



Coordinadora
de ONG para
el Desarrollo
España

LA FINANCIACIÓN A LAS ONGD

Aportaciones para el Plan Director 2005-2008

Julio 2004

Grupo de Financiación para el Desarrollo de la CONGDE

Índice

Introducción.....	3
1. Revisión de nuevos documentos	4
2. Transparencia y objetividad	4
3. Intervención	5
4. Ley de subvenciones	5
5. Proporcionalidad de la carga burocrática	6
6. Coherencia del conjunto de herramientas del programa	6
7. Asociación para el desarrollo – riesgo para las ONGD	7

INTRODUCCIÓN

En el proceso de elaboración del vigente Plan Director 2001-2004, en el que hubo una interesante participación de actores diversos (al menos en los primeros pasos) ya se identificaba el peso que tenían las ONGD en el sistema español de ayuda y también se señalaban mejoras necesarias en el programa de financiación a ONGD de la AECl. A nivel de instrumentos, por ejemplo, se apuntaba a la búsqueda de nuevas modalidades, que partieran de una relación de mayor confianza, que fueran más flexibles y que estuvieran más centradas en los resultados a conseguir que en el cumplimiento taxativo de programaciones previamente detalladas de actividades con asignación de recursos.

De forma resumida, el Plan Director que se aprobó, reflejó estas ideas señalando la reforma del programa de financiación a ONGD con la incorporación de diversos instrumentos, incluyendo algunos plurianuales. Después se elaboraron unas nuevas Bases Reguladoras que detallaron este nuevo panorama.

Sin embargo, el balance que podemos hacer desde la CONGDE sobre la experiencia de estos cuatro años es que muchas de las ideas de fondo se perdieron por el camino, y que esos nuevos instrumentos no han respondido a lo que en su momento se pretendió.

Nos parece importante intentar condensar esta experiencia en algunos comentarios y propuestas concretas que puedan ser tenidos en cuenta en la preparación del primer borrador del Plan Director 2005-2008.

I. REVISIÓN DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS:

En estos cuatro años, además del instrumento proyecto, se han puesto en marcha dos instrumentos de carácter plurianual: estrategias y programas. Las ONGD estimamos que, aunque la idea inicial era positiva –y por tanto rescatable–, la forma en que se han aplicado estos instrumentos ha desvirtuado la finalidad con la que inicialmente fueron pensados:

- La carga burocrática está siendo muy alta, consumiendo una cantidad importante de recursos.
- La flexibilidad con la que pensaron estos instrumentos no ha sido tal.
- Los procedimientos para la formulación, ejecución y seguimiento presentan incongruencias que dificultan el trabajo tanto de las ONGD como de la Unidad de ONGD de la AECI. De hecho, desde este grupo de trabajo de la CONGDE llevamos meses de contactos y negociaciones con personal de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal para intentar aclarar lo más posible la situación y las dificultades surgidas y poder cerrar de la mejor forma posible las estrategias y programas que han estado en marcha en estos años.

De cara al nuevo Plan Director, se hace necesaria una profunda revisión de estos instrumentos partiendo de la experiencia tenida. Tal y como se nos ha expresado en los contactos mencionados, será imprescindible abordar una reforma de la Orden de Bases y modificar en profundidad el Manual de Instrucciones, con la finalidad de hacerlos congruentes con la idea original de unos instrumentos de financiación basados en la confianza y enfocados a los resultados, que integren criterios de flexibilidad y sencillez. Además, consideramos muy conveniente que este proceso se realice contando con la participación activa de las ONGDs, para no caer en los mismos errores. El Plan Director deberá sentar unos buenos cimientos para esta reforma.

II. TRANSPARENCIA Y OBJETIVIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE SUBVENCIONES:

La asignación de subvenciones a ONGD a través de los diversos instrumentos debe responder a la aplicación de criterios objetivos de calidad y capacidad de gestión; debe hacerse con transparencia y en ningún caso utilizarse como medio de premiar o castigar a las ONGD por sus posiciones críticas frente a la SECI/AECI.

III. INTERVENCIÓN:

Muchas de las dificultades de gestión de proyectos, programas y estrategias se han derivado de la aplicación de la normativa de intervención, que está pensada para la realidad española, a acciones que se realizan en países en desarrollo. La casuística de dificultades que han encontrado las ONGD para cumplir todos los requisitos de forma exigibles desde la IGAE es amplia.

Este es un escollo con el que se ha chocado recurrentemente en el programa de financiación a ONGD y para el que no se ha podido encontrar una solución adecuada. Nos parece que, como punto de partida en la reorientación del programa que se pueda hacer en el nuevo Plan Director, sería conveniente tener presentes estas dificultades que podrían parecer accesorias o menores a la hora de establecer las líneas estratégicas del programa de financiación a ONGD pero que, a la larga, pueden condicionar de facto su enfoque al aplicarlas.

IV. LEY DE SUBVENCIONES:

A final del año pasado se promulgó una nueva Ley General de Subvenciones con el objeto de regular el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas. Una primera lectura de la Ley nos hace pensar que en su redacción no se ha tenido presente la realidad y particularidades de las subvenciones para cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, sino más bien la práctica de las subvenciones para actuaciones de acción social en España. Por ello, la aplicación de la Ley a las subvenciones a ONGD y, por tanto, la adecuación a la misma de las Bases Regulatoras correspondientes, puede implicar ciertas limitaciones.

Afortunadamente, la propia Ley establece en su disposición adicional decimoctava que "el Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional". Pensamos que este desarrollo será muy importante y que deberá hacerse teniendo bien presentes las dificultades que se han vivido en estos años y el especial tratamiento y consideración que deben tener las justificaciones de los gastos realizados en el extranjero en las acciones de cooperación internacional.

La orientación que se le dé al programa de financiación a ONGD dentro del Plan Director deberá incidir en la forma en que se haga la regulación en este real decreto y no al revés.

V. PROPORCIONALIDAD DE LA CARGA BUROCRÁTICA:

Durante el proceso en que se fueron concretando las herramientas para aplicar los nuevos instrumentos de financiación a ONGD (estrategias y programas) las propias organizaciones, a través de la CONGDE, pedimos participación para poder llegar a consensos positivos sobre la mejor forma de enfocar las diferentes herramientas (los formularios de presentación, de seguimiento técnico y económico, de presentación de PEA/POA, los correspondientes manuales de instrucciones, etc.) Pero no hubo receptividad, no sólo a nuestra participación, sino tampoco a la de algunos técnicos de la Unidad de ONGD que, con la experiencia de años, podían identificar los puntos más difíciles; hasta donde sabemos, se encargó el trabajo a un consultor externo.

El resultado ha sido un conjunto de herramientas que, en lugar de responder al criterio de flexibilidad y simplicidad, encorsetaron y complicaron la gestión de programas y estrategias, aumentando la carga burocrática y restando energías por tanto a la búsqueda del mayor y mejor impacto.

En la práctica, la preparación de toda la documentación exigida para el seguimiento de estrategias y programas, su revisión con rigor por parte de la AECl y su aprobación, necesita de unos plazos (ha llegado a suponer en algún caso hasta 7 meses) que hacen inoperantes estos instrumentos para los fines para los que se crearon, cuestionando la viabilidad del sistema.

Nos parece que, de cara a la regulación del programa de financiación a ONGD que puede hacerse en el nuevo Plan Director, se deben tener presentes y se deben explicitar los criterios de flexibilidad y simplicidad en la regulación de todos los instrumentos, dando mayor importancia a la orientación a resultados que a los trámites administrativos, que son necesarios pero también secundarios respecto al objetivo de lucha contra la pobreza.

VI. COHERENCIA DEL CONJUNTO DE HERRAMIENTAS DEL PROGRAMA:

Entre las dificultades que hemos vivido, tanto las ONGD como el personal de la Unidad de ONGD, en la gestión de proyectos, programas y estrategias, podemos mencionar la incoherencia de las herramientas; por ejemplo, en diversos aspectos los formularios de seguimiento no se correspondían con los de identificación, ocasionando un trastorno para las personas que debían elaborar los informes y que debían agregar la información con criterios que no habían sido tenidos en cuenta en la formulación.

Aunque este nivel de detalle no es propio de la regulación que pueda hacer el Plan Director, sino del desarrollo que se haga en las Bases Regulatorias y el Manual de Instrucciones Generales, nos parece procedente que se tenga presente esta necesidad de coherencia en el conjunto del programa de financiación a ONGD.

VII. ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO - RIESGO PARA LAS ONGD:

Hablar de la cooperación desde un enfoque de asociación para el desarrollo significa hablar de una cooperación en la que se comparten responsabilidades. Las ONGD gestionamos un porcentaje de la AOD bilateral y en ese sentido estamos "asociados" al desarrollo de la política española de cooperación. Sin embargo, al aplicar subvenciones a la ejecución de proyectos, programas y estrategias, no sentimos que en todos los casos las responsabilidades estén compartidas. Si las acciones de desarrollo son exitosas, suponen un éxito para la Cooperación Española, debiendo cuidar la visibilidad de la misma; en algunos lugares las acciones realizadas por ONGD españolas se convierten en "bandera" o "estrella" de la Cooperación Española, recibiendo visitas institucionales, embajadores, inauguraciones, etc. En esos casos, somos "socios".

Sin embargo, si en alguna intervención surgen problemas, si hay dificultades para ejecutar el proyecto como estaba previsto, si es complicado hacer la justificación de gastos con todos los requisitos de forma... el riesgo lo debe asumir la ONGD, a la que se le reclamará en su caso la correspondiente devolución de fondos aplicando con rigor la normativa.

Nos parece que el enfoque de asociación para el desarrollo debe estar presente también a este nivel, y que los problemas y dificultades y sus eventuales soluciones deben ser discutidos y compartidos.