

Proceso de elaboración del Plan Director de Cooperación Aragonesa al Desarrollo 2008 - 2012

ACTA DE LA 1ª REUNIÓN Zaragoza, 8 de Noviembre de 2007

Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo
Dirección General de Participación Ciudadana

Estructura de la sesión

A las 9,30 de la mañana del jueves 8 de noviembre de 2007 en el Salón de Actos del Pignatelli, dio comienzo el proceso de participación para la elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2008-2011

La sesión se estructuró en 3 partes:

1. Inauguración y presentación del acto
2. Diagnóstico y valoración del Plan Director 2004-2007 (plenario)
3. Exploración de propuestas para incorporar al nuevo Plan Director 2008-2011 (grupos y plenario)
 - o La sesión terminó a las 14,10 horas



Presentación

La presentación del acto estuvo a cargo de:

-  **D. Pedro Coduras** Director General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo
-  **D. Ignacio Celaya** Director General de Participación Ciudadana.

Se destacan las siguientes aportaciones de ambas presentaciones:

- ✓ La sensación global de que el Plan Director 2004-2007 es un buen material de partida. Hay mucho bien definido y consensuado y, sin duda, enmarca perfectamente la tarea que tenemos encomendada.
- ✓ El agradecimiento y el reconocimiento a la "gente de la Cooperación" por el trabajo y la implicación a lo largo de muchos años desde el objetivo común de luchar contra la pobreza y la exclusión y las causas que la generan

- ✓ La decisión de las dos Direcciones Generales de querer poner en marcha un proceso de participación que cuente con la participación de todos los agentes y entidades implicadas en la Cooperación al Desarrollo para la elaboración del Plan Director 2008-2011:
 - Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Comarcas, Universidad, Empresarios, O.N.G.'S y, por supuesto, el Gobierno de Aragón
 - Con una llamada especial a la responsabilidad, para que cada entidad lleve a cabo un proceso de trabajo hacia el interior de su entidad que asegure la máxima repercusión del proceso.
- ✓ El deseo de que el proceso sirva para resolver asignaturas pendientes como la coordinación entre administraciones, la mayor eficacia de nuestra acción o la implicación del conjunto de la sociedad aragonesa en el modelo de cooperación al Desarrollo
- ✓ El compromiso de que pueda darse un "feedback" constante, a través de la página web de la DG de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, a lo largo de todo el proceso

Se entregó la siguiente documentación (Que se envía como anexo a este acta):

- **Presentación PowerPoint: "Cooperación Desarrollo"**, elaborada por la Dirección de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, hace un balance de la Cooperación al Desarrollo en Aragón, a nivel presupuestario y normativo, así como un recordatorio del Plan Director vigente hasta la fecha y sobre el mapa de la cooperación aragonesa al desarrollo entre 1994 y 2006, respecto a los países de intervención y respecto a los actores y socios implicados.
- **Cuadro resumen, en formato A3, del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2004-2007**, que recoge la visión, la misión, las prioridades, las estrategias de actuación, así como los principales instrumentos, criterios y agentes implicados, elaborado por la Dirección General de Participación Ciudadana.
- **Propuesta de planificación del proceso de elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2008 – 2011**, elaborado igualmente por la DG de Participación Ciudadana.
- **Conclusiones del Encuentro de Cooperación Española para el Desarrollo**, celebrado en Madrid, en octubre de 2007.



para el
General
que

Posteriormente se presentó brevemente la dinámica de funcionamiento de la sesión, por parte del equipo de facilitación y se hizo una ronda de presentaciones de las personas y entidades participantes a la sesión. El listado aparece a continuación:

Asistentes

Participantes	Entidad
Pedro Coduras Ignacio Celaya	Director General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo Director General de Participación Ciudadana
Carlos Pablo	FAS (Federación Aragonesa de Solidaridad)
Fernando Zorrilla	
Enrique Uldemolins	
Marta Rello	ONGD Aragonesas
Clara Ubieto	Universidad de Zaragoza
Juan Carlos Burillo	Colectivos de solidaridad
Javier Lázaro	CCOO Aragón
Juan Carlos Dehesa	Confederación Regional de Empresarios de Aragón
Carmelo Pérez	Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa de Aragón
Manuel Pérez	Ayuntamiento de Zaragoza
M ^a Ángeles Mur	Diputación Provincial de Zaragoza
Flora Cote	Ayuntamiento de Teruel
Domingo Malo	Ayuntamiento de Huesca
Pilar Felices	
Begoña Simón	Asociación Aragonesa de Entidades Locales
Yolanda Matas	
Sofía Barco	Ayuntamiento de Fraga
Antonio García	C.H.A.
Álvaro Sanz	Izquierda Unida
Federico Abizanda	Seminario Investigación para la Paz
Enrique Fuertes	Asociación Huauquipura
M ^a Cruz Obis	Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo
Ana Gilart	
Equipo de facilitación	
Xavier Carbonell	ARC Mediación Ambiental
Mar Fábregas	

1. Diagnóstico: debate en plenario

Se realizó un acercamiento al diagnóstico del Plan Director de Cooperación Aragonesa al Desarrollo vigente hasta la actualidad. Para ello, se plantearon las siguientes preguntas:

- ¿Qué consideráis que no ha funcionado, que se podría mejorar?
- ¿Qué consideráis que ha funcionado, que hemos hecho bien?

Estas preguntas se planteaban para cada uno de los siguientes ámbitos:



- QUÉ.** Una tarea que realizar: misión, objetivos, prioridades
- CÓMO.** Un campo de juego: normativas, instrumentos, procedimientos, instrucciones
- QUIEN.** Unos actores clave: administraciones, ONGs, Organismos
- IMPACTO.** Con eficacia: presupuestos, seguimiento, evaluación.



A continuación aparecen los resultados del diagnóstico.

QUÉ – Una tarea que realizar...



Resultados de la lluvia de ideas:

DEBILIDADES Y AMENAZAS

- Exceso de dispersión en los objetivos
- En los planes anuales no se propició una auténtica priorización. El resultado era una suma de aportaciones
- Dispersión de actuaciones (estrategias de actuación) en los últimos planes anuales
- Falta de concreción (excesivas prioridades)
- Prioridades geográficas. Hay buenas iniciativas que quedan fuera por localización
- Poca atención a África
- Excesiva amplitud en prioridades geográficas que ha dispersado mucho la ayuda. Poco para muchos
- Dispersión (exceso de países) ayuda

FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES

- Buena ubicación geográfica de la cooperación
- Están consensuados y se han cumplido misión y objetivos en gran medida
- Diseño de prioridades
- Consenso
- Buen plan en cuanto a fundamentos teóricos. Ofrece posibilidades
- La fijación como prioridad del trabajo en materia de derechos humanos
- Concentración de actuaciones en áreas geográficas y prioridades sectoriales

Principales conclusiones del debate:

1. Excesivas prioridades (poco selectivo), en relación a las zonas geográficas.
 - Se confirma, por un lado, que la excesiva amplitud en prioridades geográficas ha podido dispersar mucho la ayuda
 - Por otro lado, también se considera que para que sea una solidaridad global, el marco tiene que ser amplio y que, aunque sea necesario establecer una priorización, esto no implica la exclusión
 - Se apuntan, en el diagnóstico, algunos criterios de priorización geográfica:
 - o Reforzar los puentes que ya existen, con países con los que Aragón, por razones históricas, culturales, tiene algún tipo de lazo.
 - o Introducir valores objetivos, como el Índice de Desarrollo Humano, para decidir dónde y cómo se interviene
2. Excesivas prioridades en relación a los ámbitos de actuación de la cooperación.
3. Hay iniciativas que quedan fuera de la cooperación por la localización
 - Para evitar esto, se plantea que la priorización se realice, no tanto por localización geográfica, sino por objetivos. En este sentido, se apuntan también algunos criterios a considerar:
 - o Priorizar la necesidad básica, independientemente de la localización
 - o Dar más atención al resultado y evaluación
 - o Especialización en función de lo que mejor y más competitivos somos desde Aragón
 - o Que las prioridades se tengan en cuenta siempre desde una relación de igualdad y aprendizaje mutuo
 - o Diferenciar los proyectos de desarrollo socioeconómico
 - o Incluir procesos más a largo plazo
4. La intervención en África resulta insuficiente



QUIEN – Unos actores clave...

Resultados de la lluvia de ideas:

DEBILIDADES Y AMENAZAS

- *Implicación real de los municipios*
- *Actores: difícil acceso de algunos*

FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES

- *La potencia y experiencia de los actores: FAS, Sindicatos, Dirección*

- *La apropiación del plan por parte de todos los actores*
- *No llegamos a nuestra propia comunidad*
- *Organizaciones no aprovechamos todas las posibilidades del plan*
- *Escaso conocimiento y apropiación del plan por Administraciones públicas pequeñas y medianas*
- *No ha crecido en la misma proporción el impacto social que el número de entidades y proyectos actuantes. Incremento "paracaidistas"*
- *Falta de coordinación*
- *Coordinación (operativa) entre actores (públicos / públicos-ONG)*
- *Encontrar la manera de implicar a otros departamentos*

- General, empresarios, algunas entidades locales*
- *Participación*
- *Creciente interés social / conocimiento*
- *Útil para orientar trabajo administraciones públicas con más trayectoria y ONG*
- *Coordinación y consenso entre los actores*
- *Creciente interés político por la cooperación: incremento de recursos moderado pero constante*
- *Se confrontan, y a la vez comparten, los diferentes puntos de vista*

Principales conclusiones del debate:

1. Se percibe que el Plan Director, después de contar con la participación de la mayoría de actores implicados en su diseño, una vez aprobado y una vez se pone en marcha, ya no tiene en cuenta a todos estos actores.
2. Se constata una escasa implicación real de los municipios.
3. Faltan instrumentos jurídicos para conseguir esta vinculación / implicación / coordinación
4. Dificultades para articular iniciativas de Ayuntamiento a Ayuntamiento como proyecto de desarrollo



5. El funcionamiento del Fondo de Cooperación, como organismo de coordinación no ha sido del todo satisfactorio. Esto provoca una disfunción en el trabajo de las entidades, que tienen que asumir la ardua tarea de aunar diferentes criterios, de casar el puzzle.
6. Escaso desarrollo de alianzas entre entidades, en ocasiones debido a los plazos.
 - En este sentido, se plantea que se potencie la creación de Consorcios para proyectos concretos
 - En todo caso, que estas alianzas se deberían comenzar a trabajar y a explorar previamente a la planificación

7. El seguimiento de los principios del Plan Director depende de la voluntad de cada entidad, es decir, no hay una vinculación real.
8. No siempre se consideran otras vías de financiación y apoyo, además de las subvenciones. Se nombran algunos ejemplos, como los hermanamientos o como los apoyos que brinda la Agencia Española de Cooperación Internacional.
9. No siempre se aprovecha, desde las entidades, el amplio abanico que se nos ofrece desde el Plan Director, como la ampliación de las intervenciones a ámbitos como el de la economía social, la prevención y gestión de conflictos, entre otros.
10. No se ha llegado suficientemente a las Administraciones, especialmente a las pequeñas y medianas, probablemente por deficiencias en la difusión y la comunicación.
11. A pesar de que ha crecido el número de entidades, no se ha fortalecido el tejido asociativo en Aragón que se ajuste a las prioridades establecidas, uno de los objetivos iniciales del Plan (subordinado al objetivo principal de lucha contra la pobreza)
12. No se ha conseguido implicar a otros Departamentos para favorecer que hagan cooperación directa.
 - En este sentido, también se plantea la necesidad de que si se hace cooperación directa que sea con una unificación previa de los criterios.
 - Se ponen algunos ejemplos de potenciales intervenciones de interés de otros departamentos, como por ejemplo la implicación del Departamento de Educación en la adaptación curricular.



CÓMO – Un campo de juego...

Resultados de la lluvia de ideas:

DEBILIDADES Y AMENAZAS	FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - <i>No hay correspondencia entre objetivos, instrumentos y recursos asignados</i> - <i>Ley de subvenciones de 2004 muy dura para cooperación al desarrollo</i> - <i>Distintas convocatorias sin criterios unificados</i> - <i>Procedimientos e instrucciones poco concisos</i> - <i>Calidad de la formulación de las actuaciones</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ha mejorado la sistematización y formulación de las acciones</i>

Principales conclusiones del debate:

1. No hay una unificación de criterios en las convocatorias que realizan las diferentes administraciones. Es necesario unificarlos.
2. Los procedimientos e instrucciones son poco precisos, especialmente las pautas de acceso y justificación, a la hora de presentar proyectos.



Queda mucho por recorrer en los objetivos de calidad en la formulación de las actuaciones, que repercute posteriormente en el impacto. En este sentido, se considera necesario trabajar, en el seno de las entidades, estos aspectos de calidad en la formulación

3. No hay correspondencia entre objetivos, instrumentos y marco presupuestario. En parte, esto se podría deber a la dispersión de



prioridades, que si lo trasladamos a lo concreto, conlleva una dispersión del presupuesto.

4. El hecho de que se reserve un presupuesto determinado para cada prioridad, también puede estar provocando que accedan proyectos de menor

calidad, para cubrir el cupo señalado para cada prioridad.

5. En el caso de proyectos a largo plazo, existen dificultades para formular el proyecto de la forma pautada que se exige. Se debería poder diferenciar, en función del tipo de proyecto, el sistema para formularlo
6. Diferentes niveles de vinculación a los principios del Plan Director por parte del resto de Administraciones que también intervienen en Cooperación. En este sentido, se plantea algún tipo de adhesión de estas administraciones a los principios y/o directrices del Consejo
7. Los modelos de formulación de memoria pueden dispersar la información
8. Falta de correspondencia entre los instrumentos y la realidad de la cooperación

9. No se ha reglamentado la especificidad de la cooperación internacional en los instrumentos.

IMPACTO – Con eficacia...

Resultados de la lluvia de ideas:

DEBILIDADES Y AMENAZAS	FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Insuficiencia presupuestaria</i> - <i>Falta de compromiso de las Cortes de Aragón</i> - <i>Dudas del 0,7%</i> - <i>Procedencia partidas económicas</i> - <i>Tanto en lo político como en lo presupuestario estamos aún lejos de lo deseable</i> - <i>Evaluación de los procesos</i> - <i>Evaluación de proyectos</i> - <i>No hay evaluación seria de impacto</i> - <i>Generalización de la evaluación de las actuaciones</i> - <i>Inspección y control (proyectos, agentes,...)</i> - <i>Atomización de proyectos a corto plazo: no permite resolver problemas de “desarrollo”, a los que las prioridades apuntan</i> - <i>Excesivo número de prioridades sectoriales, “escasa división del trabajo”</i> - <i>Revisar nuestra eficacia en la acción</i> - <i>Indicadores (impacto)</i> - <i>Dificultad para evaluar éxito/fracaso del proyecto (impacto)</i> - <i>Eficacia (impacto)</i> - <i>Dificultad en el seguimiento del proyecto (impacto)</i> - <i>Seguimiento y control (impacto)</i> 	



Principales conclusiones del debate:

Presupuesto escaso e insuficiente, todavía muy alejado del 0,7%.

1. Falta un compromiso de Las Cortes de Aragón, siendo su papel definitivo para conseguir el

objetivo del 0,7%. Por otro lado, se percibe que desde este tipo



de instituciones, la Cooperación se sigue considerando únicamente como un tema paliativo y asistencial.

2. Por parte de los Ayuntamientos, no hay suficiente claridad y definición sobre el 0,7% y sobre los límites que establece. En este sentido es necesaria una directriz clara.
3. Es complicado generar impacto con una intervención cuando la generación de pobreza es multicausal. Es necesario que haya suficientes fondos para compensar el resto de factores.
4. La atomización y limitación temporal de los proyectos impide evaluar el impacto, entendido impacto como el cambio social que ha producido en el territorio. En este sentido, se plantea:
 - la necesidad de crear mecanismos e instrumentos a más largo plazo, con visión estratégica de generar impacto.
 - que se impulsen modificaciones en la normativa para dar cabida a proyectos plurianuales y para ello hay ejemplos, como la iniciativa europea EQUAL.
 - Que haya algún sistema de priorizar presupuestariamente los procesos de evaluación
 - Que la evaluación no se limite a un momento puntual, sino que se realice en diferentes momentos una vez finalizado el proyecto.



Por último, y como propuesta más estratégica, se plantea que sería necesario un debate sobre el modelo de organización de la cooperación al desarrollo, y para ello, deberíamos fijarnos en otros modelos que están funcionando. Se nombra, como ejemplo, el plan de formación del INAEM, donde intervienen también los actores implicados y donde ha sido fundamental el fortalecimiento de la organización para impulsarlo.

2. Explorando propuestas: trabajo en grupos



Para hacer una exploración conjunta de propuestas en cada uno de estos cuatro ámbitos, las personas asistentes trabajaron durante una hora en grupos, cada uno de ellos relativo a uno de los cuatro ámbitos (QUÉ, CÓMO, QUIEN, IMPACTO), donde debían hacer un listado de propuestas:

Propuestas para mejorar nuestras políticas y compromisos para la cooperación al desarrollo en Aragón en relación al QUÉ, al CÓMO, al QUIEN y al IMPACTO.

Propuestas para mejorar nuestras políticas y compromisos para la cooperación al desarrollo en Aragón en relación al QUÉ

Relatora: Clara Ubieta (Universidad de Zaragoza)

1. Revisar las prioridades geográficas actuales:
 - a. Que no se trate de un criterio excluyente
 - b. Que no se identifique zona geográfica sólo con país
 - c. Evaluar, en función de los resultados del anterior Plan Director, las zonas y sectores prioritarios. En función de esto, dejar un % para las zonas prioritarias (por ejemplo, un 70%) y el resto para zonas no prioritarias (el 30%).



2. Compartir los criterios y baremos que se utilizan para definir esas zonas prioritarias, entre otros:
 - a. Coordinación con otros agentes
 - b. Estrategia objetiva y a largo plazo (prioridades)
 - c. Realidades concretas y puntuales

3. Se constata que se ha ido avanzando algo en esto, a través de las excepciones (p.ej. Colombia o Cuba, donde se ha entrado a intervenir por criterios transversales)

Propuestas para mejorar nuestras políticas y compromisos para la cooperación al desarrollo en Aragón en relación al QUIEN

Relatora: Yolanda Matas (ASAEL)

1. Menos declaración de intenciones y más metodología. Los mecanismos para intervenir en cooperación por parte de diferentes actores (como por ejemplo, los Ayuntamientos, existen, pero se usan poco)
2. Que las convocatorias reflejen las prioridades
3. Difusión pedagógica, divulgativa, positiva y directa del Plan, diseñando un Plan General de Difusión, con acciones diversas como jornadas, folletos, etcétera. Se podía comenzar difundiendo que se está procediendo a revisar y actualizar el Plan Director



4. Reuniones periódicas entre la DGA y los demás actores (entidades locales, ONG,...) para constatar que el plan es de todos
5. Sumar fuerzas para desarrollar acciones concretas conjuntas:
 - a. ONG + Administraciones públicas
 - b. ONG + ONG
 - c. Administración pública + Administraciones públicas
6. Trasmitir que no todo es la convocatoria:
 - d. Potencialidades de cada actor

Propuestas para mejorar nuestras políticas y compromisos para la cooperación al desarrollo en Aragón en relación al CÓMO

Relator: Fernando Zorrilla (Federación Aragonesa de Solidaridad)

1. Unificación de criterios en las convocatorias:

e. Modelo único de convocatoria, fácil de cumplimentar y consensuado entre las diferentes entidades convocantes

f. Se plantea la unificación de fechas de convocatoria, pero desde las entidades



pequeñas comentan las dificultades que pueden acarrear la coincidencia de convocatorias en un mismo momento, por lo que se propone que haya un calendario establecido de convocatorias que se ajuste al primer cuatrimestre del año.

g. Evitar la financiación parcial. Se propone que la financiación sea al 100%, con una selección previa de los mejores proyectos.

2. Respecto a la justificación y seguimiento de los proyectos:

h. Flexibilizar la justificación, garantizando que el proyecto se ajusta a la realidad, pero también los criterios de calidad. En este sentido, una comisión entre la Administración y la FAS, está trabajando en esta adecuación realidad / justificación.



i. Inspirarnos en modelos existentes (AECI, UE)

3. Estudiar fórmulas de financiación plurianual, no únicamente para proyectos de "hacer", también para proyectos de gestionar.

4. Transparencia de los resultados de las convocatorias. Dar a conocer las razones y la justificación por las que se ha aprobado o rechazado

los proyectos presentados en parte para poder aprender de cara a nuevas convocatorias.

5. Aunque este aspecto sería más apropiado en el ámbito del qué, se plantea valorar otros criterios a la hora de seleccionar un país, entre otros una adecuada política de género, social o una reducida inversión militar (premiar a los países “buenos”).
6. Por último, promover que existan cooperantes aragoneses que pudieran desarrollar proyectos de calidad, también plurianuales.

Propuestas para mejorar nuestras políticas y compromisos para la cooperación al desarrollo en Aragón en relación al IMPACTO

Relator: Federico Abizanda (Seminario Investigación para la Paz)



- j. Indicadores de logros
- k. Arbitrar mecanismos
3. Promover procesos (Ej. en las intervenciones en desarrollo socioeconómico), no quedarnos sólo en proyectos
4. Dado el déficit de cultura de evaluación (cuánto hemos gastado, qué se ha hecho,...), deberemos ir generando esta cultura:
 - l. Entendiendo que la evaluación es una herramienta para aprender
 - m. Evaluando no sólo los proyectos, también los planes y también a las entidades
 - n. Planteándonos la evaluación no tanto como una inspección sino también como una intervención en sí misma
5. Frente a los proyectos anuales, donde el impacto es limitado y es difícil evaluar el impacto a largo plazo, se propone que se impulsen proyectos plurianuales.





6. Trabajar más en la clarificación de los criterios a la hora de evaluar, incorporando criterios de calidad
7. Vincular los proyectos a su entorno más amplio (Gobernanza, Derechos Humanos,...)

8. Dada la excesiva atomización, definir y limitar áreas de trabajo,

con un acuerdo previo en esta delimitación y definición. Posiblemente, es necesario limitar áreas por zonas geográficas, pero también por otros criterios de particular interés, como el codesarrollo.

9. Incorporar recursos adicionales para otras formas de trabajar, otras herramientas, otras áreas de trabajo, añadiéndolo a los recursos que ya existen

10. Analizar, al igual que el impacto en la zona destinataria de la cooperación, el impacto aquí, en Aragón, analizando cuales son los retornos (ecológico, social, informativo, sensibilización,...), teniendo en cuenta que estamos cooperando entre iguales.



11. Rigor, transparencia, ética y deontología. En este sentido, ya existe el Código de conducta de las ONGs.

En Zaragoza, 8 de Noviembre de 2007

**EVALUACIÓN DE LA PRIMERA REUNIÓN DE PARTICIPACIÓN PARA LA
ELABORACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO
2008 - 2011**

ENCUESTAS CONTESTADAS: 22

1.- Valoración global del proceso de participación que se ha presentado hoy para la elaboración del Plan Director para la Cooperación al Desarrollo

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 **NOTA MEDIA 8,45**

2.- Valoración del espacio físico, condiciones, materiales, etc.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 **NOTA MEDIA 8,45**

3.- Valoración de la metodología utilizada

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 **NOTA MEDIA 8,91**

4.- Valoración de la calidad de la participación

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 **NOTA MEDIA 8,5**

5.- que quieras realizar