráfico que se presenta a continuación refleja con fidelidad esta evolución positiva del Ayuntamiento de Pamplona.



Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. A partir de datos del Ayuntamiento de Pamplona (años 2005-2008) y del Instituto de Estadística de Navarra. Datos de presupuesto, no de ejecución.

El problema de la confiabilidad de los datos

En lo que respecta al resto de Ayuntamientos navarros, destacan tanto la gran cantidad de Ayuntamientos que destinan partidas a cooperación, como las dificultades para la obtención de datos confiables al respecto. De acuerdo a un estudio de la Federación Navarra de Municipios y Concejos de 1999, un 38% de los Municipios y Concejos de la Comunidad destinaron partidas a cooperación. De acuerdo a la información recogida para este estudio a partir de los datos aportados por los ayuntamientos, se habrían destinado a cooperación aproximadamente 2,16 millones de euros por el conjunto de los ayuntamientos en 2007. Esto supone una cifra ligeramente inferior a los 2,4 millones destinados por el

Ayuntamiento de Pamplona, y casi diez veces inferior a los 19 millones del presupuesto de cooperación del Gobierno de Navarra para 2007. A la espera de los resultados del próximo estudio de la Coordinadora de ONGD de Navarra, se sigue subrayando la necesidad de fortalecer los sistemas de recogida de datos en este nivel, para poder contabilizar el esfuerzo que en términos de cantidad de la ayuda realizan el conjunto de administraciones públicas de Navarra. Este es otro de los principales retos que se plantean a la cantidad de la ayuda en estos tiempos de crisis, y quizás un primer paso para dialogar sobre el reparto de responsabilidades para el cumplimiento del compromiso con el 0,7% de nuestra Comunidad. En esta última dirección se constatan los siguientes datos, que ofrecen la foto del panorama presupuestario y del reparto de la cooperación navarra para el año 2007 (no se disponen de datos ni de presupuesto ni de ejecución de los ayuntamientos y concejos para años posteriores).

Cuadro 18. Reparto de responsabilidades de la cooperación navarra en el año 2007.		
Institución	Presupuesto	% sobre total
Gobierno de Navarra	19.039.605	80,3%
Ayuntamiento de Pamplona	2.425.237	10,3%
Resto de ayuntamientos y concejos	2.162.803	9,2%
Total	23.627.645	

Fuente: elaboración propia. ALBOAN, 2009. A partir de datos aportados por las instituciones. Son datos de presupuesto, no de ejecución.

CANTIDAD EN UN ESCENARIO DE CRISIS

La profunda incertidumbre que supone la situación de crisis financiera y económica actual plantea serios interrogantes a la cooperación y exige redoblar el esfuerzo, tanto en materia de calidad y eficacia de la ayuda, como en el mantenimiento de los compromisos con respecto a la cantidad. Existe el riesgo de que la cooperación sea una de las políticas públicas que primero sufran recortes presupuestarios. Por lo tanto, es necesario apelar a los importantes compromisos institucionales, como el Pacto Autonómico Contra la Pobreza, o incluso el propio I Plan Director, que ratifican el compromiso de la sociedad navarra con la solidaridad. Así pues, nuestra Comunidad debe ser ahora un referente de cumplimiento en cantidad.

A MODO DE BALANCE

La Comunidad Foral de Navarra ha sido un referente importante en el conjunto de la cooperación descentralizada española. Destacan los compromisos y las aportaciones que han realizado tanto el Gobierno de Navarra, como el Ayuntamiento de Pamplona y muchos pequeños ayuntamientos y concejos. Los últimos quince años han ido configurando un sistema de cooperación que, en materia de cantidad, se ha ido formulando en torno al compromiso de cumplimiento del 0,7%. En este sentido, se constata una evolución hacia la estandarización de un criterio que, para el caso del Gobierno de Navarra, se centra en el presupuesto total consolidado del Gobierno autonómico y, para el caso de los ayuntamientos, en el presupuesto de ingresos corrientes. Bajo este esquema, para los últimos diez años, la media de la cooperación del Gobierno de Navarra se sitúa en un 0,59%, por lo tanto, una situación de incumplimiento. Para la cooperación de nivel municipal, el Ayuntamiento de Pamplona presenta un escenario de cumplimiento por encima del 0,7% y, para el caso de los ayuntamientos y concejos más pequeños, se constatan las dificultades para la recopilación de los datos y la baja confiabilidad de los mismos. El estudio comparativo de la cantidad per cápita destinada por los gobiernos autonómicos sitúa a Navarra en una situación de avanzada: 31,7 euros per cápita. Sin embargo, estos datos pueden matizarse cuando el análisis se realiza desde una perspectiva comparativa y se tienen en cuenta los niveles de renta: los datos sugieren un retraso alarmante de nuestro aporte, en comparación con las sociedades más cumplidoras a las que alcanzamos en niveles de renta. Por último, se subraya la incertidumbre que supone la crisis financiera y económica actual para el cumplimiento del reto vinculado a la cantidad.

Conclusiones y recomendaciones

En 2009, la política pública de cooperación de la Comunidad Foral de Navarra demanda afianzamiento. La comunidad continúa el mismo camino de su tradición solidaria y afronta el mismo reto de la promoción del desarrollo humano que en las décadas previas. Sin embargo, también encara el desafío de practicar la solidaridad con mayor eficacia en un contexto global significativamente diferente, y con la valiosa existencia de más de 60 años de lecciones de la cooperación internacional. Los términos en los que la cooperación logre traducir dicha eficacia marcarán la pauta de la solidaridad navarra de los próximos años. El desafío tendrá, también, la dificultad adicional de llegar a dicha definición propia de eficacia en un contexto de crisis global.

En este sentido, consideramos que la consolidación de la cooperación como una política pública es el principal desafío que engloba los cinco retos mencionados en este estudio.

En primer lugar, se debe **reconocer la actual situación de congestión administrativa** del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo y valorar de forma integral los costes que esta situación trasladan al conjunto del sistema de cooperación (a la “cadena de la ayuda navarra”).

Por ello, sugerimos **informar** sobre la ejecución de los avales que se ha efectuado, y **cuantificar** tanto el monto total de los fondos de cooperación que se ha derivado a instituciones financieras a través de los **avales**, diferenciado por años y presentado como porcentaje del total de los fondos de cooperación, como los montos que han sido destinados para la contratación de **asistencias técnicas** para el seguimiento jurídico-contable de los expedientes. Consideramos que dicho estudio permitirá afrontar con una mirada más sensata por parte del con-

junto de actores de la cooperación navarra (incluido el Departamento de Economía y Hacienda), algunos de los costes y beneficios de este sistema de control, y propiciará una necesaria discusión con respecto a los factores estructurales, incluidos los jurídicos, políticos e institucionales, que deben modificarse para mejorar la política pública de cooperación internacional.

Por otra parte, proponemos **calendarizar las convocatorias, fijar plazos** máximos en torno a los tres meses para la resolución de las convocatorias de subvenciones y avanzar hacia fórmulas de trabajo más operativas que le faciliten al Servicio las tareas de selección de los proyectos/programas a financiar y su seguimiento y control. Consideramos que estas medidas facilitarán la consecución de los objetivos planteados en los proyectos y programas tanto en el Norte como en el Sur, contribuyendo a **fortalecer a las ONGD navarras y sus contrapartes**, y permitirán un mejor ajuste de la “cadena de la ayuda” en la dirección de una mayor **horizontalidad**.

En segundo lugar, consideramos que la cooperación navarra requiere **revitalizar sus actuales órganos de participación** para garantizar que la política pública de cooperación sea genuinamente debatida y consensuada entre todos los agentes llamados a participar. Por ello, recomendamos **reforzar** los tres espacios hoy existentes para la participación y el debate público y los vínculos entre los tres. Para ello, recomendamos mejorar la **operatividad** del *Consejo de Cooperación* (y, en particular, del *Pleno del Consejo*) a través de una reglamentación más específica de lo siguiente: calendarización de al menos dos reuniones del Pleno del Consejo por año, establecimiento por consenso de la agenda y del orden del día con al menos un mes de antelación, y establecimiento de plazos mínimos para el envío de la documentación de trabajo. Estas dos últimas medidas también se aplican para las comisiones de trabajo del Consejo. Por otra parte, sugerimos **aglutinar** los esfuerzos relativamente dispersos que realiza *el Parlamento* en materia de cooperación internacional, con el objetivo de aunar esfuerzos y capitalizar conocimientos y experiencias en los temas de cooperación internacional. Pensamos que la **concentración** de las funciones de cooperación en una de las dos comisiones parlamentarias actualmente existentes, vinculadas a temas de participación, reforzará la voz del Parlamento y mejorará su articulación con los otros espacios de participación, debate y seguimiento. Finalmente, sugerimos encarar el problema de una financiación más estable y previsible para la *coordinadora de ONGD* de Navarra en la línea de lo que vienen realizando otras coordinadoras autonómicas y el Ayuntamiento de Pamplona.

En tercer lugar, pensamos que el I Plan Director ha supuesto un importante avance para la cooperación navarra. Sin embargo, desde el análisis del alineamiento estratégico que se ha producido entre las intervenciones y la planificación recomendamos: **reconocer los problemas** existentes que tienen las ONGD navarras y sus contrapartes a la hora de acceder a las nuevas herramientas de financiación, y elaborar un **diagnóstico conjunto** centrado en los principales cuellos de botella que plantea el funcionamiento actual del ciclo administrativo. También sugerimos **profundizar** en el estudio del valor agregado de las intervenciones en los espacios geográficos donde se concentra más ayuda, como paso previo para ir formulando mecanismos que vayan en la línea de minimizar los costes de la fragmentación y potencien las sinergias, no solo entre iniciativas financiadas con fondos de los presupuestos navarros, sino también con otras iniciativas, tanto de la administración central como de las autonómicas o locales. También recomendamos **replantear** las actuaciones en los países menos adelantados, fundamentalmente africanos, desde una lectura compartida de los contextos con los principales agentes de enlace presentes en el terreno, que son las ONGD navarras y sus contrapartes, y desde el reconocimiento honesto de la tensión de inicio existente entre unos proyectos y programas elaborados “a demanda” y su ajuste con la planificación. Así mismo, en el campo de la educación para el desarrollo, recomendamos **avanzar** en dos direcciones: realizar un diagnóstico preciso y sumario, centrado en las dificultades que para la formulación y ejecución han tenido las ONGD navarras en las dos últimas convocatorias bianuales, y transitar, desde la prudencia, hacia una fórmula innovadora y verdaderamente dialogada en el planteamiento de la Educación para el Desarrollo en la educación formal que, al mismo tiempo, sea capaz de respetar y valorar la originalidad y diversidad de enfoques existentes.

En cuarto lugar, sugerimos **fortalecer** las capacidades de los técnicos y técnicas del Servicio de Cooperación del Gobierno de Navarra, del Ayuntamiento de Pamplona y de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, y promover espacios conjuntos de encuentro y formación. Recomendamos rediseñar el reparto del trabajo y agilizar los procedimientos para dar cabida a las labores de innovación y reflexión por parte del personal, y potenciar el planteamiento de iniciativas de coordinación intra-departamental, incidencia y coordinación con otras instancias de la cooperación, ambas con gran potencial para la cooperación del gobierno autonómico y de vital importancia para la cooperación de una Comunidad pequeña como la nuestra. Así mismo, recomendamos **fortalecer** el papel de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, intensificar el diálogo entre el per-

sonal técnico y responsables políticos, y sugerir la **formalización** jurídica del Fondo Navarro de Cooperación al Desarrollo para su integración a la Confederación de Fondos de Cooperación (CONFOCOS).

En quinto lugar, aplaudimos el trabajo del Gobierno de Navarra en materia de transparencia y presentación de los datos, sobre todo las memorias de gestión y la publicación de datos en soporte online. Sin embargo, recomendamos **identificar mejor** los proyectos y programas ejecutados directamente por el Gobierno de Navarra, **visibilizar** el destino de los saldos presupuestados y no ejecutados, y avanzar hacia una **codificación** de los proyectos que facilite el seguimiento de las orientaciones sectoriales y transversales del I Plan Director. Así mismo, sugerimos avanzar en la incorporación de criterios **más cualitativos** y de carácter evaluativo en las memorias de gestión.

En sexto lugar, recomendamos **mantener los compromisos de cantidad** adquiridos en el I Plan Director y en el Pacto Contra la Pobreza, cuestión que consideramos especialmente relevante en un momento de crisis que empieza a azotar a los países más vulnerables que ninguna responsabilidad tuvieron en su generación.