REFUNDAR LA AECID: UNA AGENCIA DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI

(INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE CAPACIDADES Y RECURSOS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN)

(junio 2021)

ÍNDICE:

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN **4**

CAPÍTULO 2: PANORAMA INTERNACIONAL **5**
2.1.- Cambios en la arquitectura institucional *5*
2.2.- Diversidad de opciones *7*

CAPÍTULO 3: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA AECID **8**
3.1.- Punto de partida *8*
3.2.- Fortalezas y debilidades de la AECID *10*

CAPÍTULO 4: LA AECID EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN **12**
4.1.- Punto de partida *12*
4.2.- El centro político del sistema *13*
4.3.- Asignación de tareas *15*
4.4.- Inteligencia estratégica *17*

CAPÍTULO 5: ESTATUTO JURÍDICO Y MARCO DE COMPETENCIAS **18**
5.1.- Punto de partida *18*
5.2.- Una Entidad Pública con ley propia *19*
5.3.- Componentes que habría que garantizar *19*
5.4.- Competencias *20*

CAPÍTULO 6: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA **22**
6.1.- Punto de partida *22*
6.2.- Órganos de Gobierno *22*
6.3.- Estructura organizativa *23*
6.4.- Estructura sobre el terreno *25*

CAPÍTULO 7: MARCO REGULATORIO **27**
7.1- Situación de partida *27*
7.2.- Propuestas *28*

CAPÍTULO 8: RECURSOS HUMANOS **29**
8.1.- Carencias de partida *29*
8.2.- Propuestas *31*

CAPÍTULO 9: VALORES, RUTINAS Y CULTURA DE TRABAJO **33**
9.1.- Punto de partida *33*
9.2.- Criterios organizativos *34*
9.3.- Cambios sugeridos *35*

CAPÍTULO 10: MEDIDAS URGENTES **37**

ANEXOS

Anexo 1. Personas que forman parte del Grupo Operativo que acometió la tarea de diagnóstico y redactó la propuesta **39**

Anexo 2: Personas entrevistadas **40**

Anexo 3: Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo **41**

1.- INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene su origen en el mandato que el Consejo de Cooperación para el Desarrollo traslada al Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades para que formulase una propuesta argumentada sobre las posibles medidas de reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), que pudiesen inspirar, además, los contenidos de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo en curso.

Con antelación, entre septiembre de 2019 y marzo de 2020, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades había estado implicado en la elaboración de un documento de propuestas de reforma para la arquitectura institucional y operativa del sistema de cooperación. El documento resultante, "UN NUEVO SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO PARA HACER REALIDAD LA AGENDA 2030: PROPUESTAS DE REFORMA" (http://www.consejocooperacion.es/2462-2/), mereció el respaldo del Consejo de Cooperación y fue remitido a las Comisiones de Cooperación del Congreso y el Senado.

Concluida esa tarea, el Consejo de Cooperación decidió por unanimidad prolongar la vigencia del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades para que pudiera asumir una doble misión: por una parte, acompañar el proceso de reformas del sistema de cooperación, dando cuenta de las propuestas defendidas en su documento allí donde se le solicitase; por otra, someter a un estudio detenido algunos de los más relevantes pilares institucionales del sistema español de cooperación, al objeto de formular propuestas de reforma para mejorar su capacidad operativa y la adaptación de sus instituciones a los nuevos requerimientos que plantea la acción internacional de desarrollo en la actualidad.

El Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades decidió iniciar esa tarea con la elaboración de un documento de propuestas de reforma referido a la AECID, convencido de la centralidad de esa institución en el sistema español de cooperación y de las múltiples limitaciones y deficiencias que arrastra, tras años de desatención, lo que la ha alejado de los modos de funcionamiento y de los parámetros de eficiencia que son esperables en una agencia de desarrollo del siglo XXI.

El proceso de elaboración de esta propuesta ha sido similar al empleado en el documento previo del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades. El Grupo de Trabajo conformó un grupo operativo, compuesto por miembros procedentes de diversos sectores del Consejo de Cooperación, al objeto de que pudiesen liderar la elaboración del documento de propuestas (véase la composición en Anexo 1). A lo largo de los meses de marzo, abril y mayo del presente año se mantuvieron intensas reuniones de trabajo con 17 gestores y responsables de la AECID y de otros ámbitos de la cooperación, al objeto de conocer sus opiniones, identificar los problemas de la institución y contrastar posibles soluciones (véase la relación de consultados en Anexo 2). Acabado este ciclo, el grupo operativo mantuvo varias sesiones de debate para conformar una posición consensuada y discutir los contenidos y modo de argumentar las propuestas.

El presente documento es el resultado de ese proceso.

El Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades quiere agradecer al Consejo de Cooperación su confianza y a las personas consultada el habernos brindado su tiempo y sus ideas. Conviene señalar, sin embargo, que ninguna de ellas es responsable de los contenidos de este documento, que únicamente representa la opinión de los actores no gubernamentales del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades.

2.- PANORAMA INTERNACIONAL

2.1. Cambios en la arquitectura institucional

Existe una notable variedad en los modelos institucionales adoptados por los países miembros del CAD para gestionar sus respectivas políticas de cooperación. La diversidad afecta a la arquitectura global del sistema y a la ubicación de los centros políticos de decisión propios de la política de ayuda, pero también al modelo de las instituciones gestoras (agencias de desarrollo, si existen) encargadas de implementar esa política.

Conviene, además, señalar que la tendencia de los últimos años ha ido en la línea de acentuar esa diversidad.

Se partía de un modelo institucional de referencia, vigente hasta la década de los noventa, que estaba relativamente generalizado. Era un modelo de naturaleza dual, en el que existía un ámbito de decisión política, generalmente ubicado en el Ministerio de Asuntos Exteriores o, en ocasiones, en un Ministerio de Desarrollo, y un ámbito de gestión e implementación de las políticas, que generalmente recaía en una agencia de desarrollo, que tenía significativos niveles de autonomía.

Aunque subordinada a los criterios políticos definidos en el seno del ministerio responsable, esta autonomía de las agencias de desarrollo se juzgaba necesaria para: i) incorporar un conocimiento experto especializado en la gestión de la ayuda, difícil de encontrar en otros ámbitos del Estado; ii) permitir una gestión ágil y adaptada a unos procedimientos que eran peculiares (por su contenido y por el ámbito en el que la cooperación para el desarrollo opera); y iii) distanciar la ayuda internacional de los intereses más inmediatos del país donante, para respetar los objetivos que se le atribuyen a la cooperación y cumplir con los estándares convenidos en el seno del CAD de la OCDE Por supuesto, existían algunos casos singulares que se alejaban de este modelo (por ejemplo, el Reino Unido), pero esta era la estructura institucional dominante en el panorama internacional.

Cuando se creó el sistema español de cooperación al desarrollo, en la década de los ochenta, España trató de replicar el modelo dual al que se ha aludido. Así, en el ámbito político se creó la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI, antecedente de la SECID) para dirigir la política de cooperación, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, y para asumir la gestión e implementación de esa política se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI, antecedente de la AECID).

Avanzada la década de los noventa y, de forma más acentuada en los tres últimos lustros, los donantes han procedido a realizar importantes cambios y remodelaciones institucionales en sus sistemas de cooperación, alterando aquel modelo anteriormente dominante. Ni el momento, ni la orientación de las reformas responde a un único patrón que sea fácilmente reconocible. Aun así, es posible identificar algunas tendencias que parecen haber inspirado los cambios. Entre ellas estarían las tres siguientes:

- En primer lugar, se ha tendido *a reducir la autonomía de las agencias de desarrollo* (al menos las de tipo tradicional) y a integrar más sólidamente la cooperación en la acción de los gobiernos a través del mayor protagonismo de los ministerios responsables. En algunos casos, simplemente se ha disuelto la agencia de desarrollo, para pasar su personal y sus competencias al ámbito ministerial responsable de la cooperación: es el caso de Australia (con AusAid) o de Canadá (con CIDA); en otros casos lo que se hizo fue reducir la autonomía de la agencia de desarrollo, aunque ésta siga vigente: es el caso de Dinamarca (con DANIDA) o Suecia (con SIDA).

- En segundo lugar, aunque la fórmula dominante es la de atribuir al Ministerio de Asuntos Exteriores el liderazgo en la política de cooperación para el desarrollo, se aprecia una tendencia a *vincular más estrechamente esas competencias con las propias de otros ministerios de contenido económico*. En algunos casos, esto se traduce en la ubicación de las competencias de cooperación en una entidad que integra, por ejemplo, a los ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio: este es el modelo seguido, por ejemplo, por Canadá, Australia u Holanda (en donde el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene también las competencias de comercio). En ocasiones, dentro de esa institución agregada se mantiene un Ministerio de Desarrollo, como parte del Ministerio superior (por ejemplo, Dinamarca o Canadá). En otros casos, ese mismo objetivo de integración se logra o bien a través de la presencia protagonista del Ministerio de Economía o el de Finanzas en la dirección de algunas de las instituciones gestoras de la cooperación (por ejemplo, Alemania y, en alguna medida, Italia) o bien por hacer partícipe al Ministerio de Economía de la dirección de la entidad central que implementa la cooperación (Francia, con sus especificidades, podría ser un ejemplo).

- Por último, la tercera tendencia a subrayar es la que alude al creciente protagonismo que se le está dando a las *instituciones gestoras de la cooperación financiera* (bancos de desarrollo o instituciones financieras de desarrollo) como parte de la estructura institucional de los sistemas de cooperación. Ese proceso es acorde con el interés que los donantes revelan por implicar más activamente al sector empresarial en la acción de desarrollo. En algunos casos, esa presencia de la cooperación financiera se produce a través de instituciones financieras especializadas (es el caso, por ejemplo, de Alemania con la KfW o de Holanda con FMO, por poner dos casos); en otros modelos, sin embargo, la cooperación financiera se integra en la propia institución gestora de la cooperación (por ejemplo, Dinamarca con IFU). Un caso singular es Francia en donde una entidad que tiene naturaleza de Banco, con distintas entidades filiales (PROPARCO o Expertise France), gestionan el grueso de la cooperación.

Aunque las tendencias señaladas son relativamente comunes, las opciones adoptadas en cada caso son diferente. Esto ha conducido a un incremento de la divergencia en los modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo adoptados por los países, respecto a la situación dominante, tres décadas atrás. Es más, la diversidad real es mayor que la aparente ya que, en muchas ocasiones bajo la misma denominación se acogen realidades que son diferentes.

Por ejemplo, son muchos los países que, al igual que España, sitúan su cooperación en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero en una buena parte de esos países las competencias de ese Ministerio incluyen ámbitos, como el comercio y la acción económica internacional, que no están en el caso español; y, aunque varios países disponen de una, así llamada, agencia de desarrollo, las competencias y el grado de autonomía de esa institución son muy distintas según los casos.

2.2.- Diversidad de opciones

Tanto la coincidencia en el tiempo de los procesos de reforma institucional como la diversidad en los modelos adoptados son exponentes de la profunda mutación que está viviendo la política de cooperación en los comienzos de este nuevo siglo. Por una parte, se es consciente de que las formas pretéritas de gestionar la cooperación requieren actualización y cambio para responder adecuadamente a una agenda más ambiciosa, a un sistema más complejo de actores y a un arsenal de instrumentos más amplio. Por otra, sin embargo, se carece de un modelo alternativo que suscite consenso y que sirva de referente para los esfuerzos reformadores de los países.

Esta diversidad de situaciones puede ser exponente, al tiempo, de otro proceso que interesa resaltar aquí y que conecta con las nuevas formas de entender y diseñar la política de desarrollo en el mundo actual. De algún modo, parece haberse debilitado la idea de la singularidad de la política de cooperación para el desarrollo, que era una de las razones que justificaba la generación de una institucionalidad propia, relativamente acotada y segregada dentro de la Administración Pública. Hoy se percibe la acción del desarrollo como una parte integrada de la acción de los gobiernos (más que una competencia de un único departamento) y conectada con otras dimensiones de la política pública.

Hacia ese propósito se orienta la adopción de enfoques integrales de gobierno para la acción de desarrollo (*whole-of-govenment approach*), un aspecto que es considerado por los ejercicios de evaluación entre pares que promueve el CAD de la OCDE; y a similar conclusión se llega al referirse a los enfoques que derivan de la nueva métrica de financiación del desarrollo, el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), promovida por la OCDE, que implica recursos y competencias que normalmente son atribuidas a diversos ministerios. Esta misma idea subyace a la relevancia que la Agenda 2030 otorga a la mejora de la coherencia de políticas como base para el logro de los ODS. Quizá sea este el motivo por el que muchos países han buscado marcos institucionales más integrados y complejos, donde la acción de desarrollo se pone en relación con otras políticas públicas, implicando a ministerios diversos. Ese proceso trasladó a la arquitectura institucional de la política de cooperación la diversidad de modelos que existen en las formas en que se configuran los gobiernos y se distribuyen las competencias ministeriales en su seno.

Como quiera que sea, este contexto internacional plantea dos reflexiones para el proceso de reforma de la AECID en España:

- En primer lugar, no basta con fortalecer lo que se tiene, con mejorar las capacidades y la eficacia de la AECID que se ha heredado, con ser esto importante; es necesario también aprovechar el proceso para refundar la institución, para repensar el modelo institucional más adecuado con el que gestionar la acción de desarrollo en el mundo actual.
  Ello pasa, sin duda por modernizar, fortalecer y profesionalizar la institución, pero también por revisar el modelo de agencia de desarrollo que se desea. España debe hacer un ejercicio de reflexión similar al que han hecho otros donantes, mirando al futuro y pensando el tipo de cooperación que se le reclama y que le conviene como país.

- En segundo lugar, en ese proceso los márgenes de holgura son elevados, ya que no parece que exista un modelo único al que atenerse. Es posible construir a partir de la experiencia y las capacidades acumuladas, tomando en cuenta la tradición administrativa de nuestro país, pero con la ambición de configurar un sistema de cooperación a la altura de los tiempos que vivimos. Tal es lo que este documento se plantea.

3.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA AECID

3.1.- Punto de partida

Acorde con el modelo dominante que regía en la gestión de la cooperación de nuestros socios comunitarios, por Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, se creaba la Agencia Española de Cooperación Internacional (antecedente de la AECID), con la misión de gestionar la política de ayuda internacional. La ley de 23/1998, de 7 de julio, sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, confirmó el papel central de la AECI como institución "adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores", encargada del "fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo". En 2004, la AECI cambió su denominación por la actual de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y, en 2007, adoptó el estatuto jurídico de Agencia Estatal, de acuerdo con la ley entonces vigente 28/2006, de 18 de julio, sobre Agencias Estatales. Derogada esa ley en 2015, AECID está obligada a redefinir su naturaleza jurídica. Diversas decisiones gubernamentales, la última de ellas en 2020, alargaron el horizonte temporal para acometer esa redefinición, prorrogando la condición de la AECID como Agencia Estatal hasta el presente, si bien la AECID ha incumplido las condiciones (el contrato de gestión plurianual) que se asocia a ese estatuto jurídico.

Más allá de la interinidad de su definición jurídica, existe la opinión compartida de que la AECID, por su diseño institucional y por la inveterada carencia de recursos y capacidades que le afecta, se ha revelado incapaz de ejercer el liderazgo que se le supone en el seno del sistema español de cooperación para el desarrollo. Su diseño institucional, modo de funcionamiento y parámetros de eficacia están alejados de lo que sería deseable, y a distancia también del modelo internacional de agencia de desarrollo que se reclama en la actualidad.

Es necesario, por tanto, acometer una *refundación* de la AECID, que revise su estatuto jurídico, su estructura orgánica, su cuadro de competencias, los recursos y capacidades de que dispone y su cultura de trabajo.

El objetivo debiera ser situar a la institución en el centro del sistema español de cooperación, dotándola de las capacidades y recursos para operar de manera eficiente, en una política internacional de desarrollo compleja como la que demanda la Agenda 2030. Alguna de las limitaciones de las que parte de la AECID tienen largo recorrido histórico. De hecho, en el propio origen de la institución se pueden localizar tres de los problemas más centrales que le afectan desde entonces:

- En primer lugar, la *insuficiencia sistemática de personal técnico y directivo experimentado* en cooperación para el desarrollo y con especialización en los campos en los que se despliega la acción de desarrollo[1]. Es cierto que, con el tiempo, la AECID fue capaz de crear un núcleo valioso de personal experto en algunas áreas, pero otras muchas permanecen desasistidas y, en general, por comparación con otras agencias de desarrollo de nuestro entorno, es baja su dotación de profesionales experimentados en relación a los recursos que maneja.

- En segundo lugar, la *limitada autonomía administrativa* que ha tenido la AECID respecto a las estructuras de gestión habituales de la Administración y, más específicamente, las propias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Es, sin embargo, la especificidad de la acción internacional de desarrollo respecto a otras políticas públicas lo que justificó que los donantes creasen las agencias de desarrollo. Esa autonomía nunca la tuvo la AECID, ni siquiera en el breve espacio de tiempo en que operó, de manera plena, como Agencia Estatal.

- Por último, pese que se declaró como institución central en la gestión del sistema español de cooperación para el desarrollo, lo cierto es que, desde su mismo origen, buena parte de la política se *decide, financia y gestiona desde otras instituciones*. Tal sucede con la cooperación a través de la banca multilateral de desarrollo, las acciones de alivio de la deuda o parte de la cooperación financiera, entre otros componentes. Este hecho se ve acentuado como consecuencia del tránsito de la acción de desarrollo desde la AOD a TOSSD y del marco más amplio de acción que define la Agenda 2030. En suma, la capacidad efectiva de liderazgo de la AECID ha sido, en este sentido, siempre limitada y parcial.

Pese a estas limitaciones, nadie niega a la AECID su condición de pilar básico en cualquier sistema de cooperación que se diseñe para el futuro en España. Ahora bien, para que ejerza su liderazgo es necesario que la AECID supere alguno de los serios problemas que lastran su funcionamiento, después de años de desatención, restricciones presupuestarias y limitaciones de plantilla.

Por lo demás, también el entorno internacional y los modos de hacer cooperación para el desarrollo han cambiado, reclamando un nuevo estilo de trabajo a las agencias de desarrollo.

---

[1] *Hay que recordar que esta deficiencia se arrastra desde la creación de la AECI, que absorbió el personal de instituciones (como era el Instituto de Cultura Hispánica o el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe) que operaban en un ámbito distinto al propio de la "cooperación para el desarrollo".*

La AECID, también por esta razón, se ve obligada a acometer una profunda reforma que la sitúe a la altura de lo que se demanda a las agencias de desarrollo en el siglo XXI, ante una agenda de desarrollo más ambiciosa y comprehensiva (la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), con un sistema de cooperación más complejo, con más actores, y con un arsenal de instrumentos necesariamente más amplio y sofisticado.

Un paso obligado en ese ejercicio de reforma es dejar constancia de las fortalezas y debilidades de las que se parte.

3.2.- Fortalezas y debilidades de la AECID

Si hubiese que subrayar algunas fortalezas de la actual AECID, que debieran preservarse en cualquier reforma, entre ellas figurarían las cuatro siguientes:

1.- Fortalezas:

- En primer lugar, la *experiencia y conocimientos acumulados* por la institución, tras más de tres décadas de existencia, en especial en algunos ámbitos en los que es clara su aportación al sistema internacional, como en el caso de la política de cooperación con los países de renta media, o en campos en los que se ha trabajado de una forma relativamente sistemática (como en los temas del agua, seguridad alimentaria, gobernabilidad y derechos humanos, cultura o equidad de género, entre otros). La especialización de la AECID en la cooperación con países de renta media, aunque en sí misma es un factor positivo, representa también un importante desafío para el futuro, en un doble sentido: i) en primer lugar, porque a medida que esos países de renta media progresan, hacen más necesaria la búsqueda de fórmulas nuevas de cooperación, distintas a las tradicionales de la ayuda internacional; y ii) en segundo lugar, porque la cooperación española ha de hacerse más presente en África Subsahariana, que es la región donde se concentran los países con más necesidades de apoyo internacional; lo que además le permitirá mejorar su alineamiento con las prioridades de la cooperación comunitaria (de la que España es parte).

- En segundo lugar, su extensa *red de unidades sobre el terreno* (Oficinas Técnica de Cooperación, Centros de Formación y Centros Culturales) es un activo y una fortaleza de la AECID, en relación con algunas otras agencias de desarrollo. Esta red de oficinas asentadas sobre el terreno le ha permitido a la AECID disponer de un conocimiento más cercano de la realidad en la que se opera y una cercanía a los interlocutores con los que trabaja, con los que ha podido mantener un diálogo más horizontal y abierto.

- En tercer lugar, como resultado de su ya apreciable recorrido histórico, ha logrado asentar unas *señas de identidad y una imagen de marca* que es reconocida por los socios con los que se trabaja y por los actores del sistema internacional. Esa imagen ha ido asociada a la de un socio modesto, pero confiable en la acción de desarrollo.

- Por último, y aun a pesar de las limitaciones señaladas más arriba, la AECID ha logrado generar un *colectivo de profesionales expertos* (tanto en sede como en el terreno) que constituyen un activo importante desde el que partir en cualquier proceso de reforma. Se trata de un personal activo y comprometido con la tarea pública de cooperación al desarrollo, que ha tenido que trabajar en condiciones adversas, por las limitaciones del sistema español.

2.- Debilidades:

Ahora bien, junto a las fortalezas señaladas, también la AECID presenta debilidades importantes, cuya corrección debiera ser objetivo central de la reforma. Entre ellas figuran las seis siguientes:

- En primer lugar, la AECID *no ha logrado disponer de un estatuto jurídico consolidado* que le dote de las capacidades y autonomía de gestión que son requeridas para el funcionamiento adecuado de una agencia de desarrollo. La reforma legislativa establecida en la disposición final transitoria 34 de la Ley General de Presupuestos 2021, por la que se modifica la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, restablece la figura de las Agencias Estatales como entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado. Eso permite a la AECID mantener su estatuto jurídico de 2007, pero no es claro que ni esa fórmula sea definitiva, ni que se trate de la mejor de las opciones para la AECID. Por lo demás, más allá de su inestable estatuto jurídico, afecta a la AECID marcos regulatorios (como la ley de Subvenciones o la Ley de Contratos del Sector Público) que resultan notablemente restrictivos y poco apropiados para su operativa.

- En segundo lugar, aunque la AECID ha logrado competencias técnicas en algunos campos, otras *dimensiones clave para la política de cooperación o bien no han sido desarrolladas o bien se despliegan en condiciones no adecuadas*. En el primer caso se encontraría, por ejemplo, la política de alianzas multi-actor, que es un campo apenas explorado por la AECID; en el segundo, el caso más ejemplar es la cooperación financiera, a través de FONPRODE que, tras más de tres lustros de experiencia, su operativa sigue a distancia de las expectativas que suscitó su creación y de los recursos presupuestarios que se le asignan.

- En tercer lugar, no parece que la *estructura interna de la AECID*, con alto peso efectivo de las direcciones territoriales, responda a la organización que se espera de una institución que debiera estar centrada en el contenido de las acciones y en las alianzas entre actores. Se resalta dónde se actúa, en lugar de lo que se hace. Su estructura parece replicar la organización del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin advertir la creciente complejidad de contenidos de la acción internacional de desarrollo a los que obliga la Agenda 2030.

- En cuarto lugar, tal como ya se ha mencionado, existe una *franca carencia de recursos humanos especializados* en ámbitos clave de la inversión de desarrollo. Al tiempo, la naturaleza jurídica de la AECID y alguno de los marcos reguladores que le conciernen le dificulta en manera notable superar esa carencia con el recurso a la contratación de personal experto en el mercado.

El problema se agrava por las fugas que se producen de parte del personal que se capta a través de las limitadas figuras contractuales de que se dispone (básicamente, responsables de programa), ante el bajo reconocimiento retributivo y la ausencia de expectativas profesionales adecuadas.

- En quinto lugar, la AECID tiene *problemas serios para abordar las tareas de coordinación con otros ámbitos de la Administración*, lo que es obligado para que pueda desarrollar esa función directiva que se le supone en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Esta carencia afecta tanto a la sede, en su relación con otros ministerios e instituciones públicas, como a los países en los que opera (las OTC respecto a otras delegaciones de la Administración General del Estado), incluyendo la delegación en Bruselas.

- Por último, caracteriza a la AECID *una cultura de trabajo muy burocratizada*, muy centrada en atender los procedimientos de gestión administrativa y de seguimiento de los expedientes de gasto, más que en los contenidos de la política y del diálogo con los actores. Se trata, además, de una cultura de trabajo poco abierta a la innovación, al aprendizaje derivado de la experiencia, a la transparencia y al diálogo abierto con la sociedad.

4.- LA AECID EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN

4.1.- Punto de partida

Como se ha señalado (sección 2), el panorama internacional ofrece una diversidad de opciones a la hora de diseñar la arquitectura institucional del sistema de cooperación. Sin salirse de la Unión Europea uno puede encontrar modelos institucionales diversos, desde altamente centralizados, que descansan en una super agencia única con múltiples funciones y competencias (el modelo francés, con la Agencia Francesa de Desarrollo puede servir de ejemplo) hasta modelos más descentralizados, donde existen diversas instituciones especializadas, cada una de ellas con competencias en un ámbito o modalidad de cooperación, articuladas a través de mecanismos de gobernanza para propiciar la integración política del conjunto (los modelos alemán, sueco, noruego o italiano podrían servir de referencia). Por supuesto, entre los modelos más extremos, existe toda suerte de fórmulas intermedias. Esta diversidad en el diseño institucional es expresiva de la ausencia de un modelo óptimo universal, así como del peso que en cada caso tienen las tradiciones administrativas y los marcos reguladores nacionales.

España debe de sopesar las ventajas e inconvenientes de cada una de las opciones y decidirse por aquella que, siendo acorde con la tradición administrativa propia, sea la que en mejor modo permita rentabilizar las capacidades institucionales y la experiencia acumuladas a lo largo de toda la trayectoria previa de nuestro sistema de cooperación.

Tener claro cuál es la arquitectura del sistema es crucial para definir, a continuación, el tipo de agencia de desarrollo que se requiere, incluyendo sus competencias y ámbitos de actuación. De ahí la relevancia de empezar por este aspecto

Dado que la visión más agregada de la arquitectura deseable del sistema español de cooperación para el desarrollo fue abordada por este Grupo de Trabajo del Consejo de Cooperación en un documento previo (véase http://www.consejocooperacion.es/2462-2/), aquí nos centraremos en tres aspectos: i) la ubicación del centro político del sistema; ii) la asignación de tareas entre instituciones; y iii) la inteligencia estratégica del sistema.

4.2.- El centro político del sistema

Dado el carácter comprehensivo de la nueva agenda de desarrollo, es esperable que los proveedores de cooperación, cada vez en mayor medida, complementen su seguimiento de la AOD con una mirada más amplia al conjunto de los mecanismos oficiales de financiación y apoyo al desarrollo sostenible. En similar línea apunta el logro de mayores niveles de coherencia de política, que exige una concepción más amplia de la acción de desarrollo.

Esta tendencia es la que anticipa la OCDE a través de la métrica y del enfoque TOSSD, que acoge el conjunto de los fondos oficiales -concesionales y no concesionales- que se orientan a hacer realidad la Agenda 2030, computando también, aunque de modo segregado, los recursos privados movilizados con apoyo oficial. En términos cuantitativos, el perímetro de TOSSD más que duplica el propio de la AOD, de acuerdo con las primeras mediciones de la OCDE, que son fruto de un reporte todavía incompleto y parcial.

Con los ajustes que se consideren, es altamente probable que este concepto termine nutriendo la métrica de seguimiento de los ODS de Naciones Unidas, a partir de 2023; y conforma, ya desde la actualidad, el sistema de reporte regular de los donantes de la OCDE.

Como consecuencia de esta dilatación del perímetro operativo de la acción internacional de desarrollo, debieran formar parte del sistema de cooperación todas aquellas modalidades de acción que quedan acogidas bajo la métrica de TOSSD, incluyendo instrumentos (como la financiación de bienes públicos globales y financiación oficial no concesional) y campos de acción (transición ecológica o apoyo al sector productivo, entre otros) que habitualmente escapan al concepto de AOD. Buena parte de esos instrumentos y campos operativos están, en el caso español, bajo la competencia de ministerios diversos. En este contexto, la pregunta básica es ¿cómo se puede garantizar la coherencia y el sentido de unidad de la política de cooperación?

Dar respuesta al anterior interrogante comporta, en primer lugar, subrayar la necesidad de disponer de un centro político sólido, con capacidad -técnica y política- para definir una estrategia integrada para la política internacional de desarrollo. En la medida en que el sistema se hace más complejo y plural, con una agenda más comprehensiva, un mayor número de actores en su seno y un abanico más amplio de instrumentos de acción, es más necesario dotar al centro político del sistema de solidez institucional, visión estratégica y capacidad de coordinación del conjunto. Así lo entendió el documento previo de este Grupo de Trabajo, que reclamó la necesidad de "un centro sólido capaz de marcar las prioridades, alinear los esfuerzos de los actores implicados, potenciar su coordinación y elevar la coherencia del conjunto". Ahora bien, ¿dónde situar ese centro político?

No parece que sea la mejor opción mantener la situación actual, donde ese centro radica en una Secretaría de Estado, mal equipada, y adscrita a un ministerio -el MAUEC- con competencias sectoriales acotadas. La creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) supuso un paso adelante en la clarificación de competencias, en relación con las anteriores SECIPI y SECIPIC, pero es difícil que, desde una Secretaría de Estado de un Ministerio sectorial, se puedan trasladar directrices estratégicas a otros ministerios o se pueda coordinar de forma efectiva las acciones desplegadas en este campo por el conjunto de las administraciones e instituciones públicas implicadas. La realidad de lo que ha sido la trayectoria del sistema español de cooperación al desarrollo respalda este juicio y confirma las dificultades que tiene ese modelo para dotar de unidad estratégica y de coordinación operativa al sistema.

Por este motivo, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades considera que debiera avanzarse hacia un modelo alternativo, que fortalezca el músculo político de la dirección del sistema, elevando su rango administrativo, para situarla con posibilidades efectivas de coordinación de una acción que, por necesidad, implicará a diversos ministerios e instituciones públicas.

En concreto, las opciones que baraja el Grupo de Recursos y Capacidades como fórmulas idóneas son básicamente dos, acompañadas de algunos mecanismos complementarios orientados a reforzar el sentido de unidad y de coherencia de la política de desarrollo:

- La primera es optar por la creación de un Ministerio propio de Desarrollo Sostenible, distinto al de Asuntos Exteriores, que pueda mantener una interlocución entre iguales con otros ministerios implicados en campos competenciales susceptibles de ser parte de TOSSD.

  Ese Ministerio debiera acoger aquellos ámbitos que son más centrales a la acción de desarrollo, incluyendo la cooperación técnica, la acción humanitaria, la cooperación multilateral y la cooperación financiera, aunque mantendría una coordinación permanente con otros ministerios cuya acción internacional tenga impacto sobre la Agenda 2030. Es esta una fórmula que han seguido otros donantes y que debería estudiar España, aun cuando no responda al diseño del gobierno actualmente vigente.

- La segunda opción, no incompatible con la primera, es situar la dirección política de la cooperación en la Presidencia de Gobierno o en una Vicepresidencia con funciones coordinadoras sobre el conjunto de los ministerios con competencias en ámbitos propios de la política internacional de desarrollo, tal como se deriva de la Agenda 2030 y del concepto de TOSSD. El rango de Presidencia o Vicepresidencia, donde se situaría el centro político del sistema, ayudaría a entender la acción internacional de desarrollo como una política del conjunto del gobierno (*whole-of-government approach*) y no meramente departamental.

  Esta opción permitiría que el centro político del sistema estuviese en mejores condiciones para promover la coherencia de políticas y permitir el más sólido alineamiento de las prioridades de todos las instituciones y ministerios con competencias en ámbitos o instrumentos relacionados con la acción de desarrollo y la Agenda 2030, <u>acogiendo e integrando en un marco estratégico consistente los propósitos que cada cual se propone en el ámbito de sus competencias</u>.

De entre las dos opciones, la segunda parece preferible por su mayor capacidad de coordinación de ministerios diversos en el seno del gobierno.

Pero, aunque se opte por una fórmula distinta a las aquí propuestas, hay dos mecanismos complementarios (y no excluyentes) que sería necesario adoptar, para reforzar el sentido de unidad y la coherencia de la política de desarrollo internacional:

- En primer lugar, se debería estudiar la creación de una Comisión Delegada de Desarrollo Internacional Sostenible que dé seguimiento a la política de desarrollo, garantizando un espacio de diálogo y acuerdo entre los ministerios implicados. Si la estructura de Comisiones Delegadas ya existente desaconseja la creación de una nueva, entonces lo que se sugiere es que se constituya un segmento específico de "Desarrollo Internacional Sostenible" en el seno de alguna de las Comisiones Delegadas ya existentes (puede ser, por ejemplo, la de la Agenda 2030), estableciendo la obligatoriedad de que al menos dos sesiones al año se dediquen de manera especializada al ámbito de la política internacional de desarrollo sostenible.

- En segundo lugar, y para propiciar la coordinación en el ámbito de la gestión, el gobierno podría estudiar la creación de un consorcio de instituciones públicas españolas implicadas en la gestión de la cooperación al desarrollo, en distintos ámbitos (incluyendo, por ejemplo, AECID, FIIAPP, Fundación Carolina, COFIDES, entra otras), al objeto de favorecer su acción coordinada y su mutuo apoyo, a través de una estructura de gobierno compartida y de una marca común que ayude a identificar la acción internacional de desarrollo promovida por España.

  La AECID debiera tener un papel claro de liderazgo en ese consorcio. Este es un modelo que, con variantes, funciona con éxito en otros países (como Alemania o Noruega) y que permite explotar las ventajas comparativas de cada institución e integrar en su caso nuevas entidades conforme se considere necesario (como el ICO, por ejemplo, si como banco público se implica activamente en la acción de desarrollo).

4.3.- Asignación de tareas

La reforma de la AECID debe proponerse elevar el nivel político y fortalecer la capacidad operativa de la institución, para que pueda desempeñar de manera más plena y eficaz su rol como pilar central del sistema español de cooperación. Ahora bien, el logro de esos propósitos es compatible, como ya se ha señalado, con arquitecturas diferentes del sistema de cooperación, que implican, a su vez, modelos distintos de agencias de desarrollo.

A este respecto, una posible opción sería pensar en una Agencia de Desarrollo que integre el máximo (en un estado ideal, la práctica totalidad) de las funciones asociadas a la cooperación al desarrollo. Este sería el modelo que cabría denominar de *"fusión de competencias"*, de modo que todos los instrumentos y modalidades de cooperación hoy dispersos en diversas instituciones fuesen centralmente gestionados desde esa agencia.

Cabría decir que, en este caso, se ensancharía el perímetro efectivo de competencias de la AECID, al tiempo que se elevaría su rango político de la institución en el seno del sistema de cooperación. Este modelo que, a su modo remedaría el de la Agencia Francesa de Desarrollo, tiene como principal fortaleza la de permitir una mayor articulación de los componentes de la política de cooperación y, en su caso, mejorar los niveles de coherencia de políticas, al estar centralizadas todas en una única institución (aunque ésta tuviese instituciones filiales más especializadas en su seno).

Ahora bien, esta opción también presenta importantes inconvenientes en su traslado al caso español. En particular son dos las debilidades más importantes:

- En primer lugar, es difícil pensar que una única institución esté en condiciones de gestionar eficientemente todo el conjunto diverso de instrumentos y campos de acción, algunos de ellos altamente especializados, que componen la actual política internacional de desarrollo. De hecho, la propia Agencia Francesa de Desarrollo ha tenido que definirse como un conglomerado de instituciones especializadas diversas, para responder a esa especialización plural.

  Pero si esta opción es en general difícil, todavía lo es más en el caso de la AECID, habida cuenta de los déficits de que parte: avanzar en esa senda requeriría de una transformación radical de la institución, con un cambio mayúsculo en sus competencias, dotación de capacidades y perfil del personal empleado.

- En segundo lugar, para que la AECID asuma ese papel de macro institución integradora, previamente debería poner bajo su autoridad organizativa instituciones que hoy son autónomas (como la FIIAPP o la Fundación Carolina) o que están bajo las competencias de otros ministerios (como COFIDES). No parece, sin embargo, que ese proceso sea viable, sin costes para el funcionamiento de e instituciones que han revelado operar con aceptable eficacia en sus ámbitos específicos de actividad.

En suma, no parece que está opción altamente centralizada en torno a la AECID sea la alternativa más plausible para el caso español, dado el panorama de instituciones previamente existentes y las dudas que suscita la dotación de competencias técnicas de la AECID para asumir esa centralidad absorbente en el sistema (incluso en el supuesto de una reforma exitosa).

La otra alternativa es optar por un sistema más plural de instituciones especializadas en la gestión de los diversos componentes o modalidades de la cooperación, fortaleciendo, sin embargo, el centro político del sistema y los mecanismos institucionalizados de coordinación (lo que cabría denominar un modelo *"descentralizado de división de tareas"*). En este modelo deberían definirse los ámbitos específicos de gestión especializada de la AECID (por ejemplo, entre otros, la acción humanitaria, la cooperación técnica o la educación para la ciudadanía global), sabiendo que otras instituciones pueden estar especializadas en la gestión de otras modalidades o ámbitos de cooperación (por ejemplo, la cooperación financiera o la movilidad universitaria).

En este modelo la AECID debiera seguir siendo el pilar central en la implementación de la política de cooperación, aun cuando la responsabilidad de la gestión operativa de algunos de sus instrumentos o modalidades recaiga sobre otras instituciones.

Lo que se sugiere, por tanto, no es limitar el ámbito de instrumentos con el que diseña sus intervenciones la AECID (que debe estar abierto a todos los instrumentos posibles), sino de acotar el campo de aquellos de cuya gestión se encarga. Dicho de otro modo, dentro de sus competencias de diseño de una intervención, la AECID puede contemplar y promover el recurso a la cooperación financiera, pero la gestión de esa operación quedaría bajo la competencia de la institución especializada en ese ámbito. El modelo así planteado se asemejaría a la opción alemana, con instituciones especializadas y mecanismos de gobernanza cruzados.

También esta opción tiene debilidades que es necesario considerar. La más importante es que, si esa distribución de tareas no se acompaña de un centro político y estratégico sólido y de mecanismos institucionalizados y eficaces de coordinación, puede conducir -como sucede en la actualidad- a un sistema fragmentado, donde cada una de las instituciones opere de acuerdo a sus propios criterios. Por ese motivo esta opción solo rinde plenamente sus frutos si va acompañada de un fortalecimiento del centro político del sistema, tal como se defendió en el apartado 4.2, respetando el *policy first* del que habla la UE.

Aunque hay un balance de ventajas e inconvenientes en cada una de las opciones, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades considera que resulta más realista y más acorde con el sistema de competencias e instituciones que se ha ido generando en España el optar por un modelo más descentralizado, en donde se fortalezca el centro político del sistema y se avance hacia una división efectiva en las tareas de gestión entre instituciones especializadas, con un esfuerzo redoblado en su coordinación.

4.4. Inteligencia estratégica

Un último aspecto a dilucidar es dónde situar la inteligencia estratégica del sistema (incluyendo planificación y evaluación). Ante una política cada vez más compleja y multidimensional, es necesario disponer de un mecanismo de dirección estratégica que contemple escenarios diversos, fundamente técnicamente las opciones y mantenga un diálogo sobre políticas con los diversos actores. No hay una buena política de cooperación sin una dirección estratégica sólida. Ahora bien, ¿dónde situar ese centro de inteligencia estratégica que hoy desempeña la DGPOLDES?

Una opción muy razonable sería mantener esa unidad asociada al centro político del sistema (cualquiera que éste sea), que es quien debe tomar decisiones. No obstante, si se opta por un modelo centralizado, de "fusión de competencias" en el seno de la AECID, es difícil pensar que esa institución no requiera de una unidad propia de inteligencia estratégica, en especial si asume una gama tan amplia y comprehensiva de ámbitos de acción. Esa situación podría conducir a un indeseable solapamiento entre las direcciones estratégicas de la AECID (conformada como una mega institución) y del centro político del sistema: un solapamiento que se hace más evidente por la virtual coincidencia en los perímetros de decisión de ambas instituciones.

Trasladar esa unidad (es decir, la actual DGPOLDES) a la AECID no parece tampoco una solución adecuada, ya que terminaría por vaciar de soporte analítico a la definición de políticas por parte del centro político del sistema. Quiere esto decir que, en esta opción de "fusión de competencias" es necesario estudiar de forma más precisa de qué modo evitar la duplicidad en los centros estratégicos.

Si el modelo por el que se opta es el "división de tareas", la ubicación de la unidad estratégica resulta menos problemática. La lógica de su adscripción al centro político del sistema parece más pertinente, si cabe, como medio de fortalecer ese centro y su capacidad de articulación de un sistema que se define como descentralizado. Conviene señalar que en este caso, además, no existe contradicción alguna en admitir que cada pilar institucional tenga su centro estratégico propio, especializado en el ámbito específico en el que cada cual opera, y que exista, al tiempo, una unidad estratégica sólida asociada al centro político del sistema, que dé sentido de unidad al conjunto de las instituciones implicadas y vele por la coherencia de políticas.

Acorde con la preferencia formulada en el apartado anterior, el Grupo de Trabajo de Recursos Capacidades se inclina a pensar que está última es la mejor de las opciones. Al tiempo señala que es importante que esa unidad estratégica no solo opere a partir de sus capacidades, sino que establezca mecanismos estables de cooperación con universidades y centros de estudio para nutrir sus propuestas.
Acorde con lo planteado en el documento previo del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, lo que se sugiere es definir una política y unas líneas de apoyo a la investigación que permitan la creación de un *hub* de centros de estudio diversos, así como de cátedras y grupos de investigación de la Universidad española y les estimule a desplegar su trabajo en temas relevantes para la política de desarrollo, sobre los que descanse la actividad de esa unidad estratégica.

5.- ESTATUTO JURÍDICO Y MARCO DE COMPETENCIAS

5.1.- Punto de partida

Como se ha señalado, en 2007 la AECID abandonó su estatuto originario de Organismo Autónomo de la Administración y se convirtió en Agencia Estatal, acogiéndose a la ley 28/2006, de 18 de julio, sobre Agencias Estatales. La utilización de las posibilidades que brindaba la ley fue solo parcialmente aprovechada por la AECID, que únicamente elaboró un contrato de gestión en el período, incumpliendo las exigencias que la propia norma establecía. Tras la derogación de esa ley, en 2015, la AECID -junto con otras instituciones en situación semejante- se ha visto en una situación de interinidad, disponiendo de un plazo para redefinir su estatuto jurídico, que fue posteriormente prorrogado. Finalmente, a través de una disposición final transitoria (la disposición 43) en la Ley General de Presupuestos de 2021 se modifica la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y se restablece la figura de las Agencias Estatales como entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado.

No parece, sin embargo, que se hayan restablecido todos los mecanismos de control y supervisión previstos en la ley de 2006, aunque se alude a la necesidad de definir contratos de gestión plurianuales por parte de las Agencias Estatales. La forma de acometer la reforma legislativa y su propio contenido suscitan las dudas acerca de si se está ante una normativa con aspiraciones de estabilidad o si más bien se trata de una solución transitoria. La propia norma fija en el 1 de octubre de 2024 el horizonte temporal para que las instituciones se adapten, de acuerdo con las figuras jurídicas que la norma establece.

5.2.- Una Entidad Pública con ley propia

Es una manifiesta anomalía que la AECID haya permanecido durante tanto tiempo en una situación de interinidad en lo que respecta a su naturaleza jurídica; y tampoco es satisfactorio que se acoja a la fórmula de Agencia Estatal si, primero, no se hace un balance equilibrado de las ventajas de esa opción en relación con otras figuras jurídicas alternativas y, segundo, no se garantiza que se está en condiciones de operar a través de contratos de gestión solventes y continuados, adaptados a las finalidades de una agencia de desarrollo. La reforma de la AECID puede ser un momento de oportunidad idóneo para acometer esa reflexión y dotar a la institución de una entidad jurídica estable, adecuada a sus funciones.

A este respecto, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades parte de las siguientes dos consideraciones:

- En primer lugar, que debiera desecharse como opción totalmente inconveniente retornar al modelo originario de Organismo Autónomo de la Administración con el que nació la AECID. Fueron las restricciones que imponía aquel modelo en los ámbitos de la gestión y la captación de recursos humanos las que aconsejaron transitar hacia una Agencia Estatal.

- 2.- En segundo lugar, que solo tiene sentido mantener el estatuto de Agencia Estatal si esa figura se encuentra plenamente validada, y con visión de futuro en el marco jurídico de la Administración. En ese caso habría que restaurar las figuras propias de esa normativa, incluidas las referidas a los contratos de gestión de las instituciones afectadas. Lo que resulta inconveniente (y engañoso) es mantener la denominación en un marco normativo cargado de provisionalidad o incompleto.

Vistas la inconveniencia de la primera de las figuras y la incertidumbre que rodea a la segunda, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades reitera su propuesta de entender que quizá la mejor de las opciones es configurar a la AECID como una Entidad Pública con Ley Propia. Como se señala en ese documento: "Esta naturaleza jurídica le permitiría la independencia funcional y la autonomía gestora necesarias para afrontar con ciertas garantías de eficiencia las especiales funciones y tareas que aparecen asociadas a una agencia de desarrollo". La opción por esta alternativa comportaría el desarrollo de una Ley específica para aquellos aspectos relacionados con la independencia requerida (en la contratación, gestión y reclutamiento de recursos humanos), estando la institución en los demás extremos sujeta a la normativa general que regula el funcionamiento de los organismos públicos (incluida la Ley General Presupuestaria).

5.3.- Componentes que habría que garantizar

El Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades entiende que la fórmula institucional elegida es la que en mejor medida puede determinar un marco normativo ajustado a la realidad de una agencia de desarrollo, que por razones fáciles de entender constituye una entidad singular en el seno de la Administración. Ahora bien, la cuestión clave es determinar los contenidos de esa Ley propia que define el perímetro competencial de la AECID. A este respecto, se considera que deberían formar parte de esos requisitos:

- En primer lugar, preservar el *carácter público* de la entidad, lo que es compatible con la deseada opción de que actores privados especializados en la acción de desarrollo puedan estar implicados en las estructuras de gobernanza de la institución.

- En segundo lugar, adaptar el diseño institucional y las formas de gestión administrativa a *las específicas funciones* propias de una agencia de desarrollo, que opera en un espacio distinto al de buena parte de las instituciones públicas, al realizar el gasto fuera de las fronteras nacionales. A este respecto, se considera necesario:
    - mejorar las posibilidades de eficiencia y autonomía de gestión, dentro del respeto de los controles generales propios de una institución pública;
    - aumentar la capacidad operativa a partir de los recursos disponibles, haciendo operaciones (como el apoyo presupuestario) hoy difíciles de ejecutar, ampliando los recursos propios, cuando proceda, con el acceso a fondos externos, como los de la cooperación delegada de la Unión Europea (considerándolos como fondos extrapresupuestarios); o colaborando con instituciones de banca pública (como ICO, por ejemplo) si se trata de captar recursos adicionales en los mercados;
    - favorecer el trabajo con agentes diversos, tanto públicos como privados y tanto nacionales como internacionales, a través de sistemas flexibles de partenariado, de acuerdos y convenios;
    - poner en marcha una política más apropiada de recursos humanos, que le permita a la institución disponer del capital experto adecuado, a través de su contratación en el mercado, cuando proceda.

5.4.- Competencias

Por último, en la ley propia que regule la institución se debieran fijar las competencias y ámbitos de acción de la AECID. En principio, la AECID debiera poder diseñar programas de cooperación en cualquier ámbito de la acción de desarrollo y apelando a la contribución de cualquiera de los instrumentos propios de la cooperación. Ahora bien, en el marco de un sistema descentralizado de cooperación, con división de tareas entre instituciones especializadas, esa capacidad no necesariamente se tiene que trasladar al ámbito de la gestión. Es decir, la AECID debe estar en condiciones de fijar políticas y comprometer recursos para ello, permitiendo que sean otras instituciones las que gestionen los instrumentos implicados. Esto puede pasar en la política de becas y movilidad universitaria (Fundación Carolina), en ámbitos de la cooperación técnica (FIIAPP) o en la cooperación financiera (COFIDES u otra institución financiera a la que se le asignen competencias en este campo).

Referido a las competencias de gestión, entendemos que debieran estar claramente bajo las competencias de la AECID los siguientes ámbitos:

- La *cooperación técnica*, en sus diversas facetas y sin menoscabo de que pueda haber otras instituciones (como la FIIAPP) que igualmente opere en ámbitos especializados en este campo. Lo que sería necesario es que hubiese una clara división de funciones entre las instituciones, tomando la AECID un claro rol de liderazgo.

- La *acción humanitaria*, estando a su cargo el diseño, planificación y gestión de las intervenciones, así como aquellas otras actividades de prevención relacionadas.

- La *cooperación multilateral*, en especial con las instituciones no financieras de desarrollo integradas en el sistema de Naciones Unidas, así como instituciones regionales en los ámbitos geográficos que se definan como prioritarios, al tiempo que impulsa la coordinación con aquellas instancias responsables de la relación con la banca multilateral de desarrollo.

- La *promoción de alianzas multi-actor* (incluida la política de cooperación con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, con las Universidades y el sector empresarial. Una atención especial debe brindarse a la cooperación descentralizada, con la que debe regir un principio básico de colaboración basado en la confianza y en el reconocimiento de las competencias y del valor añadido de cada cual.

- La *Educación para la Ciudadanía Globa*l, en colaboración muy estrecha con la cooperación descentralizada. Este será un ámbito fundamental para reforzar la sensibilización y el diálogo con la ciudadanía, para que pueda implicarse en la promoción del desarrollo sostenible de manera consciente, comprometida y activa, tal y como señala la meta 4.7 de la Agenda 2030.

Hay otros dos ámbitos cuya atribución a las competencias de gestión de la AECID se considera que deben ser objeto de un análisis más detenido. Se trata de:

- La *cooperación multilateral en el ámbito de los bancos de desarrollo*: esta competencia la ha mantenido siempre el Ministerio de Economía. Es posible que se pueda avanzar en un trabajo más cooperativo entre la AECID y el Ministerio de Economía en los campos que se relacionan con la acción de desarrollo, pero no es claro que ello deba comportar un cambio en la asignación de competencias.

- La *cooperación financiera*: aunque la AECID pudiera integrar la cooperación financiera en el diseño de sus acciones, no es claro que deba mantener las competencias de gestión en este campo. La experiencia de FONPRODE revela que las capacidades requeridas para gestionar de modo adecuado este tipo de instrumentos requeriría unos criterios de gestión y un amplio capital experto que la AECID no tiene en la actualidad. Aunque este tema será objeto de un trabajo específico posterior por parte de este Grupo de Trabajo, consideramos que, si no se dan las condiciones institucionales, técnicas y de recursos humanos requeridas para una gestión adecuada de este ámbito de la cooperación, es preferible que la gestión de este instrumento se desplace hacia una institución financiera especializada, manteniendo a la AECID en una posición preminente en los órganos de decisión del Fondo.

6.- ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

6.1. Punto de partida

Además de su estatuto jurídico, la AECID está obligada a acometer una reforma en profundidad de su estructura organizativa. Aquí los problemas son diversos, pero tres parecen especialmente destacables: i) los órganos de gobierno son cerrados a la presencia de miembros ajenos a la Administración, lo que aleja a la institución de los mecanismos de participación y escrutinio de otros actores del sistema de cooperación; ii) la estructura organizativa de la institución responde a criterios poco adecuados a una agencia moderna de desarrollo, haciendo recaer el proceso de programación sobre las unidades territoriales, con menor peso de aquellas otras que aluden a ámbitos funcionales o temáticos; y iii) se aprovecha solo parcialmente el gran activo que suponen las OTC (y otras unidades en el terreno). La reforma de la institución en el ámbito organizativo debiera afrontar, cuando menos, estos tres aspectos. Ha de advertirse, sin embargo que en este ámbito, como en tantos otros, se carece de fórmulas óptimas, por lo que las propuestas deben tomarse como contribuciones abiertas, sujetas a posteriores matices.

6.2.- Órganos de Gobierno

Entre los objetivos que debieran inspirar la reforma de la AECID figuran: i) vincular a la institución más sólidamente con los actores del sistema de cooperación, incluidos los no gubernamentales; y ii) dotar del mayor soporte analítico a sus políticas y decisiones estratégicas. Estos dos objetivos aconsejarían cambios en la estructura de gobierno de la institución.

En concreto, por lo que se refiere al Consejo Rector, debiera tener una presencia prominente el ministerio responsable de la política de desarrollo. Parece razonable, también, que se mantenga la presencia plural de ministerios con competencias en ámbitos de desarrollo o relacionados con la función pública. Por ello, es adecuado que se mantenga la representación que ahora tienen el Ministerio de Economía, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Hacienda. Ahora bien, esa presencia de departamentos gubernamentales debiera ampliarse para acoger aquellos ministerios que mantienen competencias sobre ámbitos centrales de la Agenda 2030 y de otros marcos internacionales alineados con esa agenda (en relación con la transición ecológica justa, cooperación feminista o promoción de la equidad internacional), en tanto que hojas de ruta claves de la política internacional de desarrollo. A este respecto, debiera pensarse en la inclusión, cuando menos, de una representación del Ministerio de Transición Ecológica, del Ministerio de Igualdad y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Aun cuando la estructura de carteras del gobierno puede cambiar, el criterio debiera ser que todos los ministerios con competencias en ámbitos centrales de la Agenda 2030 debieran estar en el Consejo Rector.

Pero, adicionalmente a la representación de los departamentos ministeriales, es importante que haya también representación en el Consejo Rector de los actores no gubernamentales. Es esta una forma de abrir la institución, a su más alto nivel, a las miradas y sensibilidades de los actores del sistema de cooperación, que deben ser socios preferentes en la actividad desplegada por la AECID.

Al objeto de evitar una representación parcial de los actores o un proceso complejo de elección de las personas representantes, lo que se sugiere es que se reserve en el seno del Consejo Rector dos o tres sillas para representantes no gubernamentales del Consejo de Cooperación, dejando que sea este órgano el que decida los nombramientos correspondientes en cada período.

En segundo lugar, el Estatuto de la Agencia prevé la existencia de un Consejo Asesor, entendido como un órgano consultivo integrado por doce personas con experiencia y conocimientos en campos relacionados con la cooperación internacional y el desarrollo. Hasta el momento, ese órgano no se ha constituido. Se trata de una anomalía que se debiera subsanar. Es positivo que la AECID cuente con una instancia consultiva, que brinde su apoyo analítico y técnico a las decisiones de la AECID, velando por la calidad y coherencia de las estrategias de acción de la institución. Es un modo complementario, también, de abrir la institución a la sociedad. Los y las miembros de este Consejo deben ser personas ajenas a la Administración del Estado y a las que les atribuya un conocimiento experto probado en materia de desarrollo sostenible.

6.3.- Estructura organizativa

Como se ha señalado, la AECID ha mantenido en el tiempo una estructura organizativa que centralmente descansa en las unidades de carácter geográfico. Aun cuando existen dos direcciones ajenas a ese criterio, son las dos direcciones territoriales hoy existentes las que articulan las funciones básicas de la AECID. Esta estructura no hace sino responder de manera simétrica a la propia del MAEUEC, pero no parece la más conveniente para una institución que debe caracterizarse por lo que hace, por la calidad de las políticas que aplica, por los propósitos que persigue, y no tanto por el lugar donde opera.

Por ello, sería recomendable que se produjese un cierto basculamiento en los criterios de organización de la AECID, para -manteniendo alguna unidad territorial- dar más relevancia a aquellas asociadas a ámbitos y políticas a desplegar. Este tránsito parece especialmente oportuno en el momento actual, habida cuenta del carácter universal de la Agenda 2030, que enfatiza las prioridades temáticas en las que deben concurrir los esfuerzos internacionales de desarrollo, más allá de las especificidades del lugar o región en que se opere.

En esta línea, podría ser razonable una estructura de la AECID compuesta por seis direcciones, además de la correspondiente a la Secretaría General (en el presente la AECID tiene cinco direcciones, si se cuenta a la Oficina de Ayuda Humanitaria). Las direcciones mencionadas podrían ser las siguientes:

- *Dirección de Acción Humanitaria*, que acogería las competencias y funciones de la actual Oficina de Acción Humanitaria, dotándola adecuadamente para el desarrollo de sus funciones (léase al respecto el documento de propuestas del Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria)

- *Dirección de Políticas Sectoriales*, que acogería los programas sectoriales y temático en materia de salud, educación, promoción del tejido productivo, derechos de la infancia, gobernabilidad y derechos humanos, educación para la ciudadanía e investigación y desarrollo, entre otros. En esta dirección se integraría también los componentes de desarrollo de la actual Dirección de Relaciones Culturales y Científicas. Es importante que esta dirección esté dotada de personal experto en cada uno de los ámbitos que se consideren de prioridad estratégica para la cooperación española.

- *Dirección de Europa y Política Global*, que acogería aquellos programas relacionados con la Unión Europea, particularmente los programas de cooperación delegada, y aquellos otros vinculados a los desafíos y habilitadores globales de desarrollo y que, con frecuencia, se despliegan en acuerdo con instituciones multilaterales.

- *Dirección Territorial*, encargado de mantener la relación con las instituciones contrapartes públicas en los países socios, de dar seguimiento a los procesos de acuerdo y seguimiento de las intervenciones con ellas, en particular de los Marcos de Asociación País (MAP) y de la comunicación con las OTC y otras unidades sobre el terreno.

- *Dirección de Alianzas e Innovación*, encargada de mantener el diálogo con los actores del sistema de cooperación y de propiciar alianzas de trabajo entre ellos. En este ámbito se integraría la política con las ONGD, las Universidades, el sector empresarial y la cooperación descentralizada, entre otros. Al tiempo, sería la dirección encargada de integrar la AECID en ecosistemas institucionales promotores de la innovación.

- *Dirección de Programación Estratégica*, encargada de aplicar la inteligencia estratégica a la organización, llevando la programación operativa y la evaluación.

Consideramos importante que la transición hacia una efectiva cooperación feminista inspire la dirección del sistema español de cooperación para el desarrollo, en general, y de la actividad propia de la AECID, en particular. Para lograr ese propósito, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades contempla dos posibles opciones. Una primera sería crear, de forma adicional a las mencionadas, una *Dirección de Cooperación Feminista*. Esta opción tiene la ventaja de dar un rango institucional al propósito estratégico antes mencionado, siempre que a esa Dirección se le den los recursos y capacidades especializadas que requiere. Tiene el riesgo, no obstante, de que al ser una dirección entre otras más, no tenga la capacidad de inspirar el trabajo del resto de las direcciones de la AECID.

La otra alternativa es situar a la Cooperación Feminista como parte sustancial de la Dirección de Programación Estratégica (que pasaría a denominarse *Dirección de Programación Estratégica y Cooperación Feminista*). Esta opción garantizaría que el ejercicio de una cooperación feminista esté inspirando el conjunto de la programación estratégica de la institución, trasladando las directrices correspondientes al conjunto de la institución, siempre que esa dirección tenga recursos y personal experto en ese ámbito al máximo nivel de dirección. El riesgo de esta opción es que el componente de cooperación feminista se diluya en el seno de una dirección estratégica como la mencionada.

Habría, pues, que considerar las ventajas e inconvenientes de ambas opciones para decidirse por la más apropiada, tratando de atenuar los riesgos que cada una de ellas comporta.

De la relación de Direcciones mencionada se desprende el obligado replanteamiento de la dimensión, rango y mandato de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas en el seno de la AECID. Una parte de las competencias de esta Dirección estarían mejor ubicadas en aquellas unidades del MAEUEC especializadas en la promoción de la cultura y la lengua española en el exterior. En AECID debieran mantenerse, de forma exclusiva, aquellas líneas de acción relacionadas con la cultura y el desarrollo, que pasarían a integrarse en la Dirección de Políticas Sectoriales.

Además de cambios en la estructura de direcciones, como los que se proponen, es importante que la AECID se dote de unidades especializadas que hoy no existen, y que son propias de una agencia de desarrollo, aunque no afecten a su estructura de dirección. Por su relevancia, pero también como ejemplo de lo que se señala, se considera necesario que la AECID disponga de una unidad activa de "Gestión de la Seguridad", responsabilizada de dar seguimiento a las condiciones de seguridad del trabajo de desarrollo en los diversos países, de formar en esos temas a los actores implicados y que brinde respuestas ágiles a incidentes que puedan surgir en este campo.

6.4.- Estructura sobre el terreno

El tercer ámbito de reforma es el que se refiere a la función de las OTC (y otras unidades sobre el terreno) y a su relación con la sede central de la AECID y con el resto del sistema de cooperación. A este respecto, es necesario insistir en que las OTC debieran depender funcionalmente de la dirección de la AECID, aun cuando las tareas de seguimiento del diálogo y coordinación con esas unidades las despliegue la Dirección Territorial. Son, por tanto, unidades responsabilizadas de liderar el proceso de implementación del conjunto de la política de cooperación en los países o ámbitos en los que cada OTC opera: de ahí que deban depender de la dirección de la AECID, que es la que asume el liderazgo de la gestión e implementación de la política de cooperación. Sería, sin embargo, la Dirección Territorial la que asumiría la dirección de los Centros de Formación y de los Centros Culturales, poniéndolos a disposición de las políticas especializadas respectivas.

Acorde con sus funciones, las OTC debieran ser la casa común de los actores de la cooperación española en cada uno de los países, tratando de apoyar y brindar servicios compartidos a esos actores para el mejor despliegue de su actividad sobre el terreno. En el caso de la cooperación descentralizada, el papel de las OTC debe ser doble: por una parte, debe estar abierta a brindar apoyo a esa cooperación, siempre que se le solicite; por otra, debe esforzarse por mantener un diálogo que permita, cuando proceda, complementar y coordinar los esfuerzos mutuos.

Para que las OTC lideren la implementación de la política de cooperación, es necesario realizar reformas, cuando menos, en tres ámbitos: la dotación de competencias y recursos de las OTC, la relación de las OTC con otras representaciones de la Administración sobre el terreno y la relación entre OTC y sede.

El primer problema alude a las importantes carencias que en materia de personal técnico tienen las OTC. Es claro que, si se quiere que las OTC desplieguen plenamente su actividad, deben estar adecuadamente dotadas, con personal experto (expatriado o local) especializado en aquellos ámbitos en los que se pretende focalizar la cooperación española. Aunque las carencias son bastante generales, hay ámbitos cruciales para la Agenda 2030 (como transversalización de enfoques feministas, desarrollo económico o sostenibilidad) en los que esas carencias son manifiestas. En algunos casos, incluso, se ha producido un retroceso en los últimos años como consecuencia de la pérdida de puntos focales en las OTC (como, por ejemplo, la pérdida de puntos focales de género). Afrontar esta deficiencia comporta superar la debilidad presupuestaria que ha caracterizado a la AECID, así como un cambio en los regímenes contractuales restrictivos que afectan al personal (véase sección 8).

El segundo problema se relaciona con los vínculos que las OTC debieran tener con otras representaciones de la Administración General del Estados (como las Ofecomes), para desplegar una presencia integrada en el país en ámbitos relacionados con el perímetro de TOSSD. Esas relaciones en estos momentos son o mínimas o altamente dependientes de la voluntad personal de los responsables de las respectivas representaciones. Si se quiere avanzar en este campo es necesario que haya instrucciones claras por parte del gobierno y de que se implique el centro político del sistema en promover esa coordinación y unidad de acción, en diálogo con los ministerios responsables. Los aspectos mencionados, aunque referidos centralmente a las OTC, afectan también a la delegación de la AECID en Bruselas, que sufre los mismos problemas antes mencionados de falta de medios y de reducido nivel de coordinación con otras representaciones institucionales del Estado.

Por último, es necesario también revisar la relación entre las OTC y la sede central de la AECID. Una cooperación que opere al servicio de las necesidades de los países, en diálogo permanente con los actores públicos y privados locales y bajo el criterio de la apropiación, necesariamente debe transitar hacia una estructura más descentralizada en sus procesos de decisión y gestión. En la misma dirección apunta el propósito de ganar flexibilidad, agilidad operativa y eficiencia en la gestión, lo que comportaría también delegar más autoridad a las unidades sobre el terreno. Ese proceso lo ha acometido de forma clara la Unión Europea, pero está por realizar todavía en el caso español. Parece conveniente, por tanto, modificar esa estructura de decisión que es notablemente centralizada y ampliar los márgenes para la actuación de las unidades sobre el terreno, asociadas a una más intensa rendición de cuentas y a un ejercicio de coordinación derivado de una planificación operativa más exigente que se adopte en el seno de la AECID.

Por lo que respecta a los Centros de Formación, debieran fortalecerse como instituciones importantes en la tarea de generación y construcción de redes de conocimiento especializado en ámbitos claves en la política española de cooperación al desarrollo. La orientación que aporta el programa Inercoonecta, promovido desde los Centros de Formación, parece adecuada, en la medida en que se propone construir esas redes de conocimiento. La experiencia revela que, aunque hay una aceptable presencia de instituciones públicas en ese tipo de iniciativas, es todavía baja la implicación de instituciones relacionadas con el estudio, la investigación y la formación (universidades y centros de investigación). Debiera corregirse esa carencia y promover el espectro más amplio de actores en las redes, incluyendo sector empresarial y ONGD.

Para ese trabajo es importante que los Centros de Formación fortalezcan su dotación de personal experto en los ámbitos temático en los que cada uno se especializa.

7.- MARCO REGULATORIO

7.1.- Situación de partida

La operativa de la AECID se encuentra altamente condicionada por algunas regulaciones administrativas que, si bien pueden ser razonables para la gestión del gasto realizado en el seno de las fronteras, resultan totalmente inadecuadas cuando tratan de regular intervenciones internacionales, como las que caracterizan a la cooperación para el desarrollo. Cinco normativas son ejemplos sobresalientes de esta inadecuación.

En primer lugar, la normativa que más severamente afecta a la gestión de la cooperación es la *ley general de subvenciones* (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) que ha conducido a un bloqueo manifiesto a la AECID. Aunque son más los aspectos que requieren corrección, uno de los más centrales es el que afecta a la norma de pago obligado de intereses de demora asociados a los reintegros: una práctica muy poco sustentada en razón, que no tiene parangón posible en los criterios de gestión de ningún otro donante lo que trae como consecuencia que sea incomprendida por los socios de la cooperación española, conduciendo a la AECID a la parálisis, con más de 13 000 expedientes abiertos y un conjunto de instituciones colaboradoras incapaces de acceder a nuevas subvenciones, pese a la voluntad y al trabajo de los gestores de la institución. La inadecuación de la norma ahoga la institución, haciéndole difícil que pueda cumplir adecuadamente su misión.

Un segundo marco regulatorio que requiere corrección es el de la *ley de contratos del Sector Público*. Aunque la norma se ha flexibilizado recientemente, sigue siendo muy restrictiva en el ámbito nacional (lo que resta flexibilidad a la gestión), pero se convierte en manifiestamente inadecuada cuando se refiere a la contratación en el extranjero. Las fórmulas existentes (de contrato menor y contrato negociado con y sin publicidad) están poco adaptadas a las necesidades de la operativa de la cooperación en el exterior y convierten en más rígidos los procedimientos de contratación de obras y servicios de limitada cuantía que, en ocasiones, aparecen asociados a la cooperación técnica y a otras formas de ayuda internacional.

Tampoco aparece adecuadamente regulada la "tramitación de emergencia", que tiene una virtualidad importante, especialmente en el ámbito de la acción humanitaria. La normativa ha reducido el plazo requerido de 60 a 30 días para convalidar por Consejo de Ministros esa contratación: ese plazo temporal recortado, si bien puede ser razonable cuando el gasto se realiza en el seno de las fronteras nacionales, se revela poco apropiado cuando el gasto se refiere a entornos, como los de la ayuda humanitaria, en ocasiones poco conocidos o altamente complejos.

De nuevo, el problema radica en una inadecuada adaptación de la norma a las condiciones de la acción de desarrollo.

Por último, está igualmente poco adaptada a las acciones de desarrollo las instrucciones de registro entre capítulos que demanda la Ley General Presupuestaria. La separación entre el capítulo 4, de gastos corrientes, y el capítulo 7, de gastos de inversión, si bien es una guía procedente para clasificar el gasto realizado en el seno de las fronteras del Estado, tiene una traducción problemática en el ámbito de la cooperación. Esto hace que la segregación de partidas, más que ayudar, termine por hacer más compleja la gestión. Quizá debiera considerarse que toda la cooperación para el desarrollo ejecutada a través de donaciones (la cooperación no reembolsable) aparezca integrada en un único capítulo, como sucede con la financiación a proyectos gestionados por ONGD u organismos internacionales.

A los problemas mencionados se añade la inadecuación de la ley de FONPRODE, un problema que ha sido reiteradamente señalado por el Consejo de Cooperación y que será tratado de manera más específica en un documento posterior de este Grupo.

7.2.- Propuestas

En buena medida, la respuesta a los problemas mencionados pasa por asumir la realidad de que la cooperación para el desarrollo requiere de un marco normativo de gestión específico, que esté adaptado a los rasgos peculiares que comportan las intervenciones de desarrollo y las operaciones en marcos regulatorios distintos al nacional. Seguir aplicando la normativa general a la cooperación, sin adaptación alguna, conduce al colapso del sistema, tal como se aprecia ya en la AECID. La situación es de emergencia y requiere una respuesta rápida. Esta podría pasar por una modificación normativa de las leyes mencionadas (fundamentalmente, ley General de Subvenciones y ley de Contratos del Sector Público), que reconozca la especificidad de los procedimientos de gestión en el caso de la cooperación para el desarrollo. Alternativamente, se podría pensar en declarar a la AECID, como ahora están algunas instituciones, eximida de sujetar sus desembolsos a la Ley General de Subvenciones.

Caso que se decida reformar la ley, entre los aspectos que resultan más problemáticos en la reglamentación de las subvenciones son:

- Los aspectos ya mencionados relacionados con el reintegro de las cantidades no ejecutadas y el pago de los intereses asociados.

- La exigencia de un mínimo de costes de la actividad a cargo del beneficiario y sin posibilidad de cobertura por parte de una subvención complementaria (lo que puede excluir a numerosas organizaciones de la sociedad civil).

- El tono excesivamente restrictivo con que se regulan las subvenciones directas y las subvenciones nominativas (que impiden el establecimiento de relaciones estratégicas de confianza con actores diversos).

- La necesaria exclusión del concepto de subcontratación al trabajo de la contraparte en una intervención de desarrollo.

- Las dificultades para la donación de fondos públicos a instituciones privadas no nacionales, que operan sin ánimo de lucro en el campo de la cooperación (lo que limita el trabajo con fundaciones, ONG internacionales, entre otras instituciones).

- Las penalizaciones asociadas a incumplimientos de los objetivos, cuando en la acción de desarrollo pueden suceder contingencias que justifiquen sobradamente ese resultado.

En el caso de la ley de contratos del Sector Público debiera igualmente realizarse una reforma para atender a los casos específicos de una administración, como la AECID, que realiza buena parte de su gasto en el exterior, donde rigen marcos normativos y culturas administrativas distintas a la española. Se trata, en este caso, de simplificar la tramitación y adaptar los procedimientos de justificación posterior.

Si se procede a una reforma de estas leyes, es importante acometerla con celeridad. Una vía podría ser incorporar los cambios normativos como disposición adicional a la Ley General Presupuestaria que se discuta en el presente año. Alternativamente, se podría elaborar una ley específica que remita a todos los aspectos relacionados con la gestión de la cooperación, si bien en ese caso el trámite sería algo más prolongado. Una parte de ese proceso de reforma de los procedimientos puede anticiparse en la tramitación que próximamente se haga de una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

8.- RECURSOS HUMANOS

8.1.- Carencias de partida

Una de las debilidades estructurales del sistema español de cooperación es su reducida dotación de recursos humanos, adecuadamente formados, con regímenes de vinculación laboral razonables y con escenarios de promoción profesional. En esta materia, y por lo que se refiere a la AECID, se han padecido cinco deficiencias que debieran ser corregidas. A saber: i) no son claros los criterios de selección del personal directivo de la institución; ii) es limitada la dotación de personal técnico, especialmente en algunas áreas; iii) es inadecuada y restrictiva la regulación de las contrataciones; iv) no existe una política adecuada de evaluación de rendimiento (incentivos y penalizaciones); y v) se carece de una política eficaz de retención y promoción del talento. La suma de estos cinco problemas ha convertido a las carencias en la dotación de recursos humanos en una de las debilidades estructurales de la AECID. Antes de abordar las propuestas, conviene describir algunos problemas centrales de la situación de la que se parte.

El primer problema tiene relación con el bajo peso que en ocasiones han tenido los *criterios objetivos de experiencia y especialización formativa en los procesos de selección de las personas responsables* de las unidades directivas de la AECID; y, al contrario, la excesiva influencia que en esos procesos han tenido criterios relacionados con la pertenencia de la persona nombrada a un determinado cuerpo de funcionarios de la Administración General del Estado (la carrera diplomática). Esto ha venido acompañado de una muy elevada rotación en el personal directivo, resultado de los bajos estímulos (complementos retributivos) asociados al trabajo en la AECID y a la preferencia que ese tipo de funcionarios tiene por destinos en el exterior.

La propia rotación impide la formación de una masa crítica de capital experto con implicación en la cooperación. Como es esperable, en estos casos, la eventual carencia de experiencia y conocimientos en materia de gestión de la cooperación del personal directivo termina por repercutir sobre la calidad de las decisiones y de los procedimientos de gestión de la institución.

Un segundo problema tiene que ver con la *limitada dotación de personal técnico* que ha caracterizado tradicionalmente a la AECID. El problema no es la estrechez de la plantilla, sino su inadecuación a los perfiles requeridos, especialmente en el ámbito técnico. Esto afecta tanto al personal funcionario como al laboral contratado en sede o sobre el terreno. Por lo que se refiere a los funcionarios, el problema es doble. En primer lugar, es notablemente limitada la plantilla de funcionarios de nivel técnico asignados a la institución, lo que hace que unidades que debieran ser cruciales para la actividad de la AECID (como género, sector privado, educación o salud, entre otras) estén claramente infradotadas (si no desatendidas). Pero, además, hay puestos en la cooperación que requieren una formación técnica específica que no puede ser aportada por ningún cuerpo de la Administración. De ahí que sea importante que la entidad jurídica que se le otorgue a la AECID le permita acudir al mercado de trabajo para cubrir esas necesidades de recursos humanos. Esta vía ya se abrió cuando la AECID se convirtió en Agencia y negoció, en 2008, algunos puestos abiertos a la contratación de personal no funcionario. Sin embargo, en aquella ocasión la cuota abierta a esa posibilidad era puramente marginal. Existe, en tercer lugar, un problema de la *regulación poco afortunada de la contratación laboral, lo que afecta muy especialmente al personal expatriado*. Como es sabido, en este ámbito se dio un importante paso adelante cuando se crearon las figuras de "responsables de programa" y de "responsables de proyecto". La primera de estas figuras reclamaba de la persona candidata la superación de una prueba en la que sometía a valoración su experiencia, conocimientos técnicos en materia de desarrollo, así como otras competencias requeridas. Con estas condiciones se crearon 109 plazas. No obstante, las condiciones laborales a las que se ha asociado esta figura (niveles retributivos y otros derechos asociados) son poco atractivas e inferiores a la que gozan otros contratados de la Administración española en el exterior. Como consecuencia, de los 109 puestos existentes, 38 han buscado otros destinos más favorables, dando lugar a que se tenga que recurrir a personal interino para sustituir parte de ellos (en 23 casos), en un proceso manifiesto de pérdida de capital humano.

Por su parte, las personas responsables de proyectos (120 plazas) están vinculados a una intervención concreta y disfrutan de un contrato temporal, que necesariamente debe extinguirse en tres años de acuerdo a la normativa vigente. No obstante, muchas de las intervenciones de desarrollo tienen un periodo de duración superior a los tres años, lo que imposibilita que con la figura hoy existente se haga una gestión razonable de los recursos humanos asociados a ese tipo de intervenciones.

En cuarto lugar, como en otros ámbitos de la administración (pero, quizá, de forma más acusada) se produce un reparto muy asimétrico de las cargas de trabajo entre el personal de la AECID. No existe un *sistema de evaluación del rendimiento* que permita una mejor distribución de las tareas, que premie a las personas que asumen más responsabilidades y cargas de trabajo y, al contrario, censure los comportamientos más indolentes. Esta ausencia de una cultura de evaluación del rendimiento se traslada a los propios cargos de dirección, incluidos los responsables de las OTC, impidiendo que haya señales claras acerca de lo que se entiende como una institución eficiente.

El último de los problemas que se quieren mencionar es la *inadecuada política que se ha mantenido en el sistema de cooperación para captar, promover y retener el talento*. Como ya se ha mencionado, los incentivos para que funcionarios competentes se integren en el sistema de cooperación son muy bajos, dados los complementos y condiciones laborales; no hay apenas capacidad (particularmente, la AECID) para captar personal laboral experto para aquellos puestos que requieren formación específica; las condiciones retributivas provocan una fuga del personal laboral experto en el exterior; y, en fin, el personal laboral temporal ni siquiera pueda desplegar su trabajo en condiciones adecuadas en aquel ámbito para el que fue contratado. A estos problemas se unen otros tres que requieren ser igualmente afrontados.

- El primero es la inexistencia de pasarelas que permitan que el personal laboral contratado bajo la forma de responsables de programas pueda desarrollar temporalmente sus obligaciones en España (en la sede de AECID); y, a la inversa, que el personal contratado en la sede pueda desplegar su actividad temporalmente en el exterior. Esto permitiría un proceso de continuada formación y reciclaje del personal técnico, con beneficio para el conjunto del sistema. Una transición similar debería poder hacerse entre ámbitos distintos de la cooperación (por ejemplo, entre acción humanitaria y acción de desarrollo) para permitir una progresiva e integral construcción de capacidades por parte del personal.

- El segundo problema alude a la imposibilidad para el personal de configurar una carrera profesional ascendente en el seno de la cooperación. Los cuerpos en los que se estructura el personal se han definido como compartimentos estancos, sin que haya posibilidad del tránsito de unos a otros o de un horizonte de promoción sobre el que construir un proceso de reconocimiento del mérito y de la dedicación.

- El último problema que se quiere mencionar se refiere a la existencia en el seno de la AECID de una cultura de trabajo obsoleta, donde dominan las jerarquías sobre el trabajo horizontal, la instrucción sobre el diálogo abierto entre responsables y la rutina sobre el despliegue de capacidades creativas y la innovación. Una cultura, en suma, poco apropiada para un sistema de cooperación en el mundo actual.

8.2.- Propuestas

Como se ha señalado, en torno a los recursos humanos gira una de las debilidades más centrales de la AECID. Es importante, por tanto, avanzar en reformas que afronten los problemas detectados.

a) Una dirección profesionalizada

La política de cooperación ha adquirido una creciente complejidad técnica, que demanda de sus directivos competencias en campos diversos, desde los que se refieren al diseño e instrumentación de las intervenciones hasta los que remiten a la adecuada gestión de recursos humanos y financieros. Por ello, es necesario que los cuadros directivos se seleccionen de acuerdo con exigentes criterios referidos a su idoneidad en materia de formación, experiencia y nivel profesional, y no basada en el cuerpo de funcionarios del que procedan.

Por lo demás, el campo en el que se despliega la acción de desarrollo es cada vez más amplio, lo que sugiere que la búsqueda del personal competente para el sistema, si ha de ser funcionario, ha de hacerse en el conjunto de los cuerpos de la Administración, sin asumir exclusividad (o preceptiva preferencia) para ninguno de ellos en particular. De forma adicional, en el caso de aquellos puestos directivos que requieren competencias técnicas especializadas a las que no pueden responder los cuerpos de personal funcionario hoy existentes, es necesario que se puedan cubrir apelando a las posibilidades de contratación de personal experto en el mercado. Esa posibilidad debe contemplarse en la ley específica que se negocie para regular la autonomía de la nueva AECID, como entidad pública con ley propia.

b) Negociación de una nueva RPT

La AECID está claramente infradotada de personal técnico, si se quiere que esa institución cumpla sus objetivos de una manera solvente. No hace falta más que asomarse a la experiencia internacional, contemplando agencias homólogas en países donde la ayuda tiene similar dimensión, para confirmar este juicio. Reiteramos que el problema no es tanto el tamaño de la plantilla de la institución, sino su dotación de personal con competencias técnicas. Por ello, es necesario realizar una nueva RPT de la AECID (la última fue elaborada en 2008, cuando era otro el tipo de cooperación que se practicaba), donde se defina el perfil de los puestos requeridos, en función de las competencias y tareas que asuma la AECID, y se establezca un mapa de las necesidades de recursos humanos derivados.

c) Modificación de los regímenes regulatorios de la contratación del personal

La AECID presenta un panorama muy complejo de vínculos contractuales de su personal: son muchas las figuras existentes y, como se ha señalado, algunas inadecuadamente definidas (como es el caso del personal expatriado). Eso plantea un problema para la dirección de recursos humanos de la institución. Pero, más allá de este tema, ese mosaico de situaciones genera un problema añadido para alentar procesos de aprendizaje y de carrera profesional en el seno de la institución. La yuxtaposición de regímenes laborales impide que las personas transiten entre tareas en el seno de la institución y que configuren un horizonte profesional confiable. Las dificultades de movilidad entre sede y terreno o la necesidad de que determinados puestos directivos sean cubiertos por personal funcionario son ejemplos de estas dificultades.

La configuración de la institución como una Entidad Pública con Ley Propia podría, tal vez, ofrecer una salida para esta situación, si el conjunto del personal de la institución (directivo, técnico y administrativo, nacional o expatriado) se considera parte de un mismo Convenio Colectivo y sujeto, por tanto, a un régimen laboral único, con figuras diversas en función de las tareas atribuidas. Las personas funcionarias que accediese a puestos en el seno de la AECID lo serían en régimen de servicios especiales (de acuerdo con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público). Esta opción permitiría:

- En primer lugar, eliminar los problemas de segregación y tratos asimétricos que se producente entre empleados en el seno de la misma institución, incluyendo los que remiten a la evaluación del rendimiento;

- En segundo lugar, facilitar el tránsito entre puestos y actividades, siendo de especial relevancia las que se refieren al movimiento entre sede y terreno;

- Por último, permitir la conformación de una carrera profesional predecible, a quien lo desee, basado en méritos reconocibles.

De forma complementaria, debieran hacerse las modificaciones legislativas necesarias para garantizar que los responsables de programas acceden a condiciones retributivas (y otro tipo de derechos) similares a las de otras figuras semejantes de la Administración. Esta nivelación debiera afectar también a los puestos directivos (coordinadores de OTC y directores de Centros de Formación y Centros Culturales) corrigiendo las disparidades que hoy existen, incluso dentro del propio MAEUEC (un director de un centro en el exterior del Instituto Cervantes puede casi duplicar la retribución de un coordinador de una OTC).

Por último, es importante incorporar una excepción a la duración de contratos temporales de los responsables de proyectos, para poderlos alargar por encima de los tres años cuando el horizonte temporal de la intervención así lo justifique. Se trata, en definitiva, de permitir que el contrato laboral acomode su duración a la de la intervención (siempre temporal) a la que se vincula.

d) Una cultura abierta a la innovación y el aprendizaje

Por último, además de los cambios en las normativas de contratación, es necesario implantar en la AECID una nueva cultura de trabajo, que esté más acorde con lo que se espera de una organización abierta a la innovación y al aprendizaje, al diálogo y a la colaboración entre actores y a la acumulación y sistematización de experiencias. Esto implica una institución con estructuras más flexibles y participativas de diálogo y decisión, al tiempo que más abierta a la sociedad (a esto se dedica la sección siguiente).

9.- VALORES, RUTINAS Y CULTURA DE TRABAJO

9.1.- Punto de partida

En los últimos años, la AECID se ha visto afectada por dos tendencias adversas. Por una parte, ha sufrido una visible desatención por parte de los gobiernos de turno, que se expresa en la perceptible caída que han tenido sus asignaciones presupuestarias y en las dificultades experimentadas para disponer de una plantilla apropiada a sus funciones. Por otra, ha tenido que afrontar un incremento visible de la carga administrativa asociada a la gestión de sus actividades, en parte debido a la aplicación de norma reguladoras poco apropiadas a la acción de desarrollo. Como consecuencia, buena parte de las energías del personal, tanto directivo como técnico y administrativo, se ha tenido que dedicar a resolver las restricciones impuestas por ese marco regulador y a sobrellevar la carga administrativa de uno procedimientos burocráticos que requieren revisión.

Esta concentración de las energías del personal en los procedimientos administrativos ha tenido una doble consecuencia negativa.

En primer lugar, ha generado un vaciamiento progresivo de los contenidos técnicos de la institución: se dedica más tiempo a resolver procedimientos que a pensar en cómo mejorar los contenidos de las políticas e intervenciones que se promueven. Ese mismo proceso se ha visto amplificado por una creciente tendencia hacia la externalización de las actividades que, si bien es una vía para aliviar la carga administrativa de la institución, tiene como consecuencia un cierto empobrecimiento de las capacidades técnicas propias.

Una segunda consecuencia negativa es haber deteriorado la imagen pública de la AECID. Para muchos, la AECID constituye una institución ensimismada, agobiada por una gestión administrativa agigantada, poco abierta a la sociedad, crecientemente distanciada de los debates sobre la cooperación, con estructuras de decisión excesivamente rígidas y rutinas de trabajo poco adaptadas al tiempo actual. Pese al interés de su tarea y a la competencia y dedicación de gran parte de su personal, para muchos es una institución poco atractiva como lugar de trabajo, donde el despliegue de iniciativas personales o colectivas se enfrenta a una rocosa inercia.

El proceso de reforma que se quiere promover no solo debiera comportar una revisión de las funciones de la AECID, de su naturaleza jurídica o de su estructura orgánica, sino también un cambio profundo de la imagen pública de la institución, que debe ser el resultado de un cambio en los valores, la cultura corporativa y las rutinas de trabajo que le son propias. De lo que se trata es de convertir a la AECID en una organización ágil y dinámica, depositaria de un conocimiento experto en materia de desarrollo, abierta a la innovación y al aprendizaje, con procedimientos actualizados y bien enraizada en la sociedad. Esto supone acometer un cambio radical en la senda en la que, hasta ahora, he venido operando la institución.

9.2.- Criterios organizativos

El propósito debiera ser construir una organización eficaz, comprometida en la lucha contra la pobreza y la desigualdad extrema, que defiende los derechos humanos y el enfoque de cooperación feminista en todas sus acciones, que sume un exigente código ético de actuación y promueve en su personal comportamientos responsables y sujetos a rendición de cuentas. Para ello, se entiende que debe asumir una serie de criterios organizativos que reflejen el tipo de institución al que se quiere acceder. Entre ellos, debieran figurar los seis siguientes:

- *Abierta a la sociedad*: se trata de crear una institución abierta a todos los actores del sistema de cooperación y a la sociedad, en general. Para todos esos actores del mundo de la cooperación, la AECID debiera ser su "casa común": el lugar donde se encuentran y dialogan, un espacio abierto a sus iniciativas, en el que continuamente se organizan actividades de interés compartido.

- *Generadora y depositaria de conocimiento experto*: la AECID debiera ser un banco de conocimiento experto en materia de cooperación. No sólo por las capacidades técnicas que se le debiera suponer a su personal, sino también por la capacidad que la institución debiera tener para relevar y sistematizar experiencias. Para ello, es necesario disponer de un buen sistema de gestión del conocimiento, de tal manera que se asegure un proceso de continuado de aprendizaje.

- *Proclive a la innovación:* la acción del desarrollo se enfrenta a problemas que son complejos, para los que no existen soluciones dadas. Es necesario, por tanto, que se entienda la acción de desarrollo como un campo abierto a la innovación, no solo tecnológica sino también social. La AECID debiera ser, por tanto, una institución proclive a la innovación y abierta al aprendizaje, dispuesta a encontrar nuevas respuestas a los problemas de desarrollo, con una actitud más proclive al riesgo y más tolerante frente a la prueba y el error.

- *Con capacidad para el diálogo y la construcción de alianzas entre actores*: la ambición de la Agenda 2030 obliga a entender el desarrollo como un espacio de confluencia de capacidades, experiencias y recursos aportados por actores diversos, trabajando en común. La idea de las alianzas multi-actor es la vía que la propia Agenda 2030 concibe para hacer realidad los ODS. En consecuencia, las agencias de desarrollo están emplazadas a adaptarse a su función como generadora y posibilitadora de ese tipo de alianzas. Eso obliga a una relación continua, de cercanía y confianza, a través de diálogos especializados con cada uno de los actores.

- *Preocupada por la transparencia y la rendición de cuentas*: como toda institución que gestiona recursos públicos, la AECID está obligada a un ejercicio continuado de transparencia y de rendición de cuentas en todos los ámbitos de su actividad, desde el funcionamiento de sus órganos hasta los criterios de decisión, y desde el empleo de los recursos al impacto de sus actividades.

- *Plenamente digitilazada:* Si la AECID quiere apoyar los procesos de mejora y modernización de la gestión pública en los países en desarrollo, ella misma debe ser un modelo gestión en estos ámbitos. Eso pasa por un ejercicio integral de digitalización, que homologue y procese procedimientos y pueda beneficiarse de las prestaciones que brindan las tecnologías digitales.

9.3.- Cambios sugeridos

1.- Consejo Rector, Comité Asesor y Comité de Actividades

Una forma de abrir la institución es aprovechar las oportunidades que brindan sus órganos rectores instituidos para incorporar a representantes de los actores no gubernamentales. A este respecto se sugiere

a) Tal como se planteó en el capítulo 6, incorporar a representantes no gubernamentales del Consejo de Cooperación al Consejo Rector de la AECID (o al órgano equivalente que se cree tras la reforma)
b) Poner en marcha de forma efectiva el Consejo Asesor, incorporando a expertos y expertas con probada experiencia en el estudio, gestión y seguimiento de la cooperación internacional.

De forma adicional, se sugiere la creación de un Comité de Actividades, con participación de los actores no gubernamentales, encargado de programar las actividades de debate, encuentros que protagonice la AECID. La idea es convertir a la AECID en un lugar de encuentro, generador de ideas y debates abiertos a la sociedad.

2.- Comité de Ética

La AECID dispone en la actualidad de un Código Ético, de un Buzón Ético para recoger y canalizar las quejas, protegiendo la identidad de la informante, y de un Comité de Ética, en el que participan personas empleadas y directivos de la AECID. Si la institución quiere elevar sus niveles de exigencia, en materia de adscripción a valores, de transparencia y de rendición de cuentas, debieran reforzarse estos aspectos que son claves en una política como la de cooperación, que no solo es pública, sino que también está inspirada en valores. En particular, parece relevante otorgar una mayor independencia y solidez al Comité de Ética. Una posible forma de conseguir este propósito es hacer que el/la presidente/a del Comité sea una persona no vinculada laboralmente a la AECID (actualmente es una funcionaria de la AECID), al tiempo que se abre la posibilidad de que algún otro miembro sea también ajeno a la AECID.

3.- Innovación

La AECID debiera integrar en sus rutinas de trabajo una permanente actividad de búsqueda, de exploración de nuevas respuestas o nuevas formas de hacer, atenta a las posibilidades de cambio que la propia actividad de desarrollo genera (*positive deviance*), con capacidad para asumir riesgos y aprender del error. No es fácil generar ese espíritu en una institución con una pesada inercia burocrática. Por eso es importante que la AECID colabore de manera estrecha con instituciones aptas para acompañarla en esos procesos de innovación y aprendizaje. En el marco de la Dirección de Alianzas e Innovación, la AECID debiera establecer una línea de trabajo y financiación orientada a asentar esas colaboraciones que le permitan apoyar experiencias innovadoras en ámbitos que se consideren preferentes. Esa misma política ayudaría a insertar más estrechamente la AECID en un ecosistema de instituciones de innovadoras.

4.- Gestión del conocimiento

La AECID es la institución española que más experiencia acumula en términos de intervenciones de desarrollo, con lo que ello comporta en términos de potencial conocimiento y aprendizaje. Buena parte de ese aprendizaje se desaprovecha, como consecuencia de carecer de los procedimientos requeridos para la continua sistematización, evaluación y diseminación de conocimientos, a partir de la experiencia. Debiera superarse esa limitación, desarrollando un sistema integral de gestión del conocimiento. Debiera ser la Dirección de Programación Estratégica y de Cooperación Feminista la que tuviera a su cargo generar ese sistema.

5.- Transparencia y rendición de cuentas

Los niveles de transparencia y de rendición de cuentas de la AECID son ampliamente mejorables. No existe apenas política de comunicación hacia la sociedad, de publicaciones dirigidas hacia la institución o de soportes en los que se transmitan aprendizajes. La página web de la institución es un ejemplo de opacidad, en el que se contiene lo obvia, pero donde faltan aquellos contenidos que se relacionan con los criterios y los procesos de decisión. Todo ello requiere ser cambiado, empezando por la página web de la institución.

6.- Elaboración de un plan de digitalización para las actividades

La AECID necesita actualizar sus procedimientos administrativos, para mejorar los niveles de eficiencia, incrementar la transparencia y modernizar la administración. La digitalización no solo favorecería el trabajo de la institución, sino también el de sus socios y colaboradores. Por ello, se demanda un plan integral de digitalización de la AECID.

7.- Cambio (o modernización) de la imagen corporativa y de las señas de identidad de la AECID

Para trasladar el mensaje de que se está ante una refundación de la institución, sería conveniente estudiar la conveniencia de cambiar la imagen corporativa y las señas de identidad de la AECID.

10.- MEDIDAS URGENTES

Una parte de las medidas presentadas en las secciones precedentes requerirán de reflexión, mejor fundamentación técnica y transformaciones legislativas que les den curso. Todo ello requiere tiempo. La nueva Ley de Cooperación al Desarrollo, en estos momentos en proceso de elaboración, y los desarrollos legislativos que esa Ley suscite pueden brindar el marco adecuado para acoger alguna de esas reformas más sustanciales y complejas. No obstante, hay medidas que o bien no requieren de esos plazos, o bien por la severidad o urgencia de los temas tratados requeriría de respuestas inmediatas, aun cuando algunas sean después consolidadas en reformas regulatorias posteriores. Entre esas medidas urgentes, que podrían ponerse en marcha de modo inmediato, figuran las seis siguientes:

1.- Reforma de la Ley de Subvenciones y de la Ley de Contratos del Sector Público
Como ya señaló este Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades en su documento anterior, la ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones y la ley 9/2017, de 8 de noviembre, sobre Contratos del Sector Público, tal como están ahora definidas, constituyen un obstáculo serio para la mejora de la eficacia de la cooperación: no solo porque dificultan construir relaciones sólidas y confiables con los socios, sino que también recargan indebidamente con tareas burocráticas a los responsables de la gestión de la AECID. Son leyes que pueden resultar razonables para la gestión pública en el seno del país, pero que resultan manifiestamente inadaptadas a las condiciones de la gestión en el exterior, en el ámbito de la cooperación. Es necesario proceder a una reforma urgente de esas leyes, quizá aprovechando una disposición final transitoria en la Ley General de Presupuestos del año que viene. Habría que proceder, de manera complementaria, a una reforma de los Reales Decretos 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional y el 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

2.- Reforma urgente de la política de contratación y recursos humanos
El presente documento realiza una propuesta ambiciosa de reforma en materia de régimen laboral en el seno de la AECID. Esa reforma va ligada a una redefinición de la naturaleza jurídica de la institución y, por tanto, se supone que requerirá tiempo. Pero, hay pasos que se pueden dar ya para tratar los problemas más perentorios.

En concreto, parece necesario proceder a una reforma urgente de las formas de contratación del personal en el exterior, para acomodar la norma a lo que la experiencia y la razón dicta. Sería importante que esa propuesta se construyese en diálogo con los actores implicados y con las organizaciones sindicales.

3.- Plan de digitalización

La AECID debe dar señales claras de que quiere abrirse al exterior, de que desea modernizar sus procedimientos de gestión y de que se propone que las mejores energías de sus gestores y de sus socios se dediquen a mejorar las políticas y no a atender tareas administrativas derivadas de estilos de trabajo desactualizados. La forma de dar una señal clara de esa nueva ruta es poniendo en marcha un proceso ambicioso de digitalización, que afecte no solo a la administración interna de la AECID (en sede y en terreno), sino también a los procesos de contratación y de colaboración con sus socios.

4.- Ensayo tentativo de una nueva estructura organizativa

Por sus implicaciones en el diseño institucional, es posible que no se pueda definir de forma plena una estructura organizativa que responda en mayor medida a divisiones funcionales (como las que se han sugerido), pero se pueden dar pasos en esa dirección. Para empezar, se podría realizar un diagnóstico de necesidades sobre el que dotar de mayores recursos y autonomía funcional unidades que hoy están claramente relegadas o mal equipadas. Ese proceso anticiparía lo que en el futuro podrían ser las nuevas direcciones en las que se pueda estructurar la AECID. De igual modo, aun cuando no pueda haber una movilidad plena del personal entre sede y terreno por las restricciones contractuales existentes, es posible, sin embargo, realizar pruebas piloto con un grupo reducido de directores de programa en el exterior y de técnicos en sede, para explorar posibilidades y ganar experiencia a la espera de cambios normativos futuros que posibiliten una generalización de esas prácticas.

5.- Avance hacia una mayor descentralización sobre el terreno

De igual modo, se puede avanzar en un proceso de descentralización mayor de la gestión de la cooperación, otorgando mayores capacidades de decisión a las OTC, acompañando ese proceso de un sistema riguroso de supervisión. Sería importante, a este respecto, disponer de un catálogo de decisiones de sede y de terreno, que clarifique los campos de acción y siente una línea de base desde las que iniciar un proceso controlado de descentralización.

6.- Homologación de la AECID a otras instituciones públicas

Por último, es necesario que la AECID se vea beneficiada de un trato similar al que tienen otras instituciones homólogas en materia de intervención pública y supervisión del gasto. No hay razón -más allá de una desconfianza que debiera superarse- para que afecten a la AECID restricciones y controles que no son efectivos en otras instituciones similares.

ANEXO 1: PERSONAS QUE FORMAN PARTE DEL GRUPO OPERATIVO QUE ACOMETIÓ LA TAREA DE DIAGNÓSTICO Y REDACTÓ LA PROPUESTA

Presidente:

José Antonio Alonso (Experto del Consejo de Cooperación, Universidad Complutense de Madrid)

Vocales:

Olga Calonge (ADRA, Coordinadora de ONGD)

David del Campo (Save the Children)

Félix Fuentenebro (Médicos Mundi, Coordinadora de ONGD)

Marta Iglesias (MPDL, Coordinadora de ONGD)

Ángel Jiménez (MPDL, Asociación Pro-Derechos Humanos)

María de los Llanos Gómez (CRUE)

Lourdes Pámies (CEOE)

Mercedes Ruiz-Giménez (Experta de Género, Consejo de Cooperación)

Joaquín Sabaté (Dirección General del Tesoro y Política Financiera, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital)

Álvaro Schweinfurth (CEOE)

ANEXO II: PERSONAS ENTREVISTADAS

Martínez-Solimán	Magdy	Director	AECID
Castañón	Carmen	Secretaria General	AECID
Robles	Gonzalo	Senador	Anterior Secretario General de Cooperación
Gutiérrez Hernández	Cristina	Jefa de la Oficina de Acción Humanitaria	AECID
Calle Suárez	José Ángel	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID)	AEXCID
Tejerina Ortega	Natanael	CCOO	AECID
Antoranz Contera	Ignacio	UGT	AECID
Jiménez-Ontiveros	Fernando	Director de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera	AECID
Arpa Azofra	Clara	CEO de ARPA - miembro de la junta directiva del Pacto Mundial de Naciones Unidas	CEOE
Carrero	Nuria	Responsable de Cooperación Delegada	AECID
Ortega Cámara	Vicente	OTC COLOMBIA	AECID
Castiella Ruiz de Velasco	Carmen	Directora de Cooperación para América Latina y El Caribe	AECID
Calonge	Olga		Coordinadora de ONGD
Ferrero de Loma-Osorio	Gabriel	Director General de Políticas de Desarrollo Sostenible	DGPOLDES

ANEXO III

Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
relativa al documento
"Refundar la AECID: Una Agenda de Desarrollo para el Siglo XXI",
elaborado por el Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos

Aprobada por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrado el 18 de noviembre de 2021

Tras haber recibido y analizado el documento "Refundar la AECID: Una Agenda de Desarrollo para el siglo XXI", elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Recursos y Capacidades, el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo ACUERDA:

- Reconocer que dicho documento responde a los Términos de Referencia aprobados por este Pleno el 18 de diciembre de 2020 y, en consecuencia, felicita al Grupo de Trabajo sobre Capacidades y Recursos por su elaboración.

- Señalar que, con independencia del juicio que merezca su contenido, que no representa necesariamente la posición de la Administración, el documento es un esfuerzo valioso de análisis y elaboración de propuestas para la reforma de la AECID, que es digno de ser tenido en cuenta como expresión concertada de la opinión de los actores no gubernamentales.

En consecuencia, el Consejo anima a que se dé a conocer el documento en aquellos foros en donde pueda ser de utilidad para alimentar el debate y la reflexión sobre las reformas del sistema español de cooperación, muy particularmente en las Comisiones de Cooperación del Congreso y el Senado, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. El Consejo, por su parte, procede a su publicación en la página web de la institución.

Por último, el Consejo de Cooperación anima al Gobierno a avanzar más rápidamente en el proceso de reforma del sistema de cooperación y se ofrece como instancia especializada para acompañar ese esfuerzo, y como foro para la concertación y la consulta sobre los diversos pasos que en ese proceso se vayan dando.