



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACION



DOCUMENTO DE TRABAJO AECID

Retos Institucionales para Impulsar la implementación de los principios de la Declaración de París en AECID

(Documento elaborado con base a resultados de una Auto-evaluación)

Madrid, abril de 2011

Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda
Gabinete Técnico
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

eficacia@aecid.es

La Autoevaluación: objetivos y actividades

Este documento es fruto del esfuerzo de muchas personas en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que **no solo creen que es posible mejorar la eficacia de nuestra ayuda, sino que es fundamental avanzar en esa senda**. El proceso que llevó a su elaboración fue un importante hito en sí mismo, pues es la primera vez que de manera colectiva y sistemática la Agencia aborda el desafío de cómo prepararse para hacer realidad los compromisos políticos del Gobierno español de poner en marcha los principios de la eficacia de la ayuda.

Inspirándose en el ejemplo de otros donantes que habían realizado ejercicios similares¹, el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC) –un grupo interdepartamental creado entre AECID y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en 2008- decidió iniciar un **proceso para analizar los factores institucionales que inciden en una mejor implementación de los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (DP)**.

Este objetivo fue recogido como compromiso formal tanto en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 como en el primer Contrato de Gestión de la Agencia (2009). La coordinación de esta auto-evaluación fue encomendada a la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda (UPC) dentro del Gabinete Técnico de AECID.

El **objetivo general** de la auto-evaluación es contribuir a la puesta en marcha de medidas que incentiven una implementación plena de los principios de eficacia de la ayuda en AECID. También sirve de insumo para la elaboración de recomendaciones para los procesos de planificación estratégica, y es útil para promover la reflexión y el debate sobre las implicaciones de la agenda de eficacia de la ayuda para el trabajo en la organización.

¿Por qué el ejercicio se centra en los incentivos institucionales? Pues porque el CAD indica que poner en marcha esta agenda requiere de cambios institucionales. En esta línea sabemos que cualquier transformación organizativa debe fundamentarse en

Recuadro 1. Los 5 Principios de la Declaración de París sobre eficacia de la Ayuda (2005).

APROPIACIÓN. Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo

ALINEAMIENTO. Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios

ARMONIZACIÓN. Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS. Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados

MUTUA RESPONSABILIDAD. Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Texto completo de Declaración en:

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

1

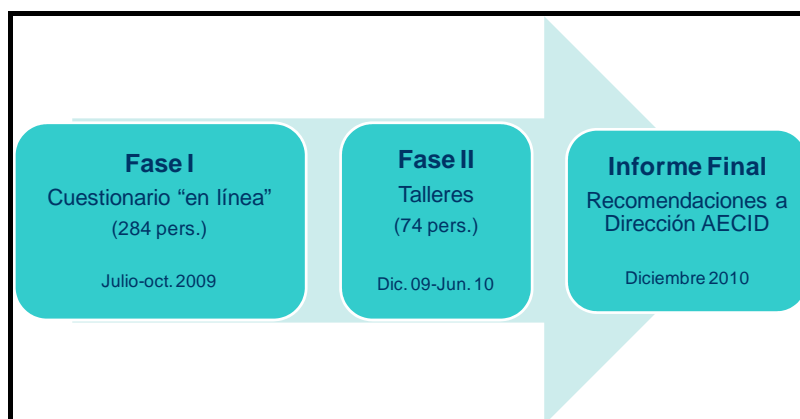
un sistema de incentivos. En el caso de AECID, éstos deben señalar el valor que tiene la eficacia en la institución y deben capacitar y estimular al personal a incorporarla en su trabajo.

La auto-evaluación consistió en **dos actividades principales** (ver Diagrama 1). Para la primera actividad se elaboró y envió un questionario “en línea” a personal técnico y directivo de AECID en junio 2009 -284 personas de sede y terreno lo contestaron-, cuyos resultados fueron recopilados en un informe. La segunda actividad principal fue un diagnóstico organizacional que se fundamentó en el cuestionario y en información que se ha recogido a través de tres talleres para directivos de unidades externas y de sede así como miembros de grupos inter-departamentales realizados entre diciembre 2009 y junio 2010; 74 personas participaron en dichos talleres. Los resultados de ambas actividades fueron presentados y discutidos en reuniones del GTEC.

En diciembre 2010 la UPC culminó la redacción del Informe Final de este proceso, incluyendo una síntesis de todos los resultados y recomendaciones. Se trasladó dicho informe a la Dirección de AECID para su consideración a inicios de 2011, y las recomendaciones han servido de base para el **Plan de Mejora de la Eficacia y la Calidad de la Ayuda (MECA)**.

¹ Ver el documento del Comité de Ayuda al Desarrollo: *Incentives for Aid Effectiveness in Donor Agencies. Good Practice and Self-Assessment Tool* (OCDE, 2008): <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4309071E.PDF>

Diagrama 1. Las fases de la auto-evaluación



Síntesis de los principales resultados

El Informe Final resume los principales resultados de la autoevaluación, organizados en los seis ámbitos abordados: conocimiento de la agenda de eficacia; liderazgo; recursos humanos; políticas, procesos y procedimientos; desempeño y rendición de cuentas; y factores determinantes para el éxito:

✓ Nivel de conocimiento de la DP

Para que la implementación de la agenda de eficacia sea más completa, es importante que el personal de la Agencia esté familiarizado con los principios de la Declaración de París. Se valoró esta cuestión a través del cuestionario y en los talleres.

En el cuestionario, el **80% de las personas afirma tener un excelente conocimiento** de dichos principios. Sin embargo, varias personas insisten en que el verdadero reto es trasladar los conocimientos a la realidad. En esta línea, su implementación es mayor con relación a los principios de apropiación y alineamiento, mientras que no se aplican tanto los otros principios.

Algunos factores que inciden favorablemente en este conocimiento son: la existencia de la UPC y de grupos transversales como GTEC; cierta formación; información en Intranet; eventos informativos, etc. Sin embargo, es importante ampliar el alcance de estas actividades.

✓ Liderazgo en AECID

Por ser un tema clave, el liderazgo fue abordado en el cuestionario y en cada uno de los talleres.

En el cuestionario, el **75% considera que la importancia de la eficacia de la ayuda está plenamente incorporada en los documentos políticos, estratégicos y operativos claves**. No obstante, se presentan muchos desafíos, incluyendo la necesidad de:

- Dotar de mayor coherencia a los mensajes al personal;
- Ofrecer orientaciones más precisas sobre cómo implementar esta agenda; y
- Reforzar capacidades para promover esta agenda.

En los comentarios y en los talleres se citó como factor clave para potenciar el liderazgo la **mejora de la comunicación interna** en la Agencia. En una línea similar muchas personas subrayaron el **potencial que tiene el proceso de programación operativa para reforzar el liderazgo** a favor de una implementación más sólida de los principios de eficacia.

✓ Recursos humanos

La gran mayoría de las personas que respondieron al cuestionario opina que la **Agencia no dispone de suficientes cuadros técnicos especializados** en materias relevantes para la agenda de la eficacia.

Para responder a este desafío, hace falta poner en marcha algunas medidas relacionadas con el manejo de recursos humanos como, por ejemplo, mayores incentivos vinculados con la aplicación de los principios de la DP. También es importante **reforzar la formación** en este ámbito; al respecto las sugerencias incluyen un aumento en el acceso, adecuación de la oferta y mayor énfasis del Plan de Formación en la agenda de eficacia. Por otro lado, el personal de sede y de terreno subrayó el valor que tendría el fomento de **intercambios de**

experiencias horizontales (especialmente entre unidades en el exterior) como mecanismo de formación práctica.

✓ **Procesos y procedimientos**

En éste ámbito se destaca la insuficiencia de las **directrices y recomendaciones para saber por qué, cuándo y cómo implicarse en iniciativas para promover la eficacia de la ayuda**. Otra vez se señala la programación operativa como una excepción en la medida en que promueve una aplicación del enfoque de gestión para resultados de desarrollo.

En cuanto a los **actuales procedimientos**, son generalmente flexibles, pero no se aplican de manera homogénea, la tramitación es lenta y no se suele tener en cuenta criterios relacionados con la eficacia. Al respecto, muchas personas de terreno se quejan de la falta de información sobre experiencias de utilización de procedimientos para abordar la implementación práctica de esta agenda.

✓ **Desempeño y rendición de cuentas**

Según la mayoría de las personas –tanto en el cuestionario como en los talleres–, la AECID necesita desarrollar **indicadores de desempeño para poder hacer un seguimiento de los avances y los resultados de su ayuda**, algo que sería fundamental para saber cómo avanza en la implementación de los principios de eficacia.

Al respecto, mucha gente admite no tener tiempo suficiente para dedicarse a explorar vías para aplicar la agenda de eficacia, en parte porque no parece que se valora mucho institucionalmente el esfuerzo extraordinario que esto implica.

Por otro lado, en los talleres se discutieron ampliamente la vinculación que tendría que existir entre el proceso de asignación presupuestaria y la definición de los resultados de desarrollo que se pretende apoyar.

✓ **Factores determinantes para el éxito**

Este tema solo fue abordado en el cuestionario. Se les pidió a los encuestados que valorasen distintos factores en cuanto a su importancia relativa para una implementación efectiva de la Declaración de París en AECID (ver Cuadro 1). Entre once factores, los tres que más se valoraron fueron (en este orden):

- el compromiso y apoyo de los directivos;
- las habilidades del personal; y
- el acceso a información, seguimiento y evaluación.

Por el contrario, el factor menos valorado fue el de la disponibilidad de recursos financieros.

De los otros factores claves que proponen los encuestados se pueden destacar: la coherencia entre instrumentos; una mayor capacidad de planificación participativa; y, la necesidad de reducir la jerarquización en la estructura y la toma de decisiones.

Cuadro 1. Factores determinantes de éxito

(Porcentaje de personas que respondieron al cuestionario que indicaron al factor como de muy alta relevancia)

	Porcentaje del total
El compromiso y apoyo por parte del nivel directivo.	69,5%
Los recursos humanos disponibles y el tiempo del personal.	57,4%
Definiciones de objetivos específicos para departamentos y personal.	54,2%
La consulta al personal y la comunicación interna.	52,6%
Las habilidades y formación del personal.	52,4%
El acceso a la información, el seguimiento y la evaluación.	50,3%
La armonización con otros donantes.	46,3%
El alineamiento de los procedimientos operativos a los sistemas de los países socios.	35,7%
El reconocimiento del personal (un sistema de incentivos vinculado al desempeño).	29,4%
Un nivel más alto de descentralización de la toma de decisiones.	24,7%
Los recursos financieros.	21,7%

Otros temas abordados

En los talleres surgieron varios temas adicionales que se relacionan con la agenda de eficacia. Un primer tema consiste en los **avances que se han producido y que permiten tener cierto optimismo sobre la implementación de la agenda de la eficacia**. Al respecto, se destaca el Contrato de Gestión por aportar un marco más claro de apoyo a los objetivos de eficacia. El impulso a los grupos inter-departamentales también es visto como un cambio que favorece la eficacia a través del fomento del trabajo integral; al respecto, el GTEC tiene un papel especial. Hay, también, experiencias de evaluación y seguimiento que podrían extenderse. Por último, se citó el proceso de programación operativa por su capacidad de poner en evidencia debilidades y cuellos de botella institucionales y de promover una visión de conjunto de la AECID.

Un segundo tema debatido fue el desafío de la **redefinición de roles y funciones de todas las**

unidades de la Agencia para adaptarla a la agenda de eficacia. Al respecto, no hubo mucho consenso, aunque se considera importante buscar formas de incentivar mejoras en la organización del trabajo. La capacidad de la Agencia de aprovecharse de la experiencia de otros donantes en materia de eficacia fue el tercer tema. Al respecto, se observa que la situación varía considerablemente. Por lo general, lo que existe es bastante puntual, apenas hay casos donde el intercambio en este ámbito es sistemático, pero hay otros donde los logros son sustanciales.

Un último tema fue sobre **el interés y la capacidad de la Agencia de asegurar que primen objetivos relacionados con la agenda de eficacia en actividades que realiza junto con otros actores del sistema de Cooperación Española**. Al respecto, si bien la AECID no tiene autoridad para imponer su criterio, mediante su propia buena práctica puede promover la implementación de la agenda por parte de otros actores.

Recomendaciones

Las recomendaciones de la autoevaluación se organizan alrededor de cuatro Objetivos Estratégicos referidos a ámbitos clave para la implementación de la agenda de la eficacia:

- 1) En cuanto al ámbito referido al **necesario impulso a procesos estratégicos**, el Objetivo Estratégico consiste en establecer una hoja de ruta para incorporar los objetivos de eficacia en los principales procesos estratégicos de la Agencia. Se trata de definir el camino que la organización pretende seguir en los próximos años, marcando metas y plazos y permitiendo una mayor rendición de cuentas sobre los logros alcanzados.
- 2) Con relación al ámbito de **liderazgo y comunicación**, el Objetivo Estratégico que se ha definido es que el equipo directivo demuestre su compromiso con la eficacia de la ayuda en sus decisiones estratégicas y en sus orientaciones a los equipos en sede y terreno.

- 3) Los **recursos humanos y la organización del trabajo** constituyen el tercer ámbito. Para ello se propone como Objetivo Estratégico que el personal de AECID asuma sus responsabilidades para avanzar en una ayuda más eficaz y cuente con oportunidades suficientes para capacitarse para tal fin.

- 4) Finalmente, en el ámbito de la **gestión del conocimiento**, el Objetivo Estratégico definido es que AECID aprenda de su experiencia y promueva prácticas más eficaces en su ayuda.

Estas recomendaciones generales se detallan a través de propuestas de acciones de corto y medio plazo, pero se desarrollarán mayormente a través del Plan MECA.

Por último, es importante resaltar que el esfuerzo que en pro de la implementación de los principios de la Declaración de París en la AECID, siendo muy importante, no es más que un medio para el objetivo último de su trabajo que es contribuir a mejorar las vidas de las personas en los países donde trabaja la Agencia. Al final de todo, es frente a ese fin que se medirá todo lo que hace.