

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Estudio de donantes

ESPAÑA

Resumen Ejecutivo

En el proceso de evaluación se ha puesto especial atención en delimitar: a) el ámbito temporal (II Plan Director 2005-2008 y primeros dos años del III Plan Director 2009-2012); b) el ámbito institucional y c) el ámbito geográfico, ya que si bien el estudio se focalizó en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, se han querido incorporar los estudios de caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Extremadura, así como los casos de Bolivia y Senegal.

Principales conclusiones

Los resultados de la evaluación muestran una serie de aspectos clave dentro del proceso de implementación de la DP en el conjunto de la Cooperación Española, especialmente en el sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID). Estos resultados son presentados en función de las tres dimensiones que, según los hallazgos de la primera fase de la evaluación de la DP, habilitan o favorecen la implementación de la agenda de eficacia entre los donantes: el **compromiso y liderazgo** con la Declaración de París, las **capacidades** para actuar y los **incentivos** para su aplicación.

Compromiso y liderazgo

La evaluación destaca los siguientes aspectos en relación a la adaptación y motivación para el cambio para implementar una agenda de eficacia de alcance internacional, el grado de apropiación del cambio que supone su puesta en práctica en los distintos niveles del sistema de la Cooperación Española, y en cómo se visualizan y perciben dichos cambios:

- Hay un buen nivel de incorporación de la agenda de eficacia en los documentos políticos y estratégicos de la

cooperación española, de los que se infiere la importancia y asimilación de la misma especialmente en el sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID).

- Están siendo desarrollados un conjunto de instrumentos estratégicos y operativos que permiten su puesta en práctica. Así, los ejercicios de planificación estratégica para el conjunto del sistema de la Cooperación Española (Marcos de Asociación País) y de planificación operativa (en el caso de AECID), y los Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con Organismos Multilaterales de Desarrollo, son procesos clave para avanzar en la implementación de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra, siempre y cuando se institucionalice su gestión.
- La cooperación descentralizada, especialmente aquellas Comunidades Autónomas con un mayor recorrido en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, está empezando a identificar cómo transformar los riesgos que podrían percibirse ante la multiplicidad de actores a la hora de implementar la DP en oportunidad para introducir una lógica multi-nivel en la lectura de la agenda de la eficacia, trabajando desde y con los gobiernos homólogos del nivel descentralizado en los países socios.
- Otros actores relevantes, como las ONGD, están avanzando en la lectura de la agenda de la eficacia desde sus propios enfoques e identificando qué y cómo puede mejorar su propia actividad de cooperación.

- Por otro lado, la evaluación destaca los siguientes puntos de atención:
 - No son suficientes ni consistentes los ritmos que se imprimen finalmente a la puesta en marcha de este conjunto de medidas para operativizar los principios de la Declaración de París, y el liderazgo para sostener y desarrollar los procesos que desarrollan estas medidas.
 - El momento actual requiere definir una hoja de ruta (con la que no se cuenta en el momento de la evaluación) que incluya expectativas realistas y que haga una apuesta clara e integrada por los nuevos procesos, como los Marcos de Asociación y la Programación Operativa, así como considerar los esfuerzos necesarios para definir y compartir esta hoja de ruta con el conjunto de la Cooperación Española.
 - El seguimiento y valoración del cumplimiento de los compromisos en el marco de la agenda de eficacia y la rendición de cuentas presenta aun un escaso desarrollo en el sistema de la Cooperación Española, y está estrechamente relacionado con la necesidad de incorporar una cultura de evaluación que permita la toma oportuna de decisiones.

Capacidades

En relación al análisis de las capacidades, el foco de la evaluación se centró prioritariamente en las capacidades institucionales a la hora de hacer viables el compromiso y liderazgo adquiridos, especialmente del sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID). Se analizó el grado de conocimiento y comprensión que mantiene el personal sobre la DP, el grado de adaptación actual de las capacidades institucionales a este compromiso con la eficacia de la ayuda, y cómo se visualizan los efectos de estos cambios a nivel de las oficinas técnicas de cooperación en el terreno. La evaluación destaca los siguientes aspectos:

- Los procesos abiertos de planificación estratégica y operativa están poniendo en evidencia que existen necesidades concretas en cuanto a capacidades institucionales y personales que requieren respuestas, tales como contar con sistemas de información adecuados, que el personal esté formado y que adquiera competencias para asumir el enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo, entre otras. Para lograrlo es fundamental que los equipos directivos acompañen estas medidas y se exijan responsabilidades en todos los niveles.
- En el análisis de buenas prácticas y procesos que favorecen el nivel de conocimiento para la adopción de los cambios relacionados con la eficacia, han obtenido una alta adecuación los ejercicios de planificación estratégica y operativa (Marcos de Asociación y Programación Operativa, respectivamente) y la apertura de grupos de reflexión y trabajo acerca de los elementos que conforman la agenda de eficacia en el sistema central (Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda, Grupo y Comité de Programación Operativa). Este hecho refuerza

la idea de la relevancia de las iniciativas dirigidas a un mayor conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia como un proceso continuo, especialmente ligado a la práctica, y con opciones claras de seguimiento y retroalimentación.

- Dentro del proceso de reestructuración organizativa, fundamentalmente del sistema central, existen avances claros y visibles, especialmente con la creación de unidades específicas dentro de la (AECID), tales como la Unidad de Planificación y Calidad (UPC), la unidad de Ayuda Programática, la creación de nuevos grupos de trabajo transversales, y la formalización de los ya existentes.
- Los procesos de interacción entre sede y terreno (descentralización) son identificados como un tema clave para la implementación de la DP que aún no han sido abordado plenamente. No obstante, los nuevos instrumentos (Marcos de Asociación y Programación Operativa) pueden estar contribuyendo a redefinir y distribuir adecuadamente funciones y competencias entre sede y terreno (e internamente), así como las relaciones y coordinación entre organizaciones y unidades.
- La evaluación ha revelado las limitaciones existentes para identificar los resultados e indicadores que se espera de cada una de las personas y equipos en relación a la implementación de la DP (ej. Contrato de Gestión de la AECID), y de mecanismos para su seguimiento (tanto de procesos como de resultados) y de su valoración posterior, clave para la toma de decisiones).
- Se han realizado esfuerzos para aumentar la cobertura y regularización de los recursos humanos, especialmente en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Sin embargo, hay un conjunto de aspectos que se valoran como críticos para la implementación de la DP: a) la estabilidad y coherencia de los recursos humanos en la Cooperación Española y, por lo tanto, la capitalización de conocimientos y una mayor eficiencia en los nuevos roles que supone incorporar una agenda de eficacia; b) la posibilidad de desarrollar una carrera profesional en el sector, incluyendo la movilidad entre sede y terreno, y entre organismos (tanto en el ámbito internacional como entre organismos públicos y privados), así como c) una mayor definición en la adecuación de las funciones y perfiles de los distintos puestos.
- La capacidad actual de retroalimentación del sistema no es suficiente como para evidenciar adecuadamente los avances y limitaciones a la hora de implementar la DP, ni para compartir y socializar experiencias.

Incentivos

Por último, la evaluación se centra en los incentivos específicos para las personas con el fin de cumplir con los objetivos de la agenda de eficacia, así como la per-

cepción sobre la existencia de factores que pudieran resultar desmotivadores. En este capítulo, y como fruto del trabajo de identificación y diseño de las preguntas concretas de evaluación, se abordó también el estudio de la aplicación práctica del enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo. La evaluación destaca al menos tres aspectos:

- Independientemente de la posibilidad de desarrollar un sistema de incentivos (previsto pero no abordado hasta la fecha de cierre de la evaluación), el hecho de que no se institucionalicen y completen procesos de trabajo, o la discontinuidad de los mismos, es uno de los mayores desincentivos para el personal.
- Actualmente, los niveles de desempeño del personal en relación al logro de los objetivos de la eficacia de la ayuda no se están traduciendo en una mejora de las posibilidades de desarrollo y promoción profesional.
- Los limitados avances en relación a un sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo, que debía haberse implantado en 2010, repercuten en que el sistema de la Cooperación Española avance sin contar realmente con indicadores e información precisa sobre los resultados y efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo. El PACI 2009 incluía disponer del planteamiento general del sistema de GpRD a implantar en el año 2010, para dar respuesta a los compromisos del III PD.

Principales recomendaciones

Las recomendaciones se han elaborado teniendo como premisa que los procesos de planificación estratégica, en sus distintos niveles político e institucional y operativa, pueden representar la clave para un avance significativo en la implementación (práctica) de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.

Procesos de planificación: niveles político e institucional, estratégico y operativo



Recomendaciones focalizadas en el sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID):

Compromiso y liderazgo

- Revalorizar el Contrato de Gestión de AECID como referente estratégico con un claro enfoque hacia la eficacia de la ayuda. Mejorar su utilidad de manera que las actuaciones que se incluyan dentro del CG relacionadas

con la eficacia de la ayuda establezcan una secuencia lógica (hoja de ruta), con una adecuada concreción y definición con el fin de facilitar el seguimiento y evaluación.

- Institucionalizar la gestión del proceso de Marcos de Asociación para el sistema de cooperación y de Programación Operativa en AECID, y asegurar el compromiso sostenido desde la alta dirección.
- Abordar el desarrollo del sistema de información integrado que es requerido por estos procesos estratégicos puestos en marcha (en las fases de planificación, seguimiento y evaluación).
- Articular e integrar los distintos procesos de planificación estratégica y operativa, manteniendo el impulso de la planificación durante el seguimiento y la evaluación. Completar procesos y capitalizar institucionalmente las experiencias.
- Desarrollar el Plan de Acción para una Ayuda Eficaz como hoja de ruta para la Cooperación Española y garantizar la participación y favorecer la apropiación del conjunto del sistema.

Capacidades

- Adaptar y mejorar la coherencia de perfiles del personal con las competencias de los puestos, y abordar estrategias para favorecer la movilidad entre sede y terreno.
- Asociar el ajuste de funciones y el proceso de descentralización entre sede y terreno. Resolver las carencias en cuanto a manuales de funciones.
- Vincular los procesos de formación y mejora de capacidades con procesos operativos. Las iniciativas de mejora del conocimiento son más efectivas cuando se ligan a la práctica, con énfasis en el acompañamiento y la retroalimentación.
- Favorecer los espacios y canales de comunicación y coordinación entre las instituciones que forman el sistema central de la Cooperación Española (SECI, DGPOLDE, AECID), entre sus departamentos, entre sede y terreno, y entre oficinas en terreno.
- Garantizar la estabilidad, reforzar y apoyar desde los niveles directivos las unidades, grupos de trabajo y equipos dedicados a desarrollar la agenda de la eficacia de la ayuda.

Incentivos

- Desarrollar y poner en marcha el plan para elaborar un proyecto de carrera profesional y un sistema de incentivos para el personal, teniendo en cuenta la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París (Contrato de Gestión AECID).

- Abordar un proceso de cambio decidido para que la mayor parte de los indicadores de la gestión de la ayuda dejen de estar vinculados de forma prioritaria con los niveles de ejecución presupuestaria.

Recomendaciones relativas al externo del sistema central

Compromiso

- Reconocer y valorar las iniciativas de la cooperación descentralizada orientadas a la identificación de oportunidades y especificidades de desarrollo de la DP desde sus propias visiones.
- Desarrollar una estrategia de difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda en todos los niveles de la Cooperación Española. Transmitir especialmente la relevancia del Marcos de Asociación como instrumento clave y el rol de cada actor en los mismos.
- Clarificar la participación de los diferentes actores, tanto en España como en terreno, en los procesos abiertos, especialmente en los Marcos de Asociación, incluyendo la representación de los Ministerios y otras unidades en el exterior de la Administración General del Estado.
- Promover el desarrollo de un sistema de información integrado con otros actores de la Cooperación Española en relación a operaciones de cooperación multilateral, orientado a la toma oportuna de decisiones y haciendo posible la complementariedad con la cooperación bilateral.
- Promover espacios multinivel y entre los Ministerios con agendas más operativas.
- Promover una participación más activa y sostenida de los órganos rectores, consultivos y de coordinación en el seguimiento y control de los avances en el desarrollo de la agenda de eficacia con la que se ha comprometido España.

- **Ámbito internacional:** mantener presencia activa y con capacidad de propuesta. Continuar y avanzar en el apoyo a la cooperación triangular y Sur-Sur

Síntesis de las principales lecciones aprendidas

Por último, la evaluación destaca algunas de las lecciones aprendidas en el recorrido que el sistema de la Cooperación Española ha desarrollado en la implementación de la agenda de eficacia:

- La evaluación muestra la relevancia de la dimensión referida a las **capacidades del sistema**, especialmente clave para avanzar y consolidar la puesta en marcha de procesos vinculados a la agenda de eficacia.
- El análisis refleja la importancia de eliminar la brecha entre discurso e **implementación práctica** en cuanto a la gestión de la eficacia, proceso que no sólo tiene que ver con la generación de espacios formativos específicos, sino con el aprovechamiento de los espacios y/o ejercicios ya existentes sobre planificación estratégica y operativa, así como en la generación de espacios de intercambio (no sólo informativos) en todos los niveles del sistema.
- **La capacidad de retroalimentación del sistema** (y por tanto de aprendizaje e incorporación de nuevos elementos para una ayuda más eficaz) es uno de los aspectos que con mayor relevancia ha sido identificado a la hora de avanzar en la incorporación de los principios de la DP.
- Los **instrumentos (internos y externos al sistema) para monitorear la incorporación y avance de la DP** no están siendo en la práctica un mecanismo de retroalimentación eficaz para el sistema de la CE.
- Por último, son relevantes las experiencias identificadas en la incorporación de **sistemas de calidad** al interior de algunas de las organizaciones y estructuras analizadas en el sistema de la CE.