

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Estudio de donantes

IRLANDA

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

- i. Se trata de una evaluación conjunta que evalúa la capacidad de Irlanda para implementar sus compromisos internacionales de eficacia de la ayuda, según lo establecido en la Declaración de París de 2005 (DP) y el Programa de Acción de Accra de 2008. Es uno de los varios ejercicios similares que contribuyen a una evaluación más amplia de la OCDE/CAD sobre la eficacia de la ayuda. El equipo consistió en un evaluador independiente (que dirigió el trabajo) y dos funcionarios de alto rango del Departamento de Relaciones Exteriores. Las conclusiones son únicamente las del equipo.
- ii. Para este ejercicio se tomaron en consideración principalmente tres dimensiones institucionales: a) el compromiso, b) la capacidad y c) los incentivos dentro del programa Irish Aid (y en todo el gobierno) para promover la eficacia de la ayuda. Al igual que en las demás evaluaciones de oficinas centrales de los donantes, la atención se centró en las capacidades institucionales, no en conclusiones sobre qué tan bien Irlanda implementa sus compromisos. Sin embargo, se pidió al equipo que comentara sobre algunos logros en particular. Se están llevando a cabo un conjunto de evaluaciones de países socios, que proporcionarán conclusiones más firmes en cuanto a si ha mejorado la prestación de ayuda.

Irish Aid

- iii. Irish Aid es la División de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Relaciones Exteriores de Irlanda. Ésta transfirió casi €4.5 mil millones entre 2005 y 2010 a gobier-

nos, multilaterales y ONGs, de los cuales el 80% fue designado para África. Aporta más de €1 millón anualmente a un total de 48 países, priorizando su trabajo en Etiopía, Lesoto, Malawi, Mozambique, Sudáfrica, Sierra Leona, Tanzania, Timor Oriental, Uganda, Vietnam y Zambia.

- iv. Irlanda ha ido aumentando progresivamente el monto que asigna a la Ayuda para el Desarrollo Internacional hasta 2008, y mantiene la meta de llegar al 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) según el objetivo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, como resultado de la recesión mundial, en 2009 las asignaciones de ayuda se redujeron en un 29% respecto del presupuesto del año anterior, resultando en un gasto de € 464.600. La Ayuda para el Desarrollo Internacional, como porcentaje del PIB, se mantiene en un 0,54%, por debajo del pico máximo de 0,59%.
- v. Irish Aid es una organización relativamente pequeña, con un total de menos de 300 empleados en todas sus oficinas. La sede irlandesa está en Limerick, lejos de las oficinas centrales principales del Departamento de Relaciones Exteriores en Dublín, aunque también está presente en esa ciudad. Esta cantidad relativamente pequeña de personal les permite mantener una cultura positiva y abierta de colaboración. Sin embargo, la reciente rotación rápida de personal y la consecuente pérdida de habilidades es un tema preocupante. Además, parece ser que el estar repartidos en dos ubicaciones separadas, a Irish Aid le resulta más difícil reclutar al personal diplomático del resto del Departamento de Relaciones Exteriores.

Conclusiones clave

Compromiso

- vi. Irish Aid tiene un alto compromiso con la eficacia de la ayuda en general y con los principios de DP y ACCRA, en particular. El personal comprende y se apropia no sólo del texto sino también del espíritu de estos principios. Según señaló una reciente revisión entre colegas de la OCDE-CAD, Irlanda está liderando los esfuerzos para desarrollar enfoques comunes para la eficacia de la ayuda, en especial en Europa. Si bien el compromiso es fuerte, los encuestados reconocen que se puede hacer más. El resto del Departamento de Relaciones Exteriores no ha incorporado completamente la agenda. Se ha dado prioridad a algunos elementos (la alianza, la alineación, la armonización), en tanto que la adopción plena de otros (en especial la gestión dirigida a los resultados de desarrollo) está tomando más tiempo. Sin embargo, en vista del nivel ya elevado de compromiso de los políticos, los administradores y el personal, resulta destacable la autocrítica y el deseo de mejorar de los encuestados.

Capacidades

- vii. No existen limitaciones políticas para lograr los emprendimientos irlandeses relativos a la eficacia de la ayuda. Irish Aid garantiza explícitamente la coherencia de sus políticas y planes con las obligaciones de la DP y Accra. Hay una oficina de Planificación y Eficacia de las Políticas (PPE, por sus siglas en inglés) a cargo de impulsar este proceso, que revisa y comenta los planes nuevos. Se puso en marcha un plan de acción dedicado con el objeto de garantizar la aplicación del Programa de Acción de Accra. No obstante, si bien las políticas y la planificación son excelentes, se podría hacer más para informar sobre el modo de aplicación de estos planes. La presentación de informes sobre el desempeño todavía no está completamente desarrollada, y no existe un sistema eficaz de gestión de la información sobre la eficacia de la ayuda que esté relacionado con el desempeño. Esa es una falencia clave.
- viii. Irish Aid pone énfasis en la redición de cuentas financiera, con una fuerte participación de los auditores en las oficinas centrales y en el campo. Si bien son importantes, éstas habilidades se deben complementar con los conocimientos especializados en materia de Gestión de las Finanzas Públicas. El enfoque en la rendición de cuentas hacia los contribuyentes irlandeses no ha inhibido el apoyo a los enfoques dirigidos a los países. De hecho, se reconoce que los socios tienen en claro la necesidad de rendir cuentas mutuamente, incluso en relación con la probidad financiera. Irlanda apoya el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas nacionales en estas áreas.
- ix. Debido a la recesión mundial, Irish Aid tuvo que limitar el incremento que había previsto para los gastos destinados a la ayuda. Se trató de actuar de manera responsable al reducir los presupuestos: favorecieron

las obligaciones bilaterales de otras partes del programa y las actividades que tratan de impulsar una mejor armonización, tales como los programas piloto de reforma "Unidos en la Acción" de la ONU. También actuó con rapidez para informar a los socios una vez tomadas las decisiones. No obstante, resulta evidente que esto tuvo un impacto en la capacidad de Irlanda para prestar ayuda de manera predecible.

- x. Las políticas de dotación de personal respaldan los esfuerzos para mejorar la forma de prestar la ayuda. Hay un alto nivel de delegación operativa y la innovación se facilita plenamente. En los últimos años, principalmente debido a la agenda de la eficacia de la ayuda, se han reequilibrado las habilidades: pasaron de basarse en los conocimientos técnicos especializados para garantizar que el personal también pueda proporcionar liderazgo y promoción entre sus pares y con los socios, es decir, las capacidades más diplomáticas.
- xi. El principal riesgo inmediato que puede llegar a socavar los logros futuros de los compromisos de eficacia de la ayuda de Irish Aid tienen que ver con el nivel de capacitación, la retención y la rotación de su personal. Como resultado del traslado a Limerick y de los embargos gubernamentales al reclutamiento y los ascensos, va a ser necesario realizar un seguimiento cuidadoso de las competencias institucionales y de la experiencia dentro de Irish Aid.

Incentivos

- xii. Las prioridades de la DP y del Programa de Acción de Accra se perciben como un medio para impulsar la política exterior irlandesa. Los Ministros y otros Parlamentarios se interesan activamente en la agenda. Eso presta un impulso clave. No obstante, llama la atención la poca presión externa que ejerce la sociedad civil en general sobre Irish Aid para que mejore la prestación de ayuda. Debería ser más fuerte la participación académica y de las ONG, incluso las que financia Irish Aid, en la agenda. El personal recibe incentivos y orientación sobre la aplicación de la eficacia de la ayuda, y no hay restricciones para elegir las modalidades, por citar un ejemplo. Una reflexión interesante de los encuestados fue que a veces se sienten inhibidos por el compromiso de sus socios o compañeros con la eficacia de la ayuda, y que los funcionarios de Irish Aid son los principales promotores de la agenda.

Otras cuestiones

- xiii. La forma de trabajar de Irish Aid es muy colaborativa, tanto a nivel operativo como en el desarrollo de las políticas. No obstante, la asistencia que presta puede estar fragmentada: si bien se trata de un donante pequeño, respalda a muchas ONG y alrededor de 30 organismos de la ONU, con poco conocimiento de los resultados que obtiene cada uno de ellos. En algunos casos, los fondos se transfieren a las ONG de cada país sin informar a las oficinas locales de Irish Aid.

- xiv. La previsibilidad de la financiación se ha visto obstaculizada por las limitaciones impuestas a la Ayuda para el Desarrollo Internacional como resultado de la reducción presupuestaria en todo el gobierno. Irlanda siempre ha tratado de minimizar la condicionalidad.
- xv. Si bien los costos de transacción parecen haberse reducido, no hay datos definitivos sobre los costos de aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda.
- xvi. Se reconoce la necesidad de mejorar la coherencia de las políticas en todo el gobierno en las intervenciones concernientes al comercio, la agricultura, el cambio climático, la seguridad alimentaria, el medio ambiente y la defensa.

Recomendaciones clave

Altos funcionarios – Irish Aid

1. Mantener la función de liderazgo que Irlanda ha asumido en la promoción de la eficacia de la ayuda a nivel nacional y multilateral.
 - Profundizar la comprensión y el compromiso en todo el Departamento de Relaciones Exteriores.
 - Mantener el compromiso y los recursos asignados actualmente a las políticas.
 - Fortalecer la coherencia de las políticas en todos los departamentos gubernamentales.
 - Ampliar a cuatro años la duración de cada designación en el extranjero.
 - Fortalecer las habilidades del personal para la coordinación de la ayuda y la negociación, en particular antes de su designación.
2. Desarrollar, dentro del Departamento de Relaciones Exteriores y en todo Irish Aid, un diálogo más sistemático sobre la aplicación de los principios de la DP y el Programa de Acción de Accra.
 - La oficina de Planificación y Eficacia de las Políticas (PPE) debe comentar sobre la manera en que los informes anuales reflejan la eficacia y la coherencia de todo el sistema.
 - La oficina PPE debe proporcionar un informe anual conciso sobre el desempeño relacionado con la eficacia de la ayuda.
3. Continuar robusteciendo la gestión dirigida a los resultados, la evaluación y el seguimiento de los impactos, la evaluación y la auditoría.
 - Garantizar que exista suficiente información sobre la gestión para formarse opiniones sobre la eficacia comparativa de la ayuda en todo el programa.
 - Utilizar más sistemáticamente la información de la gestión sobre el desempeño y la eficacia, para poder tomar decisiones sobre las asignaciones.
 - Tener en cuenta cómo se utilizan los criterios de desempeño para informar sobre las asignaciones

a los países del programa y las distintas OSC y agencias multilaterales.

- Evitar el peligro de que los marcos de resultados se vuelvan demasiado complicados como para resultar útiles.
- Asegurarse de que todos los elementos del programa estén sujetos al mismo nivel de escrutinio.
- Asegurarse de que el Comité de Auditoría profundice su experiencia práctica y su conocimiento experto de la Gestión de las Finanzas Públicas en el contexto de un país en desarrollo.

Funcionarios de nivel alto e intermedio – Irish Aid y embajadas

4. Seguir fortaleciendo las prácticas de gestión según los principios de la DP y el Programa de Acción de Accra.
 - La función del personal local se puede mejorar si se les delegan más responsabilidades y se incrementan sus habilidades.
 - Los administradores de Irish Aid deben garantizar que las conductas relativas a la eficacia de la ayuda se incluyan en los perfiles de función y las evaluaciones del personal.
 - Los programas de inducción para el personal nuevo de Irish Aid deben seguir incluyendo un módulo sobre la eficacia de la ayuda.
 - Se debe establecer un sistema de tutoría para el personal nuevo, que apunte explícitamente a la transferencia de conocimientos sobre cómo desempeñarse de acuerdo con las mejores prácticas.
 - Fortalecer las habilidades del personal para la Gestión de las Finanzas Públicas en el contexto de un país en desarrollo.

Altos Funcionarios – Departamento de Relaciones Exteriores

5. Debe seguir evolucionando la estrategia de participación del Departamento de Relaciones Exteriores con el público sobre el desarrollo internacional.
 - Permitir que el público, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los políticos comprendan mejor cómo presta la ayuda Irlanda de acuerdo con las mejores prácticas.
 - Comunicar diferentes mensajes a los diferentes públicos, por medio de diferentes canales.
 - Integrar plenamente los objetivos de Irish Aid a la estrategia de diplomacia pública del Departamento de Relaciones Exteriores.
6. El Departamento de Relaciones Exteriores debe garantizar que Irish Aid siga siendo atractivo para todo el personal empleado en el Departamento (diplomáticos, personal de servicios generales y especialistas en materia de desarrollo).
 - Manejar con cuidado los desafíos planteados por el traslado del Departamento principal a Limerick.