

INFORME DE EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ARAGONESA PARA EL DESARROLLO 2004–2007

Zaragoza, junio de 2009.-

La gente no ha de empequeñecerse ante los problemas, sino que la esperanza debe darles fuerza. A pesar de todos los problemas, saldremos adelante.

Wangari Maathai
Premio Nobel

INDICE

Página.-

Presentación	3
1.- El porqué de la evaluación	4
1.1.- Tipo de evaluación.....	6
2.- Objetivos del informe de evaluación	10
3.- Metodología y límites del informe	12
4.- Momento y situación de la cooperación aragonesa	18
4.1.- Contexto de la cooperación aragonesa	20
4.1.1.- Declaración de Accra	21
4.1.2.- Declaración de París	21
4.2.- La cooperación española.....	23
4.3.- La cooperación descentralizada	26
4.4.- La sociedad civil y los ODM.....	33
5.- Base legal y normativa	38
6.- Estrategias, actividad y procesos.....	42
6.1.- Estrategias de la cooperación aragonesa.....	44
6.2.- Geografía de la actividad.....	46
6.3.- Tipología de la ayuda	47
6.4.- Cifras de gasto y financiación.....	48
6.5.- Tiempos y proyectos.....	50
6.6.- Cooperación público privada	51
6.7.- Ayuda humanitaria y de emergencia	53
6.8.- Gasto por habitante	54
6.9.- Ayuda Oficial al Desarrollo en Aragón	55
7.- Procesos de participación	60
7.1.- Órganos de participación.....	60
7.2.- Consultas.....	62
8.- Conclusiones y recomendaciones.....	68
8.1.- Conclusiones	68
8.2.- Recomendaciones	71
9.- Siglas	74

ANEXOS: Tablas de datos (IAEST)

Presentación

El trabajo que se pone a disposición de la sociedad y de las organizaciones sociales e institucionales que la representan es el esfuerzo de un buen número de entidades públicas y de un amplio tejido ciudadano formado por organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de colectivos y comités de solidaridad, de profesionales cuya actividad se desarrolla en Aragón y cuyos esfuerzos por crear una sociedad más justa y solidaria han ido sembrando el territorio, haciendo de Aragón un espacio solidario.

Con este trabajo buscamos ofrecer información y también conocimiento. Porque consideramos que cuando la sociedad aragonesa, a través de sus instituciones representativas, aprueba los presupuestos públicos o bien adopta medidas favorecedoras de las relaciones de solidaridad entre pueblos, también está solicitando poder conocer qué hemos hecho y cuáles han sido los resultados.

Por ello hemos querido ofrecer en este informe de evaluación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004–2007 una visión de conjunto del devenir de la cooperación aragonesa en esos cuatro años, en qué contexto se ha movido y cuáles han sido los resultados.

Asimismo es preciso señalar que este tipo de trabajo no hubiera sido posible sin la labor callada y a veces poco visible de los funcionarios de las instituciones públicas aragonesas y los cooperantes, voluntarios y demás colaboradores de las ONGD de nuestro territorio, sin cuya dedicación el camino realizado hasta la fecha no tendría contenido

Invitamos a una lectura crítica del trabajo y a aprovechar la oportunidad para dar continuidad a uno de los valores más relevantes de la cooperación aragonesa, como es el hecho de que el diálogo entre la sociedad civil y las instituciones en materia de cooperación al desarrollo es un estímulo en el proceso de adaptación e innovación que viene realizando la cooperación al desarrollo aragonesa desde todos los espacios en los que se desarrolla.

1.- El porqué de la evaluación

El seguimiento y la evaluación de las actuaciones que se llevan a cabo desde las Administraciones Públicas es una exigencia asociada a la toma de decisiones. Todos los directivos públicos tienen entre sus preocupaciones poder ofrecer información veraz de cuál ha sido el destino de los recursos que gestionan, así como poder disponer de un conocimiento suficiente de **qué** se ha hecho, **quiénes** lo han hecho, **cómo** se ha hecho, **por qué** se ha hecho, **para qué** y **con qué** recursos. Si avanzáramos en este lenguaje de interrogación, por medio de las respuestas a estas seis sencillas preguntas, alcanzaríamos una explicación del sentido que adquieren la sistematización y la evaluación en las políticas públicas.

La cooperación al desarrollo es una actividad que implica una relación recíproca y equitativa entre donantes y receptores de la ayuda. Unos y otros tienen interés en que los fondos públicos sean utilizados de la mejor manera, y están obligados a vigilar y dar cuenta del buen uso de estos fondos. Siguiendo las enseñanzas marcadas por el **Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE**¹, podemos señalar que la evaluación ha de ser considerada como un ejercicio que permita no solamente la racionalidad en el empleo de los recursos públicos, sino también justificar las actividades ante las autoridades y la opinión pública.

La Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la **Cooperación al Desarrollo**² en su artículo 4.4 señala que:

Los planes contendrán los mecanismos y criterios básicos para la medición del impacto de la ayuda, la evaluación de la ejecución de dichos planes y la justificación y control del gasto, adaptados a la realidad de los países receptores.

Si la cooperación aragonesa realizada en el periodo 2004 – 2007 está marcada, como después veremos, por la **gestión orientada a los resultados**, hemos de observar que no se puede comprender una gestión orientada hacia los resultados sin la incorporación de la evaluación como elemento esencial de esta gestión.

Por todo ello, el Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004-2007 incluyó un capítulo dedicado al seguimiento y evaluación, destacando su importancia. Y las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 29 y 30 de abril de 2004 a propósito de ese primer Plan Director, aprobaron, entre otras, la siguiente resolución:

Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a potenciar la cultura de seguimiento y evaluación entre las

¹ OCDE, *Principes du CAD pour une aide efficace. Manuel de l'aide au Developpement*, París, 1992.

² Vid. *Boletín Oficial de Aragón (BOA)*, nº 156, de 30 diciembre de 2000, págs. 8022 y ss.

Administraciones Públicas aragonesas en materia de cooperación para el desarrollo, prestando el apoyo técnico necesario cuando éste se requiera, y con el objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia de sus intervenciones³

Por tanto, el ciclo de vida de cuatro años de duración del **Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo** se inició con recomendaciones claras y expresas sobre el valor y la necesidad de proveer instrumentos de seguimiento y evaluación.

Es en el último cuatrimestre del 2007, durante los primeros pasos que dieron origen al **segundo Plan Director de la Cooperación Aragonesa**, cuando se evidenció con mayor claridad esta necesidad. En el debate preparatorio del **Plan Director 2008-2011** se llegó a la conclusión por parte de todos los actores de la cooperación aragonesa de que era el momento de reordenar y reorientar algunas de las líneas de actuación que veníamos llevando a cabo, a la vez que constatamos que si apostábamos, de modo decidido, por una gestión orientada a los resultados, era necesario incorporar a este proceso una evaluación al alcance de nuestras posibilidades. Como esa evaluación del Plan Director 2004-2007 no podía llevarse a cabo hasta en tanto no se recabasen de todos los actores implicados todos los datos del período, la redacción del Plan Director 2008-2011 se inició en 2007 a partir de un diagnóstico participativo sobre el anterior Plan Director, con el compromiso colectivo de llevar a cabo más adelante la evaluación propiamente dicha. A ello debe añadirse que una de las resoluciones aprobadas por la Cortes de Aragón al tomar en consideración el Plan Director 2008-2011 instaba al Gobierno de Aragón a realizar y publicar la evaluación del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2004-2007⁴.

Somos conscientes, al realizar este trabajo, de que en nuestro entorno la cultura de la evaluación es reciente, al contrario de lo que ocurre en el ámbito internacional. Hemos partido del principio que indica que: “la evaluación alimenta los procesos de gestión y toma de decisiones y realiza una contribución fundamental a la gestión por resultados”. También hemos aceptado el criterio de que la evaluación ayuda a optimizar los recursos y contribuye a maximizar el impacto de las intervenciones⁵.

³ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (BOCA)*, nº 56, de 6 de mayo de 2004, págs. 2223 y 2224.

⁴ Vid. *BOCA* nº 55, de 6 de mayo de 2008, págs. 3347 y 3348.

⁵ Vid. “Normas de evaluación en el sistema de Naciones Unidas”, del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (2005); disponible en www.uneval.org.

Tomamos en consideración que si bien los términos *seguimiento y evaluación* han de diferenciarse, no menos cierto es que son conceptos relacionados entre sí que, en ocasiones, se prestan a confusión⁶.

1.1.- Tipo de evaluación

Las pautas a las que hemos aludido más arriba ponen el énfasis en la “gestión orientada a los resultados”, lo que nos lleva a situar, en el centro de la argumentación sobre el tipo de evaluación a realizar, el tema de la multicomplejidad del fenómeno del desarrollo. Hablar de evaluación en materia de cooperación es hablar de evaluar la complejidad, ya que el desarrollo debe ser entendido como transformación social y, por tanto, como un hecho complejo multifactorial⁷.

De otra parte, una comprensión adecuada de la gestión orientada a los resultados implica incorporar la evaluación como elemento esencial de la gestión. Y ello porque, como ya hemos indicado, consideramos que la evaluación contribuye a favorecer los procesos de gestión orientados a la toma de decisiones planificada.

En nuestro entorno, y la cooperación aragonesa para el desarrollo no es ajena a lo que señalamos a continuación, se ha implantado, como modo de gestión, formular las actuaciones a partir de “la gestión del ciclo de vida de un proyecto” con los criterios e instrumentos que aporta el método del “marco lógico”. De ahí que la evaluación informe el ciclo de detección de necesidades - formulación de propuestas – programación – formulación de presupuestos – implementación y elaboración de informes de seguimiento (de resultados parciales y finales). Se persigue así mejorar el logro de resultados, optimizando el uso de los recursos, ofreciendo una plena satisfacción de los actores implicados y maximizando el impacto de los proyectos o intervenciones hechas sobre el terreno.⁸

La cultura de la evaluación es muy reciente en el ámbito de las políticas públicas de desarrollo en nuestro país, no así en nuestro entorno más cercano, hasta el punto de que hay autores que señalan que las políticas públicas en materia de cooperación son las políticas más evaluadas. Esta intensa realización de estudios de evaluación se ha hecho bajo tres tipos de aproximaciones:

a.- **Las evaluaciones orientadas a la evidencia.** Modelo de evaluación que busca encontrar causas de los cambios que puedan ser atribuidas directamente a las políticas de cooperación y que sean

⁶ El CAD preparó en el año 2002 un *Glosario* de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, que hemos tomado como referencia al realizar este trabajo; puede consultarse en www.oecd.org.

⁷ Stiglitz, J.E., *El malestar en la globalización*, Barcelona, Santillana Ediciones, 2002.

⁸ *Vid. supra* nota 5.

medibles. Este tipo de evaluación descansa en metodologías a menudo experimentales e implica la articulación de una cadena causal del proceso de desarrollo a evaluar. Si bien es cierto que el Banco Mundial, que cuenta con una muy relevante labor en esta materia, ha hecho algunos avances en esta línea, no es menos cierto que este mismo Banco ha ido modificando en los últimos 30 años los modos e instrumentos a aplicar en cada operación de evaluación.

b.- **La evaluación realista.** Este tipo de evaluación busca las explicaciones causales, conocer el cómo y el porqué. En este tipo de enfoque la evaluación persigue analizar si tal programa ha funcionado, en qué circunstancias se ha aplicado, etc.

c.- **La evaluación compleja.** Se centra en la complejidad de las cuestiones sociales y de la gestión de los asuntos públicos que acompañan a los procesos de cooperación al desarrollo. Se observa esta como un sistema dinámico y su realización implica ver y conocer cómo desde la política de cooperación se responde a los problemas complejos del desarrollo.

Este tipo de evaluación entiende la complejidad desde la naturaleza de los problemas sociales y económicos (por ejemplo, la pobreza no puede abordarse sin tener en cuenta el problema de la paz y la seguridad, el comercio y otras dimensiones del problema). También afronta la evaluación desde la visión de la cooperación como un sistema dinámico, en el que actores – instrumentos – recursos – objetivos – metas se encuentran a menudo con cambios y variaciones sobrevenidas que hacen que estos proyectos hayan de adaptarse a las nuevas circunstancias.

Ello explica por qué es tan relevante el llamamiento hecho desde muchas instancias y por muchos actores directivos institucionales de la cooperación de que es necesario adoptar un enfoque integrado y armonizado de las intervenciones. Se hace difícilmente creíble que el efecto de un proyecto sea positivo cuando los actores han estado durante un tiempo determinado “compitiendo” en un mismo espacio por la consecución de las prioridades sectoriales que se marcaron al aprobar el proyecto, pero sin ninguna o muy escasa coordinación.⁹

De acuerdo con los argumentos esgrimidos, podemos señalar que el informe de evaluación que presentamos tiene rasgos característicos de cada una de esas tendencias, ya que hemos apostado por ofrecer una visión de conjunto de la situación de la cooperación aragonesa en el periodo de realización del Plan Director 2004 – 2007, sin renunciar a buscar explicaciones al porqué de los resultados obtenidos.

⁹ Hospes, Otto, “Evaluation evolution? Three approaches to evaluation”, *The Broker*, 8 (2008), págs. 24-27. Disponible en www.thebrokeronline.eu.

Presentamos a continuación varios cuadros que permiten visualizar cómo procede la cooperación aragonesa en relación a los diversos momentos de lo que denominamos “ciclo de gestión del proyecto”. En varias partes de este informe se alude al hecho observado de que el seguimiento y la evaluación de los proyectos de cooperación que impulsa la cooperación aragonesa suelen estar incorporados en el ciclo de gestión de los proyectos¹⁰. De ahí que sea de interés mostrar cuáles son los instrumentos operativos utilizados por la cooperación aragonesa según sean los “momentos” del ciclo de gestión.

Ese ciclo se inicia cuando la ONGD, la entidad privada o la organización pública de que se trate explora la situación sobre el terreno para detectar necesidades. Tras esa fase la ONGD o entidad puede decidir formular o no solicitud de subvención a alguna o varias de las convocatorias anuales de las distintas Administraciones Públicas.

Proyecto de cooperación	Cooperación aragonesa
Diseño / formulación del proyecto	Toma de contacto sobre el terreno Conocimiento de la comunidad Establecimiento de relaciones con actores Trabajo de campo / Exploración diagnóstica Estudio de costes / Estudio de viabilidad Formulario del proyecto Resultados esperados

En esta fase es importante destacar que el Plan Director y los Planes Anuales se conciben como instrumentos de planificación de todos los actores públicos y privados de la cooperación aragonesa, y que contienen prioridades horizontales, geográficas y sectoriales consensuadas por todos ellos.

A continuación vendría la fase de estudio y valoración por parte de los órganos de gestión de la Administración Pública a la que se ha presentado el proyecto para su aprobación.

Proyecto de cooperación	Cooperación aragonesa
Estudio / valoración / aprobación	Aplicación de “lenguaje interrogación” Elaboración de ficha del proyecto Estudio y contraste de información aportada Aplicación de escala de valoración Realización de informe – propuesta Aprobación de propuesta por el órgano decisorio En ocasiones, reformulación del proyecto.

¹⁰ Partimos del hecho de que el modo idóneo de formular proyectos y los requisitos exigidos para su aprobación en una convocatoria pública implican que el binomio seguimiento y evaluación debería formar parte de lo que denominamos “ciclo de vida de los proyectos”.

Aprobado el proyecto, el tiempo para su realización está contenido en la solicitud (proyecto y documentación anexa) e implica la presentación tanto de los informes de seguimiento previstos normativamente como de la información pertinente si se producen circunstancias que originan variaciones sustanciales del proyecto inicialmente aprobado. El seguimiento se realiza tanto por parte de la ONGD y la Administración Pública responsable del proyecto, como por parte de los socios locales (ONGD o Administraciones Públicas) de los países, ciudades, localidades o comunidades donde se lleva a cabo.

Para conocer el impacto del proyecto es necesaria la presentación del informe final de resultados, información que se completa con la proveniente de otras fuentes, tal y como se puede observar en la tabla siguiente:

Proyecto de cooperación	Cooperación aragonesa
Evaluación / Impacto	Informe final de resultados Documentación justificativa del proyecto (facturas, nóminas, fotos, etc.) Informes de conformidad / Validación de los proyectos Consultas a OTC Auditorías del proyecto Visitas de intercambio Evaluaciones sobre el terreno

Por tanto, son varios los momentos en este continuo que es el “ciclo de gestión del proyecto” en los que realizamos actuaciones de evaluación. De ahí que podamos señalar que en este proceso caben evaluaciones *ex-ante*, evaluaciones intermedias y evaluaciones finales.

Por otro lado, hay que indicar que en la reunión del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo celebrada el 15 de mayo de 2008 para emitir informe sobre el Plan Anual 2008 el representante de los colectivos de solidaridad planteó que lo más adecuado con respecto a la evaluación del Plan Director 2004-2007 era llevar a cabo una evaluación de carácter interno, dado que la evaluación implicaba a todos los actores de la cooperación aragonesa y que en la sesión participativa realizada para elaborar el nuevo Plan Director ya habían salido muchos datos que podrían incluirse en esa evaluación; varios miembros del Consejo mostraron su conformidad con ese carácter interno de la evaluación que iba a ser entregada a las Cortes de Aragón y se acordó trabajar conjuntamente para elaborarla.

2.- Objetivos del informe de evaluación.

- **Iniciar un proceso** que refuerce la cultura de la evaluación en la cooperación aragonesa.

Apostamos por el hecho de que esta primera evaluación interna y mixta sea el punto de arranque de una cultura de la evaluación que sitúe los resultados esperados y los realmente obtenidos de la cooperación aragonesa en el escenario del conocimiento. Consideramos que este paso es muy relevante para poder extraer conclusiones y aprendizajes de las múltiples acciones de cooperación aragonesa llevadas a cabo y de su impacto.

- **Tener en cuenta los resultados** y a los **actores** de la cooperación aragonesa

Este objetivo del informe nos ha llevado a dar una gran importancia al tratamiento de un buen número de fuentes secundarias de información, habida cuenta de que tanto el Plan Director como los Planes Anuales contienen numerosas reflexiones (sobre las estrategias geográficas, sectoriales y horizontales) y obligan a formular una síntesis de resultados para poder obtener una visión de conjunto. Es por ello que en el tratamiento de los datos y soportes documentales consultados no se ha diferenciado si procedían de alguna de las Administraciones Públicas aragonesas o del tejido social y asociativo, sobre todo del representado por la Federación Aragonesa de Solidaridad (FAS).

- Realizar una **evaluación interna y mixta**

Ya hemos aludido a las razones por las que se ha optado por una evaluación de este tipo: el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo acordó que la evaluación fuese de carácter interno.

Es una **evaluación hecha desde dentro** de la propia cooperación aragonesa con la participación de sus propios actores, tanto las Administraciones Públicas y sus profesionales como las ONGD y sus voluntarios y cooperantes. En este sentido podemos señalar que tiene rasgos característicos de lo que se denomina una evaluación interna.

De otra parte, al afrontar el mandato recibido y diseñar los primeros esquemas del trabajo a realizar, hemos constatado que era este el primer informe evaluativo llevado a cabo por parte de la cooperación al desarrollo aragonesa y ello nos ofrecía una excelente oportunidad para adoptar criterios que permitiesen

observar y conocer el conjunto de lo realizado durante el periodo 2004–2007, así como analizar la complejidad que ha acompañado a este periodo. No sólo se trataba de fijarse en los informes finales, sino en todos los momentos, como antes hemos señalado, que componen el ciclo de gestión del proyecto. Desde esta óptica estimamos que **nos aproximamos a una evaluación mixta**, realizada con la aportación y uso mixto de diversos instrumentos de evaluación.

- Cumplir el **mandato de las Cortes de Aragón**

El mandato realizado por las Cortes de Aragón, durante la toma en consideración de los Planes Directores de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo, se ve cumplido al realizar esta evaluación e iniciar el camino continuo hacia una cultura de la evaluación que impregne el trabajo de todos los actores, públicos y privados, de la cooperación aragonesa, sumando esfuerzos.

3.- Metodología y limitaciones del informe

Antes de explicar los rasgos característicos de la metodología seguida para la realización de este informe de evaluación, consideramos muy importante aludir al factor demográfico aragonés, ya que marca, y de modo muy notable, la cantidad y la calidad de la cooperación al desarrollo aragonesa.

Desde el año 2003 hasta 2007 el número total de los entes locales aragoneses ha oscilado entre 730 – 731 municipios y 29 - 30 comarcas. Este amplio tejido institucional de tipo local tiene una distribución poblacional muy compleja y de difícil armonización territorial. En Aragón hay 20 municipios de más de 5.000 habitantes, de los cuales 8 tienen entre 5.000 y 10.000 habitantes; 8 tienen entre 10.001 y 20.000 habitantes; 3 entre 20.001 y 35.000 habitantes; y solo existe uno con más de 500.000 habitantes.

Esta fotografía, en sí misma, ya explica muchas de las dificultades que acompañan a la complejidad de la intervención aragonesa en materia de cooperación al desarrollo. El número de municipios y entidades locales que hacen aportaciones de modo estable y continuo no alcanza la treintena, al menos de acuerdo con los datos registrados¹¹.

Pues bien, si tenemos en cuenta estos datos nos encontramos con el hecho de que las aportaciones registradas desde las diversas Administraciones aragonesas se concentran en algo más de 20 municipios que suponen el 73–76% del total de la población aragonesa. Ello no quiere decir que las actuaciones en esta materia, además de en el Gobierno de Aragón, se den solo en un reducido número de entidades locales, sino que en multitud de ocasiones se realizan esfuerzos cívicos e institucionales en esta materia que no son registrados o incluso que son tratados como actos culturales o educativos.

Veamos el origen de esos datos registrados. La **Comisión Autónoma de Cooperación para el Desarrollo** adoptó el acuerdo, en sus primeras reuniones, de hacer una explotación del presupuesto que ejecutan las corporaciones locales aragonesas en gasto computable como cooperación al desarrollo. Este trabajo se planteó como una **primera fase de un proceso destinado a fortalecer los lazos de coordinación y colaboración** entre las Administraciones Públicas aragonesas en sus diversos niveles.

Se elaboró un cuestionario sencillo en el que, básicamente, se preguntaba si habían realizado alguna actividad relacionada con la cooperación al desarrollo. Asimismo se preguntaba si disponían de partida presupuestaria específica para estos temas y con qué personal técnico de gestión contaban. Se recopilaron

¹¹ Desde el Instituto Aragonés de Estadística (IAEST), a instancias de la Comisión Autónoma de Cooperación para el Desarrollo, se han hecho dos intentos serios de recogida de datos y de levantamiento de un “mapa” de la cooperación aragonesa. El escaso número de respuestas recibidas hace que esta dificultad merezca ser reflexionada, ya que los datos recogidos son representativos de una minoría de los municipios e instituciones aragonesas que representan a la mayoría de la población. Esta labor del IAEST se realizó en los años 2002 – 2003.

datos en el año 2002, resultando ser 78 los municipios que declararon ese año que destinaban recursos a cooperación para el desarrollo. Estos representan el 10,6% del total de los municipios aragoneses, pero si se considera la población, concentran más del 75% de la misma. La distribución geográfica de estos municipios “solidarios” fue la siguiente: el 31% se situaba en Huesca, el 23% en Teruel y el 46% en Zaragoza.

Este esfuerzo de recogida de datos se realizó también en el año 2003 con un cuestionario más completo dirigido a los municipios que habían declarado ejecutar gastos computables como cooperación al desarrollo. Este cuestionario se envió también a las comarcas. No obstante, hay que señalar que en este segundo año no se obtuvo un buen nivel de respuestas, lo que en buena parte motivó que no se prolongara ese proceso de recogida de información en los años siguientes, que son los de vigencia del Plan Director 2004 – 2007.

Todo ello pone de manifiesto la gran dispersión de las iniciativas de un número pequeño de municipios y entidades locales (comarcas incluidas) que han ido adoptando criterios, muy cambiantes, para disponer de ayudas económicas a favor de la cooperación al desarrollo. A ello le podemos sumar la escasa relevancia económica de los importes dedicados a esa materia, salvo en un bloque de poblaciones de tamaño pequeño o mediano. También hay que subrayar el hecho, al menos en el periodo de vigencia del Plan objeto de este informe de evaluación, de que el registro de las actividades en materia de cooperación al desarrollo y de los costes imputables a las mismas, sea minoritario respecto al total de los municipios aragoneses. No obstante, la mayoría de la población aragonesa sí está representada en estas acciones o convocatorias y partidas presupuestarias aprobadas por las instituciones públicas aragonesas.

Los informes que la Federación Aragonesa de Solidaridad viene haciendo sobre la **Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en Aragón** también constatan esta realidad, ya que los datos que se tratan en dicho informe proceden solo de un grupo reducido de entidades públicas aragonesas¹².

En cuanto a la metodología adoptada, los pasos que se han dado para la elaboración del presente informe de evaluación y que configuran el proceso de trabajo seguido son:

A.- Establecimiento de un acuerdo entre las dos Administraciones más fuertes en esta materia, el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza.

¹² Vid. los informes sobre la AOD aragonesa elaborados por la FAS en los años 2003-2007, disponibles en www.aragonsolidario.org.

B.- Los servicios técnicos de ambas Administraciones elaboran un primer guión tentativo del tipo de evaluación a realizar¹³. Al mismo tiempo se inicia un trabajo de campo exploratorio sobre los documentos de referencia que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el informe.

Este **guión tentativo** es sometido a consulta de la FAS a través de una representación de su Junta Directiva. Recibidas las sugerencias, se hace un **guión básico** para iniciar el proceso de trabajo.

C.- Este guión se vuelve a someter a consulta tanto de la FAS como de los técnicos y órganos de gestión de la cooperación en las dos Administraciones que juntas se han comprometido a realizar el informe. Una vez que se verificó el alcance de las fuentes de información, se procedió a una reformulación del guión de trabajo y a la determinación del campo temático del informe de evaluación.

Se constituye un **equipo de trabajo**, cuya coordinación corresponde al responsable de la Oficina de Cooperación del Ayuntamiento de Zaragoza. Se identifican las fuentes de información secundaria que van a ser consultadas y se hace una relación de datos susceptibles de ser explotados estadísticamente, para lo cual se realiza una consulta al Instituto Aragonés de Estadística para recabar su colaboración. La respuesta es positiva.

D.- Se hace un análisis detallado de los contenidos de las fuentes de información secundaria consultadas:

- **5** documentos de planificación (Plan Director 2004 – 2007 y los 4 Planes Anuales correspondientes a dicho periodo)¹⁴;
- **18** actas de órganos de participación, correspondientes a las reuniones habidas durante dicho periodo de la Comisión Autonómica y del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo;
- **8** informes de AOD, 6 realizados por la FAS y 2 por INTERMON-OXFAM en el periodo de vigencia del referido Plan Director;

¹³ Este primer guión tentativo sirvió para la realización del trabajo previo que ha permitido explorar las posibilidades que teníamos en lo referido tanto a la explotación de los datos como al análisis del contenido de los proyectos. Una vez que iniciamos las consultas con el IAEST para la explotación de los datos, adoptamos la decisión de acotar algunos de los posibles contenidos, bien porque las tareas que requerían eran muy largas en el tiempo, bien porque no se disponía de fuentes de información suficientemente consistentes, lo cual podía llevar a debilitar el resultado del informe. El guión de este informe es el resultado del proceso de trabajo finalmente realizado.

¹⁴ Disponibles en la web del Gobierno de Aragón: www.aragon.es

- **5** informes consultivos (exógenos a la evaluación y citados a lo largo del trabajo)¹⁵;
- **6** documentos normativo - legales¹⁶
- **12** memorias de actividad: del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo¹⁷ (4), del Ayuntamiento de Zaragoza (4), de la Comisión de Cooperación de la Federación Española de Municipios y Provincias (2) y de Intermón Oxfam (2).
- **7** informes sobre datos de actividad - costes¹⁸
- 420 proyectos diferentes, lo que representa la consulta directa sobre el contenido del 31% de los proyectos aprobados y llevados a cabo por la cooperación aragonesa durante el periodo de vigencia del primer Plan Director¹⁹.
- 8 evaluaciones sobre el terreno²⁰

Todas estas fuentes de información secundarias han sido analizadas, habiéndose realizado un vaciamiento de datos y de contenidos que han permitido alimentar las líneas argumentales de este informe de evaluación.

Además, se han realizado cinco entrevistas a informantes cualificados, quienes desde su experiencia como actores de la cooperación al desarrollo, bien como profesionales – gestores, bien como cooperantes, han aportado su particular visión del tema.

La explotación de los datos se realizó con posterioridad, al expurgar la primera recopilación de fuentes documentales y al determinar el tipo de evaluación a realizar. Para ello elaboramos una primera consulta al Instituto Aragonés de Estadística a la vista de los informes de explotación de datos que este Instituto

¹⁵ Estos informes se citan a lo largo de este trabajo, ya que su contenido permite o bien contextualizar las observaciones realizadas o bien apoyar una argumentación.

¹⁶ La mayoría de esos documentos se citan en el capítulo 5 de este informe. Hay que recordar que sólo hemos hecho referencia explícita a las normas directamente de la cooperación aragonesa en el periodo 2004–2007.

¹⁷ Las Memorias del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo recogen las actuaciones de todos los actores, públicos y privados, de la cooperación aragonesa.

¹⁸ Nos referimos a informes procedentes de Administraciones Públicas sobre la resolución de las respectivas convocatorias anuales de subvenciones, así como a los documentos sobre homogeneización de criterios para la cooperación descentralizada impulsados por la Coordinadora de ONGD-España (CONGDE) y al informe realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre ese mismo tema.

¹⁹ Para poder realizar esta consulta se ha dispuesto de las fichas resumen de los proyectos contenidas en las Memorias del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo de los años 2004, 2005, 2006 y 2007.

²⁰ A esas evaluaciones se hace referencia en los Planes Anuales que han dado impulso y desarrollo operativo al primer Plan Director.

había realizado y ha realizado para el Gobierno de Aragón, a partir del mandato dado por el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo y en cumplimiento de las obligaciones de información recogidas en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo. Recibida respuesta positiva por parte del IAEST y siguiendo sus consejos técnicos, elaboramos una solicitud de cruce de datos a explotar a partir de las bases de datos que sobre la cooperación aragonesa dispone el IAEST.

Es conveniente señalar que otros informes consultados²¹ aluden a las limitaciones que tienen las evaluaciones llevadas a cabo. Esta preocupación la compartimos y consideramos que, en buena parte, la cooperación aragonesa tiene una respuesta en el **Plan Director 2008–2011**, ya que ha sabido situar el **seguimiento y la evaluación** en un lugar especial, vinculándolos a la calidad de la ayuda.

Todos los proyectos aprobados tienen su informe final y, tal como hemos explicado en el epígrafe correspondiente, estos informes actúan a modo de evaluación de los resultados de los proyectos. Si hubiéramos apostado por incorporar la gran cantidad de información cualitativa y cuantitativa que contienen estos informes, el tiempo y los recursos humanos necesarios para realizar este informe de evaluación hubiera sido mucho más amplio y costoso.

Otra de las limitaciones de este informe de evaluación lo da el **mayor peso de los contenidos narrativos encontrados en los proyectos** consultados, así como en los informes aludidos, en detrimento de la existencia de indicadores bien formulados y comparables. Este defecto es común a todos los informes de evaluación que podemos consultar y buena prueba de ello es que la mejora de los instrumentos de registro, seguimiento y evaluación a través de indicadores bien formulados y verificables es uno de los mayores retos de la cooperación española, incluida la aragonesa.

La no armonización de los datos registrados es otra de las limitaciones. Anualmente, cada uno de los actores realiza la correspondiente memoria de actividad; en ella vuelca sus datos de actividad y de gestión. Cuando esta información procede de fuentes de Administraciones Públicas, esta información suele estar vinculada en la mayoría de los casos a la resolución de las convocatorias de subvenciones. Cuando se refiere a las actividades propias de cada ONGD, estas no siempre reflejan la implicación de múltiples actores en sus propias actividades.

Los datos procedentes de estas fuentes tan diversas no siempre pueden ser tratados conjuntamente, unas veces porque su formulación no lo hace viable o bien por que no disponemos de instrumentos de gestión compartidos. A modo de ejemplo, hemos de señalar que en el periodo de vigencia del Plan Director 2004 – 2007 solo hemos podido verificar datos con un buen grado de

²¹ Informes de evaluación de la AECl sobre la cooperación española (PACI 2005) o el realizado sobre la Declaración de París (vid. *infra* nota 30) hacen referencia a las limitaciones de la evaluación.

consistencia procedentes de una horquilla que va entre 33 – 37 Administraciones Públicas aragonesas. A este tipo de dificultad se alude en otras partes de este informe.

No obstante, cabe subrayar el esfuerzo llevado a cabo por todos los actores de la cooperación aragonesa en la elaboración y el procesamiento de las fichas de los proyectos y las actuaciones que se recogen anualmente en la Memoria del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo. Esas fichas, que han sido tomadas en consideración y aprobadas año a año por la Comisión Autonómica y el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, han ido evolucionando y tratando de reflejar mejoras en la recogida de información.

Las consultas que se han realizado no han buscado ser estadísticamente representativas, sino, más bien, reunir a un espectro amplio y representativo del tejido asociativo e institucional.

Por último, cabe indicar que los primeros esbozos para la realización de este informe de evaluación se iniciaron casi a la par que comenzó el debate participativo que ayudó a elaborar el segundo Plan Director de la Cooperación Aragonesa. Ello ha permitido que las reflexiones sobre lo que en el futuro queremos que sea la cooperación aragonesa se enriquezcan con las enseñanzas del ciclo ya terminado.

Este es el primer informe de evaluación que se hace del conjunto de la cooperación aragonesa al desarrollo, por lo tanto la experiencia acumulada es escasa, aún a pesar de contar con las memorias anuales de actividad relativas a cada uno de los Planes Anuales que han ido guiando la ejecución del primer Plan Director, objeto de este informe de evaluación.

4.- Momento y situación de la cooperación aragonesa

Podemos decir que el momento de la cooperación aragonesa durante el periodo que analiza el presente informe es el de la incorporación a un estadio de plena identidad y campo propio de actuación reconocido no sólo dentro de la propia Administración autonómica, sino también en el seno de la sociedad aragonesa.

A finales del año 2004 se celebraron en la ciudad de Zaragoza las Jornadas en torno a los diez años de cooperación aragonesa. Diez años no son nada en los procesos de cambio y transformación social, pero en términos de implementación y gestión de un programa de cooperación al desarrollo dentro de la Administración, en este caso la Administración autonómica, **es todo un hito.**

Podemos considerar que este ámbito de intervención ha pasado a un periodo de maduración en el que los esfuerzos, los diálogos, las iniciativas y las nuevas necesidades emergentes en materia de cooperación son atendidas por una **malla articulada de actores institucionales y demás actores de la cooperación**, que se hayan incardinados en la cultura de gestión de la vida pública aragonesa.

Puede que se entienda mejor en qué contexto se producen dichos acontecimientos si señalamos que solo unos años antes, en 1990, es cuando se celebra la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), en la que se aprueba la Carta Europea de Autonomía Local que reconoce, desde la perspectiva del derecho comunitario, la **“capacidad de los poderes locales a realizar actividades en materia de cooperación” (art 10)**. Este hecho evidencia una gran “juventud” en el proceso seguido por la cooperación aragonesa. Formalmente iniciamos la andadura en el año 1994, pero, como ocurre en muchos otros ejemplos, la sociedad aragonesa ya había dado antes muestras de su sensibilidad por estos temas.

Conviene no olvidar que fue en el año 1991 cuando España entró a formar parte del CAD y pasó de haber sido un país receptor de AOD a ser país donante de este tipo de ayuda. Esto, en un mundo globalizado como en el que vivimos, tiene una gran importancia, ya que el peculiar proceso seguido por la sociedad española en lo referido a la relevancia social de la cooperación y la solidaridad con los países en vías de desarrollo hace que apenas nos demos cuenta de que en un corto espacio de tiempo hemos vivido y superado etapas de una gran relevancia social y económica.

En los años finales de la década de los 90 vivimos la participación activa en proyectos en Kigali (Ruanda) durante la llamada “guerra de los Grandes Lagos”, o bien a través de acciones de emergencia con motivo de huracanes devastadores como el Mitch o el George. No podemos olvidar los efectos de la guerra en los países de la antigua Yugoslavia o el inicio de la puesta en marcha

de proyectos de cooperación directa con algunas municipalidades de El Salvador.

También es en los últimos años de la década de los 90 cuando se observa que la situación del movimiento asociativo que ha ido emergiendo a lo largo de estos años es distinta: más de 34 ONGD ya tenían sus raíces e implantación en la sociedad aragonesa. Y durante el periodo 2004–2007 podemos afirmar que la **FAS** se ha constituido en la organización representativa de la mayor parte de dichas organizaciones de cooperación²², a la vez que se empieza a observar la aparición de otras formas de participación, o de un nuevo impulso de otras formas de cooperación y solidaridad, a través de “comités de solidaridad” y “foros de debate”.

La realidad asociativa y organizativa de la cooperación al desarrollo en nuestra región no sólo se mueve directamente relacionada con los proyectos de desarrollo, sino que también abre espacios de diálogo e intervención en el medio ambiente y en las iniciativas de economía social²³. De modo tímido este tipo de iniciativas ha motivado la aparición de nuevos espacios en el ámbito de la cooperación al desarrollo aragonesa, tales como el comercio justo, la compra ética, las asociaciones cooperativas para el impulso de los microcréditos, etc.

Un valor a destacar a lo largo de estos años (1994-2004) ha sido el excelente nivel de sintonía entre los profesionales de las diversas Administraciones Públicas aragonesas y el alto nivel de consenso alcanzado en el diálogo formal e informal mantenido con las organizaciones representativas del movimiento de cooperación al desarrollo²⁴.

Además, podemos señalar que la realidad de las organizaciones de cooperación al desarrollo en Aragón ha cambiado en estos años. Estos cambios afectan al número de organizaciones solidarias y a su tamaño; también afectan al modo de actuar. El **movimiento asociativo**, en los primeros

²² No hay olvidar que precisamente en este año 2009 la FAS cumple quince años de existencia. Sus inicios estuvieron muy vinculados a los primeros diálogos y consensos en materia de cooperación al desarrollo con la Administración Pública aragonesa.

²³ Es de interés la consulta del estudio realizado por el IAEST y el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA) acerca del tercer sector en Aragón para mejor comprender la importancia que el universo de las ONG y de las ONGD tienen en la sociedad aragonesa: IAEST, *Estadística del sector no lucrativo en Aragón. Año 2000*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2003. CESA, *El tercer sector en Aragón: un análisis sociológico*, Zaragoza, 2003.

²⁴ A este respecto hay que señalar el convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza en materia de cooperación para el desarrollo, firmado en 2001 y que ha permitido compartir la financiación a proyectos de impulso común y estrategias, y escenarios de cooperación de igual interés para ambas Administraciones. Este acuerdo se ha visto reforzado con la participación activa de la FAS en este diálogo, siendo su labor un referente para las Administraciones Públicas aragonesas.

años de este siglo, **sigue reivindicando el 0,7% y** a la vez hace hincapié en **otras cuestiones** que se han manifestado tan relevantes como aquella²⁵:

- la condonación de la deuda exterior,
- la supervisión y evaluación de los proyectos sobre el terreno,
- las acciones de información, sensibilización y educación en la solidaridad y la cooperación al desarrollo,
- la asistencia técnica y el asesoramiento a las ONGD
- el comercio justo
- el impulso de las acciones de codesarrollo
- el estatuto de los cooperantes y los llamados códigos de buenas prácticas

Es conveniente destacar que muchas de las buenas actuaciones llevadas a cabo han sido exitosas porque se han apoyado en el esfuerzo y empuje de muchos actores sociales y de profesionales que, tanto dentro de la Administración municipal y autonómica como fuera de ella, han impulsado el programa hacia delante.

Pero este movimiento asociativo se ha venido articulando en el caso aragonés como un movimiento oscilante, ya que si bien es cierto que acompaña de modo masivo cuando se producen movilizaciones y llamamientos ante emergencias o catástrofes humanitarias, no menos cierto es que el nivel de participación en actos, conferencias y actividades de difusión no es tan relevante. E incluso puede considerarse que una de las debilidades de la cooperación aragonesa es la atomización de iniciativas.

4.1.-Contexto de la cooperación aragonesa

La cooperación aragonesa llevada a cabo a lo largo de los cuatro años de duración del Plan Director ha estado marcada por tres fenómenos sociales: la relación entre la sociedad civil y la cooperación aragonesa, el crecimiento que ha experimentado la cooperación española en el periodo 2004–2007 y el papel jugado por la cooperación descentralizada (autonómica y local). Asimismo podemos considerar que se ha producido a lo largo de este tiempo un proceso de expansión de las organizaciones de la sociedad civil aragonesa dedicadas a la cooperación al desarrollo.

Pero la cooperación aragonesa también se ha visto marcada por el impacto de un buen número de declaraciones institucionales, a dos de las cuales nos vamos a referir a continuación.

²⁵ La relación que aquí se ofrece es una mera aproximación a una multitud de preocupaciones de las ONGD y su movimiento asociativo. No puede dejar de subrayarse que entre esas preocupaciones está el modo en que ha evolucionado la realidad de las propias organizaciones de cooperación.

4.1.1.- Declaración de Accra

La primera Declaración de Accra se realizó en dicha ciudad de Ghana en el mes de abril de 1998²⁶ y estuvo destinada a poner encima de la mesa la necesidad de adoptar decisiones que aminorasen o redujesen la deuda de los países menos desarrollados. Los movimientos de cancelación de la deuda estaban orientados, al menos formalmente, a **conseguir que la eliminación de la deuda y sus cargas revirtiesen en proyectos de desarrollo a favor de los servicios básicos**.

Si bien es cierto que esta Declaración partió de un buen número de países africanos, su espíritu y su contenido extendió su espacio de influencia en la posterior argumentación social y pública que acompañó, con posterioridad, a las acciones y decisiones de los países donantes y también de los países socios de la cooperación²⁷.

Así, al inicio del periodo de análisis de este informe de evaluación empiezan a tomar carácter las iniciativas adoptadas por las instituciones públicas aragonesas y las ONGD que acuden a las convocatorias de subvenciones para financiar proyectos, en relación a los **proyectos de agua y saneamiento**, cuestión esta de alta sensibilidad para la sociedad aragonesa.

4.1.2.- Declaración de París

La Declaración de París, de marzo de 2005, centró buena parte de sus esfuerzos en mirar hacia el futuro de la cooperación revisando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el fin de alcanzar formas y modos de gestión diferentes de la ayuda al desarrollo. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se dio continuidad a la Declaración adoptada en febrero de 2003 durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y a los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004).

De la importancia de esta reunión celebrada en París da cuenta el gran número de países participantes (102) y organismos, entidades bancarias, asociaciones y redes de cooperación (26).

Se buscaba poner en marcha dispositivos para aumentar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM. Podemos sintetizar los objetivos de esta Declaración a través de las líneas de actuación destinadas a: aumentar la

²⁶ Se realizó con la denominación de: "Jornada de Jubileo 2000 África".

²⁷ De hecho en septiembre de 2008 se volvieron a reunir en Accra ministros de los países en desarrollo y de los países donantes con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En dicha declaración se dice que "**se está profundizando, pero no lo suficiente**".

eficacia de la ayuda al desarrollo; adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países las medidas de mejora de la eficacia de la ayuda; especificar indicadores, calendarios y metas que sean alcanzables; y supervisar y evaluar la implementación de este proceso.

Para ello se formularon algunos conceptos que han llegado a formar parte intrínseca del cuerpo conceptual de la cooperación, como es el **concepto de apropiación, que implica** que los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo, estrategias y coordinación de acciones, a la vez que los países donantes se comprometen a respetar este liderazgo y a ayudar en el reforzamiento de la capacidad de aquellos para ejercerlo. De otra parte se implantó el **concepto de alineación**, mediante el cual los países donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. En definitiva, los países donantes se alinean con las estrategias de los países socios. Solamente estos dos conceptos y su implementación en las acciones prácticas y en la toma de decisiones de los países donantes del CAD han supuesto un vuelco en el modo de orientar la colaboración entre países.

Asimismo hemos de resaltar los avances en la **armonización de la ayuda**, tanto en lo referido a los procesos y procedimientos, como a la **complementariedad de las acciones** a realizar por unos y otros en un proceso de desarrollo que es común. La **gestión orientada a los resultados** llevaba implícita la adopción de medidas orientadas a la mejora de la toma de decisiones, a la mutua responsabilidad de los actores de la cooperación en los resultados a alcanzar y al avance en la ayuda desligada, orientada esta a obtener más valor para el dinero de la cooperación²⁸.

La Declaración de París se acompañó de 12 indicadores con metas temporales para su alcance que comprenden hasta el año 2010²⁹. Y aunque la **preocupación internacional por mejorar la eficacia de la ayuda y su contribución al desarrollo** no se inició con la Declaración de París en 2005, no obstante, esa Declaración constituyó un paso decisivo en la formalización y reestructuración de los esfuerzos para desarrollar un plan de acción internacional con un apoyo sin precedentes. No podemos olvidar que **nació tras una larga crisis de confianza en el campo de la ayuda al desarrollo** en la década de los 90 y después de varias reacciones políticas importantes a

²⁸ Los países donantes y los países socios se han comprometido a utilizar normas y procesos para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones, para ello se han apoyado en los trabajos realizados, conjuntamente, por el CAD – OCDE – Banco Mundial en la Mesa Redonda sobre el refuerzo de las capacidades de aprovisionamiento en los países en desarrollo.

²⁹ Los indicadores recogidos en la Declaración de París fueron objeto de evaluación en el año 2006. La filosofía y criterios que han animado la elaboración de estos indicadores han sido adoptados en los documentos de planificación que sobre cooperación al desarrollo se han elaborado en nuestro entorno, incluido el Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2008-2011.

nivel mundial. Se necesitaban acciones conjuntas que estuvieran basadas en una nueva serie de relaciones entre los países y sus “**socios de desarrollo**”. La mayor parte de países y agencias evaluados ya eran reconocidos líderes en reformas de la eficacia de la ayuda, así que la **Declaración representó un hito importante en lugar de un punto de salida**.

Desde el año 2005, todos los donantes evaluados han tomado medidas para reconocer la importancia de la **apropiación del país socio y garantizar que se respeta en la práctica**. Al mismo tiempo, la mayoría de los sistemas administrativos y políticos de los propios donantes fijan límites diferenciales en su comportamiento real para apoyar la apropiación de los países.

Los donantes son los principales responsables de realizar los cambios para incrementar los objetivos de la armonización. Las evaluaciones realizadas con motivo del proceso seguido para el impulso de la Declaración de París³⁰ **no sugieren un retroceso en la armonización**, pero tampoco indican una tendencia general hacia el progreso, a excepción del Código Europeo de Conducta de 2007, del que se percibe que tiene un gran potencial para aumentar la armonización entre sus miembros. Pero, al mismo tiempo, las evaluaciones indican claramente que, como en otras áreas, **el liderazgo, la iniciativa y el apoyo de los países socios anfitriones son factores importantes**, y a menudo imprescindibles, para progresar.

Si se observa el contenido de los Planes Anuales de la Cooperación Aragonesa 2005 y 2006, podemos constatar que el bagaje conceptual y la argumentación esgrimida en estos dos documentos de planificación de la cooperación aragonesa quedó impregnada de este tipo de planteamientos. Pero, si bien es cierto que tanto en el Plan Director 2004–2007 como en los Planes Anuales se deja expresado de modo narrativo el peso de esta Declaración, no menos cierto es que aún no disponemos de un cuerpo de indicadores armonizados y compartidos por todos los actores de la cooperación aragonesa, como se ha señalado en otras partes de este informe de evaluación.

4.2.- La cooperación española

Desde el año 2004 la cooperación al desarrollo ha vuelto a adquirir una **relevancia creciente debido al grado de compromiso del Gobierno de España**. Los principios y prioridades de la política de cooperación internacional están de nuevo presentes en el conjunto de la acción exterior de España y ello se pone de manifiesto en el notable incremento de la AOD española. Desde el 0,25% de la Renta Nacional Básica de 2004, se ha ido evolucionando al 0,35% en 2006, y en el 2007 se llegó a un porcentaje cercano al 0,42%³¹. En esos

³⁰ Wood, B, Kabell, D, Sagasti, F, Muwanga, N, *Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París*, Copenhague, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, 2008. Disponible en www.oecd.org

³¹ No hacemos referencia a los efectos que la actual crisis económica pueda producir en el crecimiento de estos porcentajes, al circunscribirse este informe de evaluación al periodo 2004-2007.

años, dentro de los países pertenecientes al CAD, España ha pasado de la posición 14ª a la 9ª.

Al reconocimiento de este esfuerzo hay que añadir la implementación y puesta en activo por parte de la cooperación española de la estrategia de **canjes de deuda por desarrollo**, con atención especial al sector educativo, pero también a los sectores salud, medio ambiente e infraestructuras. En 2004–2007 el Gobierno español firmó acuerdos de este tipo por más de 500 millones de dólares (300 en América Latina y 200 en África subsahariana).

De otra parte hemos de señalar que la Declaración del Milenio, firmada por más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000, constituye uno de los referentes principales y que más ha marcado la trayectoria de la cooperación española durante el periodo de vigencia del Plan Director aragonés 2004–2007. Fue la primera vez que la comunidad internacional fijó objetivos y metas de desarrollo y señaló un plazo para poder alcanzarlos. Estos objetivos (ODM) son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Si bien es cierto que durante este periodo de tiempo se alcanzaron buenos niveles de consenso respecto a la gestión, incluyendo la planificación y evaluación, no menos cierto es que **se mantiene y aflora con insistencia la falta de claridad en cuanto al enfoque de la ayuda**. Según las conclusiones que se derivan de la evaluación de la Declaración de París, en la cooperación al desarrollo se transita por caminos que van desde el impulso a los “marcos de resultados” y los “modelos lógicos” hasta la **constatación de la asimetría de poderes que se observa en la cadena de la ayuda**, en los procesos de rendición de cuentas y los procesos de aprendizaje y flexibilidad necesarios en el impulso de resultados a largo plazo. Es en este ámbito de debate conceptual y operativo (ya que ha afectado a la toma de decisiones) en el que se ha movido la cooperación al desarrollo española. La cooperación aragonesa también comparte este tipo de asimetría.

La expresión más clara de esta observación se sitúa en el **Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008**³². Si hacemos referencia a este documento clave para entender la evolución de la cooperación española

³² Puede consultarse en la web de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID): www.aecid.es

durante el cuatrienio objeto de este informe es porque en él se contiene un serio esfuerzo por incorporar al modo de hacer y a la cultura de gestión de la cooperación española los llamados “nuevos instrumentos”³³. Estos, aunque tienen una formulación en buen número de ocasiones imprecisa, sí aparecen como “**novedad**” respecto a las prácticas de cooperación realizadas en el pasado.

Esta nueva dimensión en el modo de hacer y los instrumentos empleados ha marcado de cerca la evolución de la cooperación española. El **Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008** así lo atestigua, al igual que los meritorios esfuerzos hechos desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través de los grupos técnicos de trabajo, abiertos a la participación tanto de técnicos de las ONGD como de profesionales de las Administraciones locales y autonómicas.

Los llamados nuevos instrumentos están, básicamente, orientados a **posibilitar un proceso de empoderamiento de los países socios respecto a la ayuda**, lo que obliga a realizar serios esfuerzos de **coordinación y diálogo entre los países donantes y los países socios**.

Esta dimensión de la acción ha sido especialmente asumida por los actores aragoneses de la cooperación, ya que no sólo desde la perspectiva de la formulación de los proyectos, sino también desde el itinerario que estos siguen para su realización, el dialogo ONGD – Administraciones Públicas ha sido continuo, no exento de disfunciones como se constata en los informes que la FAS ha realizado durante el periodo 2004–2007 sobre la **AOD en Aragón**.

El documento *Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report*, de mayo de 2006³⁴, también se hace eco de las **disfunciones en el dialogo interinstitucional**, para lo que recomienda que se abran horizontes temporales más amplios en los procesos de financiación de los proyectos. Es lo que en nuestro entorno y en un lenguaje coloquial hemos dado en llamar “contratos programas”, que permiten abrir escenarios temporales de ejecución de los proyectos de desarrollo más amplios. Se alude a esta cuestión por ser una de las observaciones que aparece de modo reiterativo en las recomendaciones realizadas en los informes de la FAS sobre la AOD en Aragón y que se tuvo en cuenta durante la elaboración del Plan Director 2008-2011. Así, en el capítulo que en ese segundo Plan Director se dedica a la calidad de la ayuda se recoge lo siguiente: “Los proyectos de carácter plurianual inciden de forma significativa en la calidad de la ayuda porque permiten construir procesos de desarrollo económico y social. El Plan Director propone el estudio tanto de las normas

³³ AECID, *La Ayuda Programática. Guía técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2008.

³⁴ Disponible en www.oecd.org

jurídicas aplicables a los mismos, como de los problemas que plantea su ejecución administrativa para facilitar la utilización de estos programas.”

Es evidente que en los últimos años se han producido una serie de cambios en las políticas de la mayoría de las agencias de desarrollo y también entre los actores institucionales y no institucionales. A ello ha contribuido de modo notable el mejor conocimiento de que se dispone de las necesidades locales y la mayor facilidad en el acceso a fuentes de información y a las comunicaciones, así como la transferencia de archivos³⁵. Pero el corto periodo de vida de Internet y el inmenso caudal de información al que nos ha permitido acceder también se expresa como una contradicción en la gestión de los ciclos de vida de los proyectos, ya que, salvo honrosas excepciones, aún no hemos incorporado las herramientas informáticas con la potencialidad instrumental que estas tienen. Es un reto para los próximos años.

Para que este modo de proceder fructifique es básico consolidar un clima de confianza que permita el diálogo entre actores. En este sentido hemos de resaltar como un valor añadido de la cooperación al desarrollo el meritorio esfuerzo que se viene haciendo por parte de todos los actores. No obstante, también hemos de constatar que el diálogo y colaboración con las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sigue siendo tímido y no suficientemente incardinado en la cultura de gestión de estas Oficinas. Ello en buena parte es debido a que ha sido durante el periodo 2004–2007 cuando se ha conocido un importante esfuerzo de la **AECID** por tejer una red de OTC suficiente y con estructuras mínimas sobre las que poder apoyar este diálogo entre actores de acá y de allá, no sólo en lo referido a la rendición de cuentas, sino también en cuanto al aporte a los procesos de supervisión e información sobre los proyectos llevados a cabo tanto desde la propia AECID como desde la cooperación descentralizada.

4.3.- La cooperación descentralizada

Cuando se habla de la cooperación descentralizada estamos hablando de un espacio de cooperación extraordinariamente complejo, heterogéneo en sus actores, diverso en las instituciones que la promueven, plural en las formas en las que se instrumenta e incluso en la manera de entender la cooperación con los países más empobrecidos.

El periodo 2004–2007 respecto a la cooperación descentralizada puede estar representando, en nuestra opinión, el momento de su incardinación real en el escenario de la cooperación al desarrollo española.

Tal y como se ha venido configurando la AOD en España, hemos de aceptar que la cooperación descentralizada consiste en aquellas actuaciones que tienen la consideración de AOD por parte del CAD y que están financiadas por

³⁵ Vid. AECID, *La Ayuda Programática* [...], *op.cit.*, págs. 12 y ss.

las Administraciones Públicas descentralizadas, entre las que se encuentran Comunidades Autónomas, agencias de desarrollo e instituciones dependientes de aquellas, así como Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Comarcas, Diputaciones Forales e Insulares³⁶.

Según datos que ofrecen los informes de seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) elaborados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), los aportes económicos se pueden observar en la siguiente tabla³⁷:

Año	CCAA	EELL	Total
2004	221,2	91,1	312,3
2005	266,2	118,8	385,0
2006	323,9	118,8	442,7
2007	383,9	s/d	

Si reparamos en la evolución histórica de la **AOD** descentralizada en España en el periodo 2005 – 2007³⁸ vemos que en esos años el total de la AOD bilateral ascendió a 973.327.037,15 euros. Por áreas geográficas, América Latina se lleva el 52,66% para dicho periodo. Por otro lado, el 69,26% se dedicó a países considerados prioritarios en el Plan Director de la Cooperación Española; el 14,26% a países de atención especial y el 4,92% a países preferentes.

En relación con el cumplimiento del “compromiso de 20/20”³⁹, podemos señalar que la **evolución de la AOD descentralizada** nos ofrece cifras esperanzadoras al haber cumplido desde 2005 a 2007 los porcentajes de modo suficiente:

%	2005	2006	2007
Sectores sociales básicos	27,9%	26,4%	29,8%

³⁶ Vid. Gómez Gil, Carlos, “Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales”, *Cuadernos Bakeaz*, 89 (2008), págs. 3 y ss.

³⁷ Los datos de la tabla se ofrecen en millones de euros.

³⁸ Fuente de referencia: documento elaborado por la DGPOLDE para el Primer Encuentro de Comunidades Autónomas sobre Cooperación al Desarrollo en Zaragoza en julio de 2008. Ha de advertirse que todos los datos utilizados procedentes de ese documento dejan fuera el año 2004, puesto que el Plan Director de la Cooperación Española que se analiza en ese documento es el del período 2005-2008.

³⁹ El llamado “compromiso 20/20” nos remite a la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague (1995): en ella se emplazó a los países donantes a asignar un promedio del 20% de la AOD a la satisfacción de las necesidades sociales básicas; como contrapartida los países en desarrollo deben destinar el 20% de sus presupuestos a los mismos fines.

Esta evolución para todo el período 2005–2007 se sitúa en el 28,1% y en él el peso de la cooperación descentralizada asciende al 48,53%.

En el caso aragonés y siguiendo la misma fuente de información antes citada⁴⁰ la **evolución porcentual para dicho periodo** es la que sigue:

Aragón	2005	2006	2007
Sectores sociales básicos	38,5%	38,1%	37,3%
<hr/>			
Periodo 2005–200737,9%		

Este porcentaje representa el quinto lugar⁴¹ entre las comunidades autónomas en el cumplimiento del compromiso del 20/20 y se sitúa casi 9 puntos porcentuales por encima de la media nacional (28,1%).

Los países que más ayuda han recibido de la cooperación realizada por las Comunidades Autónomas en 2005-2007 son: Perú, El Salvador, Bolivia, Marruecos y Guatemala, por ese orden.

Según la fuente aludida, Aragón presenta los siguientes datos con respecto a la **concentración territorial** de la AOD:

Periodo 2005–2007	% AOD
Nicaragua	10,4%
Bolivia	7,2%
El Salvador	7,1%
Honduras	6,6%
Guatemala	6,6%
TOTAL	37,9%

En cuanto a la **evolución de la AOD autonómica** según las cuantías económicas dedicadas y la canalización de esta ayuda a través de las ONGD, los datos que se pueden ofrecer⁴² con respecto a Aragón nos dicen que:

ARAGON	% ONGD	Cuantía
Programas / Proyectos	73,58%	16.171.911,95 €
Ayuda Humanitaria /Emergencia	89,55%	1.495.023,44 €
Educación al Desarrollo	88,36%	2.197.904,89 €

Por lo que a las Entidades Locales se refiere, según los datos que nos ofrece Carlos Gómez Gil⁴³, el 42,4% de la AOD de ciudades y municipios se dirige a

⁴⁰ Vid. *supra* nota 38.

⁴¹ Ha de indicarse que ese quinto puesto lo comparten Aragón y Baleares.

⁴² Vid. nota 38.

⁴³ Vid. art. cit., pág. 11.

sectores de prioridad social básica, lo que pone de relieve su mayor aportación a la lucha contra la pobreza y la satisfacción de necesidades sociales básicas.

A lo largo de los años de vigencia del Plan Director 2004–2007 el papel de las Corporaciones Locales en materia de cooperación descentralizada se ha ido afirmando. Las Corporaciones Locales son expertas en todos los sectores del desarrollo de la vida cotidiana y ello las sitúa como interlocutor privilegiado ante la ciudadanía. Estas han impulsado una cooperación al desarrollo, en muy diversas partes del mundo, que está dando magníficos resultados.

Esta es una de las razones que pueden ayudar a explicar por qué un tema tan sensible a la población como es el tema de la cooperación al desarrollo ha adquirido a lo largo de los últimos 25 años una gran importancia cuantitativa y cualitativa en la gestión de los asuntos locales. Cada vez más las Corporaciones Locales disponen de presupuestos mayores y van ampliando y diversificando sus actividades, así como la red de actores implicados tanto en las propias localidades como donde actúan. Las actuaciones llevadas a cabo desde la cooperación descentralizada, sobre todo la de tipo local, constituyen una asombrosa red de solidaridad que se extiende por los cinco continentes y evidencian que **su valor añadido reside en la prestación de una ayuda que responde mejor a las expectativas de la población**, ya que están más próximas a ésta que las que provienen de cualquier otra Administración. No puede haber una ayuda eficaz y viable sin tener en cuenta a los beneficiarios y sus necesidades.

No obstante, dentro de la llamada cooperación descentralizada, los Ayuntamientos son el punto débil de esta cadena de actores institucionales. La ausencia de una nueva **Ley Local**⁴⁴ que incluya estos temas de la cooperación como una realidad de servicio y gestión para las corporaciones locales hace que estas se enfrenten a una paradoja: su experiencia no se valora de modo suficiente, no es reconocida con el peso económico y cualitativo que tiene, y su papel, que es el más cercano a los ciudadanos, no siempre es bien comprendido.

La Carta Europea de la Autonomía local, en su artículo 10, reconoce el papel de las Corporaciones Locales en esta materia:

- Las Corporaciones Locales tienen derecho a cooperar.
- Las Corporaciones Locales tienen derecho a asociarse e integrarse en una asociación internacional, a proteger y promover sus intereses comunes.

⁴⁴ Haciéndonos eco de lo que muchos municipios han manifestado en el seno de los órganos de coordinación de los municipios españoles (FEMP y otras federaciones regionales), sería un paso cualitativo muy relevante el que en la futura regulación de la Ley de bases del régimen local se incluya la cooperación al desarrollo como uno de los servicios básicos a ofrecer al ciudadano, sobre todo, desde la perspectiva de la cooperación descentralizada.

- Las Corporaciones Locales pueden cooperar con las Corporaciones Locales de otros Estados.

En las iniciativas adoptadas por las Comunidades Autónomas en este ámbito (leyes autonómicas de cooperación) sí que se ha tenido en cuenta este papel de las Corporaciones Locales e incluso alguna de las Comunidades Autónomas ha ido más allá, puesto que en la legislación específica que en el ámbito local han aprobado sus respectivos parlamentos regionales ha incluido este ámbito de actuación como competencia también en el ámbito local.

A este respecto cabe recordar, por un lado, que Aragón, junto con Madrid, fue la segunda Comunidad Autónoma, que aprobó una Ley de cooperación; desde entonces ha realizado dos Planes Directores de la Cooperación Aragonesa: el primero relativo al período 2004-2007 y que es objeto de este informe de evaluación; y el segundo que fue aprobado el año pasado para el período 2008-2011. Y, por otro lado, que la mayor intensidad de actividad legislativa y planificadora de la cooperación descentralizada autonómica se llevó a cabo, precisamente, en los años 2003-2007: se aprobaron 10 Leyes autonómicas, 8 primeros Planes Directores y 3 segundos Planes Directores.

En contraposición con esta situación observada, hemos de señalar que la Comisión Europea ha mantenido una actitud muy ambigua con respecto al papel que deben desempeñar las Corporaciones Locales en su política de desarrollo: por un lado, para mantener buenas relaciones diplomáticas con los gobiernos de países terceros y, por otro, para acelerar el desembolso de sus fondos. Esta actitud está modificándose en los últimos años y podemos señalar el período 2006-2007 como el punto de evolución más positiva de esta actitud⁴⁵.

Para no obviar el importante papel de las Corporaciones Locales en la cooperación descentralizada señalamos que el presupuesto de las Entidades Locales destinado a cooperación en 2007 ascendió a 135.560.381 euros⁴⁶. Esta cifra se ha obtenido considerando la tendencia de crecimiento observada en las 172 entidades que aportaron sus datos en 2006 y 2007 –cuyos

⁴⁵ En el mes de abril de 2009 la Comisión Europea propició la celebración de una reunión en Bruselas en la que por primera vez se ha convocado de modo conjunto a las regiones y ciudades europeas en las que mayor importancia ha tenido en los últimos años el impulso de proyectos de desarrollo de agua y saneamiento. En dicha reunión, en la que estuvo presente el Ayuntamiento de Zaragoza, se pudo percibir el interés de la Comisión Europea por articular líneas de actuación que sumen el esfuerzo de la cooperación descentralizada. Se considera que la cooperación descentralizada local tiene un papel de interlocutor con las comunidades y pueblos de alto impacto, sobre todo para propiciar el acercamiento institucional y de la sociedad civil en la tarea de la buena gobernanza.

⁴⁶ Vid. FEMP, *La cooperación al desarrollo de las Entidades Locales. Informe 2007*, disponible en www.femp.es.

presupuestos de cooperación experimentaron un crecimiento interanual medio del 10,83%⁴⁷.

A modo de resumen, los datos que arrojan las Corporaciones Locales en cuanto a su aportación económica a la cooperación descentralizada en el periodo 2004–2007 los podemos observar en la siguiente tabla⁴⁸:

Año	Datos AYTOS.	Importe
2004	sin datos	sin datos
2005	353	117.601.719,99
2006	228	122.313.023,13
2007	305	135.560.381,72

Según los estudios anteriores, el crecimiento interanual medio para el período 2000-2005 fue del 5,35%, y entre los ejercicios 2005 y 2006 se situó en el 4,01%.

Según se afirma en el Informe 2006 que elaboró la FEMP, cabe apreciar la estabilidad de la cooperación local, cuyas cifras aparecen consolidadas tras el ciclo expansivo 1994-1997, prolongado de forma atenuada hasta 2000.

Sin embargo, el crecimiento sostenido entre 2000 y 2006 experimentó, de acuerdo con los datos aludidos en el informe de la FEMP de 2007, un salto significativo entre 2006 y 2007 hasta alcanzar el 10,83% (incremento interanual medio). A la vista de estos datos cabe preguntarse dónde se sitúa este avance.

A modo de respuesta, resulta oportuno analizar cómo se han comportado las entidades que informaron sobre sus presupuestos de cooperación al desarrollo en 2006 y 2007: Las 23 Entidades Locales cuyo presupuesto destinado a cooperación fue en 2007 igual o superior a 1 millón de euros experimentan en conjunto un avance del 12,39%. Estas 23 entidades suman 73.246.192 euros en 2007, cuando en 2006 aglutinaban 65.173.755 euros. Siete de ellas experimentan un crecimiento superior al 25%.

Es este grupo de las Entidades Locales con mayor aporte presupuestario para cooperación el que marca la tendencia de crecimiento, que resulta más atenuada para el resto: las 101 Entidades Locales con presupuesto en 2007 entre 100.000 euros y 1 millón de euros experimentaron un crecimiento medio del 8,51%; 49 Entidades Locales con un presupuesto de hasta 100.000 euros tuvieron un decrecimiento del 3,92% (no obstante, en este último tramo conviene apuntar que, si se prescinde de las 3 entidades locales que de forma excepcional no contaron con presupuesto de cooperación en 2007 pero sí lo

⁴⁷ La lectura de los informes de la FEMP evidencian que aún son pocos los municipios que disponen de información sistematizada sobre su actividad y gasto en materia de cooperación.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 6 y ss.

tenían en 2006, la evolución para este grupo se sitúa en un crecimiento del 6,51%)⁴⁹.

Por lo tanto, aunque un incremento significativo es general para todos los grupos —con independencia del volumen presupuestario que manejen— y se sitúa en torno al 8% para las 101 entidades locales de presupuestos intermedios, el **avance más acentuado se sitúa en el grupo de las entidades con mayor aporte presupuestario.**

Es arriesgado tratar de responder al porqué de este avance significativo. Tal vez el hecho de que 2007 fuera el último ejercicio presupuestario del mandato 2003-2007, para el cual diversas Corporaciones se habían propuesto elevar el porcentaje destinado a cooperación, pueda apuntar una posible respuesta. Asimismo es preciso indicar que también se observa que la cooperación al desarrollo empieza a tener un espacio relevante en la agenda política tanto de los partidos políticos como de las instituciones.

No obstante, futuros análisis permitirán valorar si este notable crecimiento inaugura una tendencia o supone un dato aislado en la evolución de los presupuestos de la cooperación local.

Por último, respecto a los presupuestos por habitante, a partir de la información de las Entidades Locales cooperantes que han consignado su presupuesto en 2007, los datos señalan lo siguiente:

- Para el conjunto de las Entidades Locales, el volumen de fondos por habitante fue de 2,37 euros (2,28 en 2006).
- Para los Ayuntamientos esta relación se sitúa en 4,09 euros (3,99 euros en 2006).
- Para las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares alcanza los 0,92 euros (0,88 euros en 2006).

Esta misma dimensión del análisis referido al esfuerzo hecho por las Comunidades Autónomas nos dice que en el año 2004 el gasto por habitante ascendió a:

Navarra	28,61 e/h
Castilla La Mancha	14,71
País Vasco	12,50
Baleares	8,51
Rioja	6,79
Asturias	6,33
Cantabria	6,14
Comunidad Valenciana	4,73
Aragón	4,67
Cataluña	4,60
Extremadura	4,52

⁴⁹ Esta información está entresacada del Informe de la FEMP (2007) citado anteriormente.

Andalucía	4,24
Madrid	3,00
Castilla y León	2,55
Canarias	2,34
Galicia	2,10
Murcia	2,03
Sin datos (Ceuta / Melilla)	

Pero si observáramos este listado desde el punto de vista de las cantidades de aportación en términos absolutos el orden sería diferente.

Los datos de que disponemos en el ámbito de la cooperación descentralizada llevada a cabo por las Entidades Locales (2007) nos dicen que se dedicaron algo más de 96.588.000,00 euros (presupuesto comprometido), cifra distribuida porcentualmente de la siguiente manera:

Programas/proyectos de cooperación	77,14%
Ayuda humanitaria / emergencia	7,96%
Sensibilización /educación al desarrollo	6,22%
Otros sectores	8,68%

La distribución geográfica de esta ayuda dibuja la siguiente situación:

Latinoamérica	60%
África subsahariana	15%
Oriente Medio – Magreb	10%
Sahara / Territorios Palestinos	7%
Asia – Pacífico	3%

4.4.- La sociedad civil y los ODM

En el año 2005 el amplio tejido asociativo que conforman las ONGD aparece volcado en un debate de modelación de su papel en la sociedad y en la búsqueda de respuestas a los interrogantes que la sociedad civil les viene planteando como espacio organizado. El primer informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD (2005) es una constatación de esta preocupación colectiva.

El tercer sector, que en la última década ha experimentado un importante crecimiento en el volumen de recursos gestionados, ha detectado la necesidad de encontrar la forma de mostrar y garantizar la existencia de una **gestión profesional, transparente y de calidad**, así como de **mejora continua y una buena administración de recursos públicos y privados**. Para lograrlo, un buen camino es la adopción de **sistemas de gestión de la calidad** adaptados a sus particularidades.

La búsqueda de la transparencia y la gestión de calidad aparecen como dos motivaciones que animan el debate entre las ONGD. La preocupación por

la transparencia y la calidad democrática de las decisiones adoptadas y de la gestión interna de las ONGD se observan como una evidencia de este esfuerzo colectivo. Buena prueba de ello es la excelente acogida de los estudios e informes realizados por la **Fundación Lealtad** sobre transparencia de las ONGD y la buena acogida del **procedimiento de calificación de la AECI** (2006).

Durante la celebración del **Encuentro de la Cooperación Española para el Desarrollo** en Madrid en el mes de octubre de 2007, auspiciado por la AECI, se buscó propiciar nuevas alianzas con la finalidad de reconstruir relaciones más equitativas entre el Sur y el Norte que permitiesen generar cambios estructurales necesarios para el desarrollo. **A lo largo del 2007** el tejido asociativo centró buena parte de su actividad en la atención y en el impulso de estregias multilaterales considerando que:

*La pobreza, el hambre, las desigualdades, la exclusión, el deterioro medioambiental son fenómenos globales que afectan a todo el planeta y que sólo pueden combatirse desde el compromiso y la voluntad política de todos los actores a nivel global. **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio** son un primer intento para avanzar de manera conjunta pero todavía es necesario trabajar para construir alianzas globales más amplias y de mayor calado.*⁵⁰

Ello se puede identificar en las siguientes afirmaciones y conclusiones surgidas en dicho Encuentro:

- El desarrollo es un proceso necesariamente vinculado a los valores, a la ciudadanía y a la garantía de derechos.
- La ciudadanía germina allí donde se abren espacios de participación política y social, y conlleva la capacidad de exigir derechos y de elegir el tipo de vida y de sociedad que se quiere conseguir.
- La plena ciudadanía de las mujeres es esencial para el logro de los derechos humanos, y el Estado de Derecho y las democracias son el mejor garante para el cumplimiento de los derechos de las mujeres.
- La dimensión cultural del desarrollo se traduce en el derecho de los pueblos a salvaguardar y reclamar su diversidad.
- El reto de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático debe ser un compromiso global. La relación de nuestras sociedades con el entorno natural tiene una importancia mayor de la considerada normalmente en términos de desarrollo.

Hay que tener en cuenta que en el momento de la celebración de dicho encuentro la **cooperación española** se encuentra con una oportunidad

⁵⁰ Vid. las conclusiones del Encuentro de la Cooperación Española para el Desarrollo en www.encuentrocooperacion.es

histórica, ya que nuestro país se empieza a situar entre los que mayor porcentaje de su riqueza dedican a promover el desarrollo global. Este buen momento se ve reflejado en las líneas directrices que vienen marcando la evolución de la cooperación española en estos momentos:

- Asociación con los países del Sur
- Coordinación entre todos los actores de la cooperación española
- Ejercicio y práctica del multilateralismo
- La búsqueda de la coherencia entre las diferentes políticas públicas con impacto sobre los países en desarrollo
- La modernización de nuestro sistema de cooperación
- La política de género y el fortalecimiento del empoderamiento de las mujeres como parte motor de la cooperación
- La sensibilización de la ciudadanía y la accesibilidad de los mensajes sobre la cooperación.

A modo de conclusión de este capítulo del informe podemos señalar que la cooperación descentralizada está ante el **reto de superar el efecto “matrioska”**. Estamos ante una cooperación que suma, mediante las aportaciones de muchas piezas independientes unas de otras, donde los fragmentos de las piezas no se complementan y sus necesidades tienen poco que ver unas con otras.

A la vista de las reflexiones y consideraciones hechas en los párrafos precedentes podemos señalar que la cooperación aragonesa durante el periodo 2004–2007 se puede reflejar en el DAFO aproximativo que se ofrece a continuación. Para su elaboración nos hemos basado en el análisis de contenidos de las fuentes de información secundaria que hemos consultado, así como en informes de resolución de convocatorias públicas de ayudas.

Puntos fuertes	Puntos débiles
Autonomía	Localismo
Apoyo	Dispersión
Solidaridad ciudadana	Escaso impacto
Asociacionismo	Reduccionismo
Diversidad	Calidad incipiente

La autonomía viene dada en la cooperación al desarrollo aragonesa porque esta tiene su propia capacidad de realizar acciones e impulsar proyectos y estrategias, como así lo reflejan los hechos. Se han elaborado el primer Plan Director y sus correspondientes Planes Anuales desde los correspondientes órganos de toma de decisiones y los órganos de participación (tanto la Comisión Autónoma como el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo).

El apoyo se observa en los diversos actos que se han ido realizando en nuestra sociedad sobre este tema, y en el buen nivel de receptividad y empatía tanto en los ciudadanos en general como en las organizaciones sociales y

cívicas que introducen en el objeto de sus preocupaciones y actividades los temas de la solidaridad, de la educación al desarrollo y el apoyo a los pueblos y comunidades más oprimidas. Como ya hemos señalado en otro apartado de este informe esta empatía colectiva no siempre está acompañada de una asistencia suficiente al importante número de actos que desde las ONGD aragonesas y desde las instituciones se realizan en pro de una mayor sensibilización y educación de la sociedad aragonesa en los temas de desarrollo.

La solidaridad ciudadana ha quedado reflejada de modo nítido en el alto impacto que han causado en la sociedad aragonesa los desastres naturales y los conflictos bélicos que han dado origen a movilizaciones y donaciones anónimas a las organizaciones no gubernamentales y a las instituciones para hacer envíos de ayuda en situaciones de emergencia humanitaria.

El asociacionismo que se ha visto florecer en los años de duración del Plan Director 2004–2007 refleja dos cuestiones de interés: por un lado, continúa el ciclo de la cooperación como un fenómeno social en emergencia, y, por otro lado, que para los jóvenes este ámbito de actividad se está convirtiendo en un yacimiento de empleo.

El tejido social y asociativo que se mueve y actúa en este ámbito en nuestra región tiene motivaciones ideológicas muy diversas y ello es también reflejo de **la diversidad de la sociedad aragonesa**.

Si hasta aquí hemos aludido a los puntos fuertes de la cooperación aragonesa durante 2004-2007, no podemos olvidar sus puntos débiles.

El localismo tanto en las actuaciones que se realizan aquí, como en las que se vienen llevando a cabo en los países del Sur. Hay una gran preferencia de las ONGD y colectivos de solidaridad para actuar en puntos muy concretos, quizás reflejando de modo subliminal que el amplio tejido de los municipios aragoneses hace que estos se inclinen por actuaciones muy focales y pegadas al terreno de lo concreto. Hay una mayor preocupación por llegar al punto concreto donde están las comunidades y enviarles de modo directo la ayuda.

Si algún rasgo identifica bien el universo de actuaciones de la cooperación aragonesa es la **gran dispersión de puntos de actuación**, lo que deviene en **una geografía muy abierta** que lleva, en numerosas ocasiones, a que el **impacto de las actuaciones sea pequeño o menor, en relación con el volumen de recursos económicos** dedicados.

Este punto débil de la cooperación al desarrollo aragonesa también ayuda a explicar el **reduccionismo** de sus actuaciones. A menudo se observa que la multicomplejidad de la cooperación al desarrollo tiende a ser obviada, al prevalecer la idea de que el proporcionar ayuda ya es algo “bueno”. A esta debilidad contribuye el hecho de que frecuentemente la planificación de los

proyectos se hace desde una perspectiva a corto plazo, mientras que viene demostrándose que el desarrollo necesita de espacios temporales amplios⁵¹.

La gestión de **calidad** es **incipiente**, al menos cuando se observa la relación entre los resultados obtenidos, los medios e instrumentos empleados y las estrategias que se han querido implementar al poner los proyectos en marcha. Las iniciativas de las Administraciones Públicas aragonesas pasan, mayoritariamente, por la gestión indirecta a través del tejido asociativo (ONGD y otras entidades) con escaso peso de la cooperación directa; y cuando ésta se da, es casi siempre bilateral.

⁵¹ Todos los proyectos que se aprueban en las convocatorias de las instituciones públicas aragonesas se sustentan en informes y trabajos previos de exploración y análisis sobre el terreno. Ahora bien, son escasas las ONGD que al presentarlos parten de instrumentos de planificación estratégica, local o más amplia, bien sea sectorial o bien transversal. Es ahora en el período que va desde 2007 a 2009 cuando las ONGD han empezado a dotarse de planes estratégicos que tratan de marcar tendencias en su modo de actuar. Ello está repercutiendo en el aumento de la calidad de los proyectos y en la corrección del reduccionismo al que nos referimos.

5.- Base legal y normativa.-

La cooperación al desarrollo aragonesa descansa sobre una sólida estructura legislativa y normativa. Esta ha ido renovándose y adaptándose a medida que se han dado pasos adelante en la incardinación de la cooperación al desarrollo entre los asuntos de interés para la ciudadanía aragonesa.

No disponemos de datos suficientemente fiables acerca de cuál es el nivel de aceptación de este tema por parte de la sociedad aragonesa, si bien a partir del grado de interés de los españoles podemos señalar que supera la media del 52% en el período que abarca este informe de evaluación⁵².

Cabe recordar aquí que Aragón fue la segunda de las Comunidades Autónomas en legislar en esta materia⁵³. Y es importante subrayar que la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo se aplica al conjunto de actuaciones, iniciativas y recursos que las diferentes entidades, organizaciones y Administraciones Públicas aragonesas ponen al servicio de los pueblos más desfavorecidos, con el fin de contribuir a su progreso humano, económico y social (art. 1.2). Tal y como se explicita en el artículo 2.6 de la citada Ley: “Los principios y criterios de la cooperación para el desarrollo señalados en la presente Ley vinculan a todas las políticas y actuaciones del Gobierno de Aragón e informan las de los entes locales de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias.”

Por todo ello y teniendo en cuenta la importancia que la Ley confiere a la coordinación y complementariedad entre todos los actores, públicos y privados, de la cooperación aragonesa⁵⁴, la elaboración del Plan Director 2004-2007 y de

⁵² Vid. el Barómetro de opinión llevado a cabo por el CIS en diciembre de 2007 sobre Cooperación Internacional (número de estudio 2.746), disponible en www.cis.es. Los datos desagregados de este tipo de estudio aplicados a Aragón han de tomarse con cierta cautela porque la “submuestra aplicable a Aragón” no es suficientemente representativa. Sí lo son los datos del estudio aplicados al conjunto de la ciudadanía española.

⁵³ En este punto hay que añadir que la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71.36, recoge entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la “cooperación para el desarrollo en expresión de la solidaridad de la sociedad aragonesa con los países y pueblos más desfavorecidos”.

⁵⁴ La coordinación y complementariedad entre las Administraciones Públicas y la acción de la sociedad civil aragonesa es uno de los criterios fijados por el artículo 2.5 de la Ley. Y para impulsar esa coordinación y complementariedad la Ley crea dos órganos colegiados: la Comisión Autonómica y el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo. El primero es un órgano de coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma que ejecuten gastos computables como cooperación para el desarrollo; el segundo se crea como órgano de consulta y asesoramiento en materia de solidaridad internacional y cooperación para el desarrollo, y en él cuentan con una especial participación ONGD y colectivos de solidaridad, pero también se hallan representadas las Administraciones Públicas aragonesas, agentes sociales, expertos y las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros aragonesas. Junto a todo ello, la Ley prevé la constitución de un Fondo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo con las aportaciones económicas de las Administraciones públicas aragonesas, ONGD, entidades que trabajan en este ámbito y otras aportaciones privadas.

los Planes Anuales se llevó a cabo utilizando una metodología participativa que garantizase que todos los intereses y la experiencia acumulada de todos los actores quedasen reflejados en esos documentos y que, al mismo tiempo, la planificación fuese considerada por los diversos actores de la cooperación aragonesa como propia.

Hay que indicar que en el artículo 4.4 de la Ley se alude a la evaluación de los instrumentos de planificación de la cooperación para el desarrollo aragonesa y tanto el Plan Director 2004-2007 como los correspondientes Planes Anuales dedicaron uno de sus capítulos al seguimiento y la evaluación. En ese marco hay que situar este informe de evaluación.

El citado Plan Director prevé la implantación de un sistema de información común de ámbito autonómico, que permita la aportación por parte de todos los socios de los datos pertinentes para llevar a cabo una evaluación de los resultados y del impacto del Plan. Para ello el Plan Anual 2004 consideró conveniente aprovechar el cauce de elaboración de la Memoria de las actuaciones de los miembros del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo. Con ello se perseguía, por una parte, garantizar una optimización de los recursos y una mayor eficiencia; por otra parte, vincular la tarea de la evaluación del Plan con el órgano en el que están representados todos los socios aragoneses de la cooperación para el desarrollo; y, por último, facilitar el cumplimiento de las funciones del Consejo, especialmente la de “velar por la optimización de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, impulsando el uso de instrumentos innovadores de valoración, seguimiento y evaluación de programas y proyectos” (art. 2.j del Reglamento, aprobado por Decreto 11/2002, de 22 de enero, del Gobierno de Aragón).

En los Planes Anuales 2006 y 2007 se explicaba que la cooperación aragonesa estaba atenta a las actuaciones emprendidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para impulsar una reforma global del sistema de información de la Cooperación Española encaminada a mejorar la transparencia y la calidad estadística de los datos de nuestra cooperación y ofrecer a todos los agentes herramientas de análisis que apoyen los procesos de planificación y seguimiento de la ayuda. Uno de los objetivos del Ministerio era poner en marcha una nueva base de datos común para todos los agentes de la Cooperación Española. Por ello, se consideró conveniente esperar el término de esas actuaciones para ultimar la labor prevista en los Planes de la cooperación aragonesa: la creación de un sistema de información común que permita a todos los socios de la cooperación aragonesa la introducción de los datos que les conciernan para adecuarse al sistema de información y al modelo de evaluación común.⁵⁵

⁵⁵ En consecuencia, para la elaboración de este informe de evaluación se han utilizado las Memorias del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo.

Por otro lado, es necesario recordar que los ejes de acción preferente para la cooperación aragonesa se hayan definidos en el artículo 7 de la Ley; allí se establecen dos ejes de prioridades para esa política: geográficas y sectoriales. Esas prioridades se concretaron en el Plan Director y en los Planes Anuales y fueron complementadas por unas prioridades horizontales de conformidad con el Plan Director de la Cooperación Española.

Las prioridades sectoriales previstas legalmente son ocho, lo que dibuja un amplio abanico sectorial de intervención. Ello ha contribuido, en ocasiones, a la dispersión sectorial de la ayuda aragonesa, a pesar de que en los Planes Anuales se observan intentos de reducir esa amplitud, alcanzando una verdadera priorización, de acuerdo con las recomendaciones del CAD y de distintas instancias internacionales para maximizar el impacto de la ayuda. Hay que subrayar que la concreción de las prioridades recogida en los sucesivos planes se consensuó con todos los actores, públicos y privados, de la cooperación aragonesa, ya de forma previa a que los planes se presentasen formalmente a la Comisión Autonómica de Cooperación al Desarrollo⁵⁶ y se sometiesen al informe previo del Consejo Aragonés de Cooperación al Desarrollo.

Asimismo, la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, contempla en su artículo 5 una serie de instrumentos:

1. Ayudas que contribuyan a satisfacer las necesidades básicas.
2. Ayudas dirigidas a programas que incidan en el desarrollo económico y social de los pueblos.
3. Ayudas de emergencia y humanitaria
4. Programas de educación y sensibilización
5. Ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo
6. Ayudas a la formación de cooperantes y voluntarios aragoneses que colaboren en programas de desarrollo.

Respecto a los créditos a destinar a la cooperación, debemos señalar que el Plan Director 2004-2007 preveía que durante su período de vigencia el Ayuntamiento de Zaragoza y las Diputaciones Provinciales, partiendo de su presupuesto destinado a la cooperación para el desarrollo en el 2003, estimaban un incremento anual, como mínimo, del IPC; y que el Gobierno de Aragón, partiendo de su presupuesto destinado a la cooperación para el desarrollo en el año 2003, estimaba un incremento anual del 5%. En 2004 tanto el Gobierno de Aragón, como el Ayuntamiento de Zaragoza y las Diputaciones Provinciales aragonesas incrementaron los recursos económicos destinados a la cooperación para el desarrollo, superando el umbral mínimo recogido en el Plan Director. Pero es en 2006 y 2007 cuando se observan importantes incrementos presupuestarios tanto en el Gobierno de Aragón como en el Ayuntamiento de Zaragoza: el primero incrementó los fondos destinados en las

⁵⁶ Conviene recordar que el Reglamento de la Comisión Autonómica se aprobó por Decreto 12/2002, de 22 de enero, del Gobierno de Aragón.

Leyes presupuestarias correspondientes hasta un 20%; el segundo, entre un 12 y un 17%.⁵⁷

Con respecto al Gobierno de Aragón merece mención especial la aprobación del Decreto 164/2004, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento jurídico de las ayudas y de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones en materia de cooperación para el desarrollo, pues puede considerarse como un salto cualitativo en la maduración de la estructura normativa sobre la que descansa la cooperación aragonesa. Ello se explica por dos razones: la primera porque este Decreto desarrollaba los preceptos de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre y adaptaba la normativa reguladora de la cooperación del Gobierno de Aragón a la normativa básica de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; la segunda, porque en ese momento, tras 10 años de cooperación aragonesa, la experiencia acumulada aconsejaba hacer algunas adaptaciones en el Reglamento.

En cuanto a las otras Administraciones Públicas aragonesas hay que decir que las convocatorias anuales de subvenciones suelen contener las propias bases reguladoras y atender a lo acordado en el Plan Director y en los correspondientes Planes Anuales.

⁵⁷ Tanto el Gobierno de Aragón como el Ayuntamiento de Zaragoza reflejaron en los Planes Anuales la distribución de los recursos económicos previstos entre los diferentes tipos de ayuda. En el caso del Gobierno de Aragón los porcentajes fijados fueron los siguientes:

Prioridades Sectoriales	2.004	2.005	2.006	2.007
Necesidades básicas	30	30	30	30
Proyectos desarrollo	50	50	40	40
Ayuda humanitaria y de Emergencia	10	10	10	10
Resto ayuda / Sensibilización	10	10	20	20

6.- Estrategias, actividad y procesos

Para mejor comprender las estrategias, actividad y procesos seguidos en la implementación del Plan Director 2004-2007 vamos a recordar a continuación los principios, objetivos y criterios fijados por la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo, y sobre los que aquel se formuló.

Los principios en los que se basa la cooperación aragonesa según lo previsto en el artículo 2.3 de la Ley 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 superadora de todo tipo de conflictos.

El Plan Director 2004-2007 marca como prioridades geográficas: Latinoamérica⁵⁸, África Subsahariana y Magreb, en donde se hallan los campos de refugiados saharauis⁵⁹. Además, de acuerdo con el Plan Director, el Plan Anual 2004 señaló Palestina, junto a los campamentos de refugiados saharauis en Argelia, como área geográficas prioritarias, conforme al espíritu manifestado por las Cortes de Aragón y al interés demostrado por los socios de la cooperación aragonesa durante el proceso de elaboración del citado documento en cuanto al deterioro de la situación palestina⁶⁰; así, Palestina siguió considerándose área prioritaria en los siguientes Planes Anuales del periodo.

Esas prioridades geográficas se concretaron en los Planes Anuales. Y además es preciso señalar que, de acuerdo con lo legalmente previsto, junto a las prioridades geográficas, en la valoración de proyectos por parte del Gobierno de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza se ha tenido en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuyos datos publica Naciones Unidas con carácter anual.

Para fijar las prioridades geográficas el Plan Director 2004–2007 tuvo en cuenta no sólo la experiencia acumulada y los sólidos puntos de referencia existentes desde los inicios de la cooperación aragonesa para el desarrollo en determinadas zonas y países, sino también la procedencia de la mayor parte de la inmigración. Pero además, esas prioridades han estado orientadas a maximizar el impacto de la ayuda, de tal modo que podemos observar que a lo largo del periodo de vigencia del primer Plan Director ha aumentado la concentración de la ayuda destinada a estas zonas geográficas.

⁵⁸ Hay que recordar que el CAD ha reconocido que España disfruta de ventajas comparativas en relación a otros donantes por el idioma común y por la existencia de fuertes vínculos culturales e históricos.

⁵⁹ La inclusión de los campos de refugiados saharauis responde a una resolución que aprobaron las Cortes de Aragón en marzo del 2002 (Proposición no de Ley nº 32/02), en la que se instaba al Gobierno de Aragón a: "Incluir el Sahara en el Plan Director cuatrienal contemplado en la Ley 10/2000 de 27 de diciembre (...) como prioridad geográfica de actuación a fin de garantizar la realización de infraestructuras que mejoren las condiciones de vida en los campamentos de refugiados",

⁶⁰ Similar resolución que la anterior se aprobó en las Cortes de Aragón en octubre de 2002 en la que se instaba al Gobierno de Aragón a: "Consolidar la presencia aragonesa en las zonas en que se han apoyado expresamente procesos de consolidación de los derechos humanos, República Árabe Saharaui Democrática, Palestina, etcétera."

6.1.- Estrategias

Las estrategias impulsadas por la cooperación aragonesa se asientan sobre una serie de elementos de análisis que el Plan Director considera criterios básicos:

- **El desarrollo humano es un proceso complejo y multidimensional**

El verdadero desarrollo, siguiendo las consideraciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), implica la consecución de unas metas que atañen a diversos ámbitos: económico, social, político, cultural y medioambiental. Ello supone, entre otras cuestiones, la aceptación de la diversidad cultural, la defensa de los derechos humanos y la apuesta por la gobernanza democrática, la promoción de la justicia y la lucha contra la pobreza.

Se hace necesario el impulso de un tipo de desarrollo endógeno y no dependiente; es decir, el empoderamiento de los socios receptores de la ayuda y el respeto por su propio modelo de desarrollo.

- **Es necesario adoptar la “estrategia de asociación” diseñada por el CAD.**

Como ya se ha explicado con anterioridad, la estrategia de asociación ha de estar basada en la confianza, lo que obliga a un diálogo, entre actores, permanente. Los socios externos han de ayudar a los socios locales a reforzar sus capacidades para lograr un desarrollo sostenible.

Esta estrategia de asociación/apropiación se torna débil si no es multilateral, incluyendo a todos los actores, de tal modo que se establezcan entre ellos relaciones horizontales en las que cada actor pueda cumplir un rol, complementario de los roles de los otros actores.

Por ello el Plan Director recoge que aquellas actuaciones en las que se haya adoptado esta estrategia de asociación o trabajo en red han de ser priorizadas en la valoración técnica de los proyectos y programas.

- **Es indispensable una planificación orientada a la consecución de resultados**

Este criterio se sustenta en lo establecido en la Ley aragonesa de cooperación al desarrollo, cuando en su artículo 2.5.c) se establece como uno de los criterios fundamentales: “la eficacia de la planificación, ejecución y evaluación de políticas y proyectos de cooperación”. En este sentido podemos señalar que el primer Plan Director de la Cooperación Aragonesa ha asumido como propias las grandes metas fijadas por la comunidad internacional en las diversas cumbres y conferencias celebradas, metas

que pueden agruparse en cuatro ámbitos: bienestar económico, desarrollo social, medio ambiente y democracia.

- **Se aprovecharán la experiencia de la Comunidad Autónoma y sus ventajas comparativas**

Se alude en el primer Plan Director a las potencialidades que deben guiar a la cooperación aragonesa, expresadas en una serie de ventajas comparativas y en la experiencia acumulada. Se refiere el Plan Director, entre otras cuestiones, a la situación geográfica de Aragón con un papel de centralidad subregional en el sur de Europa; a la existencia de una gran ciudad con una importante capacidad de atracción, expresión del nuevo papel, en el desarrollo, de las grandes ciudades; a la experiencia en los procesos de descentralización comarcal; al desarrollo del sector primario; a la fortaleza de un tejido asociativo fuerte; y al impulso colectivo de una nueva cultura del agua en nuestra región.

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:

Plan Director 2004–2007	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 son 8, las cuales enlazan con 43 estrategias “operativas” de actuación.

Prioridades sectoriales	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 ⁶¹	7
Apoyo procesos de pacificación y reconstrucción tejido social.....	5
Educación y sensibilización sociedad aragonesa ⁶²	4

⁶¹ Esos grupos de población más vulnerables son: las mujeres con cargas familiares; los niños abandonados; los adolescentes en situación de riesgo; los desplazados y refugiados; los mayores; los discapacitados; y las minorías étnicas.

⁶² Hay que destacar los esfuerzos que se vienen haciendo desde el ámbito educativo y la FAS con el fin de incorporar a los currícula aragoneses los temas de la educación para el desarrollo.

Este amplio campo de estrategias a desarrollar y ejecutar puede explicar la crítica que en diversos momentos se produce en el seno de la cooperación aragonesa al desarrollo acerca de la dispersión, a pesar de los intentos llevados a cabo en los Planes Anuales por concretar los ámbitos sectoriales de actuación.

6.2.- Geografía de la actividad⁶³

Número de proyectos, por área geográfica.-

Área geográfica	Total	%
España	247	18,49
Europa	3	0,22
África Subsahariana	216	16,17
Magreb	49	3,67
América del Norte ⁶⁴	8	0,60
Centroamérica	383	28,67
América del Sur	287	21,48
Asia	112	8,38
Varias	31	2,32
Total	1.336	

Los datos porcentuales que ofrece la tabla son muy similares a los de organismos como la **AECID** o a los del conjunto de la cooperación descentralizada, tal y como se indica en el capítulo 4 de este informe de evaluación.

Respecto al alto número que representan los proyectos ejecutados en América no es ajeno el hecho de que hay una comunidad de intereses, más allá del de compartir un idioma común, cuestión esta ya señalada con anterioridad en este informe.

Podemos ver que Centroamérica es el área geográfica que aglutina un mayor número de proyectos, lo que se explica, en buena parte, por la existencia en la sociedad aragonesa de un alto nivel de empatía social con la vida colectiva de los países centroamericanos.

⁶³ Antes de dar a conocer los resultados de la explotación de datos, es preciso reconocer públicamente la inestimable colaboración del IAEST, Instituto Aragonés de Estadística, que nos ha facilitado la tarea de elaborar las tablas de datos y los cruces de los mismos que le han sido solicitados. Sin su colaboración y paciente trabajo no hubiera sido posible presentar esta visión del conjunto de la cooperación aragonesa en el periodo 2004–2007.

⁶⁴ Las ocho intervenciones corresponden a Méjico.

Número de proyectos por áreas y tipos de ayuda, 2004–2007.-

Áreas	Tipos de ayuda	1	2	3	4	5	6
España		0	2	176	23	12	0
Europa		2	0	0	0	0	1
África Subsahariana		143	63	0	0	1	9
Magreb		33	0	0	0	0	7
América del Norte		6	2	0	0	0	0
Centroamérica		213	149	1	1	2	14
América del Sur		153	121	0	3	0	6
Asia		74	20	0	0	0	17
Varios		1	3	6	0	2	9
Total		625	369	183	27	17	63

- 1.- Necesidades básicas
- 2.- Programas integrales
- 3.- Sensibilización y educación para el desarrollo
- 4.- Comercio justo
- 5.- Formación de cooperantes y voluntarios
- 6.- Ayuda humanitaria y de emergencia

La suma total de los proyectos así clasificados asciende a 1284⁶⁵. A ellos han de añadirse 52 actuaciones que, por su naturaleza, no han podido ser clasificadas dentro de alguno de los distintos tipos de ayuda especificados.

6.3.- Tipología de la ayuda

Número total de proyectos, según tipo de ayuda, 2004–2007.-

Tipo de ayuda	Total	%
Necesidades básicas	625	46,78
Programas integrales	369	27,62
Sensibilización y educación para el desarrollo	183	13,70
Iniciativas y redes de comercio justo	27	2,02
Formación de cooperantes y voluntarios	17	1,72
Ayuda humanitaria y de emergencia	63	4,77
Varios	52	3,89
Total	1.336	

⁶⁵ Este el número de proyectos en los que la información registrada nos ofrece la visión de tipos de actuaciones que se dibujan en la tabla.

Posición de la financiación, según tipo de ayuda.

	2004	2005	2006	2007	04/07
Necesidades básicas	2	1	2	2	2
Programas integrales	1	2	1	1	1
Sensibilización y educación para el desarrollo	4	5	3	4	4
Iniciativas y redes de comercio justo	5	6	5	5	6
Formación de cooperantes y voluntarios	7	7	7	7	7
Ayuda de emergencia y humanitaria	3	4	6	3	3
Varios	6	3	4	6	5

En el conjunto del período los programas integrales (en ocasiones sustentados en planes estratégicos de desarrollo local) y la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, educación, servicios sociales, etc.) ocupan respectivamente las posiciones primera y segunda si atendemos al esfuerzo económico de la cooperación aragonesa. Hay que tener en cuenta que bajo la etiqueta de “programas integrales” se incluyen las intervenciones multisectoriales, cuya cuantía económica suele ser elevada.

En el año 2006 se observan variaciones en la posición–peso económico de los proyectos gestionados desde la cooperación aragonesa, sobre todo en el caso de los proyectos referidos a las ayudas de emergencia y humanitaria. Esa variación se explica porque los importes económicos de aquella tienen una relación directa con las disponibilidades económicas del momento de la intervención de emergencia y de las capacidades de gestión, por parte de todos los actores de la cooperación que intervienen, de poner en marcha los dispositivos de respuesta rápida.

Es en los proyectos no clasificados (varios) en donde encontramos más variación en el peso económico de los proyectos aprobados desde la cooperación aragonesa, según los tipos de ayuda. Ello se debe a que bajo esa etiqueta se agrupan actividades heterogéneas que no tienen cabida en los otros tipos de ayuda.

6.4.- Cifras de gasto y financiación

Financiación pública + privada 2.004–2.007

Año	Importe
2.004	20.514.310,56
2.005	23.990.357,80
2.006	25.943.741,21
2.007	28.179.174,32
Total	98.627.583,19

Este importante volumen económico tiene la siguiente distribución porcentual: en 2004 se realizó un gasto que representa el 20,80% del total; en 2005, el 24,32%; en 2006, el 26,35 %; y en 2007, el 28,57 %. Estas variaciones porcentuales al alza son debidas al hecho de que la capacidad de las

instituciones públicas aragonesas ha experimentado un crecimiento a lo largo de estos cuatro años de vigencia del Plan Director.

Financiación, desglosada, por continentes

Continente	Pública	Privada	Total	%
Europa	3.813.641,91	2.374.733,21	6.188.375,12	6,27
África	13.871.861,80	9.907.205,60	23.779.067,40	24,11
América	34.207.441,34	25.705.922,06	59.913.363,40	60,75
Asia	3.792.599,97	2.474.724,99	6.267.324,96	6,35
Varios	1.797.407,01	682.044,32	2.479.452,31	2,52
Total	57.482.953,01	41.144.630,18	98.627.583,19	100

El total de las aportaciones públicas a la financiación de los proyectos representa el 58,28%, mientras que las aportaciones privadas señaladas en las memorias anuales de la cooperación aragonesa suponen algo más del 41%.

Financiación, según tipo de ayuda.-

Tipo de ayuda	Total	%
Necesidades básicas	41.089.007,82	41,66
Programas integrales	42.295.892,24	42,88
Sensibilización y educación para el desarrollo	4.904.619,61	4,97
Iniciativas y redes de comercio justo	877.429,03	0,89
Formación de cooperantes y voluntarios	125.852,22	0,13
Ayuda de emergencia y humanitaria	7.563.766,12	7,67
Varios	1.753.273,44	1,59
Total	98.627.583,19	

Total financiación, según áreas geográficas.-

Áreas	Pública	Privada	Total
España	3.761.122,67	2.341.364,28	6.102.587,15
Europa	46.389,04	33.668,93	80.057,97
África Subsahariana	11.922.373,00	9.507.762,94	21.430.135,94
Magreb	1.740.048,47	390.942,66	2.130.991,13
América del Norte	225.400,75	373.803,21	599.203,96
Centroamérica	19.555.675,41	14.149.154,78	33.704.830,19
América del Sur	14.378.365,18	10.979.089,90	25.375.455,08
Asia	3.792.599,97	2.474.724,99	6.267.324,96
Varios	1.876.407,99	912.418,49	2.788.826,48
Total			98.627.583,19

La suma de la financiación pública y privada en Centroamérica representa el 34,17% del total del período; y en América del Sur supone el 25,69% del total.

Por tanto, durante 2004 –2007 a esas dos áreas de América se ha dedicado el 59,86% de la financiación total.

África Subsahariana representa el 21,73 % de la inversión aragonesa en proyectos durante esos cuatro años; y España, el 6,18 % del gasto total.

América del Norte (Méjico) es el área geográfica donde menor peso tiene el esfuerzo económico de los proyectos de la cooperación aragonesa. En el caso de los proyectos realizados en Europa, básicamente en países del este europeo, el peso económico y el número de proyectos tienen menor incidencia, en buena parte porque no aparecen como prioridades geográficas y porque los IDH de referencia casi los excluyen de la normativa y de los criterios establecidos en el Plan Director.

6.5.- Tiempo y proyectos

Hemos considerado de interés conocer cuál es la duración de los proyectos,

Número de proyectos según tiempo de duración⁶⁶.-

Continente	1	2	3	4	5	6	7	8
Europa	25	57	119	7	0	1	0	
África	1	51	140	7	11	5	3	
América	1	81	446	27	56	14	0	
Asia	1	27	58	3	6	1	0	
Varios	0	1	15	0	1	0	0	
Sin datos								170
Total	28	217	778	44	74	21	3	170

Entre 7 y 12 meses de duración se hallan 778 proyectos, lo que representa el 58,23% del total. En América 446 proyectos han tenido esa duración, lo que supone el 38,38% del total.

El tiempo de gestión de 28 proyectos ha sido de menos de 1 mes; la mayoría de ellos son actuaciones relacionadas con la sensibilización y la educación para el desarrollo.

217 proyectos han tenido un período de ejecución no mayor a 6 meses (16,24%).

142 proyectos han tenido una duración superior a la anual: son o bien proyectos programados por fases o bien proyectos de tipo plurianual y que se sustentan en una planificación estratégica local. Pero sólo el 1,57 % de los proyectos tienen una duración superior a dos años.

⁶⁶ A continuación se explica el significado de los números: (1) menos de un mes de duración; (2) de 1 mes a 6 meses; (3) de 7 a 12 meses; (4) de 13 a 18 meses; (5) de 19 a 24 meses; (6) duración de más de 24 meses; (7) duración continuada, más de 2 años; (8) los datos registrados no son de buena fiabilidad.

6.6.- Cooperación público–privada

Consideramos que es significativo ofrecer la relación de la financiación pública y privada en el conjunto de la cooperación aragonesa.

Número de proyectos con financiación privada (ONGD y entidades), según tipo de ayuda

Tipo Ayuda	2004	2005	2006	2007	Total
Satisfacer necesidades básicas	55	83	123	102	363
Programas integrales	47	51	66	84	248
Sensibilización, información y educación para el desarrollo en Aragón	22	30	39	42	133
Ayudas a las iniciativas y redes de comercio justo	4	6	3	2	15
Formación de cooperantes y voluntarios aragoneses	5	4	3	2	14
Ayuda de emergencia y humanitaria	9	9	6	7	31
Varios	1	6	7	1	15
Total	143	189	247	240	819

El 61,3% de los proyectos llevados a cabo por la cooperación aragonesa son proyectos que cuentan con financiación propia de las ONGD y entidades aragonesas que trabajan en este ámbito. Es en la atención a las necesidades básicas y en los programas integrales donde se encuentra un mayor número de proyectos (611 proyectos, lo que casi supone el 74,60%). Y si atendemos al importe económico, es también 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 (20.595.189,99 euros sobre 22.742.613,78 euros de financiación privada total).

Número proyectos de cooperación pública⁶⁷, según tipo de ayuda

Tipo Ayuda	2004	2005	2006	2007	Total
Necesidades básicas	112	121	116	136	485
Programas integrales	75	68	61	95	299
Sensibilización	23	32	17	41	113
Comercio Justo	5	4	4	2	15
Formación cooperantes	3	2	0	1	6
AHE ⁶⁸	17	13	11	11	52
Varios	7	9	4	3	23
Total	242	249	213	289	993

El 74,33% de los proyectos llevados a cabo por la cooperación aragonesa son proyectos que cuentan con financiación pública. También es en la atención a las necesidades básicas y en los programas integrales donde se encuentra un mayor número de proyectos con financiación pública (784 proyectos, lo que

⁶⁷ Se entiende por proyectos de cooperación pública cuando estos tienen financiación pública aragonesa o financiación pública del país de destino o de alguna de las instituciones públicas de dicho país.

⁶⁸ Ayudas de emergencia y humanitaria.

casi supones el 79%). Y si atendemos al importe económico, es también en la satisfacción de necesidades básicas y en los programas integrales donde encontramos el mayor volumen de financiación pública (29.016.988,04 euros sobre 34.702.939,55 euros de financiación pública total).

Proyectos de cooperación pública, según continentes y tipo de ayuda.-

Tipo de ayuda	Europa	África	América	Asia	Varios
Necesidades básicas	2	136	303	44	0
Programas Integrales	2	48	237	10	2
Sensibilización	106	0	1	0	6
Comercio Justo	11	0	4	0	0
Formación cooperante	5	1	0	0	0
AHE	1	16	15	14	6
Varios	19	0	3	1	0
Total	146	201	563	69	14

El 56,69% de la totalidad de los proyectos de cooperación pública (993) se han localizado en América, y el 54,38% del total han sido dedicados en ese continente a la satisfacción de necesidades básicas y a programas integrales.

Es en Centroamérica, América del Sur y África Subsahariana, por este orden, donde se localiza el mayor número de proyectos con financiación pública.

Por otro lado y con respecto a España, es necesario señalar que es en la ciudad de Zaragoza donde se concentra la casi totalidad de los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo.

Número de proyectos y financiación de cooperación pública, por país⁶⁹, según tipo de ayuda

País	01	02	03	04	05	06	07	TOTAL	€
Angola	7	5						12	125.955,63
Argelia	25	2				2		29	927.555,11
Camerún	11	1						12	191.573,42
Chad	9	2			1			12	482.346,36
Costa de marfil	4	7						11	652.488,49
Guinea Ecuatorial	20	2						22	402.195,53
Malawi	4	3				2		9	266.808,05
Mali	4	4				1		9	325.322
Marruecos	5	5				3		13	875.915,50
R.d. congo	11							11	377.307,36

⁶⁹ Se ofrecen los datos de aquellos países en los que el número de proyectos realizados es más destacable.

País	01	02	03	04	05	06	07	TOTAL	€
Senegal	6	6						12	554.580,76
Bolivia	37	29				2		68	2.646.491,01
Colombia	11	10		1				22	612.811,30
Cuba	12	1					1	14	239.673,12
Ecuador	27	18		2		1		48	2.309.243,26
El Salvador	21	19		1		1		42	2.616.632,15
Guatemala	27	26				4		57	1.827.577,64
Honduras	25	21						46	2.134.946,75
Nicaragua	71	43	1					115	4.722.684,42
Perú	34	35				2		71	2.592.544,48
R. Dominicana	21	26				4		51	1.820.415,92
Palestina	16	2				1		19	720.971,02
India	19	4						23	347.112,01
España		2	106	11	5		18	142	2.561.900,86

Estos 24 países, exceptuando a España, representan en torno al 50% de los países destinatarios de la cooperación pública aragonesa.

Nicaragua, Bolivia, El Salvador, Perú, Ecuador, Honduras, Guatemala y República Dominicana concentran buena parte de los esfuerzos en número y en cuantía económica de los proyectos con financiación pública.

Como vemos, también en la mayoría de los países analizados la intervención se concentra en proyectos destinados a la satisfacción de necesidades básicas y en los denominados programas integrales.

Tras Latinoamérica, resultan destacables los fondos destinados a Magreb, Argelia (campamentos de refugiados saharauis) y Palestina.

En el caso de África destaca el número de proyectos gestionados en Guinea Ecuatorial, sobre todo de atención a necesidades básicas (20 de 22 en total), de una forma constante a lo largo del periodo de duración del Plan Director 2004 – 2007, lo que no tiene correspondencia con el crecimiento del PIB. No obstante, hay que señalar que en otros países africanos como Costa de Marfil, Senegal y Chad, en los que el número de proyectos es menor, la cuantía económica destinada es mayor. La República Democrática del Congo y Camerún destacan por el número de proyectos de satisfacción de necesidades básicas.

6.7.- Ayudas de emergencia y humanitaria

Las ayudas de emergencia y humanitaria fueron especialmente significativas en el período 2004-2007.

Proyectos de ayuda de emergencia y humanitaria, según áreas geográficas y años.-

Á. Geográfica	2004	2005	2006	2007	Total
España	0	0	0	0	0
Europa	0	0	0	1	1
África Subsahariana	1	3	2	3	9
Magreb	4	0	3	0	7
América del Norte	0	0	0	0	0
Centroamérica	6	6	0	2	14
América del Sur	0	0	2	4	6
Asia	5	5	5	2	17
Varios	3	3	1	2	9
Total	19	17	13	14	63

Asia y Centroamérica acumulan una buena parte de las ayudas de emergencia y humanitaria que se han gestionado por parte de la cooperación aragonesa durante el periodo del informe: suponen casi la mitad de todos los proyectos de ese tipo. La totalidad de las intervenciones en Asia han estado motivadas por desastres naturales, algunas de ellas vinculadas a los efectos del cambio climático. Algo similar ocurre en Centroamérica.

En África se ha intervenido en varias ocasiones para tratar de paliar los efectos de las hambrunas y de los conflictos locales o regionales, con población desplazada. La atención a los campos de refugiados ha sido una constante de interés para la cooperación aragonesa, bien a través de proyectos de ayuda humanitaria o bien a través de proyectos de satisfacción de necesidades básicas o proyectos de desarrollo integral.

Financiación de proyectos de ayuda humanitaria y de emergencia.-

Tipo financiación	2004	2005	2006	2007
Pública	1.905.349,51	1.008.536,92	403.719,38	1.532.302,45
Privada	492.392,71	314.621,99	92.402,00	1.823.504,16
Total	2.397.742,22	1.323.158,91	496.121,38	3.346.806,61

El importe total de las ayudas de emergencia y humanitaria durante 2004–2007 asciende a 7.563.829,12 euros, lo que representa un 7,67% del total de la ayuda al desarrollo destinada por la cooperación aragonesa.

La aportación pública en las ayudas de emergencia y humanitaria ascendió en el periodo del informe a un total de 4.849.908,26 euros, lo que representa un 64,12% del importe total destinado desde Aragón a este tipo de proyectos.

6.8.- Gasto por habitante.-

No es fácil afrontar esta dimensión de análisis, ya que la consistencia de la información registrada que hemos consultado no es del todo fuerte. Como ya

hemos apuntado en otro apartado de este informe, numerosas instituciones públicas aragonesas (sobre todo los pequeños municipios) hacen cooperación, pero no la registran o bien no la computan como tal.

Años	Euros / habitante ⁷⁰		Euros / habitante ⁷¹	
2.004	16,417	22,548	10,263	14,096
2.005	18,905	25,949	10,361	14,220
2.006	20,308	27,885	11,867	16,924
2.007	21,732	29,951	12,609	17,378

El gasto medio por habitante aragonés en materia de cooperación aragonesa crece osciladamente, destacando el gasto medio por habitante que se realiza en las zonas urbanas aragonesas y en la ciudad de Zaragoza. Es en los dos últimos años del periodo del informe donde se observa una tendencia al crecimiento del gasto medio por habitante aragonés, en materia de solidaridad y cooperación al desarrollo.

6.9.- Ayuda Oficial al Desarrollo en Aragón

Los datos que se reflejan en la primera parte de este capítulo del informe tienen como fuente de información los datos que ofrece la FAS en sus informes anuales sobre la AOD del período 2004-2007⁷².

La FAS viene haciendo esta labor desde hace varios años, para lo cual dispone de los datos que las diversas Administraciones Públicas aragonesas le suministran. El nivel de respuesta en la recogida de datos es variable en los diferentes informes anuales; de ahí que se observe que año a año, en lo que se refiere al periodo 2004–2007, estos informes han ido cambiando respecto a su calidad y consistencia: el contenido del informe y los criterios de selección de la información y su tratamiento han ido evolucionando de modo favorable.

No obstante, dado que los niveles de respuesta a las peticiones que realiza la FAS no son del todo satisfactorios, hemos de señalar que los datos que se ofrecen corresponden básicamente a los aportados por el Gobierno de Aragón, las tres Diputaciones Provinciales y los tres Ayuntamientos correspondientes a las capitales de provincia.

⁷⁰ El cálculo está hecho teniendo en cuenta el total de las aportaciones públicas + privadas de la cooperación aragonesa en el periodo de estudio, 2004 – 2007. En la segunda columna este porcentaje se representa sobre la población representada por 20 municipios aragoneses. El 73% de la población aragonesa vive en los 20 municipios que hay en Aragón que tienen más de 5.000 habitantes. De estos, 8 tienen entre 5.000 y 10.000 habitantes; 8 entre 10.001 y 20.000; 3 entre 20.001 y 35.000. Y sólo uno tiene una población de más de 500.000 habitantes. Este dato representa los euros / habitante en estos 20 municipios.

⁷¹ Representa el dato de euros por habitante sólo respecto a la financiación procedente de aportaciones públicas; en la primera de las columnas se reflejan los euros por habitante (total Aragón) y la segunda de las columnas representa los euros por habitante en los 20 municipios de más de 5.000 habitantes. Hay que llamar la atención de que los datos registrados de aportaciones públicas y/o privadas proceden en su casi totalidad de estos últimos municipios (los de más de 5.000 habitantes).

⁷² Esos informes pueden consultarse www.aragonsolidario.org.

En cuanto al nivel medio de no recogida de los datos solicitados en el cuestionario que se ha remitido por la FAS a las instituciones públicas, tiene un fallido de no cumplimentación que oscila entre el 7-12%. La medida de instituciones públicas que han remitido datos (no todos completos) oscila entre 36 y 50 instituciones públicas aragonesas. Al no estar la información suministrada expresada de la misma forma y tratada con los mismos criterios se hace francamente difícil ofrecer una visión de conjunto.

Año	Importe	%	Sensib.	%	Ayuda AHE	%	Proy. Desarrollo	%
2.004	7.729.916	0,16	419.046	5,42	644.679	8,34	6.666.191	86,24
2.005	8.060.951	0,16	743.408	9,22	608.372	7,55	6.709.171	83,23
2.006	9.459.380	0,17	935.736	9,89	387.103	4,09	8.136.542	86,02
2.007	12.525.991	0,20	1.025.406	8,19	1.476.305	11,76	10.024.280	80,05

El primer porcentaje (segunda columna) se ha calculado respecto al presupuesto ejecutado de las respectivas instituciones públicas a las que se refieren estos datos. El resto de los porcentajes responden al peso porcentual de las ayudas aprobadas y estimadas como AOD, agrupadas en tres tipos de actuaciones: sensibilización, ayuda humanitaria y de emergencia, y proyectos de desarrollo.

En la segunda de las tablas que ofrecemos al analizar la evolución de la AOD aragonesa se puede observar cuál es el peso porcentual de la ayuda que se considera computable como AOD.

Institución	2.004	2.005	2.006	2.007
Gob. Aragón	0,13	0,14	0,13	0,15
DPH	0,11	0,19	0,23	0,17
DPT	0,16	0,18	0,16	0,19
DPZ	0,47	0,45	0,54	0,53
Ayto. Huesca	0,26	0,27	0,29	0,24
Ayto. Teruel	SD	SD	0,33	0,38
Ayto. Zaragoza	0,34	0,34	0,36	0,49

A continuación se puede observar en la tabla siguiente el porcentaje de cada año en cada una de las entidades cuyos datos se han analizado en relación con la sensibilización.

Institución	2.004	2.005	2.006	2.007
Gob. Aragón	7	10,9	13,86	10,15
DPH	3	2,4	2,88	2,80
DPT	SD	5	SD	SD
DPZ	5,8	4,6	5,90	6,73
Ayto. Huesca	10	6,9	7,40	9,30
Ayto. Teruel	3,12	3	3,31	1,86
Ayto. Zaragoza	1,6	6	3,30	5,56

Los datos porcentuales referidos a la ayuda humanitaria y de emergencia han variado según se refleja en la tabla. No se dispone de datos referidos al Ayuntamiento de Huesca, debido a que este Ayuntamiento en el periodo al que hace referencia este informe no ha realizado ningún proyecto o acción

computable como ayuda humanitaria y de emergencia, según los datos que se han registrado en los informes consultados.

Institución	2.004	2.005	2.006	2.007
Gob. Aragón	8	4,9	3,78	10,05
DPH	SD	29,8	6,40	31,30
DPT	SD	38,3	SD	SD
DPZ	11,5	14,6	9,97	12,89
Ayto. Huesca	SD	SD	SD	SD
Ayto. Teruel	7,5	16	2,48	4,97
Ayto. Zaragoza	9	8,6	2,37	16,27

Por último señalamos los datos porcentuales de la AOD durante estos cuatro años en lo referido a las ayudas a proyectos de desarrollo económico y social. Bajo este epígrafe, en los Informes de la FAS, también se incluye la atención a las necesidades sociales básicas.

Institución	2.004	2.005	2.006	2.007
Gob. Aragón	85	83,4	82,35	79,80
DPH	97	67,7	90,72	65,90
DPT	SD	56,6	100	100
DPZ	81,9	80,8	84,12	80,37
Ayto. Huesca	90	88	92,60	90,70
Ayto. Teruel	89,38	80	94,21	93,17
Ayto. Zaragoza	89,30	73,9	94,32	78,17

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que la oscilación porcentual que se observa en las tablas precedentes, en el sentido de su evolución anual, no es creciente; en buena parte se debe al gran peso que tiene el modo en que evoluciona la demanda que reciben las Administraciones Públicas de Aragón. Como ya aludimos en otro apartado de este informe, las Administraciones Públicas aragonesas canalizan la mayor parte de las ayudas a través de las ONGD.

Hemos de indicar que en 2006 concentran 7 países de Latinoamérica el 53% del total de la AOD aragonesa; en 2007 son 6 los países latinoamericanos que concentran el 47,44% del total de la ayuda y en séptimo lugar aparece Senegal con el 3,65%. Como dato de interés podemos señalar que la ciudad de Zaragoza ocupa el tercer lugar entre las 10 grandes ciudades españolas en aportaciones a la cooperación al desarrollo.

Para finalizar este capítulo y poder observar las relaciones entre las estrategias seguidas por la cooperación aragonesa y las prioridades geográficas / país desarrolladas, vamos a ver cuál es la clasificación de los niveles de menos desarrollo, siguiendo los criterios establecidos por el PNUD en sus informes anuales sobre el Desarrollo Humano.

Los valores medios respecto al IDH de los Países Menos Adelantados (PMA), y de los Países en Desarrollo (PED) según los informes del PNUD para el periodo de vigencia del Plan Director, son como muestra la tabla siguiente:

	2003	2004	2005	2006 ⁷³
PMA	0,448	0,446	0,518	0,464
PED	0,655	0,663	0,694	0,679

A la vista de estos datos es conveniente reflejar algunos comentarios que se pueden sacar de los datos de que disponemos sobre el IDH de los países en los que hay una mayor presencia de la cooperación pública aragonesa. Para ello, previamente, ofrecemos los datos del IDH de los citados países, en el periodo de referencia 2004 – 2007:

País	2003	2004	2005	2006
Angola	0,363	0,381	0,445	0,439
Argelia	0,704	0,704	0,722	0,728
Camerún	0,499	0,501	0,497	0,506
Chad	0,376	0,379	0,341	0,368
Costa de Marfil	0,369	0,399	0,420	0,421
Guinea Ecuatorial	0,604	0,703	0,655	0,653
Malawi	0,387	0,388	0,404	0,338
Mali	0,337	0,326	0,333	0,380
Marruecos	0,606	0,620	0,631	0,640
R.D. Congo	0,363	0,365	0,385	0,520
Senegal	0,430	0,437	0,458	0,460
Bolivia	0,672	0,681	0,687	0,692
Colombia	0,779	0,773	0,785	0,790
Cuba	0,806	0,809	0,817	0,826
Ecuador	0,731	0,735	0,759	0,765
El Salvador	0,719	0,720	0,722	0,729
Guatemala	0,652	0,649	0,663	0,673
Honduras	0,667	0,672	0,667	0,683
Nicaragua	0,643	0,667	0,690	0,698
Perú	0,752	0,752	0,762	0,767
R. Dominicana	0,737	0,738	0,749	0,751
Palestina	0,731	0,726	0,729	0,736
India	0,590	0,595	0,602	0,611

⁷³ Hay que tener en cuenta que, dada la fecha de publicación del Informe anual del PNUD sobre el IDH, los Informes de referencia para el Plan Director 2004-2007 son los relativos a 2003, 2004, 2005 y 2006.

Se puede observar que, con respecto a los países situados en el continente africano, Argelia, en donde se ubican los campamentos de refugiados saharauis, se sitúa por encima de los valores medios dados para los países en desarrollo. Sin embargo, Marruecos se sitúa por debajo de los valores medios señalados para los países en desarrollo, aunque por encima de los de los países menos adelantados.

Con respecto a Latinoamérica, observamos que varios países superan los valores medios señalados para los países en desarrollo; y es preciso resaltar el caso de Cuba, que presenta los valores más elevados de todos los de los países latinoamericanos que figuran en la tabla durante todo el periodo.

Finalmente, también Palestina tiene un IDH que supera los valores medios de los países en desarrollo.

A este respecto hay recordar que en los procesos de estudio, valoración y resolución de las convocatorias de subvenciones de las Administraciones Públicas aragonesas se han de tener en cuenta no sólo el IDH, sino también las distintas prioridades geográficas concretadas en los Planes Anuales. Y precisamente esos países y ámbitos geográficos (campamentos de refugiados saharauis y Palestina) que presentan unos valores más elevados que la media de los países en desarrollo señalados vienen recogidos en los Planes Anuales correspondientes al período 2004-2007. Además, no debe olvidarse que en el caso de algunos países los valores del IDH a veces encubren grandes desigualdades entre territorios o colectivos; en esos casos la cooperación aragonesa tiende a centrar sus actuaciones en las zonas más desfavorecidas de esos países.

7.- Procesos de participación

En este capítulo vamos a hacernos eco del grado y la forma de implicación de los actores de la cooperación aragonesa, habida cuenta de que se dispone de dos espacios de participación creados por la Ley 10/2000, de 27 de diciembre: el **Consejo Aragonés** y la **Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo**. A ellos nos hemos referidos en páginas anteriores.

Para la realización de este informe hemos considerado oportuna la consulta participativa sobre las cuestiones que iban a ser objeto de atención. Por ello hemos convocado, expresamente, a las organizaciones sociales y entidades públicas que forman parte de estos dos órganos de participación, y hemos analizado una serie de notas y documentos internos de trabajo que han reflejado cuestiones referidas a la participación y la consulta. A todo ello nos vamos a referir a continuación.

7.1.- Órganos de participación

Hemos procedido al análisis de los contenidos de las actas de las diferentes reuniones de los dos órganos de participación antes aludidos. Podemos señalar, tras el análisis, que estos dos órganos de participación son testigos vivos de todos los temas sustanciales que han dado forma a la evolución durante estos cuatro años (2004–2007) de la cooperación aragonesa para el desarrollo. La lectura de estos documentos nos lleva a constatar que las funciones que se asignan a estos órganos de consulta y participación en la Ley y en los Decretos reguladores se han cumplido.

El **Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo** ha celebrado hasta la fecha 11 reuniones, incluida la primera, de constitución, celebrada el 30 de abril de 2002; creemos interesante señalar algunas de las cuestiones tratadas en ellas.

En la primera de las reuniones se tomó en consideración lo referido a la redacción del primer Plan Director y el proceso de trabajo a seguir. También se planteó el tema de la creación del Fondo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley aragonesa de cooperación. Este debate en el momento presente está inconcluso y no porque no se haya debatido en diversas reuniones tanto del Consejo como de la Comisión Autonómica, sino porque o bien el modelo presentado en el momento inicial del debate no acabó convenciendo a los diversos actores de la cooperación aragonesa implicados o bien porque las debilidades para su creación han superado a las ventajas. Es evidente que es un asunto que sigue sin resolverse⁷⁴.

⁷⁴ Hay que tener en cuenta que el debate referido al Fondo Aragonés de Cooperación no puede sustraerse a las debilidades y fortalezas que viene conociendo la cooperación aragonesa al desarrollo a las que ha aludido en el capítulo 4 de este informe.

En la sesión del mes de enero de 2003 se debate e informa favorablemente el primer Plan Director, pero hubo de ser ratificado en una reunión posterior debido a que, tras ser remitido por el Gobierno a las Cortes de Aragón, estas se disolvieron ante la celebración de elecciones autonómicas y municipales, y hubo de retomarse el proceso.

Asimismo, el Consejo se hace eco de los esfuerzos que se vienen haciendo para recoger datos registrados de la actividad de las entidades locales aragonesas en materia de sensibilización, educación y cooperación al desarrollo. Como ya se ha señalado en otra parte de este informe, los esfuerzos realizados y la colaboración del Instituto Aragonés de Estadística no dieron los frutos que hubiéramos deseado.

En la sesión del Consejo Aragonés de Cooperación celebrada el 4 de abril de 2005, además de dedicar una buena parte de la sesión a explicar la constitución de dos grupos de discusión preparatorios de la elaboración del Plan Anual 2005, se manifiesta por parte de los representantes de la FAS una cierta preocupación por la dispersión de actuaciones. Se informa de los resultados de la captación de información registrada de las actividades de cooperación llevadas a cabo por los municipios y comarcas aragonesas⁷⁵: Con datos ya tratados, 56 municipios correspondientes a 26 comarcas manifiestan que han dedicado aportaciones financieras a proyectos de cooperación; solo 33 municipios reconocen disponer de partidas presupuestarias específicas en materia de cooperación al desarrollo; 620 municipios aragoneses manifiestan no dedicar presupuesto a este ámbito de actividad⁷⁶. Esta debilidad de la cooperación aragonesa se ha mantenido de modo similar a lo largo de los años de vigencia del primer Plan Director.

En febrero de 2006 se informa favorablemente el Plan Anual 2006 y se acuerda incluir Colombia, dentro de las prioridades geográficas, como país de atención especial, en referencia a la defensa de los derechos humanos⁷⁷. Además se propone la creación del Comité Autonómico de Emergencias, que con posterioridad se puso en funcionamiento.

Es en la reunión del Consejo celebrada en el mes de noviembre de 2007 cuando se debate sobre los pasos a dar para la elaboración del segundo Plan Director (2008–2011) y se hace un primer debate sobre el papel que han de

⁷⁵ A partir de los datos facilitados por el IAEST se informa en el Consejo de las dificultades de la recogida de datos y de la escasa sistematización de las ayudas e iniciativas adoptadas por los municipios aragoneses.

⁷⁶ Probablemente estos datos variarían si el análisis se pudiera hacer respecto a la actividad cultural y educativa no formal hecha en los pequeños pueblos del territorio aragonés, donde, como ya hemos señalado en otra parte de este informe, a veces se hacen actividades de sensibilización, educación al desarrollo y de solidaridad, sin que se computen como cooperación al desarrollo.

⁷⁷ Esta iniciativa está vinculada al problema de los desplazados colombianos por efecto de la guerra interna que asola dicho país desde hace años.

cumplir los Planes Anuales. Y en las dos sesiones del Consejo celebradas en el 2008⁷⁸ se apuesta por incorporar, de modo concreto, recomendaciones sobre la evaluación y la gestión de calidad en el Plan Director de la Cooperación Aragonesa al Desarrollo 2008–2011.

Por lo que respecta a la **Comisión Autónoma de la Cooperación para el Desarrollo**, en el mes de abril de 2002 se celebró la reunión constituyente. En esta sesión, de modo paralelo a lo debatido en el Consejo, se toma en consideración iniciar los primeros pasos para constituir el Fondo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo y se adopta el acuerdo de solicitar al IAEST su colaboración para llevar a cabo una recogida de datos sobre el papel de las corporaciones locales aragonesas en esta materia.

En realidad, los temas tratados en las reuniones celebradas por este órgano durante el periodo de vigencia del primer Plan Director van en paralelo con lo tratado en las reuniones del Consejo⁷⁹.

Las renovaciones de las corporaciones locales en las elecciones de 2003 dieron pie a una renovación casi total de los miembros de la **Comisión Autónoma**.

En la sesión del mes de marzo del 2007 se debate sobre el 0,7 y su posible alcance e impacto en Aragón, al calor de la propuesta lanzada por las ONGD (en Aragón, a través de la FAS) para la suscripción del acuerdo sobre el Pacto Contra la Pobreza.

Sin embargo, por último, podemos señalar que el funcionamiento de ambos órganos de consulta y participación adolece de intensidad y de incardinación de sus actuaciones en el día a día de la vida de las instituciones públicas aragonesas. Haciéndonos eco de algunos comentarios recogidos en las reuniones comentadas de estos dos órganos, la disposición de un instrumento de comunicación más ágil, del tipo página web podría contribuir a agilizar la comunicación entre los miembros de ambos órganos, así como favorecer el intercambio de documentos e incluso la asistencia técnica **on line** que para los pequeños municipios aragoneses, que son la mayoría, representa una oportunidad.

7.2.- Consultas en el proceso de evaluación

Previamente a la realización de este informe de evaluación y con motivo de las consultas para la elaboración del Plan Director de la Cooperación Aragonesa

⁷⁸ Sesiones celebradas el 4 de febrero y el 15 de mayo de 2008.

⁷⁹ Podemos señalar que el orden del día de ambos órganos de consulta y participación es similar a lo largo de las 11 sesiones analizadas, si bien hay que señalar que es el Consejo quien tiene la función de informar, con carácter preceptivo y previamente a su aprobación por el Consejo de Gobierno de Aragón, el Plan Director y los Planes Anuales.

2008–2011, se realizó una sesión de consulta participativa a la que vamos aludir, porque en ella se hicieron algunas observaciones valorativas del papel jugado por el Plan Director 2004-2007. Vamos a señalar, pues, las fortalezas y debilidades respecto al primer Plan Director apuntadas en dicha sesión de trabajo participativa⁸⁰:

“En los Planes Anuales no se ha propiciado una verdadera priorización. El resultado de los mismos ha sido una suma de aportaciones. (...) Se observa en los mismos una gran dispersión de objetivos”

“A veces se detectan buenas iniciativas que quedan fuera porque las prioridades aprobadas así lo indican”

“Se ve la necesidad de apostar por proyectos de más largo alcance (temporal)”

“La implicación real de los municipios aragoneses sigue siendo escasa. (...) Se ha producido un escaso desarrollo de las alianzas entre entidades; en buen número de ocasiones esta dificultad es debido a los plazos exigidos para la ejecución de los proyectos”.

“No se ha llegado suficientemente a las Administraciones, especialmente, a las pequeñas y medianas, probablemente por deficiencias en la difusión y en la comunicación.”

“Se detectan carencias en lo referido a la evaluación; sobre todo en la evaluación del impacto de los proyectos aprobados”.

“Se han consensuado los objetivos y se tiene la opinión mayoritaria de que los objetivos del Plan Director se han cumplido”

“Se valora positivamente que se haya fijado como prioridad el tema de los derechos humanos”

“De modo mayoritario se entiende que las buenas relaciones entre los actores sociales e institucionales de la cooperación en Aragón es un valor potencial que hay que reforzar y sobre el que hay que apoyar los procesos de toma de decisiones. (...) Este consenso se ha convertido en una herramienta útil de trabajo tanto para las ONGD como para las instituciones”.

“Hay que reconocer que se han dado pasos importantes de mejora en la formulación y sistematización de los proyectos”.

“Por parte de las Administraciones Públicas no hay suficiente claridad y definición sobre el 0,7% y sobre los límites que este establece.(...) Se echa de menos no disponer de una directriz clara sobre este asunto”.

⁸⁰ Esa reunión consultiva se realizó el 8 de noviembre de 2007, con motivo del proceso de participación para la elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2008-2011. En dicha reunión se debatieron varias cuestiones que hacen alusión al Plan Director finalizado (2004–2007) a través de cuestiones como: ¿Qué consideráis que no ha funcionado, qué se podría mejorar? ¿Qué consideráis que ha funcionado, qué hemos hecho bien? La sesión fue realizada con la colaboración de la Dirección General de Participación Ciudadana y el acta puede ser consultada en la web del Gobierno de Aragón, dentro del apartado dedicado a la planificación de la cooperación aragonesa para el desarrollo.

“El exceso de atomización de proyectos, así como limitación temporal de los mismos (tiempo para la ejecución) están incidiendo en las dificultades para evaluar el impacto, entendiendo este como el cambio social que se ha producido en el territorio”.

Con posterioridad y dentro del proceso seguido para la realización de este informe de evaluación, se realizó una convocatoria de consulta a actores sociales e institucionales de la cooperación aragonesa el pasado 12 de diciembre de 2008. A esta sesión fueron convocados todos los miembros de la Comisión Autonómica y del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo. Además, se realizaron varias entrevistas a informantes cualificados⁸¹. A continuación procedemos a reflejar algunas de las opiniones surgidas de estas consultas.

Se han apuntado como **debilidades del primer Plan Director** las siguientes:

“Falta de iniciativa y escasa dinamización generada por la falta de tiempo de los actores de la cooperación”

“Desconexión de la cooperación aragonesa del nivel de decisiones políticas”

“Aparición de cierto nivel de desconfianza de la ciudadanía hacia las ONGD por los escándalos de falta de transparencia y de errores en la gestión de proyectos”

Se critica que los Planes Anuales se hagan en apariencia para cumplir una obligación.

Se observa “cierto nivel de descoordinación entre las organizaciones (ONGD) y las instituciones públicas”

Se alude a “un excesivo protagonismo de las memorias de actividad que se realizan anualmente, que se convierten prácticamente en evaluaciones del Plan, en vez de centrarse en la planificación anual real.”

Se observa con preocupación una crisis de captación de voluntariado, ya que su presencia en las ONGD está decayendo. También se observa con preocupación las dificultades que hay para captar profesionales que deseen colaborar en los proyectos.

“Se da poca visibilidad a las acciones de cooperación. Se nos conoce poco. (...) Hay escasa popularización del Plan Director. Es poco visible para la sociedad aragonesa”

“Falta una herramienta que permita difundir de forma rápida y precisa las acciones en los medios de comunicación”

“Se detecta carencia de profesionales de los medios sensibilizados y formados en estos temas. (...) El incremento de la presencia en los medios de comunicación es muy inferior al incremento de las

⁸¹ Se han realizado 7 entrevistas en profundidad con cuestionario abierto. Entre los entrevistados están responsables institucionales de los programas de cooperación aragonesa y responsables de ONGD aragonesas.

organizaciones, de las acciones llevadas a cabo y del esfuerzo económico que esto representa”.

“En el Plan Director y en los Planes Anuales se ha observado escasa conexión entre el nivel operativo de las acciones y el nivel estratégico. Se cita como causa de esta desconexión el hecho de que los diagnósticos previos que dan paso a la aprobación de los proyectos adolecen, en ocasiones, de ser poco concretos o poco rigurosos, sobre todo porque tienen una formulación con gran peso narrativo.”

“Hay un exceso de preocupación por el control de las justificaciones, la rendición de cuentas”

“La evaluación del compromiso se contempla en el primer Plan Director, pero no se ha llegado a cuantificar al no haberse formulado de modo concreto los indicadores que permitieran medir este compromiso”

“No se dispone de un canal fluido de comunicación con las pequeñas Administraciones Públicas aragonesas (...) Hay escasez de profesionales dentro de las Administraciones Públicas que se dediquen a los temas de cooperación al desarrollo”

“La coordinación institucional es escasa, salvo honrosas excepciones. (...) No se ha avanzado en la concentración de la ayuda, minorando la dispersión geográfica y sectorial de la misma (...) Se observa atomización y dispersión de las iniciativas por falta de coordinación”

Se han apuntado como **fortalezas del Plan Director 2004-2007** las siguientes:

“El primer Plan Director tiene un buen marco teórico y conceptual”

“Es muy relevante para el avance de la cooperación aragonesa el aumento del peso institucional de las iniciativas adoptadas”

“Se han producido avances en la relación de la sociedad civil con la Administración en esta materia; también en las relaciones entre las propias Administraciones. El sentimiento de protagonismo de todos los actores de la cooperación aragonesa es mayor.”

“A la hora de valorar los proyectos se ha salvado la discrecionalidad.” (...) Ha aumentado el trabajo en red, entre las ONGD y las Administraciones”.

“El fenómeno de la inmigración en Aragón ha contribuido favorablemente a una mejor sensibilización sobre los problemas de los países del Sur, sobre el fenómeno de la cooperación”

“Los Planes Anuales han facilitado la celebración de encuentros y han supuesto una motivación extra por el hecho de apostar por prioridades sectoriales monográficas (proyectos de agua).” (...) Esta forma de actuar, focal y monográficamente, ha permitido aflorar un empoderamiento de las ONGD por este modo de proceder y ello ha originado un aumento de proyectos que se están llevando a cabo de gran interés.”

“El primer Plan Director ha contribuido de modo positivo a sistematizar el **QUÉ, CÓMO, DÓNDE** de la cooperación aragonesa y ha permitido compartir reflexiones y aprendizajes entre los actores de la cooperación”

“Cuando se mejora y avanza en el reconocimiento y aceptación de los objetivos (primer Plan Director) y en la participación de todos los actores, aumenta la implicación de los mismos y mejora el grado de cumplimiento. (...) Hay un sentimiento generalizado entre los actores de que se ha producido un apropiación en el interior de las políticas de cooperación, del propio primer Plan Director”

“Se ha mejora el refuerzo de la idea de que esta es una tarea común, de todos los actores. Se observan buenos avances en mayor entendimiento, mayor participación, mayor compromiso, mayor diálogo entre actores”

“El proceso de gestión del Plan y de las prioridades y acciones englobadas en el mismo ha contribuido, favorablemente, a un debate interno en el seno de las ONGD e instituciones (ampliando el campo de enfoque, realizando planteamientos propositivos a compartir entre actores)”

“El primer Plan Director ha contribuido a mantener y dar mayor consistencia a la unidad dentro de la pluralidad de todos los actores de la cooperación”.

“Se estima que se ha dado un avance en la cooperación al desarrollo aragonesa ya que se considera que esta se ha incorporada a la agenda de la vida política de nuestra Comunidad.”

En cuanto a las **entrevistas en profundidad**, recogemos las siguientes notas sobre temas no reflejados en las anteriores observaciones:

- Sobre la **dispersión de la ayuda** aragonesa

“No podemos obviar que en la dispersión de la ayuda influye la atomización de actores de la cooperación aragonesa y el hecho de que se da una cierta individualización de las ONGD cuando plantean sus solicitudes a las instituciones; (...) estas han creado la normativa adoptando el criterio de considerar a las ONGD como interlocutores principales. (...)”

“La apuesta por una cooperación directa requiere un gran esfuerzo y el que se ha dedicado a ello no es tan importante como el dedicado a las relaciones y acuerdos con las ONGD (...) Era la tendencia del momento.”

- Sobre la **debilidad de los instrumentos** técnicos:

“El importante impacto de lo narrativo en el Plan Director y en buena parte de los proyectos hace que el seguimiento de los proyectos y la evaluación final de los mismos (informes finales) haya de ser cualitativa y con alto nivel de percepción subjetiva. (...) La producción de documentación que se ha producido es tan ingente en estos más de 15 años de cooperación aragonesa que, en estos momentos, es una tarea difícil evaluar todo el contenido (...) Disponemos de un buen bagaje documental para investigaciones realizadas en el entorno de la Universidad. (...) No ha habido disciplina en cuanto a la cumplimentación de las instrucciones que acompañan a los formularios de los proyectos o

en lo referido a la formulación (medible) de indicadores de resultados, esperados y obtenidos”

- **Sobre el contexto de la cooperación aragonesa:**

“No es fácil, con tantos municipios tan pequeños y tanta dispersión territorial, que aflore de modo sistemático y que se registre el amplio número de iniciativas que se realizan (...) Si no hay estructuras de gestión fuertes en lo referido a las actividades de cooperación, ello lleva a ser algo atractivo porque moviliza, pero de tipo menor en cuanto a la consistencia en el marco de la cosa pública. (...) Se mira mucho el estar atentos a las movilizaciones que las ONGD realizan o impulsan (...) Se observa cómo fluye la corriente y eso hace que se adopten decisiones de oportunidad política.”

- **Sobre el tejido asociativo de ONGD aragonesas:**

“La necesidad de crecer, de adquirir experiencia, de tener presencia en escenarios del Sur, hace que las ONGD, en ocasiones, superpongan sus acciones unas a otras, con lo que supone de despilfarro de recursos. (...) Un buen número de ONGD no sólo están ejerciendo su acción sobre comunidades distintas, sino que se originan en realidades muy diversas y sensibilizan a colectivos sociales cuyo sentimiento de pertenencia a su comunidad, sus objetivos, sus sueños de cambiar las condiciones de vida de su comunidad son diferentes, se formulan con inquietudes solidarias diferentes.”

8.- Conclusiones y recomendaciones

Presentamos a continuación las conclusiones extraídas del conjunto del informe de evaluación. Dada la información disponible, las conclusiones tratan de resaltar aquellas cuestiones y temas más candentes de cara a su posible inclusión en una agenda de mejoras y adaptaciones de la planificación aragonesa en materia de cooperación al desarrollo.

8.1.- Conclusiones

- El Plan Director 2004-2007 fue **uno de los primeros** que se aprobaron en la cooperación descentralizada española: Aragón fue una de las pioneras en materia de planificación y ahora se encuentra entre las pocas Comunidades Autónomas que ya cuentan con un segundo Plan Director. Este segundo Plan Director, para el periodo 2008-2011, ha tratado de reflejar en su formulación las **enseñanzas adquiridas** durante la implementación del Plan Director 2004-2007.
- Es destacable que ese primer Plan Director sitúa a la cooperación aragonesa en una **referencia a nivel estatal** tanto por su inclusión de los derechos humanos entre las prioridades horizontales y sectoriales, como por las posibilidades de sinergia entre actores que alberga: se trata de un Plan, no del Gobierno de Aragón, sino **de todos los actores** públicos y privados de la cooperación aragonesa. Así, este proceso planificador ha venido a intensificar el diálogo entre los actores de la cooperación aragonesa. A este respecto también ha de subrayarse el gran esfuerzo conjunto que todos los actores de la cooperación aragonesa han llevado a cabo para la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación, especialmente teniendo en cuenta el déficit de recursos humanos de algunos de ellos.
- En el periodo 2004-2007 la cooperación aragonesa ha experimentado un importante crecimiento, crecimiento que **no ha venido acompañado del correspondiente incremento de recursos humanos en las Administraciones Públicas aragonesas**. A pesar de ello se detectan altos y relativamente buenos niveles de ejecución.
- En el Plan Director 2004–2007 disponemos de un **buen marco teórico y conceptual**, que conecta bien con las grandes declaraciones sobre la materia, formuladas y aprobadas por las instituciones internacionales con motivo del impulso de estrategias de alcance global, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se concibió como un mecanismo óptimo para articular la cooperación aragonesa en sus cuatro años de vigencia partiendo de la experiencia acumulada por todos los actores implicados, y consideramos que ha cumplido el objetivo de aportar **una mayor racionalización** a las actuaciones que configuran la política aragonesa de cooperación para el desarrollo.

- Pero se observan algunas debilidades, explicables por el hecho de que estamos ante el primer instrumento de planificación del que se han dotado los actores de la cooperación aragonesa y, como ya hemos dicho, ante uno de los primeros planes directores de la cooperación descentralizada española; por tanto, supone el inicio de un proceso de aprendizaje. Así, en general, los documentos que permiten visualizar las líneas de la cooperación aragonesa, como el Plan Director 2004–2007, los Planes Anuales o las Memorias, contienen un exceso de discurso conceptual y una formulación de estrategias o prioridades difícilmente comparables, y no siempre se dispone de indicadores para medir las variaciones del desarrollo⁸².
- A pesar de los intentos llevados a cabo en los Planes Anuales por concretar los ámbitos sectoriales y geográficos de actuación, se observa una alta **dispersión de prioridades**. Si bien ello pone de manifiesto la riqueza y diversidad que encierra la cooperación aragonesa, la relación entre este amplio tejido de prioridades y las capacidades que tiene la cooperación aragonesa, estimada esta a partir de la suma de los esfuerzos económicos dispuestos y de los recursos humanos (profesionales, voluntarios, cooperantes), no es la adecuada. Los Planes Anuales carecen, en su formulación, de una adecuada priorización y cuentan con un excesivo relato de objetivos, poco operativos y alcanzables.
- Dentro de la focalización de un importante volumen de la cooperación aragonesa en regiones como Centroamérica, se observa una amplia dispersión de **microacciones**, 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. El inicio de intervenciones en espacios emergentes (a modo de ejemplo, podemos citar países del África Subsahariana) está acompañado de una importante dispersión de las micro-acciones. Estas emergen por el impulso de las ONGD y no siempre responden a estrategias de desarrollo local a medio o largo plazo; más bien atienden a necesidades concretas y se incardinan en la trayectoria seguida por la ONGD correspondiente en el propio terreno.
- También se observa un alto nivel de atomización de la acción de los actores de la cooperación sobre los mismos territorios, lo que puede implicar una excesiva competitividad entre actores. Este hecho es debido, en parte, a la debilidad que se observa en algunas cuestiones referidas a la coordinación de las acciones a promover y, de otra parte, porque la tendencia más implantada en la cooperación aragonesa descansa sobre una relación bilateral entre dos actores: por lo general,

⁸² Esta es una de las debilidades ya observadas por los actores de la cooperación aragonesa en el proceso que se inició para la elaboración del segundo Plan Director, de ahí que para el período 2008-2011 se prevé que se consensuará una estrategia de evaluación global de la cooperación aragonesa estableciendo los criterios, objetivos, indicadores y niveles de evaluación.

la Administración Pública que concede la subvención y la ONGD que ejecuta el proyecto. **Falta cooperación de actores sobre un mismo territorio**, y los proyectos que descansan sobre alianzas o redes de acuerdos entre actores de la cooperación que actúan en un mismo lugar son poco frecuentes. Ello, además, ha de ponerse en relación con un **crecimiento del tejido asociativo aragonés en este ámbito**, algo que refleja el dinamismo de la sociedad aragonesa, pero que impulsa una atomización que no es concordante con los objetivos señalados en el Plan Director ni en los Planes Anuales. Cabe pensar que todavía es pronto para detectar en la cooperación aragonesa el efecto de la “estrategia de asociación” impulsada por el Plan Director 2004-2007 y que el Plan Director 2008-2011 sigue promoviendo.

- El importante crecimiento de la cooperación aragonesa experimentado en estos años no implica un aumento de su **visibilidad**. Se observa que esta es escasa, siendo necesario indicar que cuando los medios se hacen eco de la cooperación aragonesa, salvo honrosas excepciones, lo hacen para resaltar los valores individuales del sujeto cooperante. El Plan Director, los Planes Anuales, así como las Memorias del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo y los diversos soportes de comunicación e información no han tenido una adecuada difusión. A ello ha de añadirse que la mayoría de las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo se concentran en la ciudad de Zaragoza.
- El Plan Director ha sido tomado como referencia por parte de algunas Administraciones aragonesas de modo tímido y empieza a formar parte de la **agenda política** en nuestra región. Se puede concluir que 2004–2007 es un tiempo de maduración de la cooperación aragonesa, con avances en la impregnación de la cultura de la cooperación al desarrollo en los órganos directivos públicos, de toma de decisiones. Sin embargo, se observa un alto nivel de disociación entre el volumen económico y de recursos humanos que moviliza la cooperación aragonesa y los medios de gestión de los que se han dotado las Administraciones Públicas aragonesas.
- Ahora bien, no podemos olvidar que se constata un alto nivel de **dificultad para la explotación adecuada de los datos**, ya que los **registros no tienen un buen nivel de homologación y armonización**. Esta característica se observa no sólo en las Administraciones Públicas aragonesas, sino también en las ONGD. Ello hace que buena parte de la información disponible sea escasamente medible.
- No obstante, se puede considerar que la cooperación aragonesa ha alcanzado **un buen nivel de eficacia**: la ayuda llega y está presente en un buen número de comunidades, aunque aún se observan carencias respecto a la supervisión de los proyectos una vez que la ayuda de la cooperación aragonesa ha finalizado y ello ha de ponerse en relación con la escasez de medios personales ya aludida.

- Por otro lado, el **grado de implicación de las Entidades Locales es débil**. Esta debilidad está asociada a las dificultades que se observan respecto a la gran atomización de Entidades Locales, la mayoría de tamaño pequeño o muy pequeño con recursos muy limitados, y a que en un buen número de ocasiones las iniciativas y las aportaciones económicas a proyectos de cooperación se hacen de modo ocasional y no siempre con continuidad o reflejo real y específico en los presupuestos anuales aprobados por cada Corporación municipal.
- En cuanto a **a la armonización de las convocatorias de subvenciones**, hay que reconocer que se han dado algunos pasos de mejora tanto con el funcionamiento de la Comisión Autonómica y del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, como con la aprobación de los instrumentos de planificación de la cooperación aragonesa. Sin embargo, siguen **observándose puntos débiles**. Un fuerte impulso de mejora podría venir dado por la próxima aprobación del Real Decreto sobre normas reguladoras de subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, siguiendo lo previsto en la Disposición Adicional 18ª de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

8.2.- Recomendaciones

Las recomendaciones que formulamos se presentan en varios epígrafes, con el fin de agrupar tanto la amplia variedad de las “recomendaciones recibidas” en los procesos de consulta, como aquellas que se derivan de los déficits observados en la elaboración de este informe de evaluación.

- **Órganos de participación y consulta**
 1. Incentivar el funcionamiento de los órganos de participación (la **Comisión Autonómica** y el **Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo**) para establecer estrategias de trabajo operativo entre los diversos actores de la cooperación aragonesa.
 2. Favorecer la realización de acciones de apropiación de la planificación en materia de cooperación por parte de toda la red de actores de la cooperación aragonesa.
 3. Estimular y propiciar la realización de debates, de análisis y puesta en común de las experiencias acumuladas sobre el terreno, de los actores de la cooperación aragonesa.
 4. Favorecer el diálogo de todas las ONGD y de las organizaciones de la sociedad civil, asumiendo el papel de “lugar de encuentro y diálogo” del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo.

- **Adaptación e innovación en la gestión de la ayuda**

1. Mayor esfuerzo por la simplificación de los instrumentos para la difusión y comunicación del Plan Director.
2. Incremento de recursos humanos, debidamente formados, en todas las Administraciones Públicas implicadas en la cooperación aragonesa.
3. Mejorar los instrumentos de información y comunicación sobre las convocatorias anuales y las resoluciones de todas las Administraciones Públicas aragonesas.

- **Sobre las estrategias, la planificación y las prioridades**

1. Impulsar actuaciones destinadas a fortalecer la coordinación y cooperación entre los diversos actores de la cooperación aragonesa en un determinado espacio, país, comunidad; y apostar por proyectos cuya realización genere sinergias entre actores y valor añadido de la cooperación aragonesa.
2. Incentivar proyectos que se apoyen en buenas prácticas, con la participación de las poblaciones afectadas y sus órganos de representación.
3. Realizar reuniones de análisis monográfico, con la participación de todos los actores implicados, para el mejor conocimiento de la cooperación aragonesa en los países en los que se observa una fuerte presencia de aquella, bien en términos económicos (tales como Nicaragua en Centroamérica, Bolivia en América del Sur, Costa de Marfil en África Subsahariana), o bien en términos de relaciones existentes (como Cuba, Senegal, Palestina y campos de refugiados saharuáis).
4. Favorecer e incorporar en los criterios de gastos subvencionables de las convocatorias públicas de subvenciones la realización de “evaluaciones compartidas” entre actores de la cooperación que trabajan en un mismo territorio y comparten una misma población sobre la que responder a la demanda de sus necesidades sociales básicas y de desarrollo.
5. La realización de estas “evaluaciones compartidas” ha de fortalecerse con la suscripción de acuerdos por parte de la cooperación aragonesa con las instituciones nacionales y programas

cuya filosofía y objetivos operativos son favorecedores del fortalecimiento de la buena gobernanza⁸³.

6. Es necesario impulsar la realización de evaluaciones sobre el terreno utilizando los instrumentos de una economía de escala, en la que la suma de diversos actores (ONGD, Municipalidades del Sur, Administraciones Públicas del Norte, OTC, comunidades beneficiarias, socios locales...) permite enriquecer el resultado de las evaluaciones. Se hace necesario especialmente realizar este tipo de esfuerzo en relación con los países en los que la cooperación aragonesa tiene una mayor presencia.
7. Impulsar acciones orientadas a aumentar el valor de las acciones aragonesas en materia de ayuda humanitaria y de emergencia, adoptando decisiones sumativas de todos los actores de la cooperación que potencien el Comité Autonómico de Emergencias.

- **Sobre información y comunicación**

1. Se hace necesario contar con un instrumento interactivo de comunicación, del tipo página web, con el fin tanto de facilitar el intercambio de información como de homogeneizar y armonizar el registro de los datos. Además, ello ofrecería la posibilidad de favorecer la asistencia on-line de las entidades locales más fuertes en esta materia en Aragón, respecto a la gran mayoría de los pequeños municipios aragoneses.
2. Se recomienda realizar sesiones formativas e informativas tanto con medios de comunicación como con los denominados líderes de la sociedad civil con el fin de interiorizar en el seno de la misma los temas de la cooperación al desarrollo. Junto a ello, debería fomentarse la realización de actuaciones de sensibilización y educación para el desarrollo en todo el territorio aragonés, especialmente en el entorno rural.

⁸³ Es el caso del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, impulsado por el MAEC; o el Programa MUNICIPIA auspiciado por la AECID y que permite la vinculación entre las acciones orientadas a la buena gobernanza y la atención a necesidades sociales básicas.

SIGLAS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECI con anterioridad a 2008)

AHE: Ayuda de emergencia y humanitaria

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BOA: Boletín Oficial de Aragón

BOCA: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

CESA: Consejo Económico y Social de Aragón

CONGDE: Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España

CPLRE: Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa

DGPOLDE: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

FAS: Federación Aragonesa de Solidaridad

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

IAEST: Instituto Aragonés de Estadística

IPC: Índice de Precios de Consumo

IDH: Índice de Desarrollo Humano

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ONGD: Organización(es) No Gubernamental(es) de Desarrollo

OTC: Oficina(s) Técnica(s) de Cooperación de la AECID

PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional

PED: Países en Desarrollo

PIB: Producto Interior Bruto

PMA: Países Menos Adelantados

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo