INFORME

Evaluación del II Plan Director aragonés de Cooperación al Desarrollo (2008– 2011)

Noviembre 2014

Promoción de la actividad: Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón

Equipo de apoyo externo: una gestión y comunicación

una gestión y comunicación, sociedad coop. pequeña
www.unagestion.com
una@unagestion.com
691 232 816 · 691 070 718
plaza nueva 5 · 3º izda· dpto 3
48005 bilbao

Índice

1. INTRODUCCIÓN
1.1. Objeto y tipo de evaluación 4
1.2. Contenidos evaluados 4

2. RESUMEN EJECUTIVO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN 5
2.1. Conclusiones 5
Planes y políticas 5
Contribución de la cooperación aragonesa a los ODM 6
Integración de la perspectiva de género 7
Población e impacto 9
Pertinencia y alineamiento 9
Especificidades de la cooperación aragonesa 10
Asociación y sinergias 11
Sostenibilidad 11

2.2. Recomendaciones 12
Planes y políticas 12
Contribución de la cooperación aragonesa a los ODM 13
Integración de la perspectiva de género 13
Población e impacto 14
Pertinencia y alineamiento 14
Especificidades de la cooperación aragonesa 15
Asociación y sinergias 16
Sostenibilidad 16

3. EXPLICACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN 18
3.1. Fases del proceso de evaluación 18
3.2. Metodología y participación 19
3.3. Criterios, enunciados previos e indicadores 21
3.4. Herramientas de recogida de información 25

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 26
4.1.- Resultados en relación a actividad, procesos, estrategias 26
4.1.1.- Estrategias de la cooperación aragonesa 26
4.1.2.- Cifras de gasto y financiación 27
4.1.3.- Tipología de la ayuda 32
4.1.4.- Geografía de la actividad 36
4.1.5.- Tiempos y proyectos 42
4.1.6.- Análisis de género 44
4.1.7.- Cooperación público-privada 47
4.1.8.- Ayuda humanitaria y de Emergencia 50
4.1.9.- Ayuda Oficial al Desarrollo en Aragón y gasto por habitante 52

4.2. Resultados en relación a las claves de evaluación definidas por los agentes de la cooperación aragonesa **53**
4.2.1. Planes y políticas 53
4.2.2. Resultados y ODM 56
4.2.3. Pertinencia, alineamiento 58
4.2.4. Especificidades de la Cooperación aragonesa 60
4.2.5. Evolución de la apropiación, concentración e impacto 62
4.2.6. Asociación y sinergias 64
4.2.7. Sostenibilidad 65

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objeto y tipo de evaluación

El proceso de **Evaluación del II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de Aragón** tiene como objeto extraer información sobre los resultados de la cooperación aragonesa en el período 2008-2011, en contraste con los resultados esperados que se reflejan en el Plan Director de la Cooperación Aragonesa definido para ese período.

La finalidad del análisis de resultados es obtener conclusiones que permitan extraer aprendizajes, de cara a mejorar la calidad de la cooperación aragonesa en cuanto al impacto, la sostenibilidad, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la participación de todos los actores.

Para ello, el Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón ha impulsado un proceso de evaluación que la consultoría externa **una gestión y comunicación** ha vehiculizado. Se trata de una **evaluación externa,** para la cual se ha creado un equipo gestor integrado por dos agentes:

- Servicio de Cooperación: área del Gobierno de Aragón responsable de la gestión de la Cooperación al Desarrollo
- **una** gestión y comunicación: evaluadoras externas

1.2. Contenidos evaluados

Siguiendo las indicaciones de los términos de referencia diseñados para esta evaluación, los **contenidos** evaluados son los siguientes:

Los **resultados** obtenidos, en dos niveles:

- **Resultados en relación a actividades, procesos y estrategias:** geografía de la actividad, tipología de la ayuda, cifras de financiación, gastos por habitante, tiempos de los proyectos, datos de la cooperación pública y la privada, ayuda humanitaria y de emergencia, estrategias de la cooperación aragonesa.

- **Resultados en relación a las claves de evaluación (preguntas) definidas por el Consejo Aragonés de Cooperación**, estructurados en: planes y políticas, resultados en relación a los ODM, análisis de género, especificidades de la cooperación aragonesa y alineamiento con otras cooperaciones, evolución de la apropiación y el impacto, asociaciones y sinergias, sostenibilidad de los procesos apoyados.

El fin último de la evaluación al que se orienta este informe es ofrecer conclusiones, recomendaciones y aprendizajes que permitan mejorar tanto el diseño de las próximas políticas de cooperación, como la formulación y gestión de los proyectos de Cooperación y de Educación para el Desarrollo.

2. RESUMEN EJECUTIVO

2.1 Conclusiones

Planes y políticas (evolución y armonización)

Respecto a la **armonización de los planes y políticas** de la cooperación aragonesa, se observa que el **proceso participativo de construcción** del Plan ha sido altamente destacado por las organizaciones sociales. Se considera un hito en el relacionamiento con la Administración y el comienzo de una forma de hacer diferente.

Se ha constatado la **coherencia entre los diferentes documentos de planificación de la política pública de Cooperación al Desarrollo** en el periodo analizado, puesto que ha habido un reflejo coherente entre los planes anuales y el plan director evaluado. A lo largo de los años 2008 a 2011, el Gobierno de Aragón ha ejecutado fielmente el mandato de la Ley autonómica de Cooperación al Desarrollo de diseño e implementación de un plan director a 4 años para regir la política de cooperación autonómica, con una concreción anual en sucesivos planes cada año en aplicación de las líneas directrices del plan director.

Por otra parte, los cambios de un año al siguiente, no siempre resultan sustanciales respecto a lo concretado en el Plan Director. Si se suma esta característica a que los procesos han sufrido una reducción en la participación de las organizaciones sociales, para éstas no siempre resulta sencillo comprender los avances. Esta característica redunda en que **los documentos no son debidamente apropiados por las organizaciones.**

La financiación pública aragonesa incrementó su presupuesto destinado a AOD durante los dos primeros años del Plan, tendencia que se ralentizó en el año 2010 y en el 2011 el presupuesto se redujo sensiblemente. Aunque el objetivo de alcanzar un 0,3% del presupuesto para AOD solo fue adoptado por el Gobierno de Aragón, ni en términos globales de la AOD aragonesa, ni en relación únicamente con la cooperación del Gobierno de Aragón se alcanzó nunca durante todo el período dicho objetivo presupuestario. Si bien es cierto que esta circunstancia es posible constatarla en casi todas las Comunidades Autónomas, la **reducción presupuestal complica el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan.**

La **financiación** que destinan las diversas administraciones aragonesas a AOD es **dispar.** Mientras que algunas instituciones no dedican fondos a la cooperación, otras, como es el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, dedicó un 0,44% durante 2008.

En relación a lo **destinado por tipología de ayuda, se ha cumplido ampliamente el objetivo que se marcó el Gobierno de Aragón** de dedicar al menos el 30% a la satisfacción de necesidades básicas. **El segundo ámbito de financiación es el de los programas integrales,** (50% junto a los fondos destinados a las iniciativas y redes de comercio justo) ha quedado cumplido por parte del Gobierno de Aragón.

La evolución de los Planes Anuales, en este sentido, hace suponer que la cooperación aragonesa pretende pasar de un sistema de satisfacción de necesidades a otro de fortalecimiento de capacidades. Esta pretensión no ha sido posible constatarla en los

proyectos ejecutados durante el período ya que en todos los años (a excepción de 2009) **la satisfacción de necesidades básicas ha ocupado el primer lugar de financiamiento**.

La cooperación aragonesa no ha alcanzado el 10% previsto por el Plan Director en acciones de Educación para el Desarrollo, siendo su registro máximo un 7% del presupuesto total de la cooperación aragonesa. Sin embargo, **la cooperación realizada por el Gobierno de Aragón** refleja otros datos, cerca de un 9% de presupuesto destinado a inciativas de Educación para el Desarrollo, que sumado al porcentaje destinado para las iniciativas y redes de comercio justo (1,7%) **alcanza con éxito el objetivo planteado.**

La concentración geográfica marcada por el Plan director se ha cumplido. La meta de que en el año 2011 se concentrara no menos del 90% de los recursos en los países prioritarios y preferentes, se ha superado en el caso de la cooperación aragonesa (93,84%) y prácticamente se ha cumplido en el caso del Gobierno de Aragón (89,71%). El objetivo del 20% dedicado a los Países Menos Adelantados (PMA) también se ha logrado, ya que los porcentajes han quedado en un 22,39% en el caso del Gobierno de Aragón y en un 35,09% en el caso de la cooperación aragonesa.

En relación a las prioridades geográficas, un elemento que resulta contradictorio es la cantidad destinada a proyectos ubicados en **Asia** (casi un 5%), siendo que en esta región esta ubicada la cooperación con población palestina, pero también un importante número de proyectos en otros países que no son prioritarios ni para el Plan director ni para los Planes Anuales.

La estrategia de evaluación-país se considera por demás adecuada como forma de reorientar los esfuerzos o profundizar los procesos. Así lo entiende este equipo evaluador y ha sido constatado en el taller realizado con las organizaciones sociales.

En relación a **África Subsahariana**, el Plan Anual 2009 propuso una concentración geográfica, reduciendo la cantidad de países considerados prioritarios para las actuaciones. Analizando el monto global de lo destinado durante los cuatro años, no es posible apreciar que esa estrategia se haya reflejado en una reducción real de las fondos de cooperación destinados a dichos territorios. Si bien durante 2009 sí se produjo una concentración, el análisis de años posteriores no permite apreciar la continuidad de la estrategia.

Se ha constatado una **importante disparidad entre las instituciones aragonesas con relación a los porcentajes del presupuesto destinado a AOD**, con el seguimiento de las prioridades sectoriales y geográficas, así como con los instrumentos que utilizan para la adjudicación, seguimiento y justificación de las subvenciones. Esta circunstancia no contribuye a la conformación de una cooperación sólida, coherente y eficiente ya que impide a las organizaciones sociales establecer una estrategia global de actuación que sea compatible con las diferentes fuentes de financiación.

Contribución de la cooperación aragonesa a los ODM

A la hora de analizar la **contribución a los Objetivos del Milenio de la Cooperación al desarrollo en Aragón**, podemos concluir como l**a cooperación aragonesa en los años 2008-2011 ha concentrado sus recursos de forma prioritaria en el ODM 1**, relacionado con *la lucha*

contra la pobreza y el hambre. Al cumplimiento de este ODM y sus metas se han asignado mayor número de proyectos y mayor presupuesto global. Esto ocurre igualmente con la cooperación del Gobierno de Aragón, que destina un 31,03% de los proyectos al cumplimiento del ODM 1 en los cuatro años del PDC.

El segundo en asignación de proyectos aprobados, tanto de la cooperación aragonesa en general como de la del Gobierno de Aragón (22,22% en este ultimo), llamativamente es el *ODM 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo,* en el entendido de que aglutina todas (o casi) las iniciativas de proyectos de Educación para el Desarrollo y sensibilización, máxime cuando buscan forjar alianzas entre el Norte y el Sur. Aunque no es el segundo en presupuesto.

A nivel de fondos asignados, el *ODM 7,* relacionado con medio ambiente, es el segundo ODM con mayor presupuesto concedido por la cooperación aragonesa (10.304.102,63 euros) y eso se explica por ser el ODM que trata el sector del agua y saneamiento, priorizado por la Cooperación pública aragonesa desde la Exposición del Agua del 2008. También los fondos del Gobierno de Aragón se orientan a este ODM de forma preferente, tras la asignación al ODM 1.

Por otra parte, el ODM con menor acogida entre los proyectos financiados en esos años es el número 4. *Reducir la mortalidad infantil de menores de 5 años*, existiendo otros proyectos que atendían ese sector e incluso abordaban directamente la malnutrición infantil pero en el marco de una intervención más integral y dirigiéndose a un público que aun siendo menor de edad, era mayor de 5 años. En el caso de la cooperación realizada por el Gobierno de Aragón un 0,42% de los proyectos van destinados a este ODM.

Las instituciones públicas consultadas para esta evaluación perciben que existe una cultura en las ONGD de Aragón por apostar por los sectores de los ODM. Desde el tejido social la percepción es que se trabaja a dos niveles: proyectos de intervención en el terreno, y educación para el desarrollo en el Norte, que es donde se tienen más en cuenta. Sin embargo no se sienten como un marco propio sino más institucional, que apela más a las responsabilidades de los gobiernos.

Integración de la perspectiva de género

El análisis de género de la Cooperación aragonesa en el periodo del Plan Director 2008-2011 nos arroja algunas conclusiones. La primera de ellas es la llamativa **diferencia entre las propuestas iniciales del proceso de elaboración y lo que finalmente quedó aprobado** en el Plan Director. En el proceso de elaboración del Plan Director se planteó la introducción de una línea de prioridad horizontal (Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres), que se mantiene en el documento final, y otra de prioridad sectorial (enfoque de género) eliminada en la redacción final. En la redacción del Plan Anual 2008 se sustituye el enfoque de género como estrategia sectorial, por la inclusión del grupo "mujeres" dentro de la priorización de las intervenciones hacia los grupos "vulnerables". Si bien esto garantiza un tratamiento preferente hacia la integración del colectivo de mujeres en los procesos de desarrollo, (enfoque MED), debilita la apuesta institucional hacia proyectos que aborden las desigualdades de género (enfoque GED).

Es de señalar no obstante, que **a medida que avanza el periodo se dan algunas apuestas por la equidad,** al reforzar en el Plan Anual de 2010 la necesidad de adoptar un enfoque de género en las intervenciones encaminadas al desarrollo del sector agropecuario y a la seguridad alimentaria en el Sur.

En relación a la Cooperación del Gobierno de Aragón, se observa **cierta incoherencia**, en que si bien el **Plan Director** recoge que todas las actuaciones tanto en el Norte como en el Sur deben contribuir a la equidad de género y la lucha contra todas las formas de discriminación de las mujeres, en el **Decreto regulador de subvenciones** (en la parte referente a la baremación) solamente se recoge en el apartado de viabilidad el impacto de género como uno de seis criterios de asignación de puntuación a los proyectos. Pierde por tanto en la práctica peso y dimensión la propuesta de priorización de los proyectos con integración del enfoque de género en la valoración técnica de los proyectos y programas. Sin embargo, sí que se refleja el carácter transversal de este criterio, al recordarse en la Orden de convocatoria anual de subvenciones del Gobierno de Aragón la necesidad de incluir esta transversal en todas las actuaciones.

En los instrumentos de seguimiento y control de los proyectos no se sistematizan los datos de población (tampoco en los del Gobierno de Aragón ni en las Memorias del Consejo de Cooperación). Por ello, **no se puede constatar si los datos de población ofrecidos por las ONGD son desagregados por sexo, y por tanto, se cuestiona si existe realmente una apuesta por medir el impacto específico en las mujeres de los procesos de desarrollo iniciados**. Uno de los objetivos de esta evaluación era la medición del grado en que la cooperación aragonesa en el periodo señalado había podido contribuido a generar procesos de igualdad en el acceso a los recursos y toma de decisiones. Esto sólo se ha podido observar mediante un análisis proyecto a proyecto del enfoque planteado en la intervención.

En este sentido, podemos concluir que del total de proyectos analizados (1.436) el número total de proyectos catalogados con **enfoque GED** (Género en Desarrollo) es de 138, es decir apenas un **9,61%.** En términos económicos, representa una suma de 5.781.350,48 euros, de un total de fondos invertidos de 60.787.967,76 euros. El año 2011 es la convocatoria con menos presupuesto y número de proyectos, y sin embargo en porcentaje relativo es el año con más proyectos GED aprobados (10,56%), lo que parece indicar una tendencia a la consolidación de proyectos con este enfoque y además de buena calidad, capaces de superar el filtro más exigente de la escasez de recursos. Esta tendencia se refleja tambien en la cooperación del Gobierno de Aragón, que es además donde más proyectos con enfoque GED en relación con el total de proyectos aprobados (13,21% de promedio en los 4 años).

El número de proyectos MED es considerablemente más amplio que el de proyectos GED, si bien la suma de ambos tipos de proyectos supera la cantidad de proyectos considerados "ciegos al género" (sin ninguna perspectiva de género). El número de proyectos que trabajan el ODM 3 (eliminación de desigualdades y empoderamiento de la mujer) es de 88, (un 6,12%), y en el caso de la Cooperación del Gobierno de Aragón un porcentaje algo inferior (5,24%), lo que les adjudica el antepenúltimo puesto en la lista de nº de proyectos asignados a un ODM en ambos casos. Las mismas instituciones públicas valoran que es más fácil

encontrar proyectos que se centran en colectivo mujer que proyectos que atiendan de manera global el enfoque de género. Afirman la necesidad de una mejora en este sentido.

Población e impacto

Uno de los objetivos de la presente evaluación era comprobar a qué **grupos de población ha ido dirigida la cooperación aragonesa durante 2008-2011**, tratando con ello de verificar el cumplimiento del objetivo de procurar un efecto positivo sobre colectivos más desfavorecidos. Así también, esta evaluación pretendía contrastar el grado en que la Cooperación aragonesa en el periodo señalado había podido contribuido a generar procesos de igualdad en el acceso a los recursos y toma de decisiones.

Podemos constatar del análisis de la documentación de proyectos facilitada por el Gobierno de Aragón que **los grupos destinatarios de los proyectos han sido mayoritariamente los sectores de población más empobrecidos y especialmente vulnerables**. No obstante, el **protocolo de identificación y seguimiento de proyectos del Gobierno de Aragón no sistematiza datos** que permitan conocer con exactitud las poblaciones a las que llegan los proyectos ni el impacto que en ellas tienen.

Asimismo, no ha sido posible realizar el análisis tampoco del resto de proyectos subvencionados por otras instituciones o directamente impulsados y financiados por las organizaciones, ya que **las Memorias del Consejo de Cooperación tampoco aportan datos** que permitan una clasificación y estudio de la población, si bien se deduce de la información general de los proyectos que se trata también mayormente de población empobrecida y vulnerable.

Pertinencia y alineamiento

La pertinencia del PDC 2008-2011 ha sido medida por dos variables: la del **proceso de construcción participado** y la de la **ejecución de la política de Cooperación** hacia los colectivos más desfavorecidos y vulnerables.

La orientación de los objetivos del PDC a las necesidades y prioridades de la población implicada en la Cooperación aragonesa se ha podido constatar por la participación protagónica de los colectivos sociales en la identificación de las prioridades y apuestas estratégicas del PDC. El proceso de construcción del plan director evaluado ha sido confirmado por todas las partes consultadas en el proceso de evaluación del PDC como un hito de participación y trabajo coordinado.

El análisis de los grupos de población a los que ha llegado la cooperación pública y privada de Aragón en estos años no ha sido posible realizarlo en la medida en que ninguno de los instrumentos de control y publicidad de los proyectos recoge esta variable.

En lo que respecta al alineamiento de la política pública de cooperación con el cumplimiento del **compromiso** internacional **de destinar un 0.7%** del PIB a cooperación, con 2015 como meta, **las cifras generales de la AODA no alcanzan** –a fecha 2011- **ni un tercio del objetivo** (del 0.25% del presupuesto ejecutado de 2008, al 0.20% de 2011). Tampoco ninguna

institución alcanza un porcentaje que pueda hacer pensar que vaya a llegar a la meta del 0.7% en 2015.

Ninguna de las instituciones aragonesas en particular, ni la AODA en general se están orientando en la actualidad hacia alcanzar los compromisos fijados a nivel internacional y asumidos localmente, relativos a aumentar el presupuesto destinado a cooperación y educación para el desarrollo hasta alcanzar la meta del 0,7% del PIB.

La orientación de los fondos de cooperación aragoneses, especialmente de algunas instituciones locales, a la cooperación en países de África Subsahariana, se explica en la **decisión de las instituciones de profundizar los lazos de solidaridad con los Países Menos Adelantados en su compromiso en la lucha contra la pobreza**. Esta cuestión es muy positiva, pero habría que prestar atención a que los lazos solidarios establecidos se alimenten y complementen con una planificación estratégica que establezca objetivos y metas concretas, que los conviertan en una fortaleza y multiplique el impacto de los proyectos.

Se observa la apuesta de algunas instituciones en el trabajo de EpD y eso es positivo, aunque en el global de la cooperación aragonesa este rubro solo haya alcanzado el 7%, la cooperación del Gobierno de Aragón (sumando las iniciativas de comercio justo) sí que se ha alcanzado el objetivo que estableció en el PDC del 10% de asignación presupuestaria. **Sería recomendable para el resto de instituciones seguir en esta via de apuesta por la transformación social y generación de conciencia crítica en la ciudadanía de Aragón.**

Especificidades de la cooperación aragonesa

Una de las **características de la cooperación aragonesa**, respecto a la **tipología de la ayuda** (ayuda humanitaria, comercio justo, educación para el desarrollo, formación en cooperación, programas integrales, necesidades básicas), es que tiene una clara orientación de **doble vía**: por un lado las **necesidades sociales básicas**, por otro lado, la **transformación social y de conciencias en el Norte**.

Aunque no se encuentren entre los sectores prioritarios establecidos en el Plan Director, **equidad de género y sostenibilidad ecológica, aparecen como líneas transversales** de la cooperación aragonesa (en el plan se denominan "prioridades horizontales") lo que es común en prácticamente todas las cooperaciones autonómicas.

En este sentido, aunque se valora muy positivamente que la cooperación aragonesa haya asimilado estas tres líneas como estratégicas y que deberían aparecer de manera transversal en todas las actuaciones, sean del sector que sean, **la realidad es que muy pocos proyectos de los ejecutados con los fondos de cooperación aragonesa responden a estos planteamientos**, como demuestra, por ejemplo el hecho de que de los 1.436 proyectos financiados por las diferentes instituciones de la cooperación aragonesa, sólo 138 pueden considerarse enmarcados en el enfoque "Género en el Desarrollo (GED)", lo cual no alcanza ni un 10% por ciento.

Respecto a la **concentración,** la cooperación aragonesa reparte sus fondos de cooperación de una manera que podría considerarse **dispersa**, tanto en relación a las prioridades establecidas por su Plan Director, como a lo que se consideraría deseable desde la perspectiva de la eficiencia, el impacto y la transformación social.

Asociación y sinergias

La cooperación aragonesa ha establecido medidas para fomentar la asociación y los consorcios entre las ONGD. Un ejemplo de ello es la mayor valoración que presentar proyectos en consorcio supone en la baremación de los proyectos. **Sin embargo, no se aprecia un incremento progresivo significativo de las asociaciones.** En Cooperación no ha aumentado el número de consorcios en el período objeto de evaluación. En Educación para el Desarrollo sí, pero parece deberse más una cuestión de necesidad práctica (a partir de la crisis), que de interés estratégico.

Respecto a la coordinación y asociación entre las instituciones, los cuatro informes de la FAS (2008-2011) reflejan que las ONGD demandan una **mayor coherencia entre las estrategias y políticas de las diferentes instituciones.**

Sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad no ocupa una presencia importante en los instrumentos de la cooperación aragonesa, ya que –al menos en los documentos públicos- no se detallan cuáles son los elementos que la cooperación aragonesa considera claves para garantizar procesos sostenibles.

Por otro lado, se observa positivamente que el **concepto de viabilidad es entendido no solamente en términos económicos, sino también sociales**. Como consecuencia, se valora el fortalecimiento de las capacidades de las personas como un elemento que favorece la viabilidad y sostenibilidad de los procesos. **Este hecho se valora como positivo** respecto a la garantía de sostenibilidad de los procesos, ya que se orienta a fomentar la participación y apropiación por parte de la población sujeto. Sin embargo, no se alude a otras cuestiones clave para la sostenibilidad, como el fortalecimiento de la organización de la población sujeto.

Observando la relación de proyectos financiados por la cooperación aragonesa en el período objeto de evaluación, se aprecia que **cada año hay un porcentaje de proyectos mas o menos estable en fases de continuación**. Esto denota un cierto voluntad institucional por financiar procesos de larga duración y la existencia en las ONGD de planteamientos de desarrollo mas estables en el tiempo.

2.2. Recomendaciones

Planes y políticas (evolución y armonización)

Con relación a la participación en la construcción de políticas públicas, se recomienda hacer los esfuerzos necesarios por parte de instituciones y ONGD, para **retomar procesos integradores**. Resulta evidente que un Plan participado tiene mayores capacidades de impacto y apropiación que uno que no lo es. Aunque la consulta es también una formula de participación, en algunas oportunidades mas eficiente y menos costosa en términos de tiempos y esfuerzos, el proceso de construcción colectiva de un Plan director de estas características es un importante valor a mantener, que redunda en la pertinencia y apropiación. Animamos a ONGD e instituciones al esfuerzo de sacrificar tiempos y energías en el ejercicio responsable de construir de manera colectiva la política pública de Cooperación al Desarrollo.

Con respecto a lo **planificación anual, se recomienda revisar la oportunidad de su realización**. Una propuesta surgida durante el proceso es la de complementar esta planificación con reuniones de evaluación con las organizaciones en las que éstas puedan realizar aportes relevantes a la planificación.

En relación al presupuesto, sería deseable acordar con las organizaciones la estrategia para lograr **aumentar la dotación presupuestal hasta alcanzar el objetivo** del 0,7% tal como recomiendan los organismos internacionales. Asimismo, es importante **tender a la convergencia** de las partidas presupuestales destinadas a AOD de las diferentes instituciones aragonesas, con el objetivo de eliminar las diferencias presupuestales que se han detectado. Por último, se recomienda **aumentar la dotación presupuestal destinada a acciones de Educación para el Desarrollo** de modo que alcancen, como en el caso del Gobierno de Aragón, el 10% del presupuesto destinado a AOD por parte de todas las instituciones aragonesas.

Sobre los sectores, se recomiendo profundizar el proceso de **evolución desde una cooperación que satisfaga necesidades a otra que trabaje en la transformación social sostenible**. En el taller realizado con las organizaciones sociales, algunas de ellas manifestaron que en este momento ya trabajan en la defensa de derechos y fortalecimiento de capacidades. Se propone iniciar un proceso participativo con todas las ONGD, tendente a generar un debate colectivo sobre las estrategias de cooperación.

Respecto a las **prioridades geográficas**, es necesario **profundizar la coordinación entre todas las instituciones aragonesas** de modo que se respeten las prioridades establecidas en el Plan Director. Asimismo, se recomienda realizar una reflexión acerca del caso particular de Asia, con 139 proyectos en estos 4 años, de los cuales menos de 20 han sido financiados por Cooperación pública en Palestina(14 por el Gobierno de Aragón), de modo que o bien sea incluida dentro de las prioridades o bien se reduzca la dotación presupuestal que se asigna a esa zona. En estos cuatro años se han destinado por parte de la Cooperación pública 3.331.951,10 euros a esta zona geográfica (siendo que 2.493.866,92 euros se han destinado a Palestina).

Se valoran positivamente las evaluaciones-país, por lo que se recomienda continuar con ellas y ahondar en el establecimiento de procesos lo más participativos posibles con el afán de dar voz a todos los actores implicados, así como extender esta práctica evaluativa al resto de países considerados estratégicos.

En relación a la concentración en África Subsahariana se propone la coordinación entre todas las instituciones financiadoras de modo tal que se respete lo planificado al momento de la aprobación de proyectos. Del mismo modo, se propone que las decisiones de concentración posteriores sean el **resultado de un proceso participativo con los actores sociales** que permita acordar criterios generales y apropiarse de la estrategia acordada. Un proceso de estas características permite a las organizaciones, no solo expresar sus argumentos para trabajar en cierto territorio sino, también, preparar sus estrategias para los cambios de escenarios.

Asimismo, sería interesante iniciar un proceso participativo entre instituciones y ONGD tendente a **homogeneizar los criterios relacionados con la adjudicación de subvenciones, así como los procedimientos** de seguimiento, evaluación y justificación, de modo que la cooperación aragonesa fortalezca sus acciones con un criterio de eficiencia de las inversiones y permita a las organizaciones sociales establecer una estrategia global compatible con todas las opciones de financiación presentes en la Comunidad Autónoma.

Contribución de la cooperación aragonesa a los ODM

A la vista de las conclusiones ofrecidas, recomendamos la adopción de una de estas dos estrategias para un mejor impacto y alineamiento de la cooperación aragonesa a los ODM:

a) una primera estrategia podría ser una **distribución más proporcional de la AOD entre los diferentes ODM.** Para ello, sería conveniente un mayor control y seguimiento anuales de la distribución de la AOD por tipo de ODM, de cara a poder llevar un mayor control de la asignación de recursos.

b) otra estrategia a adoptar podría ser la de **facilitar un espacio de debate con el conjunto de las ONGD y agentes de la Cooperación aragonesa** acerca de la pertinencia y consenso en torno a la estrategia de los ODM como política pública de Cooperación al Desarrollo en Aragón. Y como parte de ese proceso, priorizar de forma conjunta unos ODM sobre otros en base a las especificidades propias de la cooperación aragonesa y darle una cobertura en la baremación técnica.

Integración de la perspectiva de género

Para un avance en la integración de la perspectiva de género en los proyectos y en las organizaciones e instituciones públicas dedicadas a la Cooperación al Desarrollo **es imprescindible un fortalecimiento de capacidades y conocimiento en Género y Desarrollo**. No existen a disposición de los agentes de cooperación públicos ni privados, recursos suficientes de formación y sensibilización en género. Si bien se implementan campañas de sensibilización social con enfoque de género, y algunos cursos de cooperación incluyen un módulo sobre esa temática, no hay recursos para una especialización y formación suficiente para la integración de la perspectiva de género en la formulación, identificación y evaluación de proyectos. Así

mismo, sería deseable que existieran políticas públicas (con asignación de fondos) para el fortalecimiento de las capacidades y la apuesta organizacional de las ONGD hacia un **mayor compromiso pro-equidad de género.**

Recomendamos, por último, contemplar la **financiación de procesos de asesorías externas de género** a proyectos en el Norte y en el Sur, así como **acompañamientos a procesos de cambio organizacional**.

Población e impacto

Recomendamos al Gobierno de Aragón y al Consejo de cooperación **incorporar en las fichas de los proyectos los datos de población desagregados por sexo.** Así también sugerimos incorporar en el formulario un apartado para cuantificar la población a la que se llegará con el proyecto desagregada por sexo, especificando el impacto diferencial que logrará el proyecto tanto en mujeres como en hombres.

En la medida de lo posible, y siempre teniendo en cuenta la necesidad de trabajar desde la transparencia, **se sugiere a las instituciones que hagan lo posible porque los procesos de seguimiento y justificación de los proyectos se simplifiquen**, de manera que la justificación no se convierta en un obstáculo para la gestión de los proyectos.

Pertinencia y alineamiento

Recomendamos **para una mayor pertinencia** de la política pública de cooperación aragonesa articular de nuevo un espacio participado con las ONGD (superando limitaciones de tiempos, agendas y recursos), para la **construcción de herramientas de planificación estratégica conjunta de la Cooperación aragonesa**. A las ONGD animamos a una mayor presencia en los espacios de coordinación institucional para una incidencia mayor y una apropiación de la política pública de cooperación.

Se recomienda tambien a todas las instituciones aragonesas que cumplan con el **compromiso asumido de aumentar los fondos destinados a cooperación y educación para el desarrollo hasta alcanzar la meta de destinar un 0,7% del PIB.** Se trata de una recomendación de la comunidad internacional, un compromiso adquirido y -sobre todo- una demanda social y de las organizaciones y movimientos sociales.

La AODA tiene una clara orientación a la dotación de servicios sociales básicos, que es una característica muy positiva dado su carácter local y como orientación estratégica, por lo que se recomienda que se siga trabajando en esta línea. Para poder conseguir un impacto aún más positivo, **sería deseable que las organizaciones e instituciones implicadas trabajen en la integración de las líneas transversales relacionadas con la equidad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad ecológica en la provisión de servicios básicos**.

En el trabajo de la AODA por la sensibilización y educación para el desarrollo, se recomienda que tanto las instituciones como las organizaciones que llevan a cabo proyectos de educación para el desarrollo hagan **esfuerzos por coordinarse y articularse, de manera que la educación para el desarrollo pueda multiplicar su efecto transformador** con la sinergia entre

organizaciones, instituciones y otros agentes sociales que trabajan por la transformación social (movimiento feminista, internacionalista, ecologista, etc.).

Se recomienda **desarrollar una estrategia a largo plazo articulada entre organizaciones e instituciones con respecto al trabajo en África Subsahariana**, de manera que el centrar el trabajo en un ámbito geográfico determinado se convierta en una fortaleza que multiplique el impacto de los proyectos.

Aunque muchas instituciones aragonesas destinan un alto porcentaje de su presupuesto a la educación para el desarrollo, no es una tendencia generalizada, de modo que se recomienda a todas las instituciones **incrementar la dotación a educación para el desarrollo** hasta que todas lleguen a cumplir el compromiso de destinar un 10% de su presupuesto a este ámbito de trabajo.

Especificidades de la cooperación aragonesa

Del examen de la tipología de la ayuda, se reconoce una orientación general de los fondos y proyectos de la Cooperación aragonesa en una doble orientación: necesidades básicas y concienciación en el Norte. Se trata de una perspectiva muy complementaria, pues combina la atención a necesidades básicas en los países del Sur y la generación de conciencia social en el Norte.

Aunque también se destinan fondos en importante cuantía a los programas integrales, que abarcan diferentes sectores (los priorizados en el PDC), **se echa en falta que se de mayor peso en los sectores prioritarios a algunas cuestiones estratégicas en la transformación social**, como el apoyo a proyectos de empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de la organización popular, los proyectos orientados a la sostenibilidad ecológica o la generación de economías alternativas, sectores que pueden considerarse como estratégicos en una Cooperación transformadora que atienda a las causas del subdesarrollo y no solo a las consecuencias. Se recomienda complementar estos sectores básicos de actuación, con unas perspectivas transformadoras de la realidad social. Se trataría de responder a necesidades básicas a corto plazo, pero buscando la transformación a largo plazo. Así, la recomendación que hacemos tomaría forma en varias iniciativas a adoptar:

1. Aumentar la dotación de programas integrales, como *subcategoría* de la tipología de la ayuda en todas las instituciones financiadoras de la Cooperación pública aragonesa.
2. Dotar de mayor peso y fondos a los sectores vinculados a la transformación social (algunos ya priorizados en el PDC)
3. Desarrollar y concretar en las convocatorias (con puntuación extra) la integración de las prioridades horizontales con el mismo peso y transcendencia que las sectoriales.

En el Plan Director y en los planes anuales se contemplan **líneas horizontales** aplicables a todos los proyectos, pero en la realidad del destino de los fondos, no se refleja una dotación presupuestaria que demuestre una apuesta por estas líneas. **Se recomienda fortalecer el trabajo en cada una de estas líneas**, impulsando y apoyando económicamente los proyectos que trabajen en cada una de ellas y -muy especialmente- los que trabajen en todas.

En la línea de consolidar el trabajo en las líneas transversales y con la idea de fortalecer los proyectos en este sentido, se propone a las instituciones aragonesas **trabajar en coordinación con las ONGD para construir una estrategia común que desemboque en la incorporación efectiva de las transversales,** tanto desde el apoyo presupuestario, como en la capacitación y en la dotación de herramientas para profundizar en el trabajo en las transversales.

En referencia a la relativa dispersión que puede apreciarse en la distribución geográfica de los proyectos de cooperación al desarrollo, **se recomienda que se revise el listado de países prioritarios** en dos sentidos: que se haga un esfuerzo por reducir la cantidad de países en los que se pretende centrar la cooperación, y que los criterios que se propongan para la selección de los países prioritarios se pongan en relación con la realidad de la cooperación aragonesa, de las prácticas reales de las organizaciones no gubernamentales y de los ajustes entre la realidad de los proyectos y las prioridades institucionales.

Para establecer unos criterios justos en la posible reducción del listado de países prioritarios y en otros cambios estratégicos que puedan introducirse en futuros planes, **se recomienda que se retome un proceso participativo con las organizaciones y resto de actores de la cooperación en Aragón**, para poder incorporar la visión y las recomendaciones de las organizaciones que trabajan en terreno y en sensibilización y educación para el desarrollo, que son parte fundamental de la AODA.

Asociación y sinergias

Se recomiendo **seguir trabajando para mejorar la coordinación entre los diferentes agentes de la AODA** y la generación de espacios de articulación. En lo que respecta a las instituciones, en particular, sería importante que propiciaran la generación de espacios de coordinación con la sociedad civil, tanto para sectores de actuación puntuales, como para la orientación estratégica de la cooperación aragonesa.

Para que las acciones de la AODA se correspondan y sean coherentes con los intereses, realidad y estrategias del tejido asociativo aragonés, **sería fundamental que esos espacios de coordinación fueran planificados desde una visión metodológica que facilite la participación real de todos los agentes**, de manera que se garantice que las diferentes visiones estén incorporadas en las estrategias de la cooperación aragonesa.

Se recomienda asimismo, la profundización en experiencias que se han constituido como buenas prácticas, como los grupos de trabajo-país.

Sostenibilidad

Sería interesante que la cooperación aragonesa **desarrollara más cuál es el concepto de sostenibilidad en el que cree y a través de qué variables se va a medir.** Esto, además de fortalecer la cooperación aragonesa en su planteamiento político, ayudaría a que los diferentes agentes planifiquen proyectos y procesos desde unos criterios consensuados.

Entre las variables a incorporar dentro del concepto de sostenibilidad, **se recomienda tomar como referencia el enfoque de desarrollo humano sostenible**, que incide en la importancia de

acompañar procesos endógenos, fortalecer las capacidades de la población sujeto y favorecer su nivel de organización, como garantías de sostenibilidad.

Si se quiere apostar por **apoyar procesos continuados**, sería interesante reflexionar de manera compartida sobre de qué forma se puede concretar ese apoyo y compromiso, y bajo qué criterios.

Se recomienda **insertar las acciones y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo en estrategias transformadoras a largo plazo**, en las que prime el impacto y la sostenibilidad, en lugar de la eficacia en la obtención de resultados a corto plazo.

3. EXPLICACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

3.1. Fases del proceso de evaluación

El proceso de evaluación ha constado de 3 fases: proceso previo, trabajo de campo y elaboración de informe de evaluación.

FASES	OBJETIVOS	TAREAS
PROCESO PREVIO	Fijar los criterios de evaluación Establecer los indicadores a analizar Seleccionar los agentes implicados Diseñar herramientas de recogida de información Fijar agenda de trabajo de campo	Reunión con Servicio de Cooperación para fijar plan de evaluación definitivo Comunicación permanente con Servicio de Cooperación para logística del proceso de evaluación. Comunicación con agentes clave para comenzar la recogida de información
TRABAJO DE CAMPO	Obtener información: Fuentes secundarias: análisis de documentación Fuentes primarias: agentes clave de la cooperación aragonesa	Revisión y análisis de la documentación pertinente para el proceso de evaluación Encuentros con agentes seleccionados para recoger información cualitativa directa
ELABORACIÓN INFORME EVALUACIÓN	Redacción de Informe de Evaluación, que contiene conclusiones, recomendaciones y aprendizajes.	Entrega de borrador de Informe al Servicio de Cooperación Recogida de posibles aportes al informe Entrega del informe definitiva

El proceso de evaluación se ha desarrollado entre los meses de julio y octubre, siguiendo el siguiente **cronograma de trabajo**:

	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
Reunión inicial coordinación				
Estudio de documentación				
Trabajo de campo				
Análisis de la información recogida				
Presentación de borrador de informe				
Recogida de aportaciones al borrador				
Entrega informe final				
Comunicación permanente con el Servicio de Cooperación				

3.2. Metodología y participación

La evaluación se ha planteado como un proceso en el que atender tanto a la información cuantitativa como a la cualitativa. Por ello, se ha utilizado un doble análisis, uno más objetivo externo -de grado cuantitativo porcentual-, y otro que podríamos denominar subjetivo *apropiado*, de naturaleza cualitativa, y confeccionado a partir de información de percepciones de los agentes implicados en la cooperación aragonesa.

Análisis objetivo externo

La primera parte del análisis y evaluación de este PDC es el llamado análisis **objetivo externo.**

Objetivo por cuanto el examen del grado de cumplimiento del plan director se lleva a cabo basándonos en el estudio de las fuentes secundarias que suponen los productos concretos que la cooperación al desarrollo de Aragón ha ejecutado en estos cuatro años de vigencia del PDC, especificadas más adelante.

Externo, por cuanto esta consultoría no forma parte de los agentes destinatarios del Plan, ni tiene por tanto una implicación en la valoración del mismo.

El análisis **cuantitativo** se ha llevado a cabo contrastando los compromisos adoptados de manera estratégica en el Plan Director con los datos que ofrecen las siguientes fuentes secundarias en el periodo de vigencia del PDC 2008 – 2011:

- Las bases de las convocatorias anuales del Gobierno de Aragón, así como las de las tres diputaciones provinciales y la del Ayuntamiento de Zaragoza
- La información relativa a los proyectos aprobados entre 2008-2011 por el Gobierno de Aragón, recogida en los instrumentos de identificación y seguimiento de proyectos.
- Memorias con los datos de los proyectos aprobados por instituciones y organizaciones que integran el Consejo de Cooperación
- La Cooperación y Educación Directas del Gobierno de Aragón
- Planes anuales de la cooperación aragonesa
- Evaluación intermedia del PDC
- Financiación de la Cooperación al Desarrollo anual, general y del Gobierno de Aragón
- Memorias del Consejo de Cooperación Aragonés
- Informes de la FAS 2008-2011
- Documentación de constitución y funcionamiento del Consejo de Cooperación Aragonés
- Información de los Encuentros entre CCAA sobre Cooperación al Desarrollo.
- Instrumentos de planificación de la AECID y EuropeAid

Análisis subjetivo apropiado

Con esta mirada subjetiva se han recogido las percepciones y discursos de agentes clave directamente implicados en la cooperación aragonesa. Por un lado, como colectivo prioritario, se ha buscado la participación del principal agente estratégico para la cooperación autonómica de Aragón, que es el **conjunto de ONGD** que año tras año acuden a la convocatoria de subvenciones y son quienes gestionan la mayor parte de los fondos de cooperación en proyectos de desarrollo, de ayuda humanitaria, de sensibilización y de

educación para el desarrollo. Asimismo, se ha convocado a otras **instituciones y organismos públicos y privados** de diferente naturaleza que también han participado en la ejecución de la política pública de la Cooperación aragonesa.

Desde el compromiso de **una gestión y comunicación** con desarrollar un proceso de evaluación participativo, que garantice la pluralidad de visiones, la selección de los agentes clave ha seguido un proceso de **análisis de partícipes sociales**, que ha constado de los siguientes pasos:

- Identificar los partícipes sociales de la Cooperación autonómica
- Identificar sus intereses (necesidades) y expectativas tanto explícitos como implícitos
- Indicar criterios para valorar la prioridad relativa a dar a cada partícipe social
- Indicar la prioridad que se debe dar a cada partícipe social en función de sus intereses
- Proporcionar herramientas concretas para el nivel de participación a cada grupo de interés

En base a estos pasos, se ha trabajado con una **tabla de participantes** en el proceso, con grados diferentes de implicación. Para cada colectivo se ha establecido una **herramienta específica de recogida de información**: cuestionario o entrevista.

AGENTES DE LA COOPERACIÓN ARAGONESA		
Agente	**Herramienta**	**Temas/información**
Equipo del Gobierno de Aragón	Reunión/entrevista	Valoración general de la evolución de la cooperación aragonesa (1. Planes y políticas) 2. Resultados y ODM 4. Alineamiento con las estrategias de desarrollo de los países 5. Características especificas 6. Evolución de la Concentración sectorial y geográfica 7. Valoración de la coordinación entre agentes
FAS Federación Aragonesa de Solidaridad	Entrevista-taller	4. Pertinencia (con estrategias de desarrollo ONGD y locales) 5. Características específicas de la cooperación aragonesa. 6. Concentración geográficas y sectores de actuación de los proyectos y Apropiación por las ONGD 7. Valoración del trabajo en red de la cooperación aragonesa 8. La cooperación aragonesa ha mantenido el compromiso con los procesos de desarrollo iniciados y cómo se valora el criterio de sostenibilidad en los proyectos
ONGD Aragón	Cuestionario	Ídem (que el anterior)
Consejo Asesor	Entrevista-taller	Valoración general de la evolución de la cooperación aragonesa (1. Planes y políticas) 2. Alineamiento con las estrategias de desarrollo de los países 5. Características especificas 6. Valoración de la coordinación entre agentes y nivel de conocimiento y apropiación del Plan 7. Valoración del trabajo en red de la cooperación aragonesa
Informantes clave: Universidad	Cuestionario	Valoración general de la evolución de la cooperación aragonesa (1. Planes y políticas)

Tabla 1. Agentes de la cooperación aragonesa implicados en el proceso de evaluación

3.3. Criterios, enunciados previos e indicadores

El proceso de evaluación del PDC se ha estructurado según una lógica que permite establecer las cuestiones clave sobre las que centrar la atención de la evaluación e ir concretando progresivamente la información, hasta poder extraer observaciones y aprendizajes que permitan mejorar las futuras actuaciones. En función de las características específicas de este plan director, se definen diez criterios que proporcionen la perspectiva necesaria para el análisis:

Pertinencia

Valorar la pertinencia significa observar si los objetivos y contenidos plasmados en el Plan son adecuados para el contexto en el que se desarrollan. Las cuestiones clave son:

- Orientación de los objetivos del PDC a las necesidades y prioridades de la población implicada en la Cooperación aragonesa.
- Participación de los colectivos sociales en la identificación de las prioridades y apuestas estratégicas del PDC.
- Integración de las necesidades e intereses de las organizaciones del Sur participantes en la Cooperación aragonesa en la construcción del PDC.
- Adecuación de los planes anuales a los objetivos y prioridades planteados en el PDC.

Eficiencia

Se centra en la relación entre los recursos (económicos, humanos, técnicos) utilizados para llevar a cabo el PDC, y los resultados que se han obtenido. Ello implica observar:

- La ejecución presupuestaria: comprobar que el Plan se ha desarrollado según el presupuesto inicialmente planteado, y su adaptación año a año.
- El cronograma de ejecución: analizar si la ejecución de las actividades ha seguido la planificación diseñada y, en caso de haberse producido modificaciones, conocer las razones y observar si los tiempos alternativos han afectado de alguna manera a los objetivos planificados.
- El manejo de los recursos: comprobar que con los recursos planteados y utilizados se ha contribuido al logro de los resultados previstos.
- La coordinación de los diferentes agentes de Cooperación y la gestión colectiva del Plan.

Eficacia

Analiza el grado de consecución de los objetivos y resultados planteados en la planificación, para lo cual se requiere:

- Comprobar si se han logrado los resultados esperados, y contrastarlo con los resultados obtenidos realmente.
- Comprobar si se han conseguido los objetivos, y en qué porcentaje de cumplimiento
- Analizar si se han producido otros logros no previstos en el PDC.
- Comprobar si han surgido dificultades no previstas y que han obstaculizado. el logro de los resultados y los objetivos.
- Valorar los avances en la concentración geográfica y sectorial de la Cooperación aragonesa.
- Valorar en qué medida se ha contribuido al logro de los ODM con el PDC.

Impacto
Mide qué efectos ha tenido el programa, teniendo en cuenta:

- Cómo las acciones desarrolladas han contribuido a lograr los objetivos.
- Los efectos positivos que se hayan producido en la población implicada directamente por el PDC, en el Norte y en el Sur.
- Los efectos relacionados con cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres de la población implicada.
- Si se han producido efectos positivos o/y negativos que no estaban previstos.
- Los avances logrados en la generación de procesos de igualdad en el acceso a recursos y toma de decisiones y dinámicas de género y poder entre hombres y mujeres.
- El grado de impacto en la sensibilización en la población aragonesa sobre las cuestiones objeto del PDC.

Viabilidad/sostenibilidad
Sostenibilidad de la intervención. Para valorarla, se requiere información que confirme si:

- La población implicada ha sido protagonista activa desde el inicio y se han generado las condiciones para dar continuidad a las actividades.
- Se han fortalecido las capacidades de la población implicada en el PDC, tanto de las organizaciones del Norte, del Sur como el público destinatario final.
- Se han cuidado y fortalecido las instancias de participación conjunta para el diseño y desarrollo de políticas públicas de Cooperación.
- Las mujeres implicadas en el los procesos de cooperación generados han participado de forma activa en él y han mejorado su grado de empoderamiento.
- El PDC ha tenido en cuenta su contribución a la sostenibilidad medioambiental en los procesos de Cooperación financiados.

Armonización y alineamiento
En qué medida el diseño del PDC se adecua a las necesidades identificadas colectivamente y se complementa con otras acciones emprendidas en el contexto, marcando una especificidad que le dé sentido propio.

- Los problemas y necesidades identificados en procesos de evaluación previos (PDC 2004-2007) se corresponden con los objetivos planteados en el PDC vigente
- La estrategia de Desarrollo y sensibilización del PDC contiene especificidades propias de la Cooperación aragonesa
- Los objetivos del PDC son coherentes con las estrategias de desarrollo de los países receptores
- Los objetivos del PDC son coherentes con los de las organizaciones implicadas en él
- El PDC complementa otras intervenciones desarrolladas en la zona por la cooperación española y europea

Apropiación
Grado de liderazgo y asunción de los objetivos del PDC que los socios locales Norte y Sur han logrado. Observa si:

- Se han contemplado medidas para fortalecer las capacidades de la población destinataria, para la asunción de sus propios procesos de desarrollo endógeno

- Se han contemplado medidas para fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales de base en la toma de decisiones relacionadas con sus contextos políticos locales, de cara a una asunción pública de la cobertura de necesidades básicas
- Se ha fortalecido una cultura de derechos en detrimento de una asistencia de necesidades
- El PDC ha contemplado medidas específicas para que las mujeres participen de las acciones y ocupen espacios de toma de decisiones

Participación

Cómo la población implicada en el programa ha participado de su diseño y ejecución y qué capacidad de toma de decisiones han tenido en las diferentes fases:

- El PDC ha definido desde el principio la población que iba a participar en su ejecución y cómo
- El PDC ha contemplado medidas para garantizar la participación de todos los colectivos
- Cual ha sido el grado de participación y asunción de las estrategias del PDC de las comunidades destinatarias de los proyectos de Cooperación y EpD
- Se han facilitado medidas específicas para favorecer la participación de las mujeres en las diferentes acciones, atacando los obstáculos de género a su participación (en cantidad y calidad)

Cobertura

Comprueba a qué colectivos ha implicado el programa.

- El PDC ha abarcado todos los grupos a quienes se quería dirigir.
- Se han diseñado y puesto en marcha medidas específicas para que el PDC llegara a los colectivos más vulnerables, especialmente a las mujeres.
- No existe una desproporción entre el alcance del PDC a los distintos grupos, en especial entre hombres y mujeres, y el acceso y control de recursos facilitados por el PDC.

Además de las preguntas que derivan de estos criterios, la evaluación ha respondido a otras cuestiones, definidas a partir de las preguntas formuladas en los TDR construidos por el Consejo Aragonés de Desarrollo en torno a la Cooperación aragonesa en su conjunto:

Temática	Preguntas
Planes y políticas (evolución y armonización)	¿Cuál ha sido la **evolución** de la cooperación aragonesa durante el período 2008-2011? ¿Los proyectos y actuaciones se adecuan a los Planes Directores y Anuales de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo?
Resultados y ODM	¿Qué **resultados** se han obtenido? ¿Hay objetivos que no han sido atendidos? ¿Qué factores que han afectado a la implementación de los planes y al éxito en el cumplimiento de los objetivos? ¿De qué manera ha contribuido la cooperación aragonesa al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?
Población e impacto	¿A quién ha ido dirigida la cooperación aragonesa durante 2008-2011, a los más empobrecidos? ¿Las intervenciones del Plan han tenido un efecto positivo sobre colectivos más desfavorecidos: mujeres, niños, discapacitados? ¿Se ha contribuido a generar procesos de igualdad en el acceso a los recursos y toma de decisiones? ¿Se han detectado efectos negativos?

Pertinencia y alineamiento	¿Son **pertinentes** las estrategias contenidas en los planes del período objeto de estudio? ¿Hay un claro **alineamiento** con las estrategias de desarrollo de los países con los que ha trabajado la cooperación aragonesa? Si hay proyectos que no se han alineado con las estrategias de desarrollo de los países receptores, ¿por qué ha ocurrido esto? ¿Han sido proyectos dirigidos a grupos marginales o excluidos o a áreas "huérfanas"?
Especificidades de la cooperación aragonesa	¿Qué grado de **coherencia** mantiene la cooperación aragonesa con la española y la de la UE? ¿Cuáles son las **características específicas** de la cooperación aragonesa? ¿Qué semejanzas y diferencias presenta al ser comparada con la de otras Comunidades Autónomas y con otras cooperaciones internacionales?
Evolución de la apropiación, concentración e impacto	¿Se observan avances y mejoras con respecto a las debilidades detectadas en el informe de evaluación del Plan Director 2004-2007? ¿Hay una mayor **apropiación** de los planes por parte de todos los actores de la cooperación aragonesa? ¿Se aprecian avances hacia una mayor **concentración** geográfica y sectorial de la cooperación aragonesa o, por el contrario, podemos hablar de cierta dispersión? ¿Dónde y en qué sectores somos más eficaces y podemos maximizar el **impacto**?
Asociación y sinergias	¿Se cumple la "estrategia de **asociación**"? ¿Qué relaciones se han establecido entre los distintos actores implicados? ¿Qué tipo de **sinergias** se observan? ¿Qué grado de coordinación ha existido entre todos los actores aragoneses? ¿Se cumple el principio de **apropiación**? ¿Cuál ha sido el grado de aceptación y participación de las comunidades destinatarias en los proyectos y acciones?
Sostenibilidad	¿Qué criterios se han seguido para garantizar la sostenibilidad de los proyectos? ¿La cooperación aragonesa ha mantenido el compromiso con los procesos de desarrollo iniciados o ejecutados durante este período? ¿Se han generado relaciones de dependencia?

Tabla 2.a. Preguntas de evaluación de la cooperación aragonesa, elaboradas a partir de las preguntas definidas en los términos de referencia de la evaluación

Por otro lado, se ha tratado de dar respuesta asimismo a las preguntas dirigidas a evaluar la cooperación pública específica del Gobierno de Aragón:

Temática	Preguntas
Planes y políticas (evolución y armonización)	¿Los proyectos y actuaciones se adecuan a los Planes Directores y Anuales de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo?¿Hay prioridades en las que se ha trabajado de una manera más intensa? ¿Se ha dejado sin atender alguna?
Resultados y ODM	¿Qué **resultados** se han obtenido?¿De qué manera ha contribuido la cooperación aragonesa al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?
Población e impacto	¿Cuál ha sido el **impacto** de la cooperación financiada por el Gobierno de Aragón? ¿Qué efectos positivos y/o negativos se han observado?
Sostenibilidad	¿Qué criterios se han seguido para garantizar la **sostenibilidad** de los proyectos? ¿La cooperación aragonesa ha mantenido el compromiso con los procesos de desarrollo iniciados o ejecutados? ¿Se han generado relaciones de dependencia? ¿Se mantienen los beneficios de la intervención? ¿Se han tomado las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los proyectos?

Tabla 2.b. Preguntas para la evaluación de la cooperación del Gobierno de Aragón, elaboradas a partir de las preguntas definidas en los términos de referencia de la evaluación

3.4. Herramientas de recogida de información

La información requerida para el proceso de evaluación se ha obtenido de dos tipos de fuentes:

Fuentes primarias: agentes clave para la cooperación aragonesa han ofrecido su visión y opiniones en relación a las cuestiones objeto de análisis.

Fuentes secundarias: se ha analizado una selección de documentos considerados relevantes, bien porque han sido generados por la cooperación aragonesa, bien porque son documentos de otros agentes de cooperación del entorno.

Para ambos tipos de fuentes, el equipo de **una** gestión y comunicación ha diseñado herramientas específicas de recogida de información, desde la clave de lograr extractar los datos necesarios para el análisis, y –en el caso de las herramientas para las fuentes primarias- adecuándolas a cada agente.

Por una parte, **para el análisis documental**, se han diseñado las siguientes herramientas:

Tabla 1. Resumen contenidos Plan Director 2008-2011
Tabla 2. Análisis del Plan Director 2008-2011 y comparativa con Planes Anuales
Tabla 3. Comparativa Planes Directores y aportes de la evaluación anterior
Tabla 4. Comparativa Plan Director y Bases de la Convocatoria
Tabla 5. Descripción de proyectos 2008-2001
Tabla 6. Análisis cuantitativo de variables de proyectos
Tabla 7. Semejanzas y diferencias de la cooperación aragonesa con el resto de CCAA

Por otro lado, para el análisis de **fuentes primarias**, se han utilizado las siguientes herramientas:

- **Cuestionario**
- **Guión para entrevista taller 1**: orientado al personal del Servicio de Cooperación del Gobierno de Aragón
- **Guión para entrevista taller 2**: orientado a representantes del Consejo y de la Comisión

Una vez recogida la información a través de todas las herramientas descritas, los datos han sido agrupados y estructurados para ser analizados y obtener así los **resultados de la evaluación**,

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Los resultados de la evaluación se han estructurado en dos bloques. Por un lado, se presentan **datos cuantitativos** relativos a la actividad de la cooperación aragonesa en cuanto a países, sectores de actuación, duración de los proyectos, tipo de cooperación –pública o privada- y cifras presupuestarias. Por otro lado, se describen los **resultados cualitativos**, estructurados en los bloques temáticos de las preguntas de evaluación definidas en los términos de referencia. La información de ambos bloques es la base para construir el resumen ejecutivo del Informe de Evaluación, en el que a partir de la interpretación de los datos se formulan conclusiones y se proponen recomendaciones de mejora.

4.1.- Resultados en relación a actividad, procesos, estrategias

4.1.1.- Estrategias de la cooperación aragonesa

La Ley 10/2000 de Cooperación para el Desarrollo formuló los principios, objetivos y criterios en los que se basa la cooperación aragonesa, según lo previsto en el artículo 2.3 de la Ley los **principios inspiradores de la cooperación** al desarrollo en Aragón son los siguientes:

a) El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista último de la cooperación para el desarrollo.
b) La defensa y promoción de todos los derechos humanos en toda su extensión.
c) La necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género.
d) El respeto a los modelos de desarrollo social y político que los pueblos hayan adoptado, siempre que éstos contribuyan al fortalecimiento de la paz, la estabilidad de los pueblos y la justicia social.

Según el artículo 2.5, esos principios se regirán por los siguientes **criterios**:

a) Coordinación y complementariedad entre las Administraciones públicas y la acción de la sociedad civil aragonesa.
b) Corresponsabilidad y concertación entre los agentes de cooperación de los países donantes y los receptores de la ayuda.
c) Eficacia en la planificación, ejecución y evaluación de políticas y proyectos de cooperación.
d) Coherencia.

Por último, en el artículo 3 de la Ley se establecen los **objetivos de la cooperación aragonesa para el desarrollo:**

a) Apoyar a los países para que alcancen un desarrollo autosostenido y sostenible, respetuoso con el medio ambiente y movilizador de recursos endógenos.
b) Contribuir a un mayor equilibrio de las relaciones comerciales, políticas y estratégicas en la comunidad internacional.
c) Impulsar la participación ciudadana en las acciones de cooperación para el desarrollo.
d) Atender las situaciones de emergencia de los países más desfavorecidos que requieran una cooperación externa.

e) Potenciar los recursos humanos de los pueblos, reforzando su estructura productiva y favoreciendo su desarrollo no dependiente.
f) Promover la educación para el desarrollo y la sensibilización de la sociedad aragonesa en las realidades de los pueblos más desfavorecidos.
g) Contribuir a una cultura de la paz basada en el diálogo y la superación de todo tipo de conflictos.

En este contexto normativo, y con estos lineamientos acordadas, podemos decir que las **estrategias** impulsadas por la cooperación aragonesa en el periodo 2008-2011, se asientan sobre una serie de elementos comunes ya apuntados como recomendaciones en la evaluación del Plan Director anterior, y consensuados con el conjunto del tejido asociativo e institucional de la cooperación en Aragón:

1. **Concentración geográfica y sectorial,** en tendencia progresiva, con una evolución a lo largo de los 4 años, y que ha continuado en el siguiente Plan Director como una estrategia consolidada y consensuada de la Cooperación pública aragonesa. Se viabiliza esta apuesta fundamentalmente a través de la creación de varios grupos de trabajo por países y por sectores
2. **Promoción de las actuaciones relacionadas con la soberanía alimentaria y con el recurso agua,** por la existencia de un sector primario muy fuerte en el territorio de la comunidad, y con motivo de la Exposición Internacional que se celebró en Zaragoza desde el 14 de junio al 14 de septiembre de 2008 y cuyo eje temático fue "Agua y desarrollo sostenible".
3. Reflexión conjunta de los actores y diseño e implementación de acciones para una mejora de la calidad de las **intervenciones humanitarias y de emergencias,** que favoreció el impulso de un fondo aragonés de acción humanitaria y la puesta en marcha del Comité Autonómico de Emergencias**.**
4. Potenciación de la **educación para el desarrollo y de la sensibilización** de la sociedad aragonesa, especialmente entre la infancia y la juventud, priorizando una descentralización de las actividades para una mayor y mejor cobertura territorial, y apoyándose en los medios de comunicación.
5. Diseño de un **programa integral de salud en África,** con participación tanto de ONGD como de la cooperación directa.
6. Incidir en materia de **comercio justo** (formación y asistencia técnica)
7. Avanzar en una **mayor coordinación entre ONGD y administraciones públicas** aragonesas (y de éstas con el Estado), así como en **una mayor cultura evaluativa**. Se incorpora el **concepto de Calidad** para mejorar la eficiencia de la cooperación aragonesa.

4.1.2.- Cifras de gasto y financiación

La planificación del Plan Director en referencia a las dotaciones presupuestales solo recogió el compromiso que se planteó el Gobierno de Aragón. Este agente de cooperación se comprometió a llegar a destinar, como objetivo para el año 2012, un 0,3% de los presupuestos generales del Gobierno de Aragón, a la Ayuda al Desarrollo. Como estrategia para el cumplimiento de este horizonte se planificó un incremento de 20% anual en la dotación presupuestaria, lo que permitiría un acercamiento a dicha cifra.

No obstante, y a pesar de que se analizará más adelante en este capítulo el cumplimiento del compromiso presupuestario del Gobierno de Aragón, se ha querido reflejar aquí la dotación presupuestaria general de la Cooperación aragonesa en general, tomando como referencia los compromisos adoptados por el Gobierno de Aragón.

Antes de comenzar con el análisis de la información, cabe señalar que depende de qué fuentes se utilicen para su cálculo, los índices que resulten serán unos u otros. Para la elaboración de la presente evaluación se tomarán como referencia las estadísticas elaboradas por el Consejo Aragonés de Cooperación al Desarrollo por entender que en dicho espacio se encuentran representadas un amplio número de instituciones públicas, ONGD, sindicatos organizaciones empresariales, obras sociales de las cajas de ahorros y expertos/as. Los datos que se expresan pues, salvo que se especifique lo contrario, tiene como principal fuente cuantitativa las estadísticas citadas.

En la **tabla 3** se expresa la relación entre los presupuestos públicos por año y lo destinado a Ayuda Oficial al desarrollo:

Año	Presupuestos ejecutados (en euros)[1]	Destinado a AOD según estadísticas del Consejo Aragonés de cooperación (en euros)	Porcentaje AOD/Presupuestos
2008	6.823.968.018	17. 603.479,82	0,26%
2009	7.261.865.280	19.451.369,09	0,27%
2010	6.870.723.350	21.358.920,50	0,31%
2011	6.554.734.363	14.383.067,90	0,22%

Tabla 3. Relación entre presupuestos públicos y AOD, por años

Se puede apreciar una evolución durante los tres primeros años que permite la superación del objetivo de 0,3% en 2010. Posteriormente, en 2011 la asignación presupuestaria desciende hasta colocarse en el 0,22%, índice inferior al inicial del período analizado.

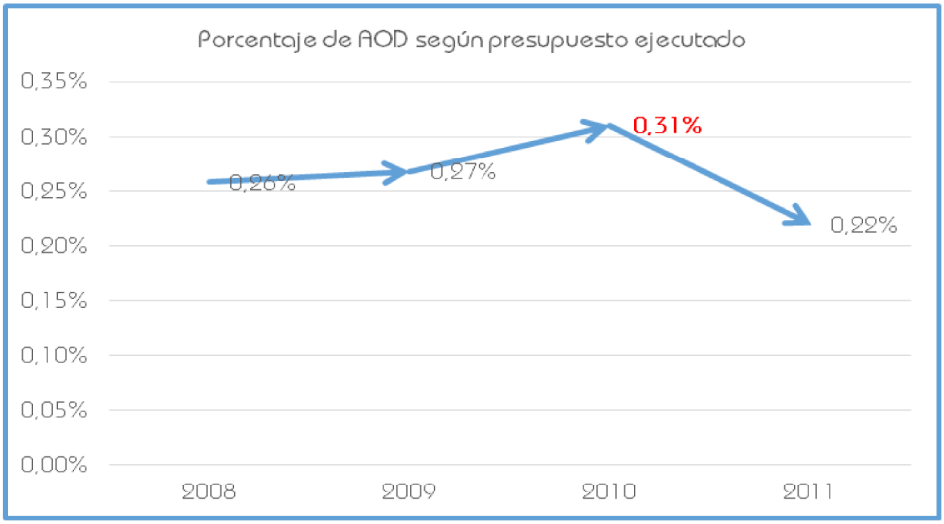

Gráfico 1. Porcentaje de AOD según presupuesto ejecutado

[1] Datos informes de la FAS

En relación a lo mencionado en la página anterior, estas cifras corresponden a las estadísticas elaboradas y publicadas por el Consejo Aragonés de Cooperación al Desarrollo. Un estudio más exhaustivo de los datos de financiamiento permite establecer un pequeño matiz. En dichas estadísticas se incluyen la financiación al completo destinada por las instituciones públicas aragonesas así como la cofinanciación procedente de otras instituciones públicas españolas (como por ejemplo AECID).

Según los datos analizados por este equipo y restando el aporte de otras instituciones del resto del Estado español, la financiación propia de instituciones aragonesas arroja los siguientes resultados:

Año	Presupuestos ejecutados (en euros)[2]	Destinado a AOD según estadísticas realizadas por el equipo de evaluación (en euros)	Porcentaje AOD/Presupuestos
2008	6.823.968.018	15.184.658,10	0,22%
2009	7.261.865.280	16.649.037,71	0,23%
2010	6.870.723.350	16.462.068,33	0,24%
2011	6.554.734.363	12.492.203,62	0,19%

Tabla 4. Relación entre presupuestos ejecutados y AOD, por años

De esta forma, el logro del objetivo de 0,3% del presupuesto se aleja respecto de la gráfica anterior, situándose de la siguiente forma:

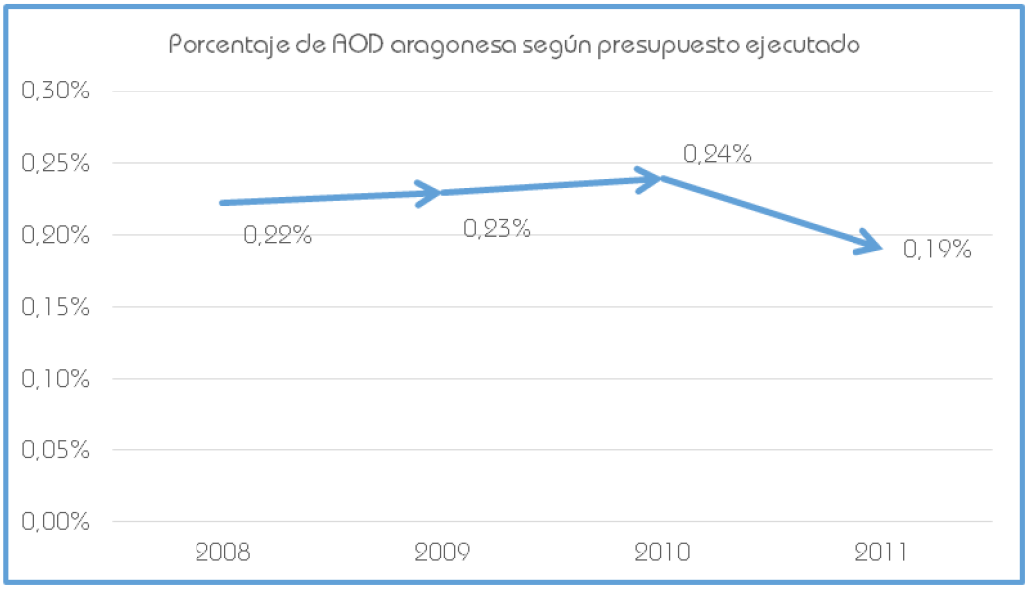

Gráfico 2. Porcentaje de AOD aragonesa según presupuesto ejecutado

Como se ha expresado en la página anterior, de aquí en adelante, los datos que se utilizarán son los acordados por el Consejo Aragonés de Cooperación al Desarrollo por entender que son las cifras oficiales y que su publicación responde al acuerdo entre los diferentes actores intervinientes.

[2] Datos informes de la FAS

En relación al seguimiento de los fondos destinados por el Gobierno de Aragón, y el cumplimiento de sus compromisos presupuestarios en el PDC, podemos observar lo siguiente: el Gobierno de Aragón no ha llegado a cumplir su objetivo para el año 2012 de alcanzar un 0,3% de los presupuestos generales del Gobierno de Aragón para Ayuda al Desarrollo. Como estrategia para el cumplimiento de este horizonte se planificó un incremento de 20% anual en la dotación presupuestaria, lo que permitiría un acercamiento a dicha cifra, sin embargo, aunque efectivamente ha habido un incremento constante año a año del porcentaje destinado a AOD (salvo 2011), no se ha cumplido en ningún año el incremento del 20% (el máximo alcanzado fue un 12,86%).

Año	Presupuestos ejecutados (en euros)[3]	Destinado a AOD por el Gobierno de Aragón (en euros)	Porcentaje AOD/Presupuestos	Porcentaje incremento anual
2008	5.884.492.149	8.995.150,56	0,15%	-
2009	6.242.097.192	10.151.576,64	0,16%	12,86%
2010	5.812.236.608	10.766.960,11	0,19%	6,06%
2011	5.577.413.948	7.379.553,00	0,13%	-31,46%

Tabla 5. Relación entre presupuestos ejecutados y AOD, por años[4]

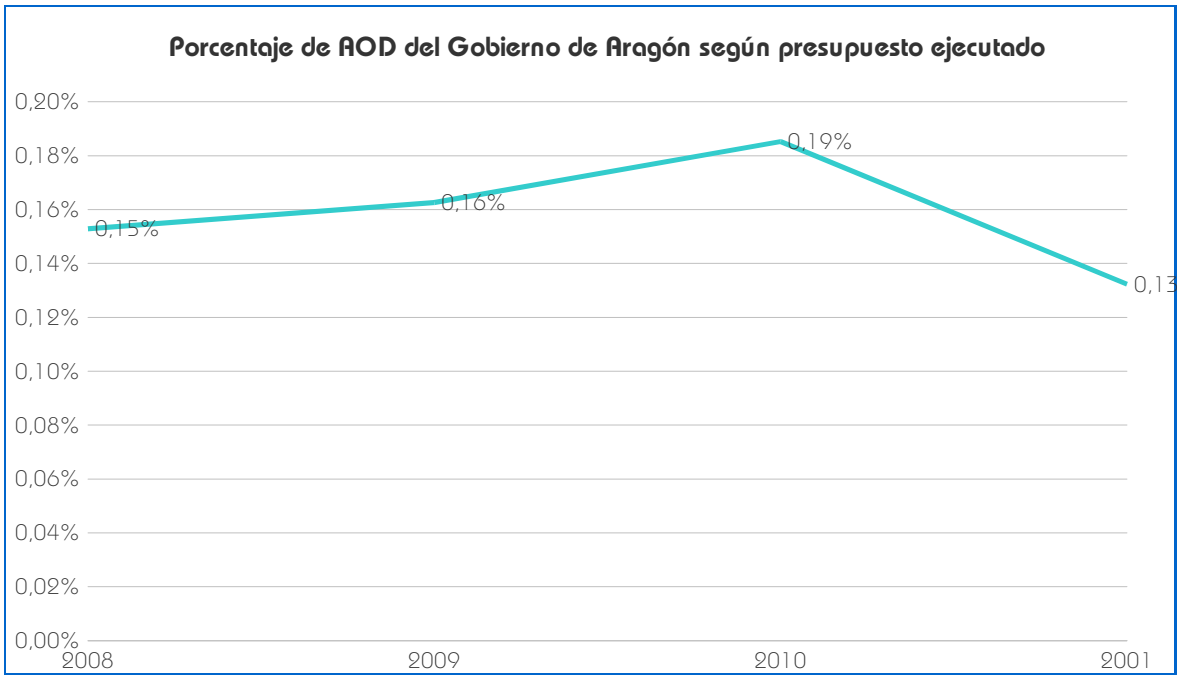

Gráfico 3. Porcentaje de AOD aragonesa según presupuesto ejecutado[5]

[3]Datos Gobierno de Aragón

[4]Porcentaje sobre lo ejecutado (no se incluye ni personal, ni funcionamiento, ni el 1% destinado por las Leyes de Presupuestos para formación, evaluación y seguimiento)

[5]Porcentaje sobre lo ejecutado (no se incluye ni personal, ni funcionamiento, ni el 1% destinado por las Leyes de Presupuestos para formación, evaluación y seguimiento)

En otro orden, la reducción de la AOD durante 2010 no ha sido una característica exclusiva de la cooperación aragonesa. Analizando la realidad de todo el Estado español es posible comprobar que dicha reducción fue una característica común en 15 de las 17 Comunidades Autónomas.

Según estudio realizado por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España[6], los Gobiernos autonómicos destinaron presupuestos sensiblemente menores en 2011 respecto al año anterior. Salvo en el caso de Cantabria y el País Vasco, cuyos presupuestos aumentaron, el resto de Gobiernos redujeron en promedio un 42,45% respecto del presupuesto destinado a AOD en 2010. En este sentido los presupuestos para cooperación al desarrollo del Gobierno de Aragón se ubicaron por debajo del promedio de reducción del resto de Comunidades Autónomas.

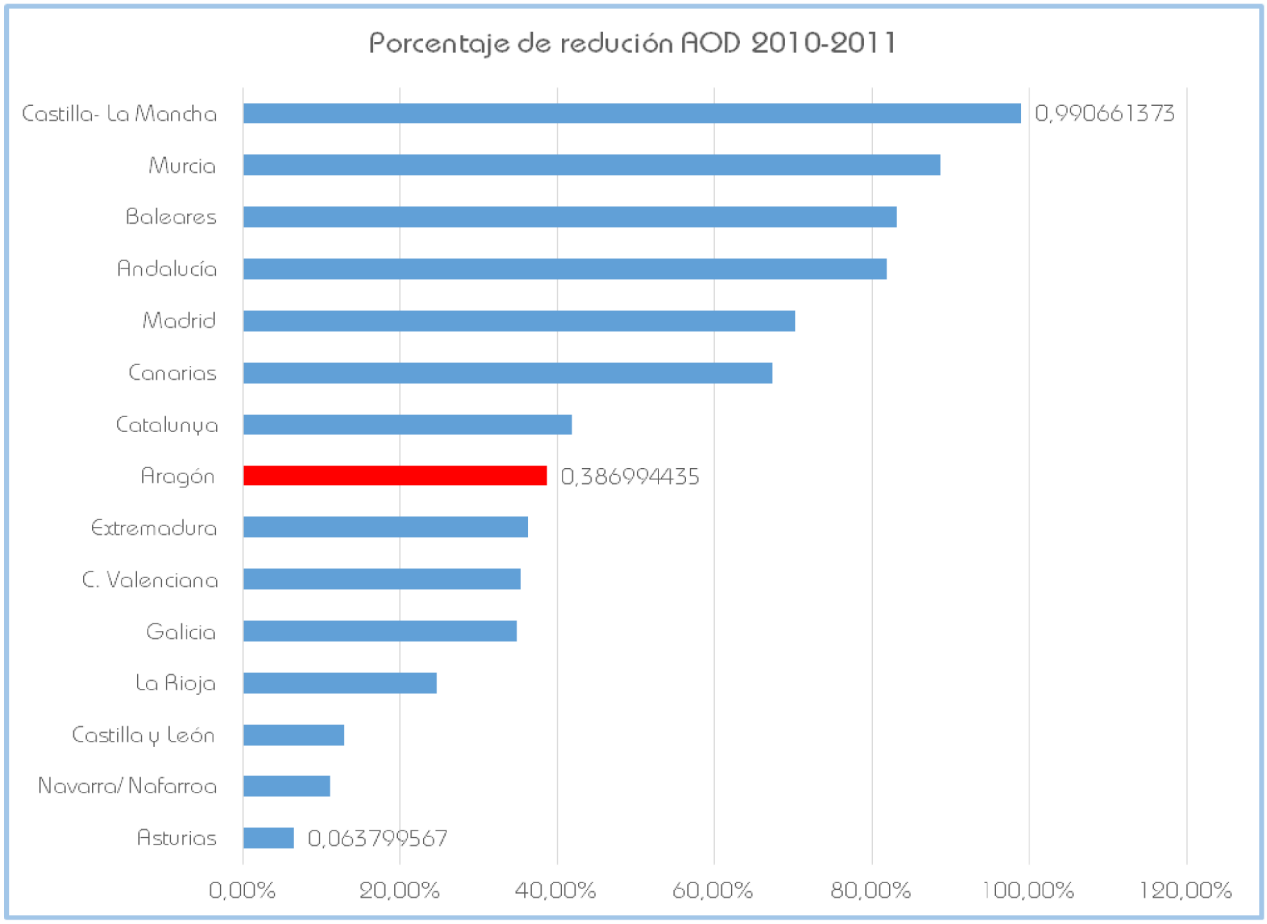

Gráfico 4. Porcentaje de reducción AOD 2010-2011

[6] http://www.galiciasolidaria.org/subido/novas/AOD%20CCAA%202008-2014_%207mayo2014.pdf

4.1.3.- Tipología de la ayuda

Según la categorización realizada la cooperación aragonesa, siete son los tipos de ayuda en los cuales es posible clasificar los proyectos realizados en este periodo:

- Satisfacción de necesidades básicas
- Programas integrales
- Sensibilización, información y educación para el desarrollo en Aragón
- Ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo
- Formación de cooperantes y voluntarios aragoneses
- Ayuda de emergencia y humanitaria
- Varios

La **tabla 6** representa la distribución de proyectos ejecutados (ya fuera con financiación pública y privada) por año correspondientes a cada uno de los sectores:

Tipología de la ayuda	2008	2009	2010	2011
Satisfacción de necesidades básicas	153	175	159	157
Programas integrales	111	116	97	76
Sensibilización, información y educación para el desarrollo en Aragón	46	58	61	56
Ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo	6	4	8	4
Formación de cooperantes y voluntarios aragoneses	1	1	2	3
Ayuda de emergencia y humanitaria	19	23	28	15
Varios	5	11	16	25
TOTAL	**341**	**388**	**371**	**336**

Tabla 6. Proyectos realizados por año, por tipo de ayuda

Al tiempo que la financiación **pública** destinada a cada uno de los tipos de ayuda por año se expresa en la **tabla 7:**

Tipología de la ayuda	2008	2009	2010	2011
Satisfacción de necesidades básicas	8.344.194,74	6.630.338,09	9.905.290,30	6.540.855,87
Programas integrales	6.840.794,21	8.660.901,79	8.047.489,99	5.311.673,96
Sensibilización, información y educación para el desarrollo en Aragón	1.211.080,86	1.213.449,31	1.491.742,18	1.074.065,47
Ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo	22.766,00	91.740,04	101.610,10	34.295,92
Formación de cooperantes y voluntarios aragoneses	0,00	0,00	0,00	76.930,09
Ayuda de emergencia y humanitaria	1.136.604,01	2.813.899,86	1.761.528,74	1.119.554,82
Varios	48.040,00	41.040,00	51.259,19	225.691,77
TOTAL	**17.603.479,82**	**19.451.369,09**	**21.358.920,50**	**14.383.067,90**

Tabla 7. Financiación por año, por tipo de ayuda

En relación con la distribución presupuestal por tipo de ayuda, el Plan Director recogía de nuevo los compromisos adoptados por el Gobierno de Aragón:

- 30% para la satisfacción de las necesidades básicas.
- 50% tanto para los programas de desarrollo económico y social, como para la formación y asistencia técnica previstas en las iniciativas y redes de comercio justo.
- 10% para ayudas de emergencia y humanitaria.
- 10% para la educación y sensibilización (incluida la relativa a comercio justo), para la formación de cooperantes y voluntarios aragoneses que colaboren en programas de desarrollo.

En el informe realizado por la FAS en relación al año 2008[7], se reconoce la necesidad de trabajar hacia una mejor ayuda, fortaleciendo el sector de satisfacción de necesidades básicas, así como la orientación hacia los Países Menos Adelantados en la lucha por la erradicación de la pobreza. El mismo informe recuerda el objetivo marcado por la CONGDE de alcanzar un 10% de la AOD para educación para el Desarrollo.

Analizados los datos de cada año, se presenta la distribución presupuestaria de la Cooperación al Desarrollo aragonesa en relación con estos compromisos y metas de referencia. Si bien los compromisos fueron adoptados únicamente por el Gobierno aragonés, se entiende que es ilustrativo ver el estado de la AOD de toda la comunidad en referencia a esos compromisos adoptados como marco general:

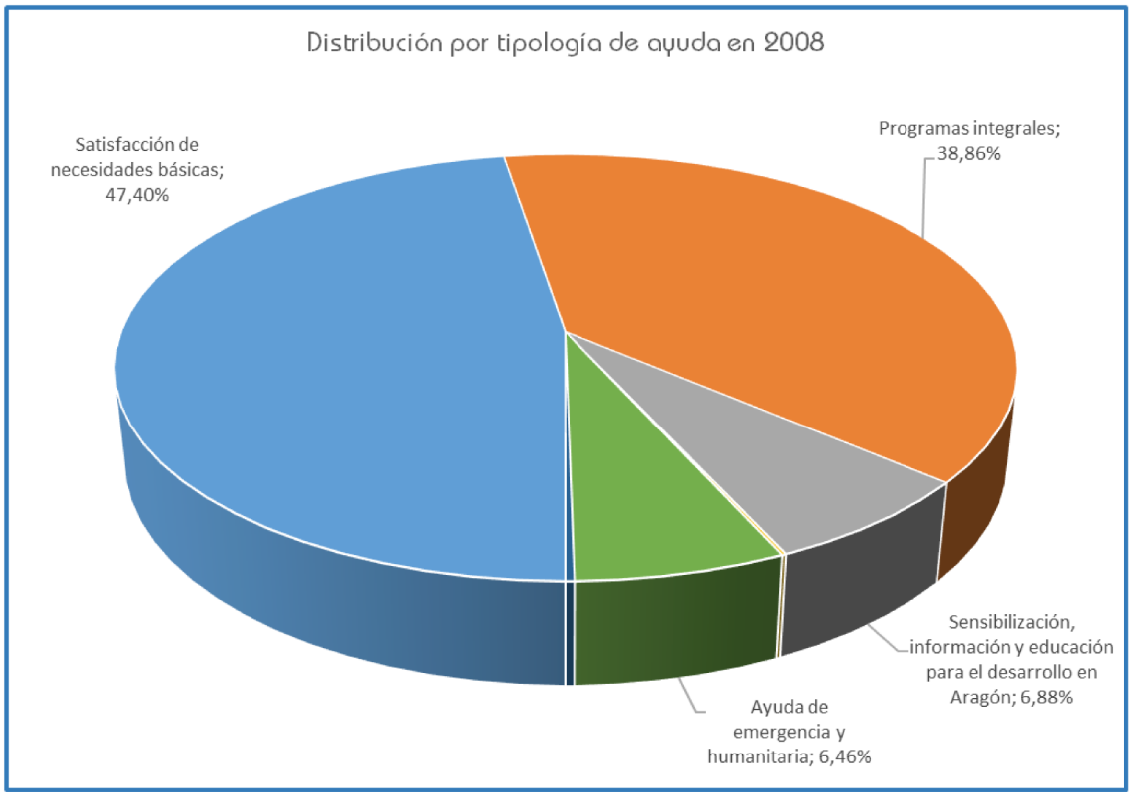

Gráfico 5. Distribución de la ayuda por tipología de la ayuda en 2008

[7] http://www.aragonsolidario.org/informes-aod.html

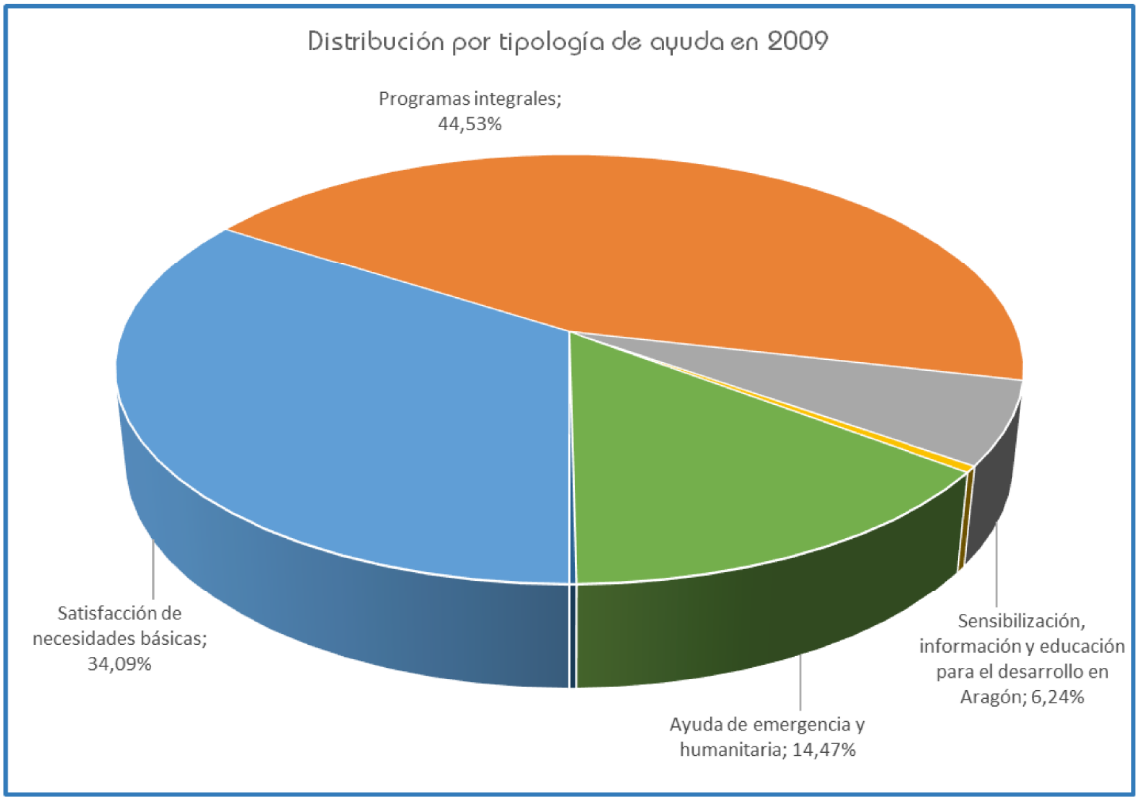

Gráfico 6. Distribución de la ayuda por sector en 2009

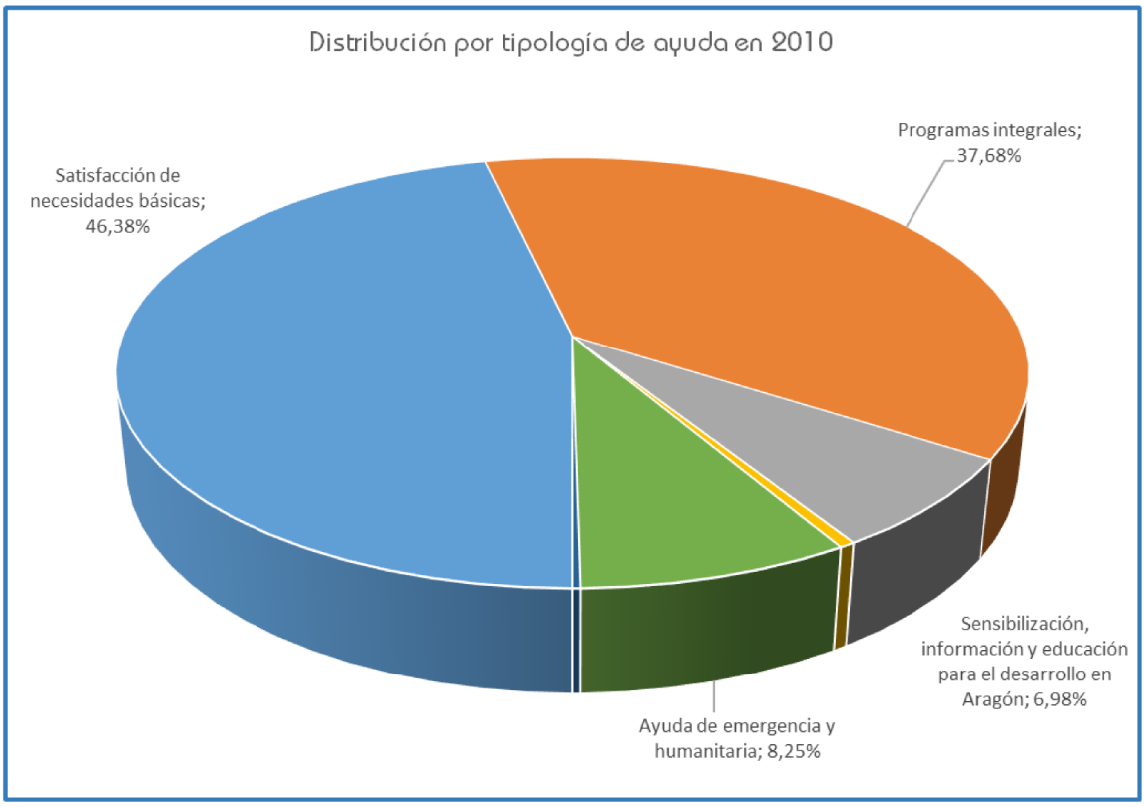

Gráfico 7. Distribución de la ayuda por sector en 2010

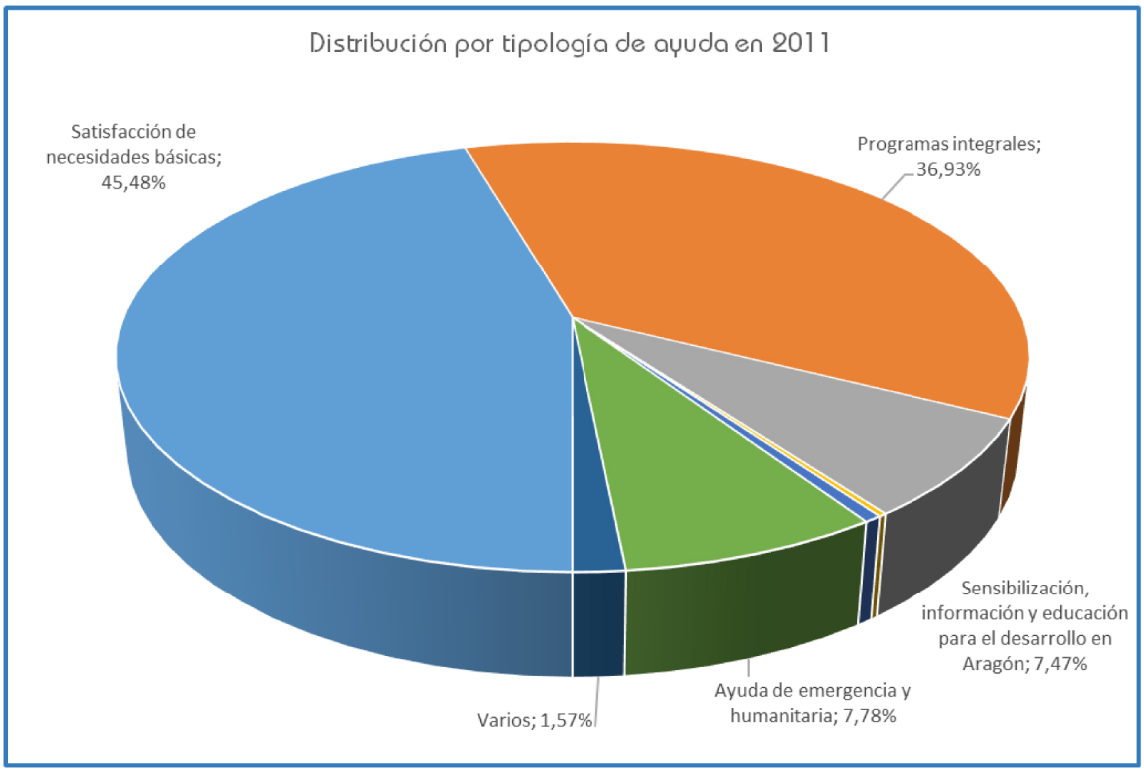

Gráfico 8. Distribución de la ayuda por sector en 2011

Puede apreciarse que la tipología de Satisfacción de necesidades básicas en los cuatro años se sitúa sensiblemente por encima de lo previsto por el Plan Director (30%). En tanto que los Programas de los Programas Integrales, no alcanza durante el período analizado la asignación presupuestal que preveía dicho plan.

Muchas pueden ser las razones por las cuales sucede lo antedicho, pero una primera hipótesis podría hacer suponer que las organizaciones de cooperación aragonesa durante el período 208-2011, aún estaban recorriendo el camino que lleva desde una visión de satisfacción de necesidades a través de la cooperación a otra de defensa de derechos y construcción de capacidades.

Cabe señalar, asimismo, que durante el taller realizado con el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo las organizaciones allí representadas manifestaron que en la actualidad se está haciendo este recorrido, por lo que corresponde la sugerencia de seguir profundizando en ese enfoque.

Es posible apreciar también en las gráficas precedentes que durante todo el período no se ha alcanzado el 10% destinado a Educación para el Desarrollo, siendo su registro máximo un 7% del presupuesto total, en lo que se refiere a la cooperación aragonesa en general. No siendo el caso en la cooperación del Gobierno de Aragón.

Para tal caso se recomienda aumentar la dotación de Educación para el Desarrollo hasta alcanzar los valores establecidos.

Haciendo el mismo ejercicio de análisis únicamente con la Cooperación del Gobierno de Aragón, los datos resultantes son:

1. **Necesidades básicas es también la prioridad,** con un 41,86%, muy por encima del compromiso adoptado, el Gobierno de Aragón financia 157 de los 477 proyectos.

2. **Programas integrales es la segunda tipología más atendida,** con un 33,34% de los fondos totales destinados en los 4 años del PDC.

3. **Si juntamos EpD más formación en cooperación se alcanza el 10%,** con lo que se cumple con el compromiso adoptado en el Plan Director.

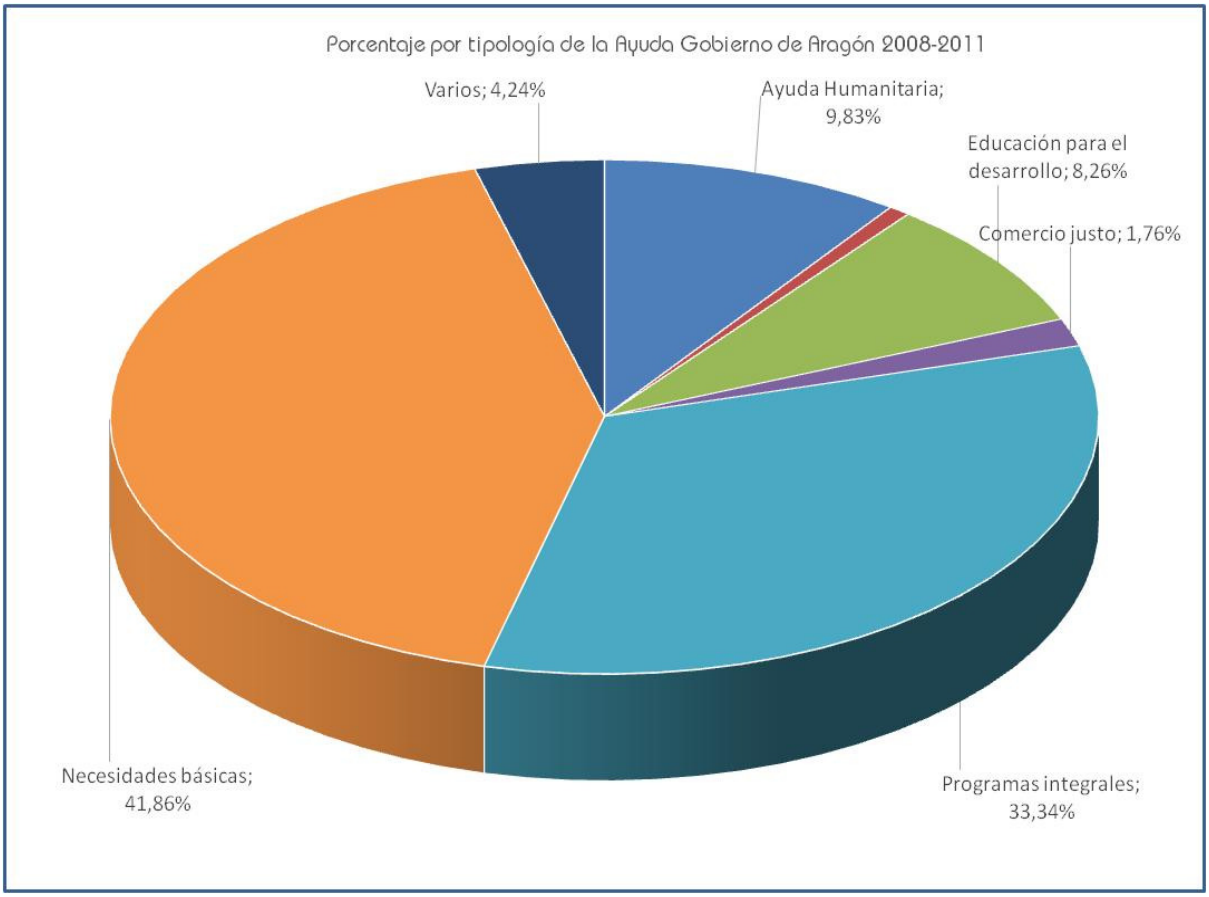

Gráfico 9. Distribución de la ayuda por tipología y financiación del Gobierno de Aragón 2008- 2011

4.1.4.- Geografía de la actividad

El Plan Director 2008-2011 planteó las prioridades geográficas para el período referido. La evaluación del Plan anterior destacaba "una amplia dispersión de micro-acciones, un alto nivel de atomización de proyectos con un corto plazo de realización, lo que repercute en el nivel de calidad y en el impacto". En atención a estas limitantes, en el marco del Plan 2008-2001 se acordó el establecimiento de un número prioritario de países y regiones, así como la intención de profundizar la concentración de esfuerzos, lo que fue recogido por los diferentes planes anuales.

Dicha concentración también estuvo enmarcada en las recomendaciones del CAD en el examen de pares a la cooperación del estado español y en el Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo. Tanto en estos espacios como en las recomendaciones del Plan anterior se expresaba, también, la necesidad de atender a espacios emergentes como los países del África Subsahariana.

En el contexto del Plan 2008-2011 se acordaron las siguientes prioridades geográficas:

Países prioritarios:

- Latinoamérica: Nicaragua, Guatemala, Bolivia, El Salvador, Honduras, Ecuador, Perú y República Dominicana.
- África Subsahariana: República Democrática del Congo, Etiopía, Malí, Costa de Marfil, Senegal, Guinea Ecuatorial, Chad, Mozambique, Malawi y Ruanda.
- Oriente Medio-Magreb: Marruecos.

Países, territorios y poblaciones de atención sectorial preferente:

- Territorios Palestinos
- Brasil
- Cuba
- Colombia
- Sáhara Occidental

De este modo se promovió la concentración de acciones en determinados territorios o poblaciones considerados prioritarios. En el Plan Anual 2009 se concentraron aún más las actuaciones de la cooperación aragonesa por lo que ya no figuraban dentro de los países prioritarios: Malí, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Mozambique y Ruanda. Es importante señalar que aunque se da prioridad a estas zonas, las organizaciones cuentan con la libertad de presentar proyectos en otros territorios o de llevarlos a cabo con su propia financiación privada.

De hecho, en el taller realizado con el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo fue posible comprobar que, durante el período analizado, algunas administraciones optaron por una estrategia tendente a financiar la mayor cantidad de proyectos antes que a enfocarse en las prioridades geográficas. De mismo modo cabe señalar que las mismas administraciones han expresado que en la actualidad sí hay un ajuste a lo demarcado por el Plan director.

En el marco de la concentración de esfuerzos en territorios y poblaciones, el Plan anual 2010 promovió la creación consensuada de varios equipos de trabajo para el análisis del impacto de la cooperación aragonesa en los países en los que se cuenta con mayor presencia o que son de especial interés.

Este esfuerzo se concretó en la constitución de diferentes grupos de trabajo para analizar los casos de Guatemala y de Ecuador en los que se ha destinado una gran cantidad de recursos, motivo por el que han sido seleccionados como pioneros.

Esta estrategia evaluativa se considera por demás adecuada como forma de reorientar los esfuerzos o profundizar los procesos. Se recomienda, además de la continuidad de este tipo de acciones, el establecimiento de procesos lo más participativos posibles con el afán de dar voz a todos los actores implicados.

A continuación se presentan los datos de los proyectos financiados por la cooperación aragonesa en los territorios prioritarios durante el período analizado, así como los efectos de la concentración geográfica antes descrita.

La **tabla 8** representa la distribución de proyectos ejecutados (con financiación pública y privada) por año según la región:

Región	2008	2009	2010	2011
España	55	69	73	70
Europa	2	4	0	0
África Subsahariana	70	74	58	65
Magreb	12	19	19	16
América Latina	174	171	170	145
Asia	25	45	39	30
Varios países	3	6	12	10
TOTAL	**341**	**388**	**371**	**336**

Tabla 8. Número de proyectos por año

La **tabla 9** representa la distribución en euros de la inversión pública aragonesa por año según la región:

Región	2008	2009	2010	2011
España	1.276.620,86 €	1.346.229,35 €	1.640.361,28 €	1.233.627,85 €
Europa	8.000,00 €	185.504,59 €	0 €	0 €
África Subsahariana	2.879.813,88 €	3.958.242,99 €	3.967.580,26 €	4.172.658,72 €
Magreb	829.865,28 €	943.291,64 €	1.474.726,97 €	1.011.507,39 €
América Latina	11.563.638,63 €	9.684.173,52 €	10.444.498,62 €	6.581.821,33 €
Asia	431.523,36 €	1.306.785,32 €	1.182.104,99 €	411.537,43 €
Varios países	657.828,81 €	2.027.141,68 €	2.649.648,38 €	971.915,18 €
TOTAL	**17.603.479,82 €**	**19.451.369,09 €**	**21.358.920,50 €**	**14.383.067,90 €**

Tabla 9. Euros de financiación pública aragonesa, por año

Una vez descontado los montos destinados a Educación para el Desarrollo es posible constatar que se ha alcanzado el objetivo de fortalecimiento del vínculo de la cooperación aragonesa con los países del África Subsahariana.

América Latina sigue siendo la zona prioritaria y, por tanto, en la que se han destinado más de la mitad de las inversiones, a la vez que África Subsahariana se encuentra en el segundo lugar, con un 22,26% del total de las inversiones públicas.

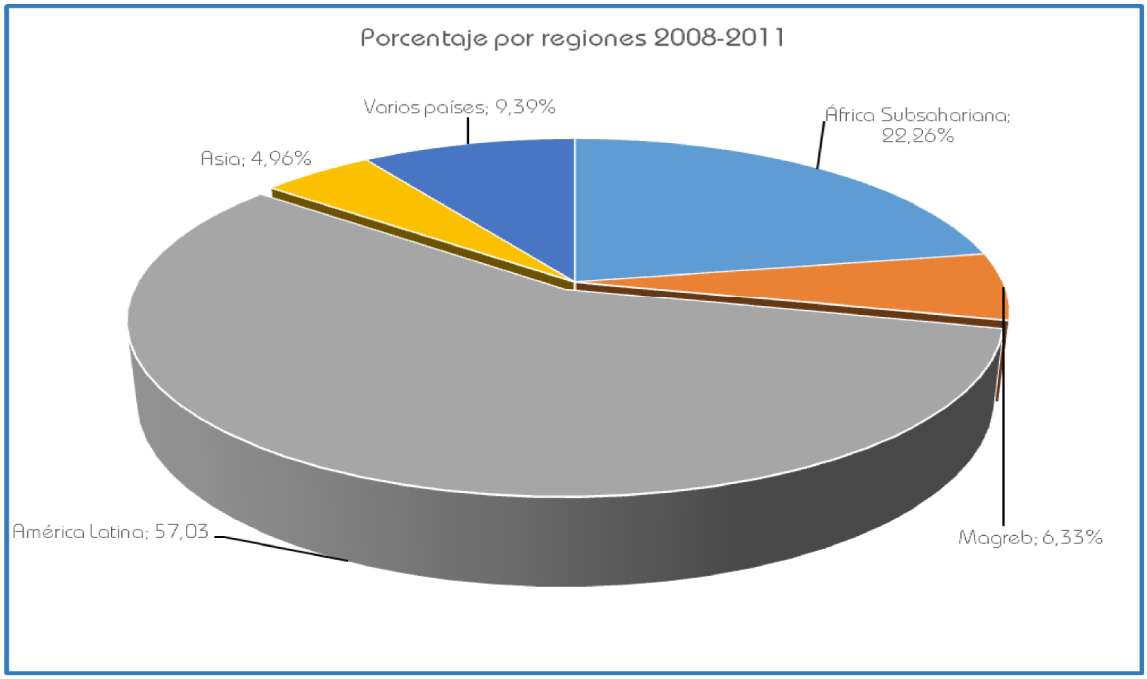

Gráfico 10. Porcentaje por regiones 2008-2011

La concentración geográfica comenzó a cristalizarse en desde el inicio del período. Los esfuerzos por reforzar la cooperación con África Subsahariana tuvieron un marcado incremento durante 2009 y posteriormente fueron aumentando, aunque a un ritmo más lento.

Un indicador de este dato lo constituye el año 2011 en el cual todas las regiones reciben menos fondos, salvo África Subsahariana que los incrementa levemente.

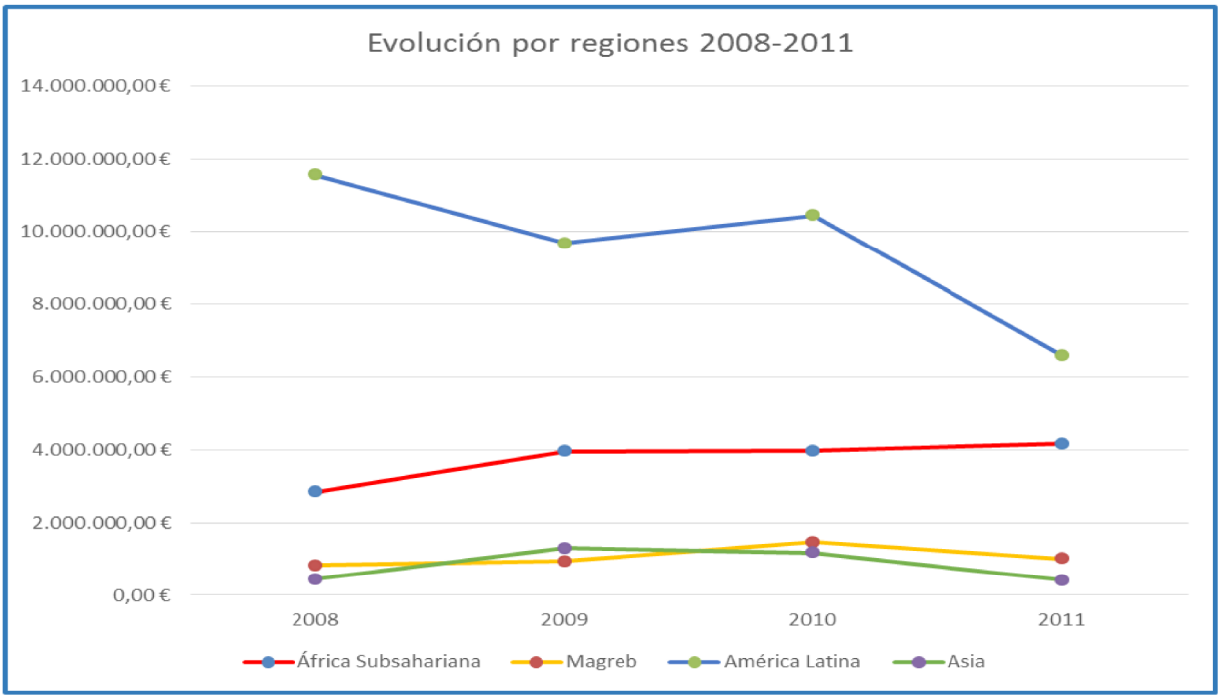

Gráfico 11. Evolución por regiones 2008-2011

Un dato interesante para ser destacado es que sin ser una prioridad, **Asia es una región a que la cooperación aragonesa ha destinado importantes recursos**. De hecho entre el año 2008 y 2009 experimentó un incremento de más del 200%. Siendo que dentro de esta región hay una población prioritaria como es la palestina, el número de proyectos y la financiación destinada a esta población no abarca la totalidad de los fondos destinados a la zona geográfica asiática, y sigue dejando la interrogante de cómo se destinan tantos fondos (públicos y privados) a unos países que están fuera de la priorización acordada en el PDC.
Es posible que esta circunstancia pueda explicarse por la concurrencia de dos causas: en primer lugar, la imposibilidad de parte de las ONGD de abandonar una zona de trabajo de un momento para otro, y en segundo, el hecho mencionado anteriormente de que no todas las instituciones financiadoras utilizaron el criterio de prioridad geográfica para financiar proyectos. Sobre el final del período, en el año 2011, puede apreciarse una sensible reducción de la inversión en Asia lo que hace suponer que la tendencia a la baja se ha mantenido en años subsiguientes.

Se presentará a continuación, en la **tabla 10**, el análisis de los montos destinados a proyectos por parte de financiación pública, en los **territorios y poblaciones prioritarios**:

Territorios y poblaciones	2008	2009	2010	2011	TOTAL '08-'11
América Latina	10.414.688,98 €	8.671.880,97 €	8.360.629,00 €	6.290.023,77 €	33.737.222,72 €
Nicaragua	1.251.842,83 €	1.460.495,22 €	1.415.625,25 €	1.431.541,23 €	5.559.504,53 €
Guatemala	3.163.545,44 €	1.275.729,55 €	837.426,52 €	1.160.919,91 €	6.437.621,42 €
Bolivia	1.327.951,05 €	1.260.968,55 €	1.432.079,32 €	906.398,81 €	4.927.397,73 €
El salvador	613.516,20 €	986.013,33 €	1.286.750,93 €	423.724,65 €	3.310.005,11 €
Honduras	634.621,43 €	774.394,54 €	355.786,25 €	549.920,20 €	2.314.722,42 €
Ecuador	1.628.449,28 €	606.041,84 €	769.395,71 €	367.135,94 €	3.371.022,77 €
Perú	882.967,74 €	1.609.679,77 €	1.596.363,74 €	498.002,08 €	4.587.013,33 €
República Dominicana	911.795,01 €	698.558,17 €	667.201,28 €	952.380,95 €	3.229.935,41 €
África Subsahariana	1.816.232,50 €	1.698.958,27 €	2.864.265,96 €	2.299.999,91 €	8.679.456,64 €
RD Congo	516.571,07 €	406.297,55 €	1.215.652,48 €	98.720,86 €	2.237.241,96 €
Etiopia	20.104,00 €	270.300,00 €	174.299,55 €	38.109,44 €	502.812,99 €
Malí	117.322,00 €	36.496,41 €	63.273,73 €	898.828,00 €	1.115.920,14 €
Costa de Marfil	302.361,64 €	90.113,82 €	75.970,91 €	143.073,73 €	611.520,10 €
Senegal	193.554,00 €	240.475,37 €	437.871,53 €	468.985,55 €	1.340.886,45 €
Guinea Ecuatorial	0,00 €	18.126,11 €	0,00 €	18.000,00 €	36.126,11 €
Chad	328.087,00 €	533.171,07 €	276.700,00 €	237.171,88 €	1.375.129,95 €
Mozambique	200.488,79 €	10.909,94 €	253.229,35 €	88.172,00 €	552.800,08 €
Malawi	137.744,00 €	93.068,00 €	0,00 €	249.697,00 €	480.509,00 €
Ruanda	0,00 €	0,00 €	367.268,41 €	59.241,45 €	426.509,86 €
Oriente Medio-Magreb	517.365,28 €	514.052,32 €	970.442,65 €	655.639,33 €	2.657.499,58 €
Marruecos	517.365,28 €	514.052,32 €	970.442,65 €	655.639,33 €	2.657.499,58 €
Atención sectorial preferente	1.438.908,51 €	2.083.811,47 €	2.266.233,45 €	1.202.723,01 €	6.991.676,44 €
Territorios Palestinos	284.306,86 €	911.232,27 €	902.128,48 €	396.199,31 €	2.493.866,92 €
Brasil	105.100,00 €	128.056,18 €	94.007,60 €	86.902,43 €	414.066,21 €
Cuba	132.960,00 €	93.164,71 €	64.544,00 €	101.673,00 €	392.341,71 €
Colombia	609.041,65 €	522.118,99 €	701.269,05 €	262.080,21 €	2.094.509,90 €
Sáhara Occidental	307.500,00 €	429.239,32 €	504.284,32 €	355.868,06 €	1.596.891,70 €
TOTAL	14.187.195,27 €	12.968.703,03 €	14.461.571,06 €	10.448.386,02 €	52.065.855,38 €

Tabla 10. Montos destinados a proyectos en países y territorios prioritarios

En relación a África Subsahariana se ha mencionado que el Plan Anual 2009 propuso una concentración geográfica, reduciendo la cantidad de países considerados prioritarios para las actuaciones. Analizando el monto global de lo destinado durante los cuatro años, no es posible apreciar que esa estrategia se haya reflejado en una reducción real de las inversiones destinadas a dichos territorios. En el siguiente gráfico se pueden apreciar los montos totales invertidos en los países prioritarios (color rojo) así como los de los países no prioritarios (color azul).

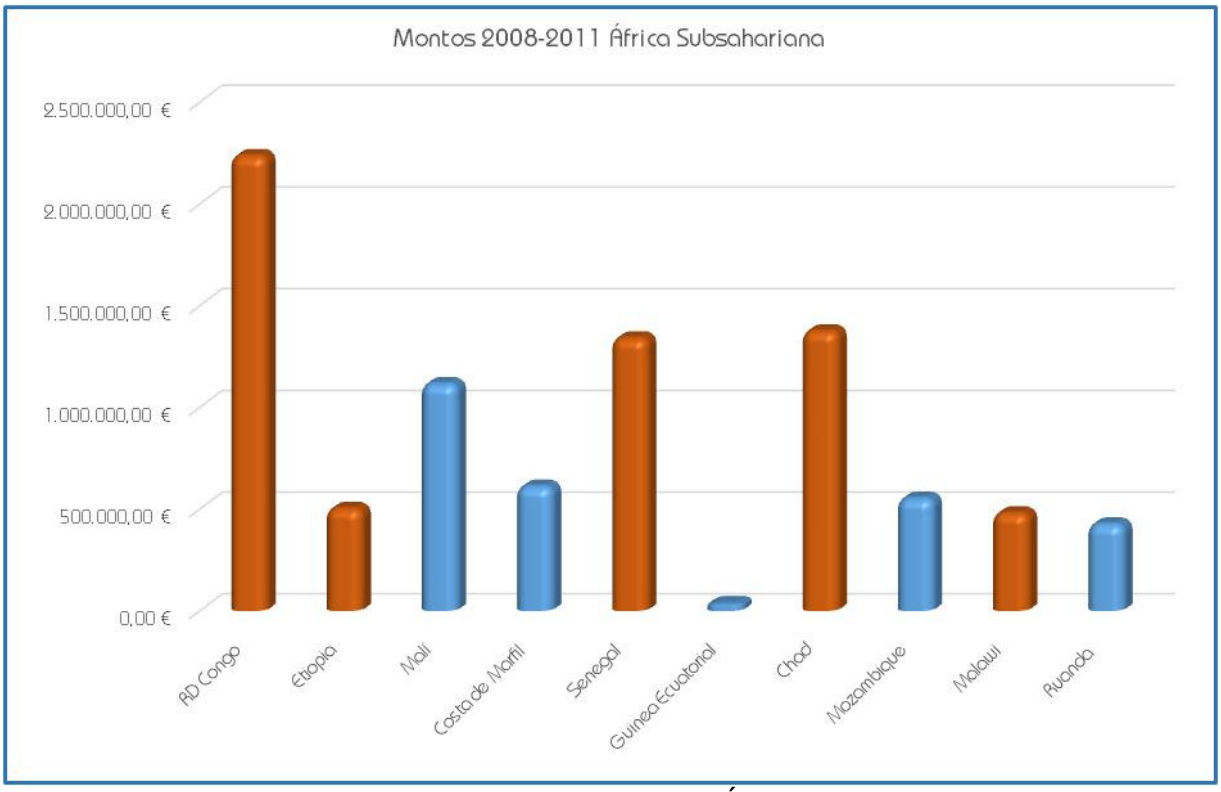

Gráfico 12. Montos 2008-2011África Subsahariana

Del mismo modo podría considerarse que la evolución de las inversiones podría mostrar un escenario diferente antes y después de 2009 (momento en que se modificaron las prioridades). Sin embargo, un análisis de estas características tampoco arroja un resultado coherente con las prioridades.

Si bien es cierto que en los proyectos aprobados en 2009 casi todos los países no prioritarios de África Subsahariana experimentan un descenso, esta tendencia no se mantiene en años subsiguientes.

Respecto al compromiso planteado en el PDC de destinar a la concentración de, al menos, un 20% de las ayudas en África Subsahariana y Haití, en la cooperación aragonesa este criterio es muy dispar en función de las administraciones a las que se refiera. En 2008, el Gobierno de Aragón dedicó un 10,52%[8] de su presupuesto de cooperación a esta área geográfica, mientras que la DPH dedicaba un significativo 51,78% y la DPT un 38.34%[9] de su presupuesto

[8]Fuente de Datos: Gobierno de Aragón
[9]Fuente de Datos: Informes Anuales de la FAS

de cooperación. En 2010, el Gobierno de Aragón dedicaba un 10.20%, la DPH un 34.82%, la DPT un 44.75% y el Ayuntamiento Teruel un 30.50%. En 2011, el aumento en algunas de estas instituciones del porcentaje de su presupuesto de cooperación destinado a esta zona es evidente: 17.98% Gobierno de Aragón, 69.94% DPT, 61.45% Ayuntamiento de Teruel. Mientras en la DPH, se produce una drástica reducción hasta alcanzar sólo un 14.39% de su presupuesto de cooperación.

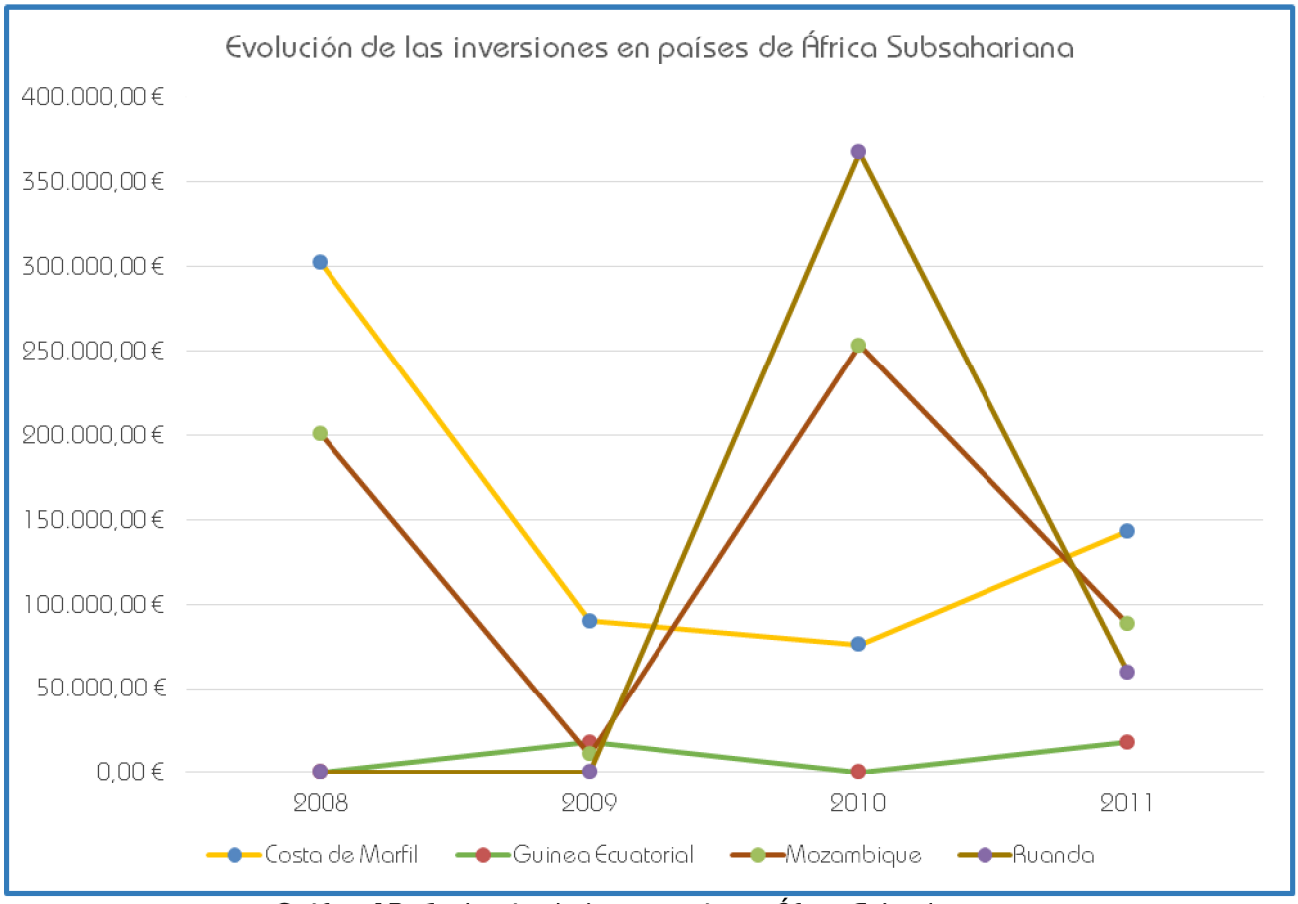

Gráfico 13. Evolución de la inversión en África Subsahariana

Finalmente, en cuanto al establecimiento de prioridades territoriales, es importante destacar que, en conversaciones con las ONGD, se ha puesto en valor los procesos participativos para la construcción de este plan. En el mismo sentido se recomienda promover procesos similares para la modificación de las prioridades tanto territoriales como sectoriales. Un proceso de estas características permite a las organizaciones, no solo expresar sus argumentos para trabajar en cierto territorio, sino también, preparar sus estrategias para los cambios de escenarios.

4.1.5.- Tiempos y proyectos

Al igual que lo hiciera la evaluación del Plan Director 2004-2007, hemos considerado información relevante el tiempo de duración de los proyectos, diferenciando entre tres tipos de proyectos, aquellos que no llegan a 12 meses de ejecución, los que se enmarcan en ese tiempo, y por último aquellos que, siendo procesos más largos, exceden de los 12 meses.

Del total de proyectos analizados, la gran mayoría (867 proyectos que representan un 60% del total) se corresponden con intervenciones de 12 meses de duración, lo que sugiere que la tendencia general de duración de las intervenciones es de un año.

En un segundo lugar, pero en número considerable (253 proyectos, que suponen un 17% del total), estarían los de duración inferior a los 12 meses, muchos de ellos se corresponden con acciones de sensibilización, intercambios y brigadas internacionales y ayuda de emergencia.

En un último lugar se ubicarían los proyectos de duración mayor de 12 meses (87 iniciativas que representan un 6%).

En su desglose por años, puede observarse que si bien la tendencia ha sido generalizada año a año, en 2011 (convocatoria reducida por la crisis), hay una concentración de los proyectos en torno a la duración de 12 meses, en detrimento de otros que tuvieran una duración mayor (una bajada del 50% en éstos últimos).

Años	TOTALES	<12	12	>12	Indefinido / no especifica
Proyectos 2008	125	13	74	9	29
% Total Proyectos 2008	100,00%	10,40%	59,20%	7,20%	23,20%
Presupuesto concedido 2008	9.785.851,33 €	1.017.728,54 €	5.793.223,99 €	704.581,30 €	2.270.317,51 €
Proyectos 2009	124	9	86	9	20
% Total Proyectos 2009	100,00%	7,26%	69,35%	7,26%	16,13%
Presupuesto concedido 2009	10.183.765,48 €	739.144,27 €	7.062.934,12 €	739.144,27 €	1.642.542,82 €
Proyectos 2010	123	7	82	9	25
% Total Proyectos 2010	100,00%	5,69%	66,67%	7,32%	20,33%
Presupuesto concedido 2010	10.961.584,17 €	623.829,99 €	7.307.722,78 €	802.067,13 €	2.227.964,26 €
Proyectos 2011	105	11	82	5	7
% Total Proyectos 2011	100,00%	3,23%	24,05%	1,47%	2,05%
Presupuesto concedido 2011	8.219.344,88 €	265.140,16 €	1.976.499,36 €	120.518,25 €	168.725,55 €
Total Proyectos	477	40	324	32	81
% Total Proyectos	100,00%	8%	68%	7%	17%
Presupuesto concedido	39.150.545,86 €	2.645.843 €	22.140.380 €	2.366.311 €	6.309.550 €

Tabla 11. Número de proyectos financiados por el Gobierno de Aragón y presupuesto, por año

Recogiendo los datos del periodo 2004-2007 ofrecemos un análisis comparativo en el margen de 8 años de Cooperación aragonesa. De la lectura de los datos de los proyectos aprobados entre 2004 y 2007, se deduce que el 58,23% del total (778 proyectos) tuvieron una duración de entre 7 y 12 meses, frente a un 10,63% de proyectos (142) cuya duración fue superior a la anual, siendo bien proyectos programados por fases o bien proyectos de tipo plurianual que se sustentaban en una planificación estratégica local. Sólo el 1,57 % de los proyectos tuvo una duración superior a dos años.

De la interpretación de estos datos podemos concluir que Las ONGD no plantean iniciativas de larga duración, aun menos en tiempos de crisis. Y que esa tendencia está aumentando año a año, limitándose cada vez más las intervenciones de larga duración.

Desde las instituciones deberían **plantearse el impulso de procesos más duraderos en el tiempo, que permitan un mayor impacto y sostenibilidad de las acciones. Animar a las ONGD a planteamientos de desarrollo sostenidos en el tiempo y la generación de iniciativas de desarrollo de mayor duración.**

4.1.6.- Análisis de género

En el artículo 2 de la Ley de Cooperación aragonesa del año 2.000, en su artículo 2º en relación a los Criterios y Principios en los que se va a fundar la Cooperación, dice en su apartado *c) "La necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible* ***y con equidad de género".*** Así mismo, en el artículo 3, en referencia a las prioridades sectoriales, se afirma como una de ellas "***el enfoque de género que promueva la participación equitativa e igualitaria en los procesos de desarrollo".***

En el proceso de elaboración del Plan Director 2008-2011 se planteó la introducción de una línea de prioridad horizontal (Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres), que se mantiene en el documento final, y otra de prioridad sectorial (enfoque de género) eliminada en la redacción final. Esta apuesta sectorial se concretaba en una serie de estrategias preferentes de actuación:

- Integración de los temas de igualdad entre mujeres y hombres en los procedimientos de elaboración de políticas, planificación, evaluación y toma de decisiones.
- Desagregación por sexos de los datos.
- Investigación sobre los efectos de las políticas de desarrollo sobre la mujer y sobre el hombre.
- Capacitación en la importancia del enfoque de género.
- Apoyo a la formación y cualificación de las niñas y mujeres.
- Participación en foros internacionales.

Sin embargo en el documento final del Plan Director, las estrategias elegidas y fomentadas para orientar la cooperación aragonesa en tema de género son las siguientes:

- Ocupación laboral
- Participación sociopolítica de las mujeres
- Lucha contra el hambre (desde un enfoque MED de reproducción de los roles tradicionales de cuidado)
- Eliminar las discriminaciones por razón de género en cuanto al acceso a la educación y formación (vinculado al ODM 2)
- Mejora de la salud materna (vinculado al ODM 5)
- Planificación familiar

Además, sucede que a partir del plan anual del 2008, se sustituye el enfoque de género como estrategia sectorial, por la inclusión del grupo "mujeres" dentro de la prioridad relacionada con *"La promoción de la igualdad de oportunidades y defensa de los grupos de población más vulnerables".* Pareciera que se renuncia a un planteamiento de trabajo de las relaciones de género (GED), por uno de inclusión de la mujer en los procesos de desarrollo (MED).

En el Plan Anual 2010, hay una referencia en positivo llamando la atención sobre la necesidad de adoptar un enfoque de género en las intervenciones encaminadas al desarrollo del sector agropecuario y a la seguridad alimentaria en el Sur. En esa misma línea, se apela al trabajo por la igualdad de género que debe asumir la línea sectorial de Comercio Justo en el Plan anual 2011.

Si bien el Plan Director recoge que todas las actuaciones tanto en el Norte como en el Sur deben contribuir a la equidad de género y la lucha contra todas las formas de discriminación de las mujeres, en el Decreto regulador de subvenciones (en la parte referente a la baremación) solamente se recoge en el apartado de viabilidad el impacto de género como uno de seis criterios de asignación de puntuación a los proyectos. Pierde por tanto en la práctica peso y dimensión la propuesta de priorización de los proyectos con integración del enfoque de género en la valoración técnica de los proyectos y programas.

Para un avance en la integración de la perspectiva de género en los proyectos y en las organizaciones e instituciones públicas dedicadas a la Cooperación al Desarrollo es imprescindible un fortalecimiento de capacidades y conocimiento en género y desarrollo. No existen a disposición de los agentes de cooperación públicos ni privados, recursos suficientes de formación y sensibilización en género. Si bien se implementan campañas de sensibilización social con enfoque de género, y algunos cursos de cooperación incluyen un módulo sobre esa temática, no hay recursos para una especialización y formación suficiente para la integración de la perspectiva de género en la formulación, identificación y evaluación de proyectos con una integración de la perspectiva de género.

Así mismo, sería deseable que existieran políticas públicas (con asignación de fondos) para el fortalecimiento de las capacidades y la apuesta organizacional de las ONGD hacia un mayor compromiso pro-equidad de género.

Estrategias MED y GED en proyectos presentados en años 2008-2011

No se sistematizan los datos de población en los instrumentos de seguimiento y control de los proyectos (ni en los del Gobierno de Aragón ni en las Memorias del Consejo de Cooperación). Por ello, no se puede constatar si los datos de población ofrecidos por las ONGD son desagregados por sexo, y por tanto, se cuestiona si existe realmente una apuesta por medir el impacto específico en las mujeres de los procesos de desarrollo iniciados.

De los datos disponibles con respecto al Plan Director 2004 – 2007, se constató que alrededor del 14% de las actuaciones de todos los socios de la cooperación aragonesa se dirigió a la promoción de igualdad entre mujeres y hombres.

Del análisis de género de los proyectos de la cooperación aragonesa en los cuatro años del Plan Director evaluado, se constata que:

- De todos los proyectos analizados (1.436) el número total de proyectos catalogados con enfoque GED (Género en Desarrollo) es de 138, es decir apenas un 9,61%. En términos económicos, representa una suma de 5.781.350,48 euros, de un total de fondos invertidos de 60.787.967,76 euros.
- Del análisis por años, comprobamos que salvo en el año 2009, la tendencia ha sido relativamente alcista, o al menos conservadora, en el sentido de mantener una cuota de proyectos que se dirigieran a trabajar las relaciones de género.
- El año 2011 es la convocatoria con menos presupuesto y número de proyectos, y sin embargo en porcentaje relativo es el año con más proyectos GED aprobados (10,56%), lo que parece indicar una tendencia a la consolidación de proyectos con este enfoque y además de buena calidad, capaces de superar el filtro más exigente de la escasez de recursos.

- El número de proyectos MED (Mujer en Desarrollo) es considerablemente más amplio que el de proyectos GED, si bien la suma de ambos tipos de proyectos supera la cantidad de proyectos considerados "ciegos al género" (sin ninguna perspectiva de género)
- El número de proyectos que trabajan el ODM 3 (eliminación de desigualdades y empoderamiento de la mujer) es de 88, en los cuatro años de estudio de esta evaluación. De los 1.436 proyectos analizados, esto representa un 6,12%, el antepenúltimo en la lista de nº de proyectos asignados a un ODM.

Con respecto a la cooperación del Gobierno de Aragón, los datos reflejan un mayor porcentaje en cuanto al número de proyectos GED respecto del total de proyectos aprobados, un 13,21% de promedio en los 4 años. Así mismo, se repite la pauta de crecimiento incluso en los años de crisis económica y recortes en el sector, como se puede comprobar en la siguiente tabla:

Años	TOTALES	GED
Proyectos 2008	125	6
% Total Proyectos 2008	100,00%	4,80%
Proyectos 2009	124	20
% Total Proyectos 2009	100,00%	16,13%
Proyectos 2010	123	20
% Total Proyectos 2010	100,00%	16,26%
Proyectos 2011	105	17
% Total Proyectos 2011	100,00%	16,19%
Total Proyectos	477	63
% Total Proyectos	100,00%	13,21%

Tabla 12. Número de proyectos GED financiados por el Gobierno de Aragón

Las instituciones públicas entrevistadas valoran que es más fácil encontrar proyectos que se centran en colectivo *mujer* que proyectos que atiendan de manera global el enfoque de género. Afirman la necesidad de una mejora en este sentido.

La percepción general del tejido asociativo aragonés, transmitida en la entrevista-taller con agentes del Consejo de Cooperación y cuestionarios rellenados por diversas ONGD aragonesas, es que la cooperación aragonesa está en proceso de integración el enfoque de género en sus acciones, con la importancia política como para estar presente en las convocatorias, pero que en definitiva es una responsabilidad de las ONGD mismas, sentir que el componente de género tiene que ser un valor añadido por las propias organizaciones. Apelan a un mayor compromiso institucional en la provisión de fondos para un fortalecimiento de capacidades personales (herramientas técnicas de género) y organizativas (políticas de género).

4.1.7.- Cooperación público-privada

Atendiendo a la distribución de la financiación pública y privada (la de ONGD y entidades) en el conjunto de la cooperación aragonesa podemos extraer algunas conclusiones de los datos ofrecidos por los informes anuales del Instituto de Estadística referidos a la Cooperación aragonesa en los años 2008 a 2011.

En primer lugar señalar que en ese periodo se aprobaron 1.436 proyectos por un monto total de 115.918.468,55 euros, de los cuales 72.796.837,31 euros correspondieron a financiación pública, y 43.121.631,24 euros a financiación privada.

Así, podemos ver cómo el 62,80% de la financiación de los proyectos llevados a cabo por la cooperación aragonesa ha sido financiada con fondos públicos, mientras un 37,20% ha sido aportado por fondos privados de las ONGD y entidades.

Cooperación aragonesa para el desarrollo. Años 2008-2011
Pública y privada

Proyectos, montos y tipo de financiación.

	Proyectos	Financiación (euros)		
	Número	Pública	Privada	Total
TOTAL	**1.436**	**72.796.837,31**	**43.121.631,24**	**115.918.468,55**

Tabla 13. Distribución de la financiación pública y privada en los proyectos, según tipo de ayuda

Es en la atención a las necesidades básicas y en los programas integrales donde se encuentra un mayor número de proyectos (1.044 proyectos, lo que supone el 72,70%). Y si atendemos al importe económico, es aún más claramente en la satisfacción de necesidades básicas y en los programas integrales donde encontramos el mayor volumen de financiación propia de las ONGD y entidades aragonesas (37.823.576,20 euros sobre 43.121.631,24 euros de financiación privada total, un 87,71%)

Donde encontramos menor financiación tanto pública como privada es en formación de cooperantes y voluntarios/as aragoneses, con apenas un 0,43% del total de financiación privada, y un 0,11% en cuanto a la financiación pública.

Cooperación aragonesa para el desarrollo. Años 2008-2011

Por tipo de ayuda.

Proyectos y tipo de financiación.

	Proyectos	Financiación (euros)		
	Número	Pública	Privada	Total
TOTAL	**1.436**	**72.796.837,31**	**43.121.631,24**	**115.918.468,55**
Satisfacer necesidades básicas	644	31.420.679,00	19.748.491,17	51.169.170,17
Programas integrales	400	28.860.859,95	18.075.085,03	46.935.944,98
Sensibilización, información y educación para el desarrollo en Aragón	221	4.990.337,82	2.235.804,88	7.226.142,70
Ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo	22	250.412,06	416.880,29	667.292,35
Formación de cooperantes y voluntarios aragoneses	7	76.930,09	185.355,03	262.285,12
Ayuda de emergencia y humanitaria	85	6.831.587,53	2.239.956,09	9.071.543,62
Varios	57	366.030,96	220.058,45	586.089,41

Fuente: Servicio de Cooperación. Elaboración: IAEST.

Tabla 14. Distribución de la financiación pública y privada en los proyectos, según zona geográfica
Fuente: Gobierno de Aragón. Elaboración: IAEST

Atendiendo a la distribución de la ayuda por zona geográfica, es en América (665) y África (333) donde se encuentra un mayor número de proyectos con financiación pública y privada (en conjunto más de la mitad del total de proyectos, 69,50%). Y si atendemos al importe económico, en el continente americano se concentra el mayor volumen de financiación propia de las ONGD y entidades aragonesas (23.398.178,54 euros sobre 43.121.631,24 euros de financiación privada total, un 54,26%), y respecto a la financiación pública la cifra es aún mayor, 41.370.020,10 euros, que representan un porcentaje sobre el total de 56,83%. Los montos destinados a proyectos en África son en financiación pública el 26,37%, y en privada el 27,04%, siendo así el segundo foco de concentración geográfica de la AOD tanto pública como privada.

Donde encontramos menor financiación tanto pública como privada es en los proyectos destinados al continente asiático (4,58% en financiación pública y 7,41% de aportación privada), o aquellos proyectos que pretenden incidir en zonas diversas del planeta (abarcando varios continentes), con apenas un 4,22% del total de financiación privada, y un 4,41% en cuanto a la financiación pública. ES de resaltar por último, que este tipo de proyectos en varios continentes esta en progresivo aumento, lo que podría indicar una tendencia 8aún en pequeña escala).

Cooperación aragonesa para el desarrollo. Años 2008-2011

Por continente.

Proyectos y tipo de financiación.

	Proyectos	Financiación (euros)	
	Número	Pública	Privada
TOTAL	**1.436**	**72.796.837,22**	**43.121.631,24**
Europa	273	5.690.343,93	3.047.191,99
Africa	333	19.193.876,13	11.661.295,26
América	665	41.370.020,10	23.398.178,54
Asia	139	3.331.951,10	3.195.031,26
Varios Continentes	26	3.210.646,05	1.819.934,19

Fuente: Servicio de Cooperación. Elaboración: IAEST.

Tabla 15. Proyectos aprobados por continente y tipo de financiación
Fuente: Gobierno de Aragón. Elaboración: IAEST

Podemos concluir por tanto, que **la cooperación pública y privada mantienen una relación coherente a nivel de montos, tipo de ayuda y zona geográfica**, en línea con los planteamientos y lineamientos del Plan Director 2008-2011. Si bien cabe señalar que en algunos casos, la cooperación privada palia zonas o sectores mas "olvidados" por la Cooperación pública (como ocurre con el número de proyectos en Asia).

Recomendamos una mayor atención a la cooperación privada, pues son importantes las cantidades que gestiona, y su progresivo alineamiento con las directrices del Plan Director.

4.1.8.- Ayuda humanitaria y de emergencia

En el período del Plan Director objeto de evaluación, un 5,92% del total de proyectos financiados por la cooperación aragonesa se ubicaban en el sector Ayuda Humanitaria y de Emergencia. En números absolutos, 85 proyectos de Ayuda Humanitaria y de Emergencia frente a un total de 1.436 proyectos financiados. En datos presupuestarios, dichos proyectos suponen un 9,38% del total del presupuesto concedido a proyectos.

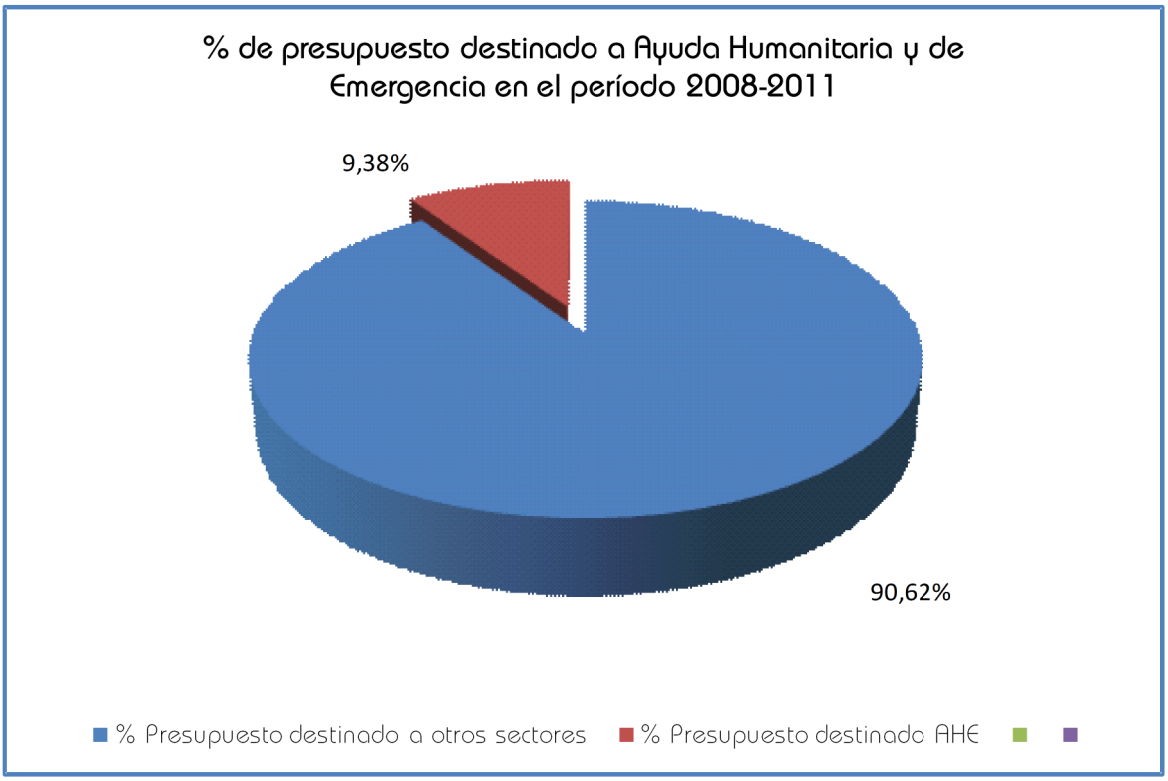

Gráfico 14. Presupuesto destinado a Ayuda Humanitaria y de Emergencia en el período 2008-2011

Por años, se observa que hay alguna oscilación entre los porcentajes, tanto en lo relativo a número de proyectos como en lo que se refiere a presupuesto respecto al total disponible. Por ejemplo, en los proyectos ejecutados de 2008 y 2009 el porcentaje de proyectos de Ayuda Humanitaria y de Emergencia financiados es muy similar (5,57% y 5,93% respectivamente), mientras que en 2010 se observa un incremento (7,55%) y, por último, en 2011, una caída significativa (4,46%) En presupuesto, destaca la cifra de 2009 respecto a las demás, ya que en este año el porcentaje del presupuesto destinado a Ayuda Humanitaria y de Emergencia asciende a un 14,47%, mientras que los otros tres años oscilan entre un 6,46% y un 8,25%).

Años	Totales	Ayuda Humanitaria
Proyectos 2008	341	19
% Total Proyectos 2008	100%	5,57%
Presupuesto concedido	17.603.479,82 €	1.136.604,01 €
% Presupuesto concedido 2008	100%	6,46%
Proyectos 2009	388	23
% Total Proyectos 2009	100%	5,93%
Presupuesto concedido	19.451.369,09 €	2.813.899,86 €
% Presupuesto concedido 2009	100%	14,47%
Proyectos 2010	371	28
% Total Proyectos 2010	100%	7,55%
Presupuesto concedido	21.358.920,5	1.761.528,74 €
% Presupuesto concedido 2010	100%	8,25%
Proyectos 2011	336	15
% Total Proyectos 2011	100%	4,46%
Presupuesto concedido	14.383.067,90 €	1.119.554,82 €
% Presupuesto concedido 2011	100%	7,78%
Total Proyectos	**1436**	**85**
% Total Proyectos	100%	5,92%
Presupuesto concedido	70.796.837,31 €	6.831.587,43 €
% Total Presupuesto concedido	100%	9,38%

Tabla 16. Proyectos financiados por la financiación publica de la cooperación aragonesa para Ayuda Humanitaria y Emergencia

Por **área geográfica**, se observa **coherencia entre las zonas priorizadas en el Plan Director y las financiadas en el sector de Ayuda Humanitaria y Emergencia**, ya que Latinoamérica es la zona donde mayor número de proyectos de Ayuda Humanitaria y de Emergencia se han financiado en el período 2008-2011. Le siguen los de Sahara Occidental y Palestina. Por último, señalar cómo los proyectos en África Subsahariana, Sahara Occidental, Palestina y otros países presentan la misma cifra de número de proyectos financiados por año.

Año	Zona 1[10]	Zona 2	Zona 3	Zona 7	Zona 9	No espec.	Total
2008	13	0	4	2	0	0	19
2009	6	5	7	5	0	0	23
2010	14	1	5	3	0	5	28
2011	2	4	4	0	0	5	15
Total	35	10	20	10	0	10	85
%	**41,17%**	**11,76%**	**23,52%**	**11,76%**	**0%**	**11,76%**	

Tabla 17. Proyectos destinados a Ayuda Humanitaria y Emergencia, por zonas geográficas

[10] Zona 1: Latinoamérica
Zona 2: África Subsahariana
Zona 3: Sahara Occidental, Palestina
Zona 7: Internacional
Zona 9: España

4.1.9.- Ayuda Oficial al Desarrollo en Aragón y gasto por habitante

En 2008, la cooperación autonómica llevada a cabo por el Gobierno de Aragón supuso un presupuesto de 7,24€/ habitante (siendo Navarra con 33,37€/habitante, País Vasco con 18.93€/habitante y Baleares con 14,54€/habitante las comunidades que más fondos destinaron).

En 2009, el aumento presupuestario de la cooperación autonómica aragonesa se refleja también en el presupuesto en cooperación/per cápita, que en ese año llega al 7,88€/habitante, mientras que las tres CCAA que más destinan sufren una disminución (Navarra 32,75€/habitante, País Vasco 18,25€/habitante, Baleares 13,62€/habitante). En 2010 el gasto en cooperación por habitante del Gobierno de Aragón fue de 8,38€/habitante.

En lo que se refiere al gasto llevado a cabo por todas las instituciones aragonesas que destinan fondos a Cooperación y Educación para el Desarrollo (lo que podríamos denominar AODA, Ayuda Oficial al Desarrollo de Aragón), en función del número de habitantes de la región, los datos son los siguientes: en 2008 Aragón destinó 11,46€/habitante a Cooperación y Educación para el Desarrollo, en 2009 12,40€, en 2010 12,24€ y 9,30€ en 2011.

En cuanto a la cooperación municipal, el Ayuntamiento de Zaragoza destinó en 2008 5,83€/habitante, mientras las capitales que más destinan son Pamplona (12,39€), Vitoria-Gasteiz (11,71€) y Córdoba (11,51€). En 2009, la cooperación del Ayuntamiento de Zaragoza per cápita también disminuyó, siendo de 5,60€/habitante (Lleida con 14,32€, Palma de Mallorca con 11,61€ y Bilbao con 10,72€ fueros las capitales con un mayor presupuesto para cooperación/habitante).

En los años 2008 y 2009, fueron 24 las instituciones aragonesas que abrieron convocatorias públicas de fondos para cooperación al desarrollo. En 2010 y 2011, fueron únicamente 20.

4.2. Resultados en relación a las claves de evaluación definidas por los agentes de la cooperación aragonesa

4.2.1. Planes y políticas

Si nos hacemos la pregunta de cuál ha sido la **evolución** de la cooperación aragonesa durante el período 2008-2011, debemos sin duda reflejar los datos estadísticos que nos ofrecen información acerca de:

- La **financiación público-privada** en los cuatro años de ejecución del plan
- Los **sectores** de actuación preferentes a los que ha ido destinada la ayuda
- Las **zonas** geográficas (especificando países) más y menos atendidas
- Las **prioridades horizontales** integradas en los proyectos

El Plan Director 2008-2011 marca como **prioridades geográficas:** Latinoamérica, África Subsahariana y Magreb. Dentro de estas áreas se concretan una serie de países y, además, se fijan otros, territorios y poblaciones llamados de "atención sectorial preferente": Brasil Cuba, Colombia y las poblaciones saharauis y palestinas refugiadas, independientemente del Estado en el que se encuentren ubicadas físicamente.

El Plan Director establece que al menos el 90% de los proyectos de cooperación se centrará en los países prioritarios (en cualquier sector de actuación) y en los preferentes de forma sectorializada (solo determinados sectores se pueden trabajar en esos cinco países).

La apuesta geográfica del Plan Director 2008-2011 es que, si bien deja abierta la posibilidad de presentar proyectos para áreas geográficas diferentes de las priorizadas, no menos del 90% de la Ayuda oficial al Desarrollo se concentrará en los países y territorios designados. De esta manera, se sigue un criterio de concentración para una mayor eficacia de la Ayuda y un mejor impacto.

Las prioridades geográficas fueron definidas en base a los siguientes criterios para la determinación de países, territorios y poblaciones:

- El nivel de desarrollo socio-económico medido por el Índice de Desarrollo Humano y el coeficiente de Gini en el caso de algunos países con altos grados de desigualdad.
- La situación de los Derechos Humanos.
- Hallarse en zonas de conflicto, postconflicto o situaciones de emergencia.
- Mantener un vínculo con Aragón en el sentido de que ambos mantienen una experiencia amplia e intensa en cooperación.
- Ser lugares de procedencia de la inmigración acogida en Aragón.

Esas prioridades geográficas se concretaron en los Planes Anuales, y tuvieron una evolución a medida que avanzaba el periodo de ejecución del Plan Director. En el Plan Anual del 2009 comienza un proceso de concentración de la cooperación aragonesa, lo que genera una reducción de países prioritarios: desaparecen de la lista Malí, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Mozambique y Ruanda. En el Plan Anual 2010 se apuesta por primera vez por la

creación de grupos de trabajo-país, para la concreción de estrategias concretas por países. La selección de países se determinará de manera consensuada, entre aquellos en los que hay una mayor presencia de la cooperación aragonesa o que son de especial interés con el objetivo de seguir profundizando en criterios de eficiencia. A partir de ese año se constituyen dos grupos de trabajo-país: Guatemala y Ecuador, para tratar la problemática específica de cada uno de estos países. Después de Nicaragua (que ya había tenido un proceso de evaluación-país), estos son los dos países a los que se han destinado una mayor cantidad de recursos.

Esta estrategia de concentración geográfica y sectorial ha estado orientada a maximizar el impacto de la ayuda, de tal modo que podemos observar que a lo largo del periodo de vigencia del segundo Plan Director ha aumentado la concentración de la ayuda destinada a estas zonas geográficas.

En el Plan Director se señalan cuatro **prioridades horizontales,** que han guiado las actuaciones de la cooperación al desarrollo aragonesa y que guardan una relación directa con los ODM:

Prioridades	**ODM**
Lucha contra la pobreza	1
Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres	3
Medio ambiente	7
Defensa de los derechos humanos	1 / 2 / 3

Las prioridades sectoriales recogidas en la Ley de cooperación son 8, las cuales enlazan con 43 estrategias "operativas" de actuación[11]:

Prioridades sectoriales	**Nº Estrategias actuación**
Servicios sociales básicos	6
Fortalecimiento estructuras democráticas-protección de derechos humanos	6
Dotación y mejora infraestructuras-proyectos de economía social	7
Respecto y promoción de la identidad cultural	2
Enfoque de género	6
Defensa de los grupos población más vulnerables	7
Apoyo procesos de pacificación y reconstrucción tejido social	5
Educación y sensibilización sociedad aragonesa	4

Este amplio campo de estrategias a desarrollar y ejecutar fue criticado en la evaluación del Plan Director anterior, ya que conlleva una cierta dispersión de la cooperación aragonesa al desarrollo, a pesar de los intentos llevados a cabo en los Planes Anuales por concretar los ámbitos sectoriales de actuación. Por ello en el Plan Director 2008-2011 **se apuesta por 4 de las prioridades sectoriales señalas:**

> **1.- Servicios sociales básicos,** entendiendo como tales: (a) la Educación, (b) la Salud, (c) la formación en sanidad y educación y (d) el acceso agua potable y saneamiento.
> **2.- El fortalecimiento de las estructuras democráticas** y de la **participación de los pueblos y de sus organizaciones,** así como el **fomento del respeto y protección de los derechos humanos.**

[11]Esta clasificación ha sido rescatada del 1º Plan Director (2004-2007)

3.- Dotación y mejora de las infraestructuras económicas, prestando especial atención al desarrollo de proyectos de economía social que permitan el desarrollo de los pueblos,
4.- Educación para el desarrollo y sensibilización.

En el desarrollo de los planes anuales también se observa una evolución en la priorización sectorial, ya que a partir del año 2009, en la prioridad sectorial de servicios básicos (1) en la línea (d) "**acceso agua potable y saneamiento", d**esaparece la construcción y mejoramiento de la vivienda como uno de los subsectores a trabajar de manera prioritaria, y se incorpora a partir del 2010 la **"mejora de los entornos habitados"** (limpieza, manejo de basuras).

Proceso participativo de creación de políticas públicas de cooperación

En primer lugar, y a la vista de lo expuesto en el apartado anterior, podemos constatar la coherencia entre las políticas públicas en el periodo analizado, puesto que ha habido un reflejo coherente entre los planes anuales y el plan director evaluado. A lo largo de los años 2008 a 2011, el Gobierno de Aragón ha ejecutado fielmente el mandato de la Ley estatal de Cooperación al Desarrollo de diseño e implementación de un plan director a 4 años para regir la política de cooperación autonómica, con una concreción anual en sucesivos planes cada año en aplicación de las líneas directrices del plan director.

A nivel institucional se valora positivamente el cumplimiento del mandato legal, si bien se critica que en la práctica este proceso ha requerido de demasiado esfuerzo y he requerido de una inversión de tiempo y recursos excesiva. Se ha criticado fundamentalmente que:

- Los procesos de elaboración del Plan Director y del primer plan anual se solapaban en el tiempo.
- Durante los 4 años tampoco han habido tantos cambios que hacer, de modo que la revisión y actualización de las políticas no se correspondía con una periodicidad tan corta.
- El tejido social y el equipo humano institucional no podían dedicar tanto tiempo a la planificación, pues restaba tiempo a la ejecución de las políticas y proyectos.

Las Organizaciones sociales por su parte plantean la cantidad de tiempos y recursos empleados en una excesiva planificación, sin tiempo para el trabajo cotidiano de ejecución de los planes.

Por otra parte, a nivel institucional también, ha habido coordinación entre las diferentes instituciones públicas para la gestión de fondos y políticas en Cooperación al Desarrollo (diputaciones, ayuntamientos y Gobierno de Aragón) hasta el punto de lograr un consenso en la definición de una política estratégica única, y mantener una coherencia con las políticas locales y regionales implementadas.

A la hora de valorar el **nivel de participación y apropiación de los planes y políticas públicas de cooperación por parte de los actores sociales aragoneses,** hay un consenso generalizado en apreciar el proceso de diseño e implementación del Plan Director 2008-2011 como modélico. Este nivel de proceso participativo ha generado una apropiación en el tejido social e

institucional en cuanto a la metodología y filosofía participativa empleada y la sensación implantada en dicho tejido de un plan propio.

"Ese plan supuso un punto de inflexión en cómo se hacen las cosas, y se ha cambiado la dinámica, hacia la participación. Quizás ya no se hace tanta participación, como proceso de aportes y consultas."

Las críticas fundamentales aportadas por las ONGD de la FAS y otras del tejido social se recogen a continuación:

- Se produjo una reducción presupuestaria en el proceso de elaboración respecto a los compromisos acordados con las ONGD, y recorte posterior en la implementación del plan 2011.
- Se crearon los grupos de trabajo-país, lo que mejoró las intervenciones en diferentes países, a través de la concentración de las intervenciones en determinados áreas de actuación dentro de los países prioritarios. Pero esto también provocó que países muy grandes como India y Brasil quedaran fuera de la convocatoria, dejando fuera también al tejido asociativo que intervenía en esas zonas.
- Las ONGD hacen un cuestionamiento del criterio y el concepto mismo de la eficacia de la ayuda, sobre todo si no va ligado a un apoyo presupuestario.
- También se cuestiona si es posible generar un impacto real, y menos medible, y si ese debe ser un criterio de exclusión para un proceso de cooperación determinado. Se produjo cierto temor de que no se respetaran agentes tradicionales de Cooperación al Desarrollo por falta de "rentabilidad" de su trabajo.

4.2.2. Resultados y ODM

Es significativo que en las bases de la convocatoria de subvenciones para proyectos de las instituciones públicas no exista ningún punto relacionado con la orientación del proyecto a los ODM. A través de un estudio interno hemos asignado los diferentes proyectos aprobados en las convocatorias de los años 2008-2011 a los 8 ODM. En total, de los 1.436 proyectos analizados (con financiación pública aragonesa según memorias del Consejo Aragonés de Desarrollo), 1.140 (el 78,57%) pueden asignarse a un ODM y meta específicos, en base al sector de trabajo al que se han orientado en la intervención.

Así, podemos decir que el *ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre,* ha tenido un total de 313 proyectos en esos años, el *ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal* 167 proyectos, 88 el *ODM 3. Promover la igualdad entre sexos y el empoderamiento de la mujer,* el *ODM 4. Reducir la mortalidad infantil de menores de 5 años* tan solo 5 proyectos, el *ODM 5. Mejorar la salud materna* 22 proyectos, el *ODM 6. Combatir el VIH SIDA, paludismo y otras enfermedades* un total de 86 proyectos, el *ODM 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente* tuvo 176 proyectos y finalmente el *ODM 8.Fomentar una alianza mundial para le desarrollo* 183 proyectos.

A la vista de estos datos, **el ODM con mayor foco de atención ha sido el primero**, relacionado con la lucha contra la pobreza y el hambre, cuyas metas son:

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.

Así también, este ODM ha sido el que mayores recursos ha aglutinado, un total de 18.881.465,51 euros entre 2008-2011.

El segundo en importancia es el *ODM 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo,* en el sentido de que aglutina todas (o casi) las iniciativas de proyectos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, máxime cuando buscan forjar alianzas entre el Norte y el Sur. Por ello, el presupuesto asignado en proyectos a este *ODM 6* (6.015.604,62 euros) no es el segundo en cantidad, como suele corresponder en las iniciativas de EpD y Sensibilización. El segundo ODM con mayor presupuesto concedido es el *ODM 7, (*10.304.102,63 euros) relacionado con medioambiente. Esto se explica por ser el ODM relacionado con agua y saneamiento, sector priorizado por la Cooperación pública aragonesa desde la Exposición del Agua del 2008.

En el otro lado **el ODM con menor acogida entre los proyectos financiados** en esos años es el número *4. Reducir la mortalidad infantil de menores de 5 años*. A pesar de existir otros proyectos que atendían ese sector e incluso abordaban directamente la malnutrición infantil, lo hacían en el marco de una intervención más integral y dirigiéndose a un público que aún siendo menor de edad, superaba esa edad.

Las instituciones públicas consultadas para esta evaluación perciben que existe una cultura en las ONGD de Aragón por apostar por los sectores de los ODM. Afirman que esto se refleja en los proyectos, que se contextualizan dentro de este marco normativo global. La percepción es que son un compromiso positivo, que pueden ser un impulso hacia una cooperación más ambiciosa. En la cooperación descentralizada, la tensión entre estrategias "locales" y los ODM, casi no se da porque hay una priorización sectorial en los servicios básicos, que entran en consonancia con los ODM.

Desde el tejido social la percepción es que se trabaja a dos niveles: proyectos de intervención en el terreno, y educación para el desarrollo en el Norte, que es donde se tienen más en cuenta los ODM. Los proyectos de desarrollo se vinculan con los ODM y en los proyectos de EDE se sensibiliza sobre ellos. Sienten que se trata de un compromiso político adoptado por gobiernos, y por tanto una responsabilidad de las administraciones tomar medidas para que se cumplan. Ellas (las ONGD) sienten que se deben más a la demanda que viene del país, de la contraparte, y que a la hora de definir un proyecto, los ODM no son un documento de referencia.

Años	TOTALES	TOTALES ODM	ODM 1	ODM 2	ODM 3	ODM 4	ODM 5	ODM 6	ODM 7	ODM 8
Proyectos 2008	125	108	46	7	6	1	1	12	1	34
% Total Proyectos 2008	100,00%	86,40%	36,80%	5,60%	4,80%	0,80%	0,80%	9,60%	0,80%	27,20%
Proyectos 2009	124	82	33	2	4	0	5	0	14	24
% Total Proyectos 2009	100,00%	66,13%	26,61%	1,61%	3,23%	0,00%	4,03%	0,00%	11,29%	19,35%
Proyectos 2010	123	110	44	8	8	1	1	10	14	24
% Total Proyectos 2010	100,00%	89,43%	35,77%	6,50%	6,50%	0,81%	0,81%	8,13%	11,38%	19,51%
Proyectos 2011	105	69	25	2	7	0	0	5	6	24
% Total Proyectos 2011	100,00%	65,71%	23,81%	1,90%	6,67%	0,00%	0,00%	4,76%	5,71%	22,86%
Total Proyectos	477	369	148	19	25	2	7	27	35	106
% Total Proyectos	100,00%	77,36%	31,03%	3,98%	5,24%	0,42%	1,47%	5,66%	7,34%	22,22%

Tabla 18. Proyectos financiados por el Gobierno de Aragón, por orientación a ODM

4.2.3. Pertinencia, alineamiento

La cooperación aragonesa toma como marcos los objetivos fijados en pactos establecidos a nivel internacional y estatal:

- La erradicación de la pobreza, dentro de la Alianza Española Contra la Pobreza
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en la Cumbre de Desarrollo del Milenio (2000)
- Las recomendaciones planteadas por la Federación Aragonesa de Solidaridad y la Coordinadora de ONGD de España.
- Los principales objetivos marcados en estos pactos son:
  - Destinar el 0.7% del PIB a cooperación para el desarrollo para 2015
  - Dedicar al menos el 20% de las ayudas a Servicios Sociales Básicos
  - Destinar al menos el 20% de las ayudas a los PMA, que incluyen África Subsahariana y Haití
  - Orientar al menos el 10% del presupuesto a proyectos de EpD

Con este marco de referencia, el cumplimiento de los compromisos por parte de la cooperación aragonesa en el periodo 2008-2011 ha sido desigual. Por un lado, en lo que respecta al cumplimiento del compromiso de destinar un 0.7% del PIB a cooperación, con 2015 como meta, las cifras generales de la AODA no alcanzan –a fecha 2011- ni un tercio del objetivo (del 0.25% del presupuesto ejecutado de 2008, al 0.20% de 2011). Tampoco ninguna institución alcanza un porcentaje que pueda hacer pensar que vaya a llegar a la meta del 0.7% en 2015.

En este sentido, no se puede afirmar que ni las instituciones aragonesas en particular, ni la AODA en general haya cumplido los compromisos fijados a nivel internacional y asumidos localmente. Esto es algo que se recomienda replantear por dos razones:

1. Porque la dotación presupuestaria es una clave fundamental en el camino a garantizar no sólo una cooperación y una educación para el desarrollo eficaces y de calidad, sino

porque la redistribución de los recursos es imprescindible para avanzar en la construcción de un mundo más justo.

2. Porque la distancia entre los compromisos establecidos (0,7% del PIB para cooperación y educación para el desarrollo) y la realidad es creciente, lo cual parece denotar que no se están tomando medidas para cumplir con estos compromisos.

En cuanto a destinar el 20% de la ayuda a Servicios Sociales Básicos, dependiendo de las instituciones, los porcentajes destinados a este sector superan incluso las recomendaciones de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales: En 2009 el Gobierno de Aragón destinaba el 32.06% de su presupuesto de cooperación a este sector, porcentaje que disminuía en 2010 hasta un 30.23%. En el mismo año, 2010, el Ayuntamiento Zaragoza destinaba un 37.12% de su presupuesto de cooperación a este sector.

Consideramos que este cumplimiento de los propósitos de centrar los esfuerzos en el sector de servicios básicos tiene relación con que la cooperación aragonesa ha hecho un esfuerzo por responder a las necesidades básicas de la población sujeto de los proyectos, pero también que está estrechamente relacionado con el hecho de que las diferentes instituciones implicadas en la AODA son conscientes de que, como administraciones locales, sus principales fortalezas están relacionadas con la implementación de proyectos enmarcados en la provisión de servicios básicos, tanto desde la perspectiva de sus limitaciones presupuestarias, como desde la perspectiva de sus capacidades de ejecución. En este sentido, la valoración sobre la orientación de la cooperación aragonesa a la provisión de servicios sociales básicos es muy positiva.

Respecto a la concentración de al menos un 20% de las ayudas en los Países Menos Adelantados que establece como meta el Plan Director, se observa que la cooperación aragonesa ha destinado, al final del período de vigencia del plan, un 35,09% a proyectos ubicados en África Subsahariana y Haití. En el caso de Gobierno de Aragón, el porcentaje supone el 22,39%. Se observa, por tanto, que en ambos casos la cifra alcanzada ha superado el objetivo previsto[12].

En relación a la meta de que en el año 2011 los países prioritarios y los preferentes concentren no menos del 90% de los recursos, se constata su cumplimiento tanto en el caso de la cooperación aragonesa (que alcanza un porcentaje del 93,84%) como en el caso específico del Gobierno de Aragón (que llega al 89,71%).

La orientación de los fondos de cooperación aragoneses, especialmente de algunas instituciones locales, a la cooperación en países de África Subsahariana, se explica en la decisión de las instituciones de profundizar los lazos de solidaridad con los Países Menos Adelantados en su compromiso en la lucha contra la pobreza. Esta cuestión es muy positiva, pero habría que prestar atención a que los lazos solidarios establecidos se alimenten y complementen con una planificación estratégica que establezca objetivos y metas concretas, que los conviertan en una fortaleza y multiplique el impacto de los proyectos.

[12] Datos extraídos de la información estadística del Gobierno de Aragón sobre la cooperación aragonesa y de la síntesis de datos de los proyectos financiados por el Gobierno de Aragón.

En cuanto al porcentaje destinado a proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, se observa la apuesta de la cooperación aragonesa por este sector aunque no se cumple el porcentaje del 10% del presupuesto que se había previsto dedicar a él. La orientación de un porcentaje apreciable de los fondos de cooperación a sensibilización y educación para el desarrollo es siempre una muestra de la apuesta por una cooperación verdaderamente transformadora, pues evidencia la meta de cambiar conciencias en el Norte, como una de las metas fundamentales de la cooperación. Es muy importante que tanto las instituciones como las organizaciones que llevan a cabo proyectos de educación para el desarrollo hagan esfuerzos por coordinarse y articularse, de manera que la educación para el desarrollo pueda multiplicar su efecto transformador con la sinergia entre organizaciones, instituciones y otros agentes sociales que trabajan por la transformación social (movimiento feminista, internacionalista, ecologista, etc.)

4.2.4. Especificidades de la Cooperación aragonesa

En la Comunidad Autónoma de Aragón sigue habiendo numerosas instituciones que no dedican fondos a la cooperación y educación para el desarrollo. Uno de los datos que llama la atención es que el número de convocatorias públicas para la subvención de proyectos de cooperación y educación para el desarrollo ha disminuido durante los años de ejecución del plan 2008-2001, pasando de 24 a 20 entre 2010 y 2011. En este sentido, sigue siendo trabajo del tejido asociativo aragonés, de las instituciones que tienen un compromiso con la solidaridad y de la ciudadanía aragonesa, que cada vez más instituciones se comprometan con la solidaridad internacional.

En contraposición con esto, algunas instituciones de la región tienen un compromiso consolidado con la cooperación y la educación para el desarrollo, como demuestra el hecho de que el Ayuntamiento de Zaragoza, en 2008, destinara 0.44% de su presupuesto a AOD. Aunque no se alcance el compromiso asumido del 0,7%, hay que mantener los esfuerzos para que estas apuestas institucionales se consoliden.

Como una apuesta por apoyar a los países y pueblos en mayor situación de vulnerabilidad, algunas administraciones locales dedican un porcentaje elevado (que en algunos casos supera el 30%) de sus fondos a la cooperación con los países de África Subsahariana. En esta línea, el plan director objeto de esta evaluación ha tenido un papel fundamental.

Similar a la apuesta por apoyar a países especialmente vulnerables, la cooperación aragonesa apuesta también por una orientación sectorial, centrada en el compromiso Servicios Sociales Básicos.

Estableciendo una **comparativa de la cooperación aragonesa con la de otras autonomías** (en este epígrafe nos referiremos exclusivamente a la cooperación financiada y ejecutada por el Gobierno de Aragón, para poder establecer un paralelismo con los programas de cooperación de otras autonomías), se pueden realizar las siguientes apreciaciones:

En lo que se refiere a la **dotación presupuestaria** de los fondos de cooperación y educación para el desarrollo en función del número de habitantes, en el año 2008 -en el que se pone en marcha el plan objeto de este evaluación- la cooperación autonómica aragonesa suponía un

7,24€ por habitante (siendo Navarra con 33,37€/hab, País Vasco con 18,93€/hab y Baleares con 14,54€/hab las comunidades autónomas con mayor aportación a cooperación per cápita). En términos de representación de la cooperación autonómica aragonesa en el monto total de la cooperación autonómica española, en 2008 de cada 100€ destinados a cooperación por las comunidades autónomas, 2,07€ venían de Aragón. Por otro lado, aunque otras agencias autonómicas de cooperación han sufrido una reducción presupuestaria o han reducido su ritmo de crecimiento, en el caso del presupuesto autonómico de Aragón, la reducción es más que apreciable, tanto en términos absolutos como relativos. En este sentido, podría afirmarse que la comunidad aragonesa tiene una representación en la cooperación autonómica más limitada de lo que se podría esperar en función de su población y de su presupuesto. Así, recomendamos aumentar la dotación presupuestaria en la medida de lo posible, como una forma -además- de acercar la cooperación autonómica al compromiso de dedicar el 0,7% del PIB a la cooperación y la educación para el desarrollo.

En lo relativo a las cuestiones de **orientación estratégica** de la cooperación autonómica aragonesa, aunque se dan algunas **especificidades** paralelas a las del tejido asociativo e institucional de la región, en lo fundamental, se dan coincidencias generales con las líneas que marcan la cooperación de otras autonomías estatales. En todo caso, habría que destacar algunas cuestiones:

- La acumulación de fondos y proyectos según tipología de la ayuda nos ofrece una clara orientación de doble vía: por un lado la cobertura de las necesidades sociales básicas, y por otro lado, la transformación social y de conciencias en el Norte. Reconociendo que se trata de una perspectiva muy complementaria, combinar la atención a necesidades básicas en los países del Sur y la generación de conciencia social en el Norte, se echa en falta que se dé más cobertura y apoyo a la modalidad de ayuda de programas integrales (más estratégicas en la transformación social): proyectos de empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de la organización popular, los proyectos orientados a la sostenibilidad ecológica o la generación de economías alternativas. Si bien los programas integrales son la segunda modalidad de ayuda con más presupuesto, y la tercera en número de proyectos, creemos fundamental que se convierta en la primera en solicitudes de ayudas y en fondos destinados, por cuanto supone de transformador estructural de la realidad social de las poblaciones a las que se dirige.

- Aunque no se encuentren entre los sectores prioritarios establecidos en el Plan Director, equidad de género y sostenibilidad ecológica, aparecen como líneas transversales de la cooperación aragonesa (en el plan se denominan "prioridades horizontales") lo que es común a prácticamente todas las cooperaciones autonómicas. En esta línea, aunque se valora muy positivamente que la cooperación aragonesa haya asimilado estas tres líneas como estratégicas y que deberían aparecer de manera transversal en todas las actuaciones, sean del sector que sean, la realidad es que muy pocos proyectos de los ejecutados con los fondos de cooperación aragonesa responden a estos planteamientos, como demuestra, por ejemplo el hecho de que de los 1.436 proyectos financiados por las diferentes instituciones de la cooperación aragonesa, sólo 138 pueden considerarse enmarcados en el enfoque "Género en el Desarrollo (GED)", lo cual no alcanza ni un 10% por ciento.

4.2.5. Evolución de la apropiación, concentración e impacto

En el periodo de implantación del Plan Director 2008-2011, se establecen 24 países prioritarios para la cooperación aragonesa: Nicaragua, Guatemala, Bolivia, El Salvador, Honduras, Ecuador, Perú, República Dominicana, Marruecos, República Democrática del Congo, Etiopía, Mali, Costa de Marfil, Senegal, Guinea Ecuatorial, Chad, Mozambique, Malawi, Ruanda, Palestina, Brasil, Cuba, Colombia, población saharaui.

En este periodo, los países que han recibido más cooperación (estableciendo como criterio los que han sido receptores de más de 600.000€ de la cooperación aragonesa por año) han sido:

- En 2008 Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Perú, Ecuador, El Salvador, Colombia, República Dominicana, Honduras
- En 2009 Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Perú, El Salvador, Colombia, República Dominicana, Ecuador.
- En 2010 Nicaragua, Perú, El Salvador, Bolivia, Palestina, República Dominicana, Guatemala, Haití, Ecuador, Colombia
- En 2011 Nicaragua, Guatemala, Bolivia

En primer lugar, resulta llamativo que se establezca un listado tan numeroso de países prioritarios, pues -precisamente- el objetivo de establecer zonas prioritarias es centrar los esfuerzos presupuestarios, de ejecución de proyectos e incluso de sensibilización y denuncia en áreas determinadas. En este sentido, consideramos que el listado de países prioritarios que se establece en el Plan Director 2008-2011 resulta demasiado extenso, y dificulta el que es su principal objetivo: concentrar los esfuerzos para aumentar el impacto.

Por otro lado, se observa que la ejecución real de los proyectos de cooperación de las diferentes instituciones aragonesas no se concentre especialmente en los países establecidos como prioritarios. De hecho, no se da una concentración apreciable en estos países, aunque es cierto que los 3 países que encabezan la lista de prioritarios están durante los 4 años de ejecución del plan entre los que reciben más de 600,000€. Aunque también es cierto que son los únicos.

Así, podemos afirmar que la cooperación aragonesa reparte sus fondos de cooperación de una manera que podría considerarse dispersa, tanto en relación a las prioridades establecidas por su Plan Director, como a lo que se consideraría deseable desde la perspectiva de la eficiencia, el impacto y la transformación social. En este sentido, recomendamos que se revise el listado de países prioritarios en dos sentidos: que se haga un esfuerzo por reducir la cantidad de países en los que se pretende centrar la cooperación, y que los criterios que se propongan para la selección de los países prioritarios se pongan en relación con la realidad de la cooperación aragonesa, de las prácticas reales de las organizaciones no gubernamentales y de los ajustes entre los proyectos y las prioridades institucionales.

En lo que respecta a la Cooperación del Gobierno de Aragón, podemos señalar varias particularidades de los datos obtenidos (reflejados en las tablas más abajo):

1. Una apuesta importante por Palestina, población priorizada, con un 7,32% de presupuesto concedido en estos 4 años (considerando toda la Cooperación internacional con fondos del Gobierno de Aragón)
2. Una concentración geográfica en torno a América Latina y África, que aglutina el 75% de fondos destinados y de proyectos aprobados con el apoyo del Gobierno de Aragón.
3. Una apuesta por África subsahariana que aumenta en 2011 a pesar del descenso generalizado en las demás áreas geográficas.
4. Al contrario de lo que ocurre en la cooperación público-privada aragonesa en términos globales, la financiación del Gobierno de Aragón a Asia tiende a desaparecer, en cumplimiento con lo establecido en el PDC.

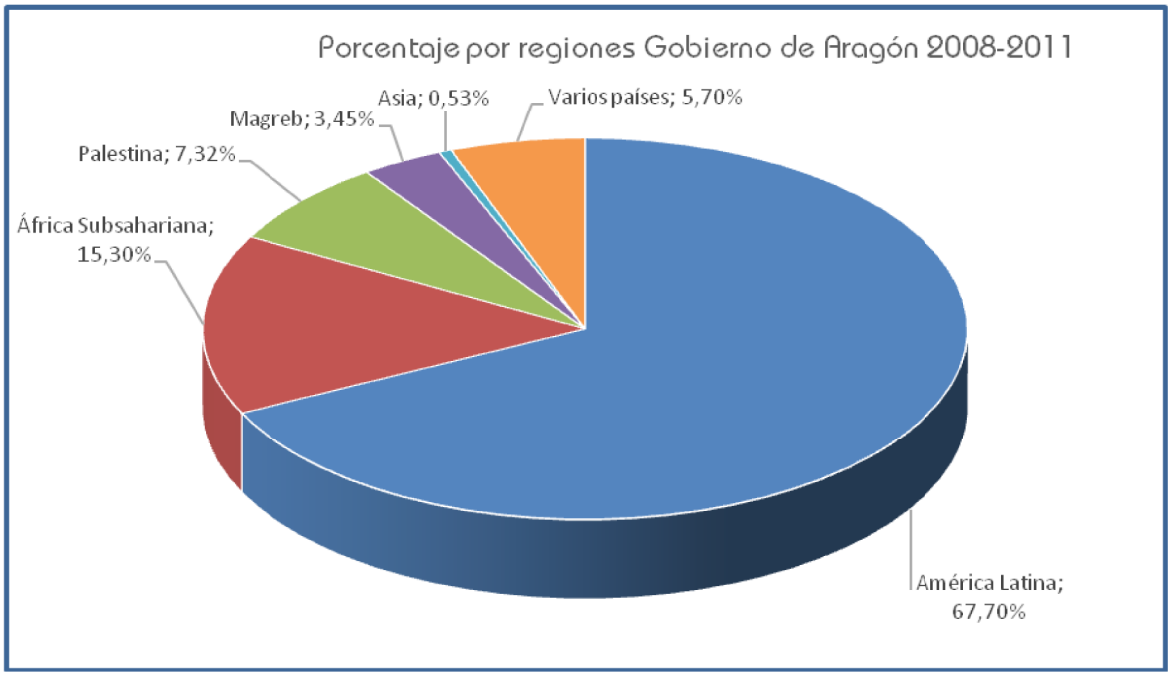

Gráfico 15. Presupuesto de la cooperación del Gobierno de Aragón por regiones 2008-2011

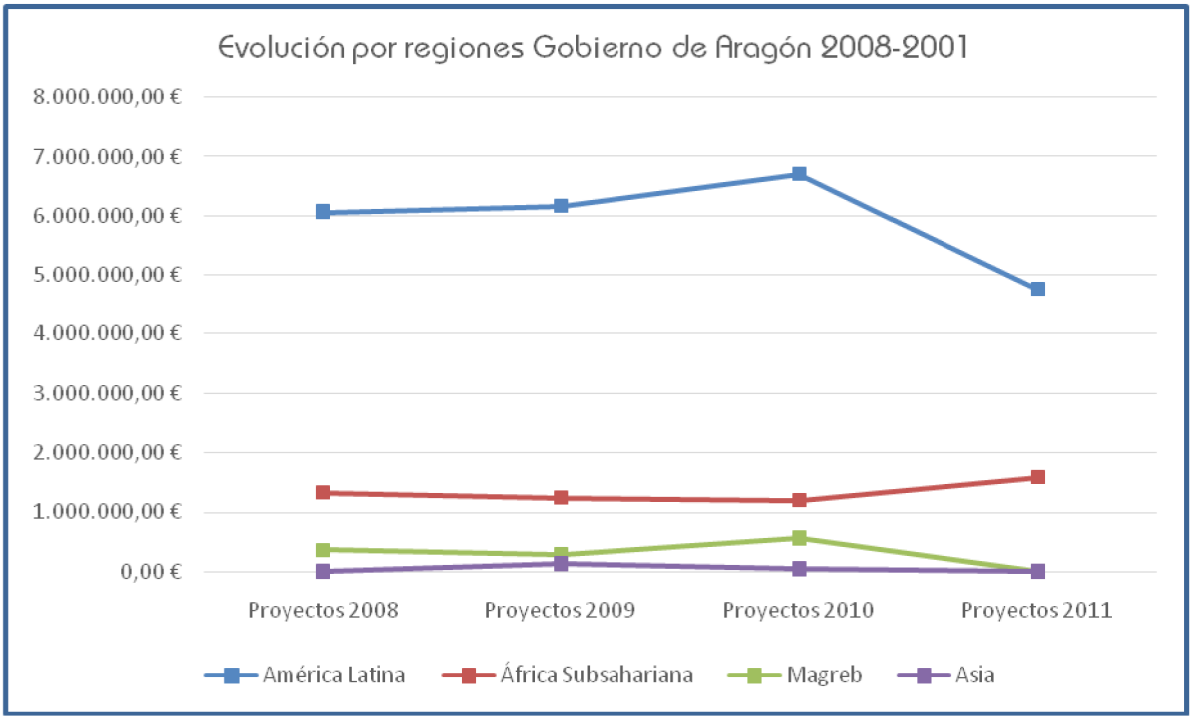

Gráfico 16. Presupuesto de la cooperación del Gobierno de Aragón por regiones 2008-2011

4.2.6. Asociación y sinergias

En el espíritu del Plan Director está presente la voluntad de propiciar la coordinación y el trabajo en común entre los diferentes agentes de la cooperación aragonesa. Ello se materializa también en la convocatoria de subvenciones del Gobierno de Aragón, dado que la tabla de baremación recoge una puntuación extra a aquellos proyectos que sean presentados en consorcio.

A pesar de que tanto las instituciones como las ONGD valoran la riqueza que puede suponer aprovechar sinergias y trabajar en común, la realidad es que muy pocos proyectos se planifican desde esta visión, y no se aprecia un incremento significativo en el número de proyectos que se presentan a las convocatorias. Las dificultades que toda coordinación supone se unen al comienzo de la crisis económica en el período objeto de evaluación. Esto, por un lado, puede ser un obstáculo añadido (la coordinación requiere de más tiempo, trabajo y esfuerzo y los recursos humanos han disminuido), pero por otro puede favorecer la búsqueda de alianzas y la concentración de esfuerzos para garantizar el acceso a los fondos de cooperación.

4.2.7. Sostenibilidad

Las bases de la convocatoria de subvenciones del Gobierno de Aragón vigente durante el período objeto de evaluación, establecen como requisito para aprobar un proyecto demostrar su viabilidad técnica y su sostenibilidad, de tal modo que sus repercusiones continúen cuando la ayuda de la Comunidad Autónoma de Aragón cese. Asimismo, el Plan Director alude a la importancia de que las instituciones apoyen la sostenibilidad de los procesos.

Se observa que el concepto de viabilidad es entendido no solamente en términos económicos, sino también sociales. Como consecuencia, se valora el fortalecimiento de las capacidades de las personas como un elemento que favorece la viabilidad y sostenibilidad de los procesos. En este sentido, el formulario contempla los siguientes factores socioculturales para valorar la viabilidad del proyecto:

5.1 Factores socioculturales:
Identificación de los beneficiados y perjudicados por el proyecto/programa.
Criterios de selección de los beneficiarios.
Grado de implicación y motivación de los beneficiarios.
Grado de participación local en la elaboración del proyecto/programa.
Asistencia técnica necesaria.
Impacto de género.

Este hecho se valora como positivo respecto a la garantía de sostenibilidad de los procesos, ya que se orienta a fomentar la participación y apropiación de la población sujeto. Sin embargo, no se alude a otras cuestiones clave para la sostenibilidad que sería recomendable incorporar, como el fortalecimiento de las capacidades y el nivel de organización de la población sujeto.

Respecto al apoyo continuado a procesos, lo que se refleja en los títulos de los proyectos financiados por la cooperación aragonesa, pone de manifiesto que el porcentaje del presupuesto orientado a apoyar fases de continuación de proyectos iniciados oscila entre un 3,51% y un 6,44%. El porcentaje más bajo corresponde al año 2008 y a partir de ahí se percibe un incremento, aunque no progresivo, ya que durante los 3 años siguientes la cifra se ha mantenido bastante estable.

Año	Total proyectos subvencionados	Proyectos en continuación
2008	341	12 (3,51%)
2009	388	25 (6,44%)
2010	371	21 (5,66%)
2011	336	21 (6,25%)
Total	**1.436**	**79 (5,50%)**

Tabla 19. Proyectos en fase de continuación subvencionados por la cooperación aragonesa, por años

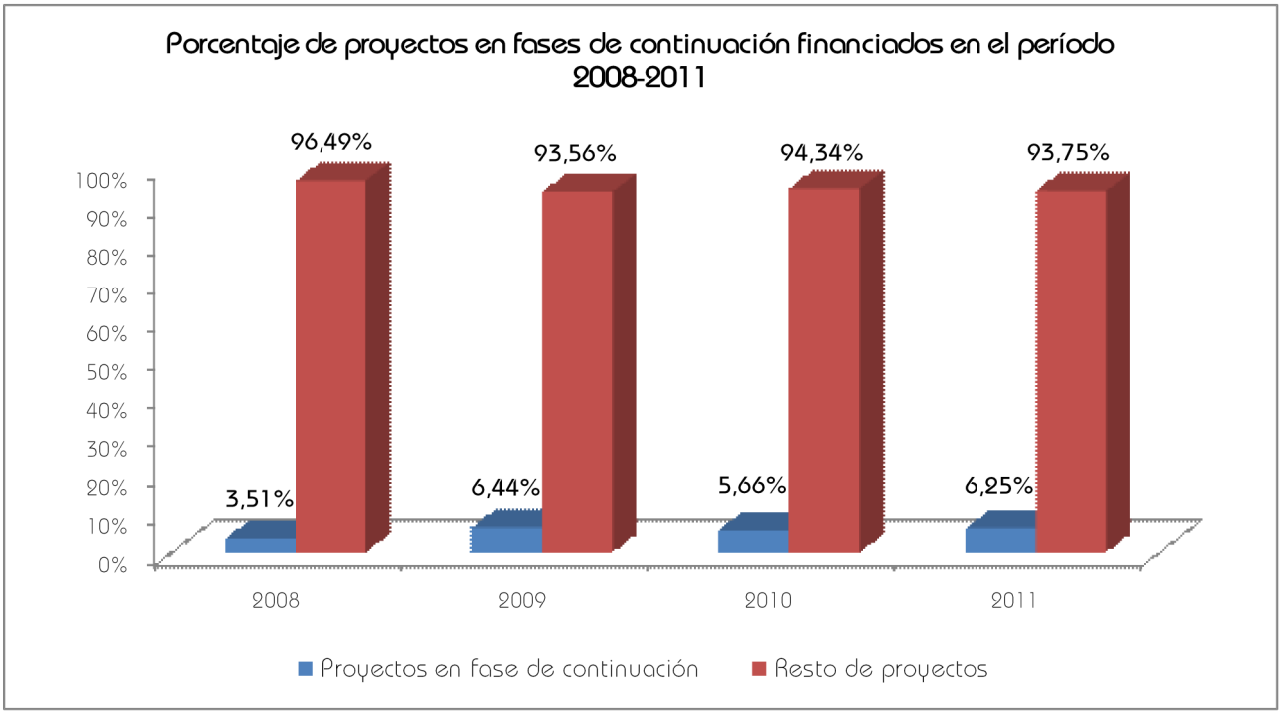

Gráfico 18. Porcentaje de proyectos en fases de continuación financiados por el Gobierno de Aragón en el período 2008-2011

Al margen de la cuestión de la sostenibilidad, en el caso de la cooperación del Gobierno de Aragón, se observa que aspectos como la equidad de género y la defensa de los Derechos Humanos tienen escasa presencia tanto discursiva (en los documentos políticos), como real (en la formulación de los proyectos). Por ejemplo, en las bases de la convocatoria solamente se alude a género cuando se detallan los apartados del formulario para presentar proyectos a la convocatoria. En éste se incluye un apartado "Estudio de viabilidad", con un subapartado llamado "Factores socioculturales", dentro del cual uno de los ítems es "impacto de género". Sí se detalla como estrategia a trabajar en los planes anuales. Respecto a los Derechos Humanos, se mencionan en relación a los programas de formación *(Los programas de formación estarán dirigidos bien a individuos o grupos implicados en los ámbitos profesional, cooperativo, universitario, social, económico o productivo, bien a los ciudadanos en general con el objetivo de divulgar e impulsar aspectos relacionados con la defensa y promoción de los derechos humanos, de la participación social y de las estructuras democráticas, contribuyendo a una cultura de la paz).*

Hay que señalar por último, como aspecto positivo, que la orden de la convocatoria anual de subvenciones del Gobierno de Aragón refleja en su texto la obligación de todo proyecto de integrar las prioridades horizontales, como premisa para su aprobación. Esto refleja una apuesta institucional por una Cooperación con fondo transformador.