

**UN NUEVO SISTEMA DE COOPERACIÓN AL  
DESARROLLO PARA HACER REALIDAD LA  
AGENDA 2030: PROPUESTAS DE REFORMA**

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

(marzo 2020)

## **INDICE:**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 2: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES</b>	<b>22</b>
2.1.- <i>Grandes desafíos</i>	22
2.2.- <i>Grandes oportunidades</i>	23
<b>CAPÍTULO 3: EL SISTEMA DE PARTIDA: BASES PARA UN DIAGNÓSTICO</b>	<b>26</b>
3.1.- <i>Los activos de partida</i>	26
3.2.- <i>Deficiencias</i>	27
3.3.- <i>Principales fallas estructurales: requisitos para el cambio</i>	31
<b>CAPÍTULO 4: CRITERIOS PARA UN SISTEMA EFICAZ Y DE CALIDAD</b>	<b>33</b>
4.1.- <i>Criterios generales</i>	33
4.2.- <i>Tres condicionantes de la propuesta</i>	36
<b>CAPÍTULO 5: UN CENTRO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO SÓLIDO</b>	<b>37</b>
5.1.- <i>Un Ministerio para el Desarrollo Sostenible: una opción en cartera</i>	37
5.2.- <i>Secretaría de Estado de Cooperación Internacional</i>	38
5.3.- <i>Un Segmento obligado de Desarrollo Internacional en una Comisión Delegada</i>	40
<b>CAPÍTULO 6: UNA NUEVA AECID</b>	<b>41</b>
6.1.- <i>Situación de partida</i>	41
6.2.- <i>Entidad jurídica deseable</i>	42
6.3.- <i>Estructura y funciones</i>	44
6.4.- <i>Descentralización en el exterior</i>	48
6.5.- <i>Recursos humanos</i>	48
<b>CAPÍTULO 7: OTRAS INSTITUCIONES IMPLICADAS EN LA COOPERACIÓN TÉCNICA</b>	<b>50</b>
7.1.- <i>La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)</i>	50
7.2.- <i>Fundación Carolina</i>	52
7.3.- <i>Cooperación Descentralizada</i>	53
<b>CAPÍTULO 8: UNA COOPERACIÓN FINANCIERA INTEGRADA AL SERVICIO DEL DESARROLLO</b>	<b>56</b>
8.1.- <i>Un panorama fragmentado</i>	56
8.2.- <i>Capacidad operativa mejorable</i>	57
8.3.- <i>Requisitos para un marco eficiente</i>	58
8.4.- <i>Reforma urgente de FONPRODE</i>	59
8.5.- <i>Hacia un marco institucional integrado</i>	61
8.6.- <i>Un posible banco de desarrollo</i>	63
8.7.- <i>Un fondo para los estudios de viabilidad y de evaluación e impacto</i>	64
<b>CAPÍTULO 9: OTROS ACTORES</b>	<b>65</b>
9.1.- <i>Las ONGD</i>	65
9.2.- <i>Las empresas</i>	68
9.3.- <i>La Universidad</i>	72
9.4.- <i>Los sindicatos</i>	75
9.5.- <i>Alianzas e Instrumentos de apoyo a otros actores</i>	77

<b>CAPÍTULO 10: UNA COOPERACIÓN MULTILATERAL COORDINADA Y ESTRATÉGICA</b>	<b>79</b>
10.1.- <i>Un panorama fragmentado</i>	79
10.2.- <i>Propuestas</i>	80
<b>CAPÍTULO 11: RECURSOS HUMANOS SUFICIENTES Y DE CALIDAD</b>	<b>81</b>
11.1.- <i>Carencias de partida</i>	81
11.2.- <i>Propuestas</i>	83
<b>CAPÍTULO 12: MARCOS REGULATORIOS DE LAS OPERACIONES</b>	<b>85</b>
12.1.- <i>Situación de partida</i>	85
12.2.- <i>Propuestas</i>	86
<b>CAPÍTULO 13: MEDIDAS URGENTES</b>	<b>88</b>

### ANEXOS

<b>Anexo 1. Documento elaborado por Grupo de Trabajo activo en el seno del Consejo de Cooperación durante el período 2010-2012</b>	<b>92</b>
<b>Anexo 2. Términos de Referencia del Grupo de Trabajo de Capacidades (Aprobados por el Pleno del Consejo de Cooperación en su reunión del 19/12/2019)</b>	<b>103</b>
<i>Ámbito temporal</i>	103
<i>Objetivos</i>	103
<i>Criterios para el trabajo del Grupo</i>	103
<i>Referencias</i>	104
<i>Organización del Grupo</i>	104
<b>Anexo 3. Integrantes del Grupo de Trabajo de Capacidades</b>	<b>105</b>
<i>Equipo Operativo</i>	105
<i>Pleno</i>	105
<b>Anexo 4: Personas entrevistadas a lo largo del proceso</b>	<b>107</b>
<b>Anexo 5: Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo</b>	<b>109</b>

## LISTADO DE ACRÓNIMOS

---

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPES	Confederación Empresarial Española de la Economía Social
CICM	Comisión Interministerial de Cooperación Multilateral
CICI	Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional
CONGDE	Coordinadora Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo España
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CUD	Cooperación Universitaria al Desarrollo
DGPOLDES	Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
EDFI	European Development Finance Institutions
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FIEX	Fondo para Inversiones en el Exterior
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FONPYME	Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa
ICO	Instituto de Crédito Oficial
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

MAEUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MAP	Marcos de Asociación País
NDICI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
OFECOMES	Oficinas económicas y comerciales en el exterior
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEPICIC	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe
TdR	Términos de referencia
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
UE	Unión Europea

## RESUMEN EJECUTIVO

En marzo de 2019, la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación acordó crear un Grupo de Trabajo para someter a estudio y debate las reformas que se requieren en el sistema español de cooperación para el desarrollo, con el ánimo de elevar un informe al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Esa iniciativa fue aprobada por el pleno del Consejo de Cooperación, en su reunión del 11 de diciembre de 2019. El documento fue discutido en el plenario del Consejo de Cooperación del 8 de julio de 2019, donde se señaló que es un esfuerzo valioso de análisis y elaboración de propuestas, y se aprobó respaldar su difusión como expresión concertada de la opinión de los actores no gubernamentales, aunque no represente ni comprometa necesariamente la posición de la Administración sobre los temas tratados.

El documento fue discutido en el plenario del Consejo de Cooperación del 8 de julio de 2019, donde se señaló que es un esfuerzo valioso de análisis y elaboración de propuestas y aprobó respaldar su difusión como expresión concertada de los actores no gubernamentales, aunque no exprese ni comprometa necesariamente la posición de la Administración sobre los temas tratados.

La iniciativa parte de la necesidad de adaptar el sistema español a los cambios habidos en el entorno internacional, con una agenda más ambiciosa y comprehensiva (la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), la presencia de nuevos actores e instrumentos financieros y una concepción más amplia de las modalidades de inversión requeridas para promover el desarrollo sostenible.

En el caso español la reforma es más perentoria, si cabe, vistas las deficiencias del sistema existente. Pese a la experiencia y capacidades acumuladas, se parte de un sistema fragmentado, con una arquitectura institucional poco apropiada, insuficientemente dotado de recursos financieros, técnicos y humanos, con bajas capacidades para la gestión y con limitado peso político y capacidad estratégica. La larga década de ajustes presupuestarios ha agravado estas deficiencias, lo que subraya la oportunidad de la reforma.

### 1.- Activos y déficit de partida

A lo largo de su trayectoria de más de tres décadas, el sistema español de cooperación ha acumulado *activos valiosos* que conviene preservar y potenciar. Entre ellos:

- *Capacidades acumuladas*: se han creado instituciones especializadas homologables a las de nuestro entorno, atesorado capacidades técnicas diversas y alentado la formación de un contingente amplio de personal especializado.
- *Presencia internacional*: se ha mantenido una presencia activa en una amplia relación de instituciones, organismos y plataformas internacionales, adquiriendo la reputación de un socio leal en el ámbito multilateral.

- *Asentamiento sobre el terreno*: se dispone de una amplia red de centros (OTC, Centros de Formación, Centros Culturales) localizados en los países socios. Eso le ha permitido conocer la realidad y mantener un diálogo permanente con los actores políticos y sociales de los países en los que opera
- *Sistema abierto y descentralizado*: se dispone de un sistema muy abierto y descentralizado, en el que las instituciones subestatales y los actores no públicos han alcanzado un marcado protagonismo.
- *Especialización definida*: el trabajo con los países de renta media le otorga una singularidad en el marco internacional, al tiempo que atesora competencias en equidad de género, provisión de agua o derechos humanos y derechos de la infancia, entre otros.
- *Apoyo ciudadano*: en términos comparados, España destaca por tener una ciudadanía que apoya, más que otras europeas, la acción de cooperación.

Aun cuando los activos que atesora son relevantes, el sistema español de cooperación también arrastra *serias limitaciones*, buena parte de las cuales son, a su vez, el resultado de tres importantes fallas estructurales:

- *La recurrente falta de apoyo político y de recursos*: la articulación del sistema en torno a una Secretaría de Estado compartida (SECIPIC), en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha brindado a los responsables un limitado peso político, al tiempo que ha dejado fuera de sus competencias parte de los instrumentos y campos de acción de la cooperación para el desarrollo. De forma adicional, al sistema español le ha caracterizado su sistemática limitación de recursos (tanto financieros como técnicos).
- *La falta de sentido de “sistema”*: La cooperación española dispone de instituciones internacionalmente homologables, convoca a multitud de actores diversos y tiene un amplio repertorio de instrumentos, pero carece de una visión de sistema que dé sentido de unidad y propicie la coordinación del conjunto de actores, instituciones e instrumentos.
- *Debilidad de recursos técnicos y humanos en un entorno regulatorio inadecuado*: Por último, es un sistema con limitadas capacidades técnicas y de recursos humanos especializados. Y todo ello en un marco regulatorio notablemente restrictivo y poco adaptado a las necesidades de la gestión de la cooperación internacional.

## 2.- Criterios para un sistema eficaz y de calidad

La reforma del sistema debe tomar en cuenta una serie de criterios inspiradores propios de una cooperación eficaz y de calidad.

1. *Dirección política y estratégica sólida*: dada la ambición de la agenda de desarrollo, el sistema debe tener un sólido centro político de decisión, con

capacidad de integración de la diversidad de actores e instrumentos bajo la lógica de estrategias compartidas.

2. *Coordinación y división de tareas*: dada la pluralidad de instituciones convocadas, el sistema debe evitar solapamientos y duplicaciones innecesarias, fortalecer la coordinación y definir un claro marco de división de tareas entre actores.
3. *Coherencia de políticas*: dada la plural incidencia de políticas sobre las oportunidades de desarrollo, es necesario disponer de mecanismos para potenciar la coherencia de la acción pública, gestionando los conflictos potenciales o evitando aquellas interferencias inadvertidas o innecesarias.
4. *Suficientes recursos humanos y capacidades técnicas*: el sistema debe estar adecuadamente dotado de recursos humanos y competencias técnicas para asegurar el buen uso de fondos públicos y el impacto sobre los países implicados.
5. *Recursos financieros bien dimensionados*: el sistema debe estar provisto de recursos financieros acordes con las tareas que se le encomiendan y con el papel que el país tiene en el escenario internacional.
6. *Capacidad para convocar y poner a trabajar juntos a actores diversos*: el sistema de cooperación debe estar diseñado para posibilitar un concurso plural de actores en redes de trabajo compartidas.
7. *Orientado al impacto sobre el desarrollo humano y sostenible*: el sistema debe estar enfocado al logro de resultados de desarrollo sostenible en los países, reforzando la apropiación del desarrollo por parte de las sociedades implicadas.
8. *Capacidad para el aprendizaje y la rendición de cuentas*: el sistema debe estar habilitado para la innovación continuada, para la evaluación y aprendizaje y para la rendición de cuentas a la sociedad.

### **3.- Un centro político sólido**

Para integrar en su seno a una amplia diversidad de actores al servicio de una agenda comprehensiva, el sistema de cooperación al desarrollo requiere de un centro político y estratégico que de sentido de unidad al conjunto. Un centro sólido capaz de marcar las prioridades, alinear los esfuerzos de los actores implicados, potenciar su coordinación y elevar la coherencia del conjunto. En el caso español esta misión está asignada a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI).

Para que la SECI pueda cumplir esa misión de manera efectiva, se requiere, en primer lugar, ampliar perímetro de sus competencias y, en segundo lugar, fortalecer sus capacidades humanas y técnicas. Por lo que se refiere al primer aspecto, la SECI debiera tener una función más activa en: i) la política multilateral en todas las instituciones que operan en el campo del desarrollo (incluida la banca multilateral de desarrollo); y ii) la gobernanza de las instituciones encargadas de la gestión de la cooperación financiera, en aquellos fondos con propósito de desarrollo.

Por su parte, para fortalecer sus capacidades, se sugiere que se dote a la SECI de dos direcciones generales: i) una *Dirección General de Políticas Bilaterales de Desarrollo Sostenible*, encargada del diseño y seguimiento de la política bilateral de cooperación, la

relación con el CAD de la OCDE y los procesos de rendición de cuentas y gestión de conocimiento a nivel agregado; y ii) una *Dirección General de Política Multilateral de Desarrollo Sostenible* cuyo centro de atención debiera ser la relación con los organismos multilaterales de desarrollo, no solo de Naciones Unidas, sino también de la banca multilateral de desarrollo y la UE, trabajando de forma coordinada con las unidades que compartan responsabilidad en este ámbito.

El fortalecimiento de la SECI como centro político y estratégico del sistema debiera venir acompañado de una política activa de promoción de la investigación en materia de desarrollo, para permitir que las decisiones y opciones de política estén, en lo posible, analíticamente fundadas. Para ello se sugiere definir una política y unas líneas de apoyo a la investigación que permitan la creación de un *hub* de centros de estudio, cátedras y grupos de investigación de la Universidad española, que estimule su trabajo en temas relevantes para la política de desarrollo.

Por último, es importante disponer de una instancia que integre bajo un marco integral la acción de aquellos ministerios más centralmente implicados en la acción de desarrollo. Dada la actual estructura de Comisiones Delegadas definidas por el Gobierno, esto se podría lograr mediante la creación de un segmento de *Desarrollo Internacional* en una de las Comisiones Delegadas ya existentes (la de Asuntos Económicos o la de Agenda 2030), acordando la celebración de dos sesiones anuales monográficas a este tema.

#### **4.- Reforma de la AECID**

La AECID tiene que ser un pilar central de la arquitectura institucional del sistema de cooperación, en tanto que principal institución ejecutora de la cooperación técnica (y de la no reembolsable, en general, incluyendo la Ayuda Humanitaria). Hoy, sin embargo, esa institución tiene dificultades para cumplir esa función debido a la limitación de recursos financieros y humanos, la presencia de un marco regulatorio inadecuado y la existencia de una cultura de trabajo que requiere ser renovada. A este cúmulo de problemas se une, en la actualidad, la necesidad de definir un nuevo estatuto jurídico para la institución. La reforma debe abordar todos estos aspectos.

De entre las fórmulas jurídicas disponibles para la nueva AECID, la más favorable es definirla como una *Entidad Pública con Ley propia*: una posibilidad que está contemplada en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. 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 propias de una agencia de desarrollo. Esta opción comportaría el desarrollo de una Ley específica que definiera los ámbitos de autonomía en la gestión, contratación y reclutamiento de recursos humanos.

Además de modificar su estatuto jurídico, la AECID debiera redefinir su estructura básica de organización y gobernanza. A este respecto, se considera conveniente:

- Transitar hacia una estructura interna que responda predominantemente a *criterios funcionales* (en lugar de geográficos), asociada a los contenidos de especialización propios de las políticas que la AECID promueve.
- Avanzar hacia una *estructura más descentralizada*, ampliando los márgenes de decisión de las unidades sobre el terreno, asociadas a una más intensa rendición de cuentas y a un ejercicio de coordinación derivado de una planificación estratégica más exigente por parte de la AECID.
- Crear una dirección encargada del *Diálogo con la Cooperación Descentralizada*, cuya misión sea consensuar iniciativas conjuntas, delegar iniciativas compartidas al liderazgo de alguna cooperación descentralizada y mantener un diálogo continuado para el intercambio de experiencias y aprendizajes.
- Establecer una *unidad responsable de la planificación estratégica* de la entidad, que trabaje muy en consonancia con la SECI, pero con autonomía para la programación de objetivos y políticas de la institución y para la evaluación de las acciones promovidas por la institución.
- Redefinir la *dimensión, rango y mandato de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas*, manteniendo en el seno de la AECID solo aquellas líneas de acción relacionadas con la cultura y el desarrollo.
- Definir una *unidad diferenciada para gestionar la acción en los ámbitos de ciencia y tecnología*, desplegando sus acciones en relación estrecha con aquellas instituciones especializadas en este campo (CSIC, CDTI, Universidades).
- Mantener la *Oficina de Ayuda Humanitaria* (OAH) en el seno de la AECID, pero dotándola de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios (hoy insuficientes), y del rango y la autonomía para diseñar sus intervenciones con agilidad, negociar con los actores –nacionales e internacionales- que operan en los escenarios de crisis y participar en los debates acerca de las mejores prácticas internacionales en este campo.
- Fortalecer y elevar el rango de la *Unidad de Género* para asegurar la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las políticas de desarrollo y específicamente en programas y proyectos dirigidos a mujeres y niñas, así como para capacitar al personal de la institución.
- Crear una unidad sobre *Derechos de la Infancia*, dotada de personal especializado y con competencias para identificar prioridades y coordinar a los diversos actores que actúan en este ámbito.
- Crear una unidad especializada en *Educación para la Ciudadanía Global* que tenga autonomía de ejecución y capacidad para promover una coordinación con todos los actores involucrados en su puesta en marcha.

## 5.- Otras instituciones y actores implicados

### a) *La FIIAPP*

La FIIAPP es una fundación pública que pone la experiencia, capacidades técnicas y recursos humanos de la Administración Pública al servicio de programas de cooperación internacional de interés para España. Con el tiempo, la FIIAPP ha ido ganando capacidades en la gestión de intervenciones de desarrollo, especialmente en relación con instituciones públicas de los países socios. Pese a los activos acumulados por FIIAPP, la presencia simultánea de FIIAPP y AECID operando en el mismo campo de actividad, con coincidencia en algunos países de operación, siendo ambas instituciones públicas, especializadas en la cooperación técnica y con capacidad de acceso a los recursos de la cooperación delegada de la UE constituye un desafío para el diseño ordenado del sistema español de cooperación. Una visión estratégica de largo plazo sugeriría la conveniencia de que la FIIAPP se integre en el seno de la agencia pública de desarrollo que más centralmente se encargue de la cooperación técnica. No obstante, resulta totalmente desaconsejable avanzar en ese proceso sin haber consolidado previamente la reforma de la AECID y haber comprobado que la AECID está en condiciones de integrar los activos que la FIIAPP ha ido acumulando a lo largo de su trayectoria previa. Por este motivo, lo que se sugiere es mantener a la FIIAPP como un instrumento valioso de la cooperación española y solo tras la reforma de la AECID considerar la conveniencia y, en su caso, la vía jurídica para integrar a la FIIAPP en el seno de la nueva AECID.

A lo largo de todo el proceso de transición, sin embargo, se considera necesario: i) establecer adecuadamente el perímetro de actividad de la FIIAPP, al objeto de contener los espacios de solapamiento con la AECID; ii) garantizar que la FIIAPP se incorpora, con sus especificidades, en los procesos de planificación y decisión estratégica de la cooperación española; y iii) fortalecer el papel directivo del Ministerio responsable de la Cooperación en la gobernanza de la FIIAPP.

### b) *La Fundación Carolina*

La Fundación Carolina nació en el año 2000 como instancia especializada en la cooperación cultural y científica de España con los países de América Latina, encargándose de gestionar el más importante programa de becas de postgrado de alumnos latinoamericanos en las universidades españolas. Dada la singularidad de su actividad y de la alianza público-privada que la sustenta, se considera que la Fundación Carolina debe seguir manteniendo su autonomía como hasta el presente, si bien articulada su gobernanza con la propia del sistema de cooperación.

Aun cuando se valora de forma positiva la trayectoria de la Fundación Carolina, se considera que es necesario que se estudien de cara al futuro las siguientes reformas: i) transferir las becas que gestiona la AECID a la Fundación Carolina; ii) extender la actividad de la Fundación Carolina a aquellas otras regiones del mundo en desarrollo donde opera la cooperación española, contando con el respaldo de las empresas que participan en el Patronato de la institución; y iii) por último, actualizar el tipo de apoyos

que brinda la Fundación Carolina de acuerdo con los nuevos formatos de la formación de postgrado en las Universidades más avanzadas.

### ***c) La cooperación descentralizada***

La cooperación descentralizada constituye un rasgo sobresaliente de la cooperación española, que ha sido resaltado positivamente por otros donantes y por la propia OCDE. Más allá de la aportación de recursos e iniciativas que promueve, a la cooperación descentralizada aporta riqueza al sistema español de cooperación para el desarrollo al poner en pie prioridades y modelos de acción y gestión diferentes a los propios de la cooperación del gobierno central. No obstante, el potencial transformador que deriva de estos factores se ve limitado en parte por ausencia de reflexión estratégica acerca de la singularidad de la cooperación descentralizada y, en parte, por los limitados niveles de diálogo, intercambio de experiencias y promoción de iniciativas conjuntas que ha existido tanto entre las cooperaciones autonómicas y locales entre sí, como entre estas y la cooperación del gobierno central. Para superar estas limitaciones se considera necesario:

- En primer lugar, promover un ejercicio de reflexión para que la cooperación descentralizada, particularmente la autonómica, se asiente en una *identificación y aprovechamiento de las potencialidades singulares* de su modalidad de cooperación.
- En segundo lugar, avanzar hacia una instancia institucional que permita un *más continuo y fluido diálogo* entre las cooperaciones autonómicas y municipales, y de éstas con SECI y la AECID. La Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional (CICI) creada a tal efecto se ha demostrado poco útil al respecto.
- En tercer lugar, explorar la posibilidad de acompañar los MAP con una oferta de algunos *programas diseñados desde su origen a través del concierto entre la cooperación descentralizada y la SECI/AECID*.
- Por último, crear en la AECID una *dirección responsable de las relaciones con la cooperación descentralizada* para mantener un diálogo continuo y un trabajo concertado entre administraciones.

### ***d) Actores no públicos***

En un sistema de cooperación sólido y socialmente enraizado es crucial la contribución de los actores no públicos a la acción de desarrollo, cada uno desde su específica naturaleza y función. Esta contribución es más importante, si cabe, ante una agenda de desarrollo comprensiva y ambiciosa como la Agenda 2030. España ha logrado conformar un sistema de cooperación en el que es destacado el protagonismo de estos actores privados, de las ONGD, las universidades, las empresas, incluidas las de Economía Social y los sindicatos. Todos ellos han creado capacidades, acumulado experiencia y generado líneas de acción para integrarse más plenamente en el logro de la Agenda 2030.

No obstante, para que este potencial pueda realizarse es necesario que el sistema de cooperación se prepare para integrar más plenamente a esa diversidad de actores. En este ámbito emergen tres recomendaciones generales, más allá de las demandadas por cada actor: i) crear desde la Administración instrumentos de apoyo especializados, que respondan a las especificidades de cada actor, en lugar de asimilar todos ellos a un único formato; ii) potenciar que los actores no públicos tengan acceso a la máxima variedad de instrumentos de la cooperación (y no solo a las subvenciones), siempre que sea pertinente; y iii) potenciar los mecanismos para favorecer las alianzas entre actores y el trabajo en común entre ellos, tal como demanda la Agenda 2030.

Ahora bien, para desplegar esa actividad de forma plena también los actores están obligados a realizar reformas en su seno para superar limitaciones y carencias. Aun cuando esas reformas han de definirse en cada caso, hay cuatro líneas de acción que resultan comunes: i) fortalecer las capacidades técnicas para operar en un campo de acción que es crecientemente exigente; ii) realizar un esfuerzo de explicación a su sector y a la sociedad del papel que juegan en la acción de desarrollo, rindiendo cuentas de forma más efectiva; iii) incrementar los recursos propios dedicados a la acción de desarrollo y al apoyo a la Agenda 2030; y iv) prepararse para aprender a trabajar en red y en alianza con otros actores.

## 6.- Una Cooperación financiera integrada

La cooperación financiera debe ser, en el futuro, uno de los pilares del sistema público de cooperación al desarrollo. No obstante, la situación actual en este campo es insatisfactoria, con la presencia de diversos fondos que operan en campos relativamente afines, todos ellos de menor cuantía y limitada coordinación, en un entorno en el que, sin embargo, la escala es importante. La consecuencia de ello es un desaprovechamiento de capacidades propias y una baja participación de España en las iniciativas de financiación promovidas por la UE y las instituciones multilaterales. La reforma que se sugiere, en este caso, pasa por tres pasos sucesivos.

En primer lugar, acometer una *reforma urgente de FONPRODE*, de modo que se posibilite una gestión mínimamente apropiada de los recursos que se le asignan. Esa reforma, basada en el diálogo con los actores sociales, debe venir inspirada por:

- En primer lugar, *preservar el objetivo especializado del instrumento*, relacionado con la promoción del desarrollo humano y sostenible, así como los estándares referidos a los ámbitos sociales y ambientales, de transparencia y de protección de los derechos de las personas.
- En segundo lugar, *ampliar la gama de operaciones* a las que se puede orientar el instrumento, flexibilizando el criterio de que toda operación compute en su totalidad como AOD (aunque predominantemente los fondos sigan computando como tal), y admitiendo que los actores españoles sean parte de las operaciones, siempre que esté debidamente justificada su presencia. Esto debe ser compatible

con respetar los criterios de apropiación y liderazgo local del desarrollo y con reducir las operaciones ligadas en la AOD, tal como sugiere el CAD de la OCDE.

- En tercer lugar, debiera *simplificarse la estructura de gobernanza* del instrumento, para agilizar los procesos de aprobación de las operaciones, sin necesidad de que pasen por Consejo de Ministros (salvo las de mayor dimensión).
- Por último, debe autorizarse el recurso a una *cuota de donación* para financiar los estudios de identificación y prefactibilidad de las operaciones, de modo que se garantice la disponibilidad de buenos proyectos.

En segundo lugar, es necesario insertar la reforma de FONPRODE en un marco más coherente de gestión de la cooperación financiera a nivel agregado. El mejor modo de hacerlo es a través de la *creación (o refundación) de una institución* para la gestión del conjunto de los fondos que hoy operan en campos afines, aun cuando los fondos se mantengan diferenciados de acuerdo a sus objetivos específicos. Eso permitiría el aprovechamiento compartido de los equipos técnicos y de gestión especializados propios de la institución gestora, aprovechar las complementariedades entre los fondos y dotar a la institución de una escala de operaciones más adecuada.

COFIDES podría ser un buen punto de partida para esa institución gestora que se demanda, si bien acometiendo una reforma profunda (una cierta refundación) de la institución que comporte: i) redefinir el mandato y las competencias de COFIDES; ii) dotarla de los recursos técnicos para operar en los ámbitos del crédito a entidades soberanas y del amplio espectro del desarrollo sostenible; iii) revisar la estructura de capital de la institución (acaso ampliando la cuota pública); y iv) mejorando la relación entre la institución y las instancias del Estado que operan sobre el terreno (particularmente, OFCOMES y OTC). De forma adicional, se requiere una reforma del sistema de gobernanza de la institución, dando cabida en él a los Ministerios que tienen competencias en los fondos cuya gestión se le asignan. De forma más precisa, la SECI debe tener una posición central en el Comité Ejecutivo de FONPRODE.

Un tercer paso más ambicioso es avanzar hacia la creación de un *banco público de desarrollo*, al modo en que lo tienen otros países de nuestro entorno (como Alemania, Francia o Italia, entre otros). Para ello se podría tratar de configurar ICO como un “grupo empresarial”, con una misión compartida tanto en el ámbito doméstico (como banco de inversión) como en el ámbito internacional (banco de desarrollo), otorgando esta segunda misión a una subsidiaria con una misión clara hacia los objetivos del desarrollo sostenible y una estructura de gobernanza en que se diese cabida a las unidades de la administración con competencias en este campo. La institución creada para unificar la gestión de la cooperación financiera (punto anterior), eventualmente un COFIDES refundado, podría ser el núcleo central sobre el que se constituyese esa subsidiaria.

Por último, deben crearse los mecanismos que aseguren que se dispone de buenos proyectos susceptibles de ser financiados. Para ello se requiere la existencia de recursos de apoyo (que necesariamente deben ser donaciones) y exige capacidades técnicas, que pueden estar en el propio sistema o fuera de él, a través de la externalización de servicios (empresas de ingeniería y empresas consultoras). Para movilizar esos recursos, es

importante disponer de líneas de financiación orientadas expresamente a ese propósito y que pueden estar localizadas tanto en la institución gestora de la cooperación financiera (o en el banco de desarrollo) como, complementariamente, en la AECID. Además, este tipo de fondos podrían dedicar también parte de sus recursos a reforzar las actividades de evaluación de los impactos conseguidos.

## 7.- Una Cooperación Multilateral coordinada y estratégica

En el ámbito del desarrollo, España ha sido un actor comprometido con el sistema multilateral, respaldando iniciativas y asumiendo acuerdos internacionales. Su peso en los organismos ha estado muy condicionado, sin embargo, por la evolución de los recursos disponibles y por la limitada capacidad mostrada para alentar iniciativas técnica y financieramente fundadas. Más allá de estos condicionantes, la política de cooperación multilateral ha estado caracterizada por tres deficiencias básicas: la diversidad de instituciones responsables, la falta de coordinación efectiva entre ellas y la ausencia de una visión estratégica concertada a escala del Estado.

En orden a mejorar la capacidad de acción multilateral de España, se sugiere:

- En primer lugar, dado el papel crucial que tienen las *instituciones financieras de desarrollo* en la acción de cooperación internacional, es deseable una mayor colaboración entre los ministerios de Asuntos Económicos y de Asuntos Exteriores en las tareas de representación y seguimiento por parte de España de estas instituciones (Banco Mundial y Bancos Regionales y Sub-regionales de Desarrollo, excluido el FMI). Una vía podría ser compartiendo sillas a través de un turno de rotación.
- En segundo lugar, para favorecer una acción más coherente del conjunto de la Administración en materia de acción multilateral con impacto de desarrollo, se propone *crear una Dirección General* (la Dirección General de Política Multilateral de Desarrollo) que, desde la SECI, cumpla la función de orientar y coordinar este campo.
- En tercer lugar, sería bueno estudiar la posibilidad de crear una *Comisión Interministerial de Cooperación Multilateral* (CICM), que se encargase de dar seguimiento a la acción multilateral del conjunto de la Administración, tratando de buscar iniciativas complementarias y de reforzar la acción en aquellos ámbitos que se consideren estratégicos.
- Finalmente, acorde con lo señalado en el punto anterior, es importante que España defina una *Estrategia de Acción Multilateral* que permita un enfoque global de la presencia de España en el exterior y una adecuada justificación de los ámbitos que se quieren definir como estratégicos.

## 8.- Recursos humanos suficientes y de calidad

Una de las debilidades estructurales del sistema español de cooperación es su reducida dotación de recursos humanos, adecuadamente formados, con regímenes laboral razonables y escenarios de promoción profesional previsibles. En este ámbito son seis las propuestas que se formulan:

- En primer lugar, acorde con la creciente complejidad técnica de la política de cooperación, es necesario que los cuadros directivos de las instituciones gestoras se seleccionen de acuerdo con *exigentes criterios de idoneidad* en materia de formación especializada, experiencia y nivel profesional, y no basada en el cuerpo de funcionarios del que procedan.
- En segundo lugar, tanto la AECID como la DGPOLDE están claramente infradotadas de personal técnico: es necesaria una *redefinición de la relación de puestos de trabajo*, al objeto de que se disponga del personal técnico apropiado. El problema no es solo la cantidad, sino también la adecuada definición del perfil de competencias que se requieren para cada uno de los puestos.
- En tercer lugar, deberían 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 hoy existentes.
- En cuarto lugar, debería aprovecharse esa modificación legislativa para asegurar que pueda haber *movilidad del personal* contratado entre la sede y el terreno. Esto se podría extender también al personal adscrito a las dos direcciones generales que se sugiere sean parte de la nueva SECI.
- En quinto lugar, debería incorporarse una excepción a la duración de contratos temporales de los *responsables de proyectos*, cuando el horizonte temporal de la intervención a la que se adscriben así lo justifique.
- Por último, además de los cambios en las normativas de contratación, es necesario implantar en la AECID una *nueva cultura de trabajo*, más acorde con lo que se espera de una organización abierta a la innovación y al aprendizaje, al diálogo y colaboración entre actores y a la sistematización de experiencias.

## 9.- Marcos regulatorios

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 para la cooperación internacional. Esto sucede, muy especialmente, con respecto a la ley de Subvenciones, a la ley de Contratos del Sector Público y a la regulación de la Tramitación de Emergencia. 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 exenta de sujetar los desembolsos, cuando menos, a la ley General de Subvenciones, tal como sucede con otras instituciones públicas especializadas.

De forma adicional, a lo largo de la legislatura es conveniente que se revisen otros marcos jurídicos que afectan al buen desempeño del sistema de cooperación, como pueden ser el Estatuto del Cooperante, el Reglamento de la Ley del Voluntariado o la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

## **10.- Medidas urgentes**

Buena parte de las reformas sugeridas requieren ser estudiadas en sus implicaciones técnicas y normativas; y necesitarán de tiempo para ser ultimadas. Existen, sin embargo, algunas reformas que no pueden demorarse, porque están en el origen del bloqueo que hoy atenaza a algunos instrumentos e instituciones del sistema de cooperación. Son seis las medidas que aquí se sugieren:

### *1.- Creación inmediata de un grupo de trabajo para la definición de la reforma de la AECID*

Sería necesario conformar un grupo de la Administración con especialistas en diversos campos (en desarrollo, derecho administrativo, diseño de organizaciones, ...), con un mandato preciso para ofrecer en seis meses una propuesta fundamentada sobre los contenidos de Ley Propia que condicionará la configuración de la futura AECID. Es importante que ese proceso esté abierto a consultas con los actores del sistema de cooperación.

### *2.- Proceder a la reforma (o exención) de la Ley General de Subvenciones para las acciones de cooperación al desarrollo promovida por la AECID*

Se debe proceder a una reforma urgente de ese marco normativo para adaptarlo a las condiciones propias de la gestión de la cooperación para el desarrollo. Aquí caben dos posibilidades, bien exceptuar a la actividad de la AECID del marco regulatorio que define la ley general de subvenciones, bien proceder a una adaptación de la normativa que contemple las especificidades propias de la gestión de la cooperación para el desarrollo.

### *3.- Proceder a una reforma urgente de la ley que regula el funcionamiento de FONPRODE*

Es necesario promover una reforma del marco regulatorio de FONPRODE, tratando de ampliar sus posibilidades operativas, adecuar su regulación y reducir la complejidad de los procesos de decisión. Deberá preservarse, sin embargo, el propósito de promoción del desarrollo humano que guía las actividades de FONPRODE, así como los estándares sociales, ambientales, de defensa de derechos y de transparencia a los que ese instrumento

se ha adscrito, así como los criterios cautelares de sostenibilidad de la deuda en los países en los que se opera. De forma complementaria, es necesario restaurar la posibilidad de utilizar fondos de donación para promover estudios de prefactibilidad o viabilidad y de evaluación de las operaciones. Esta adaptación normativa debe hacerse en diálogo con los actores del sistema de cooperación.

*4.- Creación de una “comisión de personas sabias” para el estudio de la nueva arquitectura institucional para la gestión de la cooperación financiera*

Tanto la creación de una institucionalización integrada de gestión de la cooperación financiera como la creación de una subsidiaria de un banco público de desarrollo requieren ser estudiadas en detalle. Para avanzar en ese campo podría ser conveniente la creación de un grupo de personas sabias que puedan ofrecer una propuesta no condicionada por la actual distribución de competencias. En esta comisión debieran incluirse profesionales con distintas trayectorias y especializaciones y debiera brindar su informe al final del presente año.

*5.- Creación de una segunda dirección general en el seno de la SECI*

El presente documento subraya la necesidad de fortalecer el centro político y estratégico del sistema de cooperación, mejorando su capacidad de coordinación del conjunto de los instrumentos e instituciones con competencias en este ámbito. Ese fortalecimiento pasa por la necesaria creación de dos direcciones generales, en el seno de la SECI, dedicada una a los ámbitos propios de la política bilateral y otra a la coordinación y seguimiento de la acción multilateral.

*6.- Definir una “hoja de ruta” del proceso de reformas del sistema de cooperación que sea presentada al Congreso, al Senado, al Consejo de Cooperación y a la Comisión Interterritorial*

Se considera importante que el gobierno defina una “hoja de ruta” con los principales hitos del proceso de reforma del sistema de cooperación que se piensa acometer a lo largo de la presente legislatura y la presente a las Comisiones de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados y del Senado, así como al Consejo de Cooperación y a la Comisión Interterritorial. De igual modo, debiera hacerse en esas instancias un seguimiento periódico de los pasos que avance la reforma.

## CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

En marzo de 2019, la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación acordó someter a estudio y debate las reformas que se requieren en el sistema español de cooperación para el desarrollo, con el ánimo de elevar un informe sobre este tema al Gobierno y al Congreso de los Diputados. Tras la iniciativa fallida de estudiar esa reforma en una Subcomisión del Congreso de los Diputados, en 2019, se entendió que el Consejo de Cooperación podía aprovechar el espacio de interinidad derivado del cambio de legislatura para avanzar en la formulación de un documento de propuestas que pudiese ser inspirador para la acción del futuro gobierno.

Acorde con este propósito, se creó un *Grupo de Trabajo sobre Capacidades y Recursos* para identificar las reformas que se requiere acometer en el diseño institucional, los instrumentos disponibles y las capacidades técnicas y humanas del sistema español de cooperación para el desarrollo. Se entendió que tal tarea era congruente con la misión del Consejo, de velar por la calidad de la política de cooperación para el desarrollo, y se podía beneficiar, además, de la opinión plural del amplio espectro de actores que componen ese organismo.

De hecho, existía el precedente de un Grupo de Trabajo de similar denominación que estuvo activo en el seno del Consejo de Cooperación durante el período 2010-2012, cuyo trabajo se plasmó en un documento en el que se analizaron las carencias que entonces caracterizaban al sistema español de cooperación para el desarrollo (véase Anexo 1). En la presente ocasión, se entendió que era necesario retomar aquel ejercicio, acaso con un enfoque más ambicioso y propositivo, para contribuir al proceso de reflexión y reformas en la cooperación para el desarrollo al que España está ineludiblemente llamada en el presente.

Obligan a esa tarea los cambios habidos en el entorno internacional, con una agenda más ambiciosa y comprehensiva (la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), la presencia de nuevos actores e instrumentos financieros y una concepción más amplia de las modalidades de inversión requeridas para promover el desarrollo sostenible. Esos procesos están suscitando reformas de diverso calado en los sistemas de cooperación de muchos donantes europeos y han motivado también un ambicioso replanteamiento de la cooperación de la Unión Europea.

España parece obligada a acometer con urgencia un proceso de reflexión y de reforma similar. Es más, en el caso español esa tarea es más perentoria, si cabe, vistas las deficiencias del sistema existente. Se parte de un sistema fragmentado, con una arquitectura institucional poco apropiada, insuficientemente dotado de recursos financieros, técnicos y humanos, con bajas capacidades para la gestión y con limitado peso político y capacidad estratégica. La larga década de ajustes presupuestarios ha hecho que buena parte de esas deficiencias se viesan agravadas en los últimos tiempos.

De la pertinencia e interés suscitado por la iniciativa da cuenta la numerosa y plural composición del Grupo de Trabajo, con representación de la Administración y de los diversos actores sociales integrados en el Consejo de Cooperación (véase Anexo 2). Para poner en marcha el Grupo de Trabajo se definieron unos Términos de Referencia (TdR), que fueron aprobados por el Pleno del Consejo de Cooperación en su reunión del 19 de diciembre de 2019 (véase Anexo 3). En esos TdR se señala que, entre los ámbitos de discusión y análisis del Grupo de Trabajo, se encuentran los referidos a:

- El marco normativo del sistema de cooperación.
- El diseño del marco institucional de la cooperación oficial
- El reparto de competencias de los actores.
- El refuerzo de capacidades de los actores.
- La reforma de la AECID.
- La reforma del sistema de cooperación financiera.

Al objeto de llevar adelante su tarea, se conformó una Comisión Operativa, con el encargo de mantener entrevistas con los responsables del sistema y de elaborar el borrador de la propuesta (véase la composición de la Comisión Operativa en el Anexo 2). A lo largo de casi cinco meses de trabajo, entre octubre de 2019 y febrero de 2020, esa comisión operativa mantuvo entrevistas con cerca de 50 personas, responsables del sistema de cooperación (véase la lista completa de los invitados y las invitadas en el Anexo 4). En todos los casos, las sesiones de trabajo se mantuvieron en un clima de absoluta confidencialidad, para permitir que los juicios se expresasen del modo más libre posible. Las opiniones recogidas en esas entrevistas fueron un insumo muy valioso en la elaboración de esta propuesta.

Se es consciente de que algunas de las medidas que se proponen en los siguientes capítulos requerirán de un desarrollo posterior para precisar aspectos normativos o técnicos que aquí solo quedan insinuados. También se entiende que algunas propuestas, caso de que se acepten, demandarán un período de tiempo para que se puedan ejecutar plenamente; otras, sin embargo, son más urgentes e inmediatas. En todo caso, más allá del espacio temporal requerido, se entiende que es importante disponer de un marco de referencia que guíe las reformas. Para contribuir a ese propósito es por lo que se ha elaborado este documento. Los consensos que se generen en torno a alguna de las reformas propuestas pueden ser, a su vez, un punto de partida valioso para la elaboración futura de una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible.

Es necesario agradecer a la DGPOLDES el apoyo logístico que brindó al Grupo de Trabajo y a su Comisión Operativa para la realización de las entrevistas y debates mantenidos a lo largo del proceso de elaboración de este informe. Aunque representantes de esa dirección general participaron en el proceso de diagnóstico y de recogida de opinión, prefirieron abstenerse de participar en la redacción del documento, al objeto de dotar de la máxima libertad a los actores no gubernamentales para la formulación de las propuestas. El Secretario Técnico del Consejo, Juan Fernández, dio un eficaz apoyo

administrativo a la organización de las entrevistas. A las personas convocadas a esas reuniones de trabajo, responsables institucionales y actores del sistema de cooperación, ha de expresarse un especial reconocimiento por su generosa disponibilidad y por compartir su tiempo y su conocimiento con la Comisión Operativa. Como es obligado advertir, ninguna de las personas aludidas es responsable de los errores o deficiencias que pudiera tener este documento, que expresa la opinión consensuada del conjunto de los actores no gubernamentales que son parte del Consejo de Cooperación.

El documento se ha visto beneficiado por los debates habidos en el pleno del Grupo de Trabajo, con participación activa de representantes de la Administración, que en su reunión del día 13 de marzo confirmó que, además de responder a los Términos de Referencia que dieron origen al Grupo, “constituye un insumo valioso para el proceso de reflexión sobre la necesaria reforma del sistema de Cooperación y para la elaboración futura de una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo”. De forma complementaria, el documento se ha visto mejorado con las aportaciones de los grupos de trabajo temático del Consejo de Cooperación y con los debates mantenidos en la Comisión de Seguimiento de ese mismo organismo. Finalmente, en su reunión plenaria del 8 de julio de 2020, el Consejo de Cooperación valoró el presente documento como “un esfuerzo valioso de análisis y elaboración de propuestas para la reforma del sistema de cooperación, digno de ser tenido en cuenta como expresión concertada de la opinión de los actores no gubernamentales”, aun cuando no represente ni comprometa necesariamente la posición de la Administración sobre los temas tratados (véase la Declaración del Consejo de Cooperación en el Anexo 5).

## CAPÍTULO 2: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

### 2.1.- Grandes desafíos

El mundo ha experimentado un importante cambio en las últimas décadas, con avances significativos en las condiciones de vida y en la garantía de derechos de importantes colectivos humanos, en distintas partes del planeta. De forma más precisa, se han logrado reducir los niveles globales de pobreza extrema, en un entorno de acentuación de las desigualdades en el seno de los países, se han mejorado los parámetros educativos y de salud en una amplia relación de países, se han extendido las fórmulas democráticas de gobierno como las más legítimas, se ha avanzado en materia de equidad de género, aunque reste mucho recorrido para acabar con las desigualdades existentes, y se han difundido las tecnologías de la comunicación, permitiendo un más fácil acceso de las poblaciones a la conectividad y a la información global. Son logros que no cabe desconocer. Al tiempo, un grupo de países en desarrollo han logrado mantener ritmos intensos de crecimiento de sus respectivos PIB per cápita, lo que les ha permitido mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones y alzarse como nuevos actores globales o regionales, reclamando una distribución más equilibrada de las oportunidades y la voz en las instancias de gobernanza internacional.

La cooperación al desarrollo ha contribuido a estos logros, canalizando recursos y capacidades hacia los países en desarrollo. Constituye un avance que los donantes asuman como propias agendas de desarrollo concertadas (como los ODS), identifiquen la apropiación por parte del país implicado como un principio básico de la acción de desarrollo, hayan definido estándares compartidos para mejorar la transparencia y eficacia de la cooperación y se comprometan a avanzar en la coherencia de sus políticas en favor del desarrollo sostenible y la defensa de los derechos humanos. La presencia más activa de nuevos actores y de nuevos instrumentos y modalidades de acción ha dilatado el espacio de la cooperación para el desarrollo, haciendo que desborde los límites de lo que se considera la ayuda oficial al desarrollo (AOD). La OCDE ha tratado de acoger ese nuevo perímetro en una métrica más amplia de financiación para el desarrollo, que está todavía en construcción (el TOSSD). Esto incorpora elementos de complejidad al sistema, en términos de coordinación y gobernanza, pero también le brinda la posibilidad de responder mejor a los desafíos globales y de incrementar su potencial impacto futuro.

Si han sido inequívocos los logros, también es clara la magnitud de los desafíos a los que enfrenta el sistema internacional en la actualidad. Algunos de los problemas vienen heredados del pasado, como sucede con el combate contra la pobreza extrema, todavía no superada, la lucha contra el hambre o el trabajo por la mejora en el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud para las poblaciones, especialmente para los colectivos en situación de mayor pobreza y exclusión, entre los que niños y niñas están sobrerrepresentados en todo el mundo. En otros casos, sin embargo, se trata de problemas que han adquirido creciente gravedad y que requieren una respuesta urgente. Es el caso

de los diversos problemas relacionados con las dimensiones ambientales, el más urgente y desafiante de los cuales es el que hace referencia a la lucha contra el cambio climático. De hecho, el deterioro ambiental no ha hecho más que acentuarse en las últimas décadas con el avance de los efectos del cambio climático y la rápida reducción de los niveles de biodiversidad en el planeta. Avanzar en los niveles de seguridad para preservar la vida y la salud, como demuestra la crisis sanitaria motivada por el corona virus (COVID-19), requiere dosis crecientes de cooperación internacional.

Junto a ello, preocupa también el incremento de la desigualdad en una amplia relación de países, las dificultades que muchas economías tienen para brindar empleo digno a amplias capas de su población, especialmente las mujeres y los jóvenes, el retroceso en el respeto a los derechos humanos y la reducción de los espacios democráticos y de libertad en muchos países. Todo ello ha conducido a una creciente ola de malestar social, a la que se debe dar respuesta para evitar que aliente reacciones antidemocráticas.

Por lo demás, la creciente interdependencia entre países, en un contexto de marcadas desigualdades internacionales, acentúa los efectos que sobre la movilidad humana generan las dinámicas demográficas dispares del mundo en desarrollo y del desarrollado. Como consecuencia, se acentúan las presiones migratorias desordenadas que, si no son debidamente gestionadas, además de generar sufrimiento humano, deterioran el clima democrático de algunos países receptores. Esas presiones se ven acentuada por el clima de inseguridad y violencia que afecta a muchas poblaciones del mundo en desarrollo y, muy particularmente, a las mujeres y a los sectores más jóvenes.

Aunque parte de los desafíos mencionados son globales, muchos de ellos encuentran su expresión más extrema en el caso de África Subsahariana, donde más frágiles son las instituciones y donde mayor es el clima de vulnerabilidad que afecta a sus habitantes, en especial a la infancia que constituye alrededor de la mitad de su población. De lo que suceda en África dependerá muy crucialmente el futuro de Europa. Si no se es capaz de alentar en aquella región una senda sostenible de progreso material con equidad (incluido la de género), generación de empleo, estabilidad institucional, respeto a los derechos humanos y sostenibilidad ambiental, el resultado se traducirá en más inseguridad, más presiones migratorias y más efectos ambientales adversos. Afrontar esos desafíos no es fácil, ya que requiere una adecuada ponderación de políticas e instrumentos de apoyo por parte de los donantes, habida cuenta de la complejidad de los problemas señalados y de la frágil situación económica de alguno de los países, a los que afectan ya elevados niveles de endeudamiento.

## **2.2.- Grandes oportunidades**

Buena parte de los desafíos antes mencionados quedan debidamente expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que configura el marco al que se orientan, de forma concertada, los esfuerzos internacionales en materia de desarrollo y de promoción

de los derechos de las personas. Por su ambición y carácter comprensivo, poner en marcha y hacer efectiva la Agenda 2030 requerirá una movilización sin precedentes de recursos financieros, de capacidades técnicas y de voluntad política. Para expresar la magnitud del desafío, se sugiere que la movilización internacional de recursos en dólares debiera transitar desde *billions* a *trillions* (en castellano: de miles de millones a billones). Para lograr esa movilización de fondos se requiere asumir un compromiso más firme por parte de los gobiernos con la AOD, fortalecer los sistemas fiscales nacionales y hacer un uso estratégico de los recursos e incentivos públicos para conseguir movilizar fondos adicionales, de procedencia privada, en beneficio de objetivos de desarrollo.

La emergencia de donantes del Sur ha supuesto una ampliación de las capacidades y recursos puestos al servicio de la acción de desarrollo, incorporando nuevas visiones y prioridades a la política de desarrollo. También ha comportado una ampliación del número de proveedores de cooperación, poniendo en la agenda la necesaria revisión de los estándares y mecanismos de gobernanza que afectan a esa política pública a escala internacional.

Pero, es bueno señalar que invertir en desarrollo sostenible si bien comporta costes, también supone beneficios. Unos beneficios que se expresan no solo en forma de los menores costes que se derivan de eludir los efectos más severos de la inseguridad y el deterioro ambiental, sino también los beneficios asociados a la generación de oportunidades de inversión que propicia el desarrollo de respuestas sostenibles en la producción, el consumo, el asentamiento humano o la movilidad.

La cooperación al desarrollo, al tratar de paliar las manifestaciones más agudas de pobreza y desigualdad, no solo da respuesta a una responsabilidad internacional, a un compromiso ético global, sino también facilita la gestión de muchos otros problemas, que son consecuencia de aquellos factores, como las presiones migratorias desordenadas, la reducción del espacio democrático, la inseguridad, incluida la sanitaria, o el deterioro ambiental. Y, de forma complementaria, mejora la visibilidad y la capacidad de influencia del país proveedor de cooperación en la gobernanza global.

Conscientes de la magnitud de los desafíos, diversos donantes han acometido reformas de diverso calado en sus sistemas de cooperación para el desarrollo, para permitir que estos actúen como palancas de movilización de recursos y capacidades al servicio de una agenda compleja de desarrollo. En este contexto, se ha redefinido la función de las agencias de desarrollo, para convertirlas en articuladoras de redes de trabajo y de alianzas entre actores diversos; se han fortalecido las instituciones gestoras de la cooperación financiera; y se han revisado los incentivos para alentar una mayor implicación del sector privado.

La Unión Europea es un ejemplo de este proceder, por cuanto está sometiendo su política de cooperación a una profunda reforma, a través de la unificación de sus instrumentos en uno único (a través del NDICI) y de utilizar una parte de sus recursos para atenuar y

distribuir el riesgo, y favorecer con ello la inversión en desarrollo sostenible. Las magnitudes que se espera movilizar generarán un dinámico mercado para los sistemas de cooperación y para la empresa privada que sepan operar en estos contextos. En suma, este enfoque abre un espacio de oportunidad para todos los donantes europeos, para sumarse al esfuerzo inversor en materia de desarrollo sostenible en el exterior, fundamentalmente en África.

España debe prepararse también para ese desplazamiento en la concepción y modalidades de la cooperación internacional. Se parte de un sistema poco adaptado a los requerimientos de esas nuevas formas de cooperación; un sistema, además, debilitado por un largo período de recortes presupuestarios. En esas condiciones, la reforma profunda del sistema de cooperación se convierte no sólo en una necesidad, sino también en una oportunidad para situar a España como un actor relevante en la escena internacional y permitir que los actores españoles (empresas, universidades, ONG, sindicatos...) contribuyan a un cambio que debiera ser inaplazable.

## CAPÍTULO 3: EL SISTEMA DE PARTIDA: BASES PARA UN DIAGNÓSTICO

### 3.1.- Los activos de partida

A lo largo de sus siete lustros de existencia, el sistema español de cooperación para el desarrollo ha acumulado experiencia y capacidades, ha diseñado políticas y creado instituciones, ha formulado criterios y testado procedimientos de gestión. No es un sistema que nazca ahora de la nada. Por ello, cualquier propuesta de reforma que se sugiera necesariamente debe tener en cuenta los activos acumulados en el tiempo, en forma de prioridades políticas consolidadas, instituciones especializadas y capital experto disponible. De entre los activos valiosos de los que se parte, seis parecen especialmente relevantes:

- *Capacidades técnicas e institucionales:* A lo largo de los años, el sistema español de cooperación ha logrado crear instituciones especializadas homologables a las de nuestro entorno, ha atesorado capacidades técnicas en campos diversos y ha alentado la formación de un contingente amplio de personal especializado. Una parte de esos activos permanecen en el sistema público de cooperación al desarrollo, pero muchos otros están dispersos entre las muy diversas organizaciones del sistema. El debilitamiento sufrido recientemente por la cooperación, ha puesto en riesgo parte de ese capital acumulado, pero cualquier reforma que se diseñe para el futuro debe saber aprovechar esos activos.
- *Reconocimiento multilateral:* España ha mantenido una presencia activa en una amplia relación de instituciones, organismos y plataformas internacionales. Tiene, por tanto, una experiencia muy valiosa acumulada en la acción multilateral. A lo largo de su trayectoria, España ha logrado, además, asentar la imagen de un socio comprometido y leal con el sistema multilateral, capaz de asumir como propias las agendas acordadas internacionalmente.
- *Presencia sobre el terreno y capacidad de escucha:* El sistema español de cooperación para el desarrollo dispone de una amplia red de centros (OTC, Centros de Formación, Centros Culturales) localizados en los países socios. Eso le ha permitido conocer la realidad sobre la que opera y mantener un diálogo permanente con los actores políticos y sociales de los países implicados. Es ese un activo del que no parten otras cooperaciones internacionales. Por lo demás, muchos de los socios valoran como un rasgo distintivo de la cooperación española su capacidad para la escucha y el diálogo con los actores locales.
- *Diversidad de actores e instrumentos:* A lo largo del tiempo, la cooperación española ha generado un sistema muy abierto y descentralizado, en el que los actores no públicos han alcanzado un marcado protagonismo. Al tiempo, la implicación de las administraciones públicas se ha producido no sólo al nivel del gobierno del Estado, sino también en los ámbitos locales y autonómicos. El peso de la cooperación descentralizada constituye uno de los rasgos más valiosos de la

cooperación española, como recuerdan las evaluaciones de la OCDE. Todo ello dota al sistema de cooperación español de una especial densidad y conexión con el tejido social.

- *Valor añadido en el ámbito internacional:* Por la naturaleza de sus principales socios, la cooperación española se ha especializado en el trabajo con los países de renta media. Esto le otorga una singularidad en el seno del sistema internacional, por cuanto realiza un tipo de cooperación que otros donantes no realizan. Al tiempo, ha logrado especializarse en algunos campos (como la promoción de los derechos de las mujeres, la defensa de los derechos humanos y los derechos de la infancia o el acceso al agua, entre otros) en los que ha adquirido competencias que son internacionalmente reconocidas.
- *Respaldo ciudadano:* Por último, en términos comparados, España destaca por tener una ciudadanía que apoya, más que otras europeas, la acción de cooperación. Las encuestas internacionales de opinión revelan, de una manera continuada, el deseo de la ciudadanía de mantener una política de cooperación activa y eficaz de lucha contra la pobreza.

### 3.2.- Deficiencias

Aun cuando los activos que atesora son relevantes, el sistema español de cooperación también arrastra serias limitaciones, que se manifiestan en ámbitos muy diversos. Se quiere aquí llamar la atención sobre quince que se consideran muy centrales:

1. *El centro político y estratégico de la cooperación española es débil.* La dirección política del sistema ha tenido limitado peso en el seno de la Administración, en parte como consecuencia de ser una Secretaría de Estado compartida y alojada en un Ministerio ajeno al núcleo más central de las decisiones presupuestarias de los gobiernos. Es exponente también de esta deficiencia el hecho de que varios de los instrumentos de la cooperación (muy significativamente, la cooperación financiera o la gestión de deuda, por ejemplo) quedan fuera del ámbito de competencias de la dirección política del sistema de cooperación. Como consecuencia:
  - a. No hay mecanismos claros ni eficaces para articular la cooperación al desarrollo con otras políticas públicas, ya sea para coordinarlas entre sí, ya para someterlas a un principio de coherencia de políticas para el desarrollo. De hecho, coexisten varios planes y políticas con impacto en los países en desarrollo, que no están coordinados entre sí.
  - b. La falta de entendimiento entre cuerpos de funcionarios y organismos de la Administración del Estado genera disfuncionalidades a la hora de poner instrumentos diversos al servicio de una política compartida.

- c. Apenas hay actores con una visión comprehensiva del conjunto del sistema, lo que favorece su configuración como suma de partes autónomas, al tiempo que se perciben palpables diferencias entre los actores sobre el concepto y rol de la cooperación que cada uno de ellos maneja.
2. *Es limitado el nivel de inserción del sistema español en las políticas de cooperación europea y multilateral.* El grado de incidencia de España tanto en el diseño como en la implementación de las políticas de cooperación europea y multilateral dista del peso específico que le corresponde al país a nivel internacional. Por su parte, con respecto a la UE, España carece de la arquitectura institucional para sacar pleno provecho de la nueva orientación que se impone en la política de cooperación europea a partir de la aprobación del NDICI.
3. *Existen solapamientos de competencias entre instituciones, sin que esté clara la división de tareas y los mecanismos de coordinación entre ellas.* En el ámbito de la cooperación técnica existen diversas instituciones que se solapan en competencias e, incluso, compiten en el acceso a fondos: es el caso de AECID y de la FIIAPP. Por su parte, también en la cooperación financiera se produce un fenómeno similar, con instituciones que operan en campos afines (véase capítulo 8).
4. *Los mecanismos de coordinación existentes en la actualidad carecen de la eficacia necesaria para conseguir una articulación suficiente del sistema de cooperación.* De hecho, las relaciones de colaboración y coordinación entre algunas instituciones son altamente dependientes de la voluntad de las personas responsables, más que del funcionamiento efectivo de mecanismos formales de concertación y diálogo. Tampoco existen estos mecanismos de coordinación entre actores, lo que dificulta el trabajo concertado entre ellos. Finalmente, los flujos de información que se requieren para el funcionamiento de un sistema integrado son igualmente insuficientes.
5. *Es manifiesta la debilidad institucional y técnica de la AECID,* que debiera ser la principal entidad gestora de la cooperación no reembolsable y de la cooperación técnica. Esa debilidad se debe, entre otras razones, a:
  - a. Una estructura interna que fomenta los compartimentos estancos y mantiene jerarquías ineficaces entre las distintas direcciones, cuerpos de la administración, funcionarios y no funcionarios, en sede y en terreno.
  - b. Procedimientos administrativos de gestión excesivamente rígidos y burocratizados, en un marco normativo manifiestamente inapropiado para la gestión de la cooperación.

- c. Importantes limitaciones para la contratación de personal especializado en cooperación al desarrollo, al tiempo que se carece de una política de recursos humanos que permita la construcción de carreras profesionales.
  - d. Ausencia de procesos internos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, y una baja cultura de gestión del conocimiento.
  - e. Carencia de instrumentos en algunos casos e inadecuación en otros para desplegar acciones como la ayuda presupuestaria o para fomentar la innovación o para promover la colaboración público privada.
  - f. Una asignación presupuestaria exigua.
6. *Existe una visible fragmentación de los instrumentos de cooperación financiera.* Existen diversas instituciones que operan en este campo sin que haya garantías de que su actuación es coordinada y acorde con prioridades compartidas en los ámbitos en que coinciden. En algunos casos, además, la normativa que regula la gestión de los fondos (es el caso de FONPRODE) es claramente inadecuada, imposibilitando su gestión adecuada. Tampoco hay instrumentos de asistencia técnica que acompañen a los financieros y muchos no están todavía vinculados con la agenda 2030.
7. *La Acción Humanitaria se mantiene en un perfil muy bajo.* Es exigua la dotación presupuestaria asignada a esta modalidad de cooperación, es bajo el nivel administrativo asignado a la estructura institucional encargada de su gestión y son limitadas, también, sus capacidades y recursos humanos.
8. *No se aprovecha plenamente el valor añadido de la Cooperación descentralizada.* En este ámbito, el problema es triple. En primer lugar, apenas se ha hecho esfuerzo por integrar a la cooperación descentralizada en las acciones agregadas de la cooperación española: los mecanismos de concertación y trabajo en común son mínimos. En segundo lugar, parte de las cooperaciones de los gobiernos autónomos se han limitado a reproducir, a limitada escala, los contenidos de la política de cooperación del gobierno del Estado, sin advertir el contenido de novedad que puede encerrar una cooperación más apegada a los entornos locales, más abierta a la participación plural de actores y más propicia para el diálogo horizontal entre socios. Por último, se ha avanzado poco en la armonización de criterios y procedimientos por parte de las diversas cooperaciones autonómicas, lo que comporta costes adicionales para el resto de los actores del sistema.
9. Las actuales *estructuras en el exterior* de la AECID no tienen los instrumentos, las capacidades y los mecanismos de coordinación necesarios para responder a las necesidades del sistema de cooperación. Hay una enorme debilidad de las OTC por las condiciones laborales de sus equipos, los procedimientos de relación con la sede central o las restricciones administrativas para la gestión. Al tiempo, no

hay mecanismos formales de coordinación de las OTC con otras estructuras de presencia de la Administración General del Estado sobre el terreno, especialmente las Oficinas Económicas y Comerciales.

10. Las instituciones del sistema de cooperación tienen una limitada capacidad para *convocar y articular el trabajo de otros actores privados y de la sociedad civil*. En un marco internacional en el que crecientemente se apoya la creación de redes de trabajo compartidas por actores muy diversos, a través de alianzas estratégicas, las instituciones básicas de la cooperación española apenas han avanzado en ese campo y los instrumentos de que disponen para favorecer la construcción de alianzas multi-actor son o escasos o poco eficaces.
11. *Existe un marco regulatorio inadecuado* que condiciona la operativa del conjunto del sistema y muy especialmente de la AECID, imponiendo restricciones múltiples a los procesos de gestión, contratación de servicios, captación y retención de recursos humanos y colaboración con socios nacionales e internacionales. Las prescripciones de la actual Ley de Subvenciones son claramente inadecuadas para gestionar la cooperación al desarrollo. Las dificultades para contratar personal laboral entorpecen la profesionalización de los gestores de la cooperación y las posibilidades de las instituciones de cumplir con sus objetivos y funciones adecuadamente.
12. *Es manifiesta la debilidad de los sistemas de gestión del conocimiento*, lo que afecta al conjunto del sistema y a buena parte de sus instituciones más relevantes. No hay garantía de que la experiencia acumulada sea sistematizada en forma de aprendizajes compartidos y permita informar los procesos ulteriores de decisión y de gestión. Solo recientemente algunas instituciones (FIIAPP y AECID) han tratado de avanzar en este campo, a través de un proceso que está en sus primeros pasos.
13. *El enfoque de género se ha visto debilitado* con la pérdida de los puntos focales de género en las OTC y la desaparición en la práctica de la unidad de género de la AECID, perdiendo así la especialización y recursos necesarios para garantizar la coordinación, vigilancia y formación que garantice la mirada transversal de género en el conjunto de las acciones de la cooperación española. Ello contradice el propósito de fortalecimiento de este campo que se deriva de diversos acuerdos nacionales, como el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, el Plan Nacional contra la Trata, el Plan Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad o el Plan Estratégico de Igualdad. E, igualmente, se contradice con el espíritu que dimana de compromisos internacionales, como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Estambul el 11 de mayo de 2011).

14. Hay otros ámbitos especializados, como el de la *promoción de los Derechos de la Infancia*, que igualmente carecen de estructuras organizativas especializadas de diseño y seguimiento de políticas en la AECID, pese a haberse definido como un sector prioritario en la Estrategia de Infancia de 2014.
15. *Es muy limitado el esfuerzo para incorporar a la ciudadanía como sujeto activo de la política de cooperación.* No se ha consolidado una Educación para la Ciudadanía Global como una dimensión más de la política pública de cooperación, que se compromete con la formación de una ciudadanía solidaria, responsable y comprometida con estilos de vida coherentes y compatibles con un mundo más justo y sostenible y que es capaz de incidir sobre la definición de políticas coherentes con los propósitos de desarrollo humano y sostenible.
16. Por último, es limitado esfuerzo para *comunicar a la sociedad* los logros de la política de cooperación y para hacer valer en la ciudadanía el sentido y utilidad de esta política pública, tanto en el ámbito de la rendición de cuentas como en la integración de la Educación para la Ciudadanía Global como una dimensión más de la política pública.

### **3.3.- Principales fallas estructurales: requisitos para el cambio**

Tras hacer una relación de las principales limitaciones del sistema, conviene ahora sintetizar en tres las grandes fallas estructurales que están en el origen de esas limitaciones. Son fallas que han caracterizado casi desde su origen al sistema español de cooperación para el desarrollo y que, por su alcance estratégico, condicionan e inciden sobre las demás. Superar estas fallas constituye un requisito para avanzar en la construcción de un sistema de cooperación más sólido y eficaz. Se trata de las siguientes fallas:

1. *La recurrente falta de apoyo político y de recursos:* A lo largo de la historia más reciente, ha sido muy limitada la atención que los diversos gobiernos de España han brindado al sistema de cooperación para el desarrollo. Su articulación en torno a una Secretaría de Estado compartida (SECIPIIC), en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha brindado a los responsables un limitado peso político y una reducida capacidad negociadora en su interacción con otros departamentos gubernamentales. De forma adicional, al sistema español le ha caracterizado su sistemática limitación de recursos (tanto financieros como técnicos): ha sido siempre, sin excepción, una cooperación infradotada de medios. Ambas carencias deben ser superadas si se quiere disponer de un sistema de cooperación de calidad. Sin apoyo y liderazgo político, será difícil llevar la reforma a buen puerto; y esa reforma debe llevar aparejada una adecuada dotación de medios para la política de cooperación.

2. *La falta de sentido de “sistema”*: La cooperación española dispone de instituciones internacionalmente homologables, convoca a multitud de actores diversos y tiene el repertorio de instrumentos que es propio de una política moderna de cooperación: el problema es que carece de una visión de sistema que dé sentido de unidad al conjunto de actores, instituciones e instrumentos. No es solo que el diseño de la arquitectura institucional sea mejorable, tratando de evitar solapamientos hoy muy visibles, sino también la ausencia de mecanismos institucionales para propiciar una dirección eficaz del conjunto y para coordinar la acción de sus distintas partes. La reforma debe proponerse convertir lo que hoy es un agregado de instituciones yuxtapuestas, en un sistema coherente e integrado.
  
3. *Debilidad de recursos técnicos y humanos en un entorno regulatorio inadecuado*: Por último, ha caracterizado al sistema español de cooperación, desde su mismo origen, sus limitadas capacidades técnicas. No es que no se hayan desarrollado competencias derivadas del aprendizaje y de la experiencia, sino que el sistema ha carecido de una política adecuada para sistematizar y difundir ese conocimiento, al tiempo que ha mantenido una política de recursos humanos incapaz de captar y retener el talento. Como consecuencia, ha caracterizado al sistema una muy débil fundamentación técnica de sus acciones. Y todo ello se ha producido en el seno de un marco regulatorio notablemente restrictivo y poco adaptado a las necesidades de la gestión de la cooperación internacional. También esta es una limitación que es necesario superar con la reforma que se sugiere.

## CAPÍTULO 4: CRITERIOS PARA UN SISTEMA EFICAZ Y DE CALIDAD

### 4.1.- Criterios generales

Cualquier iniciativa de reforma de la cooperación para el desarrollo en España debe tomar en cuenta una serie de criterios inspiradores a los que debiera responder un sistema de cooperación al desarrollo que se presuma eficaz y de calidad. Lo que se pretende, en definitiva, es construir un sistema coherente, orientado a la promoción del desarrollo humano sostenible y a la promoción de los derechos humanos, con capacidad de impacto en los países socios, apto para rendir cuentas a la sociedad y abierto al diálogo y al trabajo con otros actores sociales. La apelación a los criterios que a continuación se mencionan se fundamenta en la experiencia derivada de aquellos modelos de cooperación que se consideran más exitosos a escala internacional. Aquí se resumen esos criterios en los ocho siguientes:

#### *1.- Dirección política y estratégica sólida*

Acorde con la creciente ambición que ha adquirido la agenda internacional de desarrollo, la política de cooperación ha ampliado el perímetro de su campo de actuación, acogiendo nuevos objetivos, instrumentos y actores. En su conjunto, el cambio es positivo y acorde con la entidad de los desafíos a los que se enfrenta la acción de desarrollo, pero puede conllevar el riesgo de una creciente dispersión y desarticulación del sistema. Para evitarlo, es importante que el sistema tenga un sólido centro político de decisión, con capacidad de integración de la diversidad de actores e instrumentos bajo la lógica de estrategias compartidas. Para que sea eficaz y sostenible, el liderazgo de ese centro de dirección debe descansar en un ejercicio abierto y continuado de participación y consulta al conjunto de las instituciones y actores implicados.

#### *2.- Adecuada coordinación y división de tareas*

Aun cuando exista una dirección política unificada del sistema, son muchas las instituciones potencialmente implicadas en la gestión de la cooperación al desarrollo, cada una con sus respectivos mandatos y competencias especializadas. Es importante, por tanto, que el sistema evite solapamientos y duplicaciones innecesarias, definiendo un claro marco de división de tareas entre ellas. Al tiempo, dado que la acción de desarrollo comporta el concurso complementario de instrumentos diversos, es importante que exista una adecuada coordinación entre las instituciones implicadas, que no debe depender de la eventual voluntad de quienes ocasionalmente las gestionan, sino de la existencia de adecuados mecanismos de gobernanza.

### *3.- Mecanismos que promuevan la coherencia de políticas*

Una parte importante de los logros que se obtengan en materia de desarrollo dependerá del contenido y orientación de políticas ajenas a la cooperación, con impacto sobre las posibilidades de progreso de los países en desarrollo. Fortalecer las complementariedades entre campos diversos de la acción pública, gestionando los conflictos potenciales o evitando aquellas interferencias inadvertidas o innecesarias, constituye, por tanto, un criterio obligado para un sistema que se pretenda eficaz. Este propósito se revela todavía más crucial si cabe en el presente, habida cuenta del carácter comprensivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que obliga a operar en campos muy diversos tanto de las políticas nacionales como de la acción internacional.

### *4.- Suficientes recursos humanos y capacidades técnicas*

Por la ambición de sus propósitos y por la creciente complejidad de los instrumentos que comporta, es importante que el sistema de cooperación esté adecuadamente dotado de recursos humanos y competencias técnicas para asegurar un uso apropiado de los fondos públicos y un impacto positivo sobre los países implicados. No cabe pensar que basta con conocer la realidad internacional para suponer que se dispone de las competencias requeridas para gestionar la cooperación. Las personas responsables y técnicas del sistema deben tener una adecuada formación en desarrollo, incluido el enfoque de género, pero también, cuando es el caso, deben tener los conocimientos y la experiencia técnica que se requieren para la gestión de instrumentos especializados, como la cooperación financiera, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global o la asistencia técnica. El mejor diseño institucional conduciría a resultados mediocres si no se dota, al tiempo, del capital experto para su adecuada gestión.

### *5.- Recursos financieros bien dimensionados*

Además de los recursos humanos y de las capacidades técnicas, el sistema debe estar provisto de recursos financieros acordes con las tareas que se le encomiendan. Un sistema infradotado será incapaz de cumplir adecuadamente con lo que la sociedad espera de ese campo de la acción pública. Al tiempo, en la medida en que la cooperación para el desarrollo descansa en un ejercicio de responsabilidad compartida a escala internacional, el alcance y dimensión del sistema debe ser acorde con el papel que cada país tiene en el sistema internacional, de acuerdo con sus recursos y proyección internacional.

### *6.- Capacidad para convocar y poner a trabajar juntos a actores diversos*

Los objetivos a los que convoca la Agenda 2030 no pueden ser alcanzados desde la exclusiva acción de los gobiernos, por importante que esta sea: es igualmente necesario

convocar, de forma complementaria, a los diversos actores de la sociedad civil y al sector privado a un esfuerzo en favor de estrategias de desarrollo sostenible. El sistema de cooperación debe estar diseñado para posibilitar ese concurso plural de actores en redes de trabajo compartidas. Desde este punto de vista, la función básica de las instituciones públicas gestoras de la cooperación debe ser no tanto protagonizar en solitario las intervenciones de desarrollo, cuanto identificar los actores con capacidad de dar respuesta a los problemas seleccionados y crear las condiciones y los apoyos para permitir que esos actores alineen sus esfuerzos y trabajen de manera concertada. Es clave para ello que el sistema esté abierto a los actores sociales y disponga de la credibilidad política y técnica para motivar su implicación en la acción de desarrollo.

#### *7.- Orientado al impacto sobre el desarrollo humano y sostenible*

Lo que justifica al sistema de cooperación es el logro de resultados en los países en desarrollo, reforzando la apropiación por parte de las sociedades de sus respectivos procesos de desarrollo. Todo el sistema debe estar orientado, por tanto, al logro efectivo de impacto en términos de desarrollo sostenible, combatiendo la pobreza y la desigualdad, incluida la desigualdad de género, protegiendo los derechos humanos y los derechos de la infancia, mejorando la gobernanza y las políticas públicas, protegiendo espacios democráticos para la ciudadanía, creando oportunidades de renta y empleo o apoyando el tránsito de los países en desarrollo hacia estrategias ambientalmente sostenibles. En ese ejercicio, la cooperación debe descansar en el principio de “apropiación”, fortaleciendo las capacidades y sistemas de gestión de los propios países, evitando la duplicación de estructuras o la dispersión de esfuerzos por falta de coordinación con otros proveedores de cooperación.

#### *8.- Capacidad para el aprendizaje y la rendición de cuentas*

El proceso de desarrollo es una senda abierta a la exploración y al aprendizaje. Aun cuando se conozcan los problemas, no siempre se está en condiciones de ofrecerles una respuesta social y técnicamente convincente. Es necesaria, por ello, la innovación continuada y la sistematización de las experiencias, para nutrir un proceso institucionalizado de aprendizaje y de mejora continuada. La identificación adecuada de necesidades, el seguimiento de las intervenciones y la posterior evaluación solvente de lo realizado, en diálogo permanente con los socios, son actividades obligadas de un sistema de cooperación que se pretenda eficaz y de calidad. Una parte de ese proceso debe revertir a las sociedades participantes, incluyendo a la infancia, en forma de rendición de cuentas, que ayude a comprender el esfuerzo realizado y justifique el empleo de los recursos públicos.

#### 4.2.- Tres condicionantes de la propuesta

Las reformas que se proponen en las páginas siguientes pretenden afrontar los problemas detectados en el diagnóstico (capítulo 3), a la luz de los criterios generales señalados en el epígrafe precedente. Ahora bien, existen tres condicionantes de la propuesta de reformas que se quieren hacer explícitos:

- El primero es una traducción del *criterio de “no hacer daño” (do no harm)*, evitando hacer propuestas que puedan generar más incertidumbres que certezas acerca de la mejora que promueven. Muchas de las instituciones están operando correctamente, de modo que se trata de evitar procesos de cambio que puedan dañarlas.
- El segundo hace alusión al *carácter selectivo* de las reformas propuestas. Como en todo sistema complejo, también en el de cooperación probablemente haya muchos otros ámbitos que requieran de mejoras. Nuestra atención, sin embargo, se ha centrado sobre una amplia relación de aquellos capítulos cuya reforma se considera crucial, si se quiere mejorar la eficacia del sistema.
- Por último, se es consciente de que muchas de las reformas requerirán de un cierto tiempo (acaso toda una legislatura) para ponerse en marcha. Por esta razón se ha incorporado un último *capítulo de medidas urgentes*, identificando de forma selectiva aquellas que no debieran sufrir demora.

## CAPÍTULO 5: UN CENTRO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO SÓLIDO

En un sistema de cooperación al desarrollo incluyente, como el que se desea, capaz de integrar en su seno a una amplia diversidad de actores e instrumentos al servicio de una agenda comprensiva, es necesario disponer de un centro político y estratégico que de sentido de unidad al conjunto. Un centro sólido capaz de marcar las prioridades, alinear los esfuerzos de los actores implicados, potenciar su coordinación y elevar la coherencia del conjunto. En España, ésta ha sido una carencia que ha caracterizado al sistema de cooperación desde sus inicios. La Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica (SECIPI), que ha sido tradicionalmente el centro rector de la política de cooperación, no ha tenido ni el peso político, ni las capacidades y recursos necesarios para desempeñar ese papel de forma sólida y efectiva. No obstante, superar esas limitaciones es clave para disponer de un sistema de cooperación de calidad.

### 5.1.- Un Ministerio para el Desarrollo Sostenible: una opción en cartera

Una primera vía para elevar el nivel político, el peso negociador y la capacidad integradora del centro político es atribuirle el rango de un Ministerio. Se trata de una opción que probablemente no es factible en el corto y medio plazo, pero que debería permanecer entre los escenarios futuros de opción para un adecuado diseño del sistema de cooperación para el desarrollo. De hecho, es una opción a la que se han acogido diversos donantes de nuestro entorno (como Alemania o el Reino Unido, por ejemplo).

Se trataría, en suma, de crear un *Ministerio de Desarrollo Sostenible* (o una denominación equivalente) en el que se integren, además, de las competencias de la actual Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, las correspondientes a aquellas unidades que gestionan y dan seguimiento a la política multilateral en materia de desarrollo. Y, finalmente, debería quedar también bajo la tutela de este Ministerio (compartida con los de Economía y Comercio) la cooperación financiera, si esta quedase integrada en una única institución (véase capítulo 8). Esta opción tendría la ventaja de elevar el peso político y la visibilidad de la política de desarrollo, al tiempo que propiciaría una mayor articulación de los instrumentos más centrales (cooperación técnica y humanitaria, cooperación financiera y cooperación multilateral) que sustentan la acción de desarrollo. Como es obvio, la puesta en marcha de esta opción obligaría a una redefinición del perímetro del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyas competencias se centrarían en las relaciones políticas internacionales y que, aun así, de mantener su actual estructura, dispondría de tres Secretarías de Estado.

## 5.2.- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Si se abandona el propósito de un Ministerio, la alternativa es una Secretaría de Estado que se encargue de forma central, única y especializada a la dirección de la acción de desarrollo internacional. La fórmula adoptada en el pasado de otorgar una doble competencia a esa Secretaría de Estado (de cooperación internacional y para los países de Latinoamérica) se ha demostrado claramente disfuncional e incoherente. Es disfuncional porque la volatilidad de la situación económica y política de América Latina, una región prioritaria para España, hace que buena parte de la atención y energías de la Secretaría de Estado se dediquen a este componente de la política exterior, siendo menor la atención otorgada a complejo campo de la cooperación para el desarrollo. Y es, además, incoherente porque una buena parte de la cooperación española actual se orienta (y lo hará más todavía en el futuro) hacia regiones distintas a las de Latinoamérica (preferentemente, África). Acorde con estos juicios, se considera acertada la opción del actual Gobierno de definir para la cooperación una Secretaría de Estado propia.

Ahora bien, además del equívoco diseño de sus competencias, ha caracterizado a esta Secretaría de Estado un doble problema. En primer lugar, el perímetro demasiado limitado de sus competencias, que hacía que buena parte de los instrumentos y recursos de la AOD quedasen fuera de su capacidad efectiva de orientación y coordinación. Esto afectaba fundamentalmente a la cooperación multilateral (incluida la asignada a la UE) y a la cooperación financiera (especialmente cuando regían los FAD). En un contexto en el que se ha dilatado el espacio de la cooperación, esta deficiencia puede verse acentuada en el futuro, si no se adoptan las medidas adecuadas (piénsese, por ejemplo, en el despliegue futuro de la cooperación financiera). Así pues, si se quiere que la SECI tenga una labor efectiva de dirección del conjunto de la política de cooperación al desarrollo, es importante que se defina de una manera más amplia el perímetro de sus competencias. En concreto:

- La SECI debiera tener una función más activa en la coordinación de la política multilateral de todas aquellas instituciones que operan en el campo del desarrollo (incluida la banca multilateral de desarrollo), en trabajo compartido con aquellos departamentos con competencia en este ámbito (véase Capítulo 9). En este sentido, como se argumenta más adelante, se sugiere que en el seno de la SECI exista una dirección general específica para ello.
- La SECI debe estar adecuadamente representada en la gobernanza de la institución que se responsabilice de la gestión de la cooperación financiera y en los Comités Ejecutivos de los fondos correspondientes que tengan una finalidad de desarrollo (véase capítulo 8).

El segundo problema crónico de la SECI es la notable penuria de recursos humanos y de capacidades que le ha caracterizado, lo que le ha dificultado en el pasado que pudiera cumplir plenamente su función como centro político y estratégico de la cooperación española. Desde 2004, esa Secretaría de Estado preside la AECID, así como la Comisión

Permanente de la FIIAPP y la Junta Rectora de la Fundación Carolina, y dispone de una única dirección general (hoy denominada DGPOLDES) encargada de la planificación y evaluación de la política de desarrollo, del registro y reporte de la ayuda (y ahora de TOSSD) a la OCDE, del diseño y seguimiento de la acción multilateral y de representación en los foros e instancias internacionales de desarrollo (en la UE, OCDE o Naciones Unidas). Claramente, hay una desproporción entre las tareas encomendadas y los recursos de que se dispone. Por este motivo, si se quiere que la SECI tenga un papel directivo efectivo sobre el sistema de cooperación, es necesario fortalecer sus mecanismos de apoyo personal y técnico. En concreto, se sugiere que se dote a la SECI de dos direcciones generales, cuyo contenido sería el siguiente:

- *Dirección General de Políticas Bilaterales de Desarrollo Sostenible*: cuyo centro de atención debiera ser el diseño de la política bilateral de cooperación y acción humanitaria, el diálogo con los actores del sistema español en el ámbito de la cooperación y la defensa internacional de los derechos humanos y de la igualdad de género, el registro de la ayuda, la relación con el CAD de la OCDE y los procesos de rendición de cuentas y gestión de conocimiento a nivel agregado.
- *Dirección General de Política Multilateral de Desarrollo Sostenible*: cuyo centro de atención debiera ser la relación con los organismos multilaterales de desarrollo, no solo de Naciones Unidas, sino también de la banca multilateral de desarrollo, trabajando de forma coordinada con las unidades que comparten responsabilidad en este ámbito (véase capítulo 9). De igual modo esta dirección general podría llevar los asuntos relativos a la relación con la política de cooperación de la UE.

Además de dotarla de competencias y recursos, es importante también liberar a la actual DGPOLDES de tareas que podrían estar mejor ubicadas en otras instancias. En concreto, se considera que, mientras la definición de políticas para el conjunto del sistema debiera ser competencia de las direcciones generales de la SECI, la planificación estratégica y operativa, así como la unidad de evaluación, deben pasar a ser competencia de la nueva AECID (véase capítulo 6). Es esta una forma deseable de acercar los procesos de planificación y evaluación a las unidades gestoras que han de aplicar las políticas y evaluar sus resultados.

Por último, el fortalecimiento de la SECI como centro político del sistema debe venir acompañado de una política activa de promoción de la investigación en materia de desarrollo, para permitir que las decisiones y opciones de política estén, en lo posible, analíticamente fundadas. Es este un campo que nunca se ha considerado seriamente por parte de la cooperación española, abundando de este modo en su sistemática debilidad técnica y en su dificultad para sustentar iniciativas doctrinalmente fundadas. Lo que se sugiere no es crear un instituto de investigación en materia de desarrollo que se superponga a los ya existentes, sino 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 en su

trabajo en temas relevantes para la política de desarrollo. La gestión de esta línea de actividad podría descansar en la Dirección General de Políticas Bilaterales de Desarrollo Sostenible.

De forma adicional a las direcciones generales comentadas, de SECI dependería la AECID, cuya dirección mantendría el actual rango de Subsecretaría General, si bien la naturaleza jurídica, organización y orientación de la institución debieran ser sometidas a reforma (véase capítulo 6).

Por último, sería conveniente que la SECI establezca mecanismos de coordinación periódicos con la Oficina de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, Dirección General de NNUU y DDHH, de cara a garantizar la coherencia de políticas y asegurar que las políticas de desarrollo sostenible adoptan el enfoque más adecuado para el respeto a los derechos humanos.

### **5.3.- Un Segmento obligado de Desarrollo Internacional en una Comisión Delegada**

Aunque se disponga de una SECI fortalecida, en una política de cooperación amplia e inclusiva como la que demanda la Agenda 2030, necesariamente habrá instrumentos y competencias que afecten también a otros ministerios. Esto puede pasar, por ejemplo, con la política referida a los compromisos en defensa del clima, la promoción de la equidad de género, la gestión de la cooperación financiera o en ámbitos relacionados con la salud, por poner solo algunos ejemplos. En suma, por su ambición y cobertura, la moderna política de promoción del desarrollo sostenible interpela y concierne al conjunto de la acción de gobierno y no solo a las competencias de un específico Ministerio. Es importante, por tanto, disponer de una instancia que integre a los ministerios más centralmente implicados en la acción de desarrollo, para la consolidación de una visión compartida que inspire la acción de todos ellos y permita la adecuada coordinación de la acción internacional. Dada la actual estructura de Comisiones Delegadas definidas por el Gobierno, esto se podría lograr mediante la creación de un segmento propio de *Desarrollo Internacional* en una de las Comisiones Delegadas ya existentes (la de Asuntos Económicos o la de Agenda 2030), existiendo la obligación de que dos de sus reuniones al año se dedicasen de manera expresa y exclusiva a la agenda de desarrollo y a la cooperación internacional.

## CAPÍTULO 6: UNA NUEVA AECID

### 6.1.- Situación de partida

Cualquiera que sea el diseño final que se adopte en relación con el sistema de cooperación para el desarrollo, la AECID debiera considerarse un pilar central de la arquitectura institucional de ese sistema. De forma más precisa, debiera ser la principal institución ejecutora de la cooperación técnica (y de la no reembolsable, en general, incluyendo la Ayuda Humanitaria). Hoy, sin embargo, tras años de debilitamiento presupuestario, esa institución se encuentra imposibilitada de desplegar esa función de manera eficiente. Son muchos los problemas y desafíos a los que debe hacer frente la AECID, entre ellos las limitaciones sistemáticas de recursos humanos especializados, el mantenimiento de un diseño organizativo poco apropiado, el dominio de una cultura de trabajo que requiere actualización y su subordinación a unos marcos normativos (particularmente, la ley general de subvenciones) restrictivos y manifiestamente inapropiados para el desempeño de las actividades propias de la cooperación para el desarrollo. A este cúmulo de problemas se une, en la actualidad, la necesidad de definir un nuevo estatuto jurídico para la institución, al estar ésta afectada por lo dispuesto en la Ley 40 del Régimen Jurídico del Sector Público, de octubre de 2015, que deroga la Ley de Agencias, que era el marco institucional al que estaba acogida desde 2006.

En suma, si se quiere que la AECID cumpla con eficacia la función central que se le reserva en el sistema de cooperación es necesario realizar una reforma en profundidad de la institución. La experiencia previa sugiere que modificaciones menores que atiendan solo a aspectos relacionados con el estatuto jurídico, si bien necesarias, resultan claramente insuficientes; como también resultarían inadecuados meros ajustes parciales o reformas dosificadas que perdiesen de vista el diseño agregado de la institución. Antes bien, debe aprovecharse la necesidad de redefinir el marco jurídico de la AECID para repensar en profundidad el modelo de la institución, incluyendo su diseño organizativo, funciones y cultura de trabajo.

La reforma que se demanda debiera venir presidida por los siguientes propósitos:

- En primer lugar, mantener 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.
- En tercer lugar, posibilitar no sólo una mayor *eficiencia* en la gestión de los recursos presupuestarios que le son asignados y en la contratación ágil de servicios

especializados, sino también posibilitar su acceso, cuando proceda, a *recursos extra-presupuestarios* en condiciones de gestión adecuadas

- En cuarto lugar, posibilitar que la institución trabaje, de un modo abierto y eficiente, no sólo con otras instituciones públicas, sino también con *actores diversos*, tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Por último, permitir que la institución pueda desplegar una *política consistente de recursos humanos* a medio plazo, que aproveche más plenamente el capital experto del sistema y favorezca una carrera profesional del personal y una gestión basada en la evaluación del desempeño.

## 6.2.- Entidad jurídica deseable

A la hora de explorar el estatuto jurídico más adecuado para la AECID en el futuro es importante subrayar que, por la naturaleza de sus funciones, una agencia de desarrollo (y, por tanto, la AECID) es una institución un tanto especial dentro del entramado de las organizaciones que conforman la Administración Pública. En concreto, y por diferencia con otros organismos públicos, es propio de la una agencia de desarrollo:

- i) realizar buena parte de sus operaciones de gasto fuera del territorio nacional;
- ii) operar con recursos provenientes de fuentes diversas (tanto nacionales como internacionales);
- iii) requerir la posibilidad de contratar con agilidad servicios especializados, tanto en el marco nacional como internacional;
- iv) operar en consorcio con una pluralidad de actores; y
- v) disponer de personal experto en campos ajenos a los propios de la función pública.

Todos estos rasgos peculiares que caracterizan a una agencia de desarrollo hacen desaconsejable que la AECID retorne al estatuto de Organismo Autónomo de la Administración, que era el propio que tenía antes de acogerse a la Ley de Agencias. Optar por esa vía sería situar a la AECID ante los mismos problemas que condujeron en el pasado al colapso de la institución y que aconsejaron para su superación dotar a la AECID del rango de Agencia Pública, acogiéndola bajo la normativa recién creada de la Ley de Agencias. La naturaleza de Organismo Autónomo de la Administración le restaría a la AECID la flexibilidad requerida para dotarse de los recursos humanos necesarios, para gestionar los recursos públicos con agilidad en entornos internacionales complejos, para trabajar de manera compartida con agentes diversos o para gestionar con eficiencia y agilidad recursos extra-presupuestarios.

De entre las fórmulas jurídicas disponibles para la AECID, se considera que las que reúnen mayores ventajas son aquellas que permiten que la institución pueda desempeñar con propiedad y cierta autonomía las tareas que son propias de la cooperación para el desarrollo. De entre ellas, la fórmula que parece más favorable es la que supondría

conformar la AECID como una *Entidad Pública con Ley propia*: una posibilidad que está contemplada en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. 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).

Siempre que la Ley específica esté bien diseñada, el rango de entidad pública con Ley propia permitiría a la AECID:

- i) mejorar las posibilidades de eficiencia y autonomía de gestión, dentro de los controles generales propios de una institución pública;
- ii) 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;
- iii) favorecer el trabajo con agentes diversos, tanto públicos como privados y tanto nacionales como internacionales, a través de sistemas flexibles de partenariado;
- iv) poner en marcha una política más apropiada de recursos humanos, que le permita a la institución disponer del capital experto adecuado, y
- v) modificar su estructura de gobernanza, para abrirla a la potencial presencia de actores ajenos a la Administración.

Aunque se considera que la opción de la Entidad Pública con Ley Propia constituye la mejor opción para la naturaleza jurídica futura de la AECID, existen otras dos alternativas que quizá deban estudiarse más en profundidad, caso de que no se opte por la fórmula aquí defendida.

En primer lugar, se podría estudiar si es pertinente para la AECID el otorgarle la naturaleza de *Entidad Pública Empresarial*. Sin duda, esta opción le otorgaría una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos y en la contratación de personal experto de la que ahora tiene. Le permitiría avanzar, además, a la institución hacia fórmulas más modernas y ágiles de gestión y disponer de una gobernanza y una plantilla crecientemente profesionalizada. El principal inconveniente de optar por esta fórmula es el limitado peso que en el presupuesto de la institución tienen los recursos derivados de las actividades propias (dado que buena parte de sus servicios no son comercializables) y, al contrario, el peso que tendrían las asignaciones presupuestarias anuales en esos recursos. Aun a pesar de estas especificidades, no debe descartarse esta opción si no prospera la vía de entidad pública con ley propia.

Finalmente, una segunda opción sería la de conformar la AECID como una *Fundación Pública*, sujeta su actividad a derecho privado. Es esta fórmula jurídica la que otorgó buena parte de su flexibilidad operativa a la FIIAPP, por ejemplo, respecto a la AECID. Optar por esta fórmula permitiría avanzar en ese terreno, sin abandonar la subordinación de la institución a la dirección política del sistema de cooperación. Esta fórmula, sin embargo, tiene el inconveniente de que desplaza a la AECID de la estructura básica de la Administración General del Estado, lo cual puede tener costes en términos de interlocución política con las autoridades de los países socios o con los organismos multilaterales de los que España es parte. De nuevo, aunque no es la opción que se ha considerado preferible, se considera que es una alternativa que se debe estudiar más en profundidad, en especial si no prosperan ni la entidad pública con ley propia, ni la entidad pública empresarial.

### **6.3.- Estructura y funciones**

Además de modificar su estatuto jurídico, la AECID debiera redefinir su estructura organizativa y de gobernanza. Ésta última debería garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas, un espacio adecuado a los diferentes actores del sistema de cooperación y mayor vinculación con la Agenda 2030. En relación a la estructura organizativa, tradicionalmente ha respondido a un criterio dominante 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 mejor para una institución que debe operar en un campo crecientemente especializado, donde cada vez es más importante la fundamentación técnica de las operaciones y el diálogo sobre políticas. Tal es lo que se pide en la actualidad a una agencia de desarrollo que despliega su actividad predominantemente en el campo de la cooperación técnica. Sería necesario, por tanto, que se revisase la estructura organizativa de la AECID y se transitase a una estructura que responda predominantemente a criterios funcionales (en lugar de geográficos), asociada a los contenidos de especialización propios de las políticas en las que la AECID quiere desplegar su actividad.

En esta línea, sería razonable un 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 alguna de las instituciones que, también dependientes del MAEUEC, tienen como misión 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.

De igual modo, las líneas de acción en los ámbitos de ciencia y tecnología debieran estar ubicadas en una unidad diferenciada, con capacidad para el diseño de líneas de actuación en este campo y de mantener una relación estrecha de coordinación con otras instituciones

(como el CSIC o CDTI) que son referencia dentro de la Administración en el despliegue de la política de ciencia e innovación, así como con las universidades.

Más allá de estos criterios generales, es relevante detenerse en algunos aspectos que afectan a la estructura organizativa y funciones de la institución.

#### *a) Oficina de Ayuda Humanitaria*

La acción humanitaria es una modalidad singular de la política de cooperación para el desarrollo. La recurrencia de crisis humanitarias y el carácter cada vez más complejo de las condiciones en que éstas se producen, incluida la aparición de nuevos factores que las motivan (como la emergencia climática), hace pensar que ese componente de la cooperación internacional mantendrá su relevancia en el más inmediato futuro. Por la especificidad de los objetivos que persigue y la particularidad de las condiciones y entornos en los que opera, se ha tendido a otorgar a la acción humanitaria una cierta autonomía respecto al resto de las modalidades de cooperación para el desarrollo. Aunque esa práctica está justificada, también lo está el esfuerzo por favorecer la transición entre las actividades preventivas, las de atención a la emergencia y la actividad posterior reconstrucción y desarrollo, adoptando un enfoque integrador de todo el ciclo, desde la inmediata respuesta a las crisis hasta la transformación de medio plazo, al objeto de reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia de las personas y de las comunidades. Esto hace que acción humanitaria y acción de desarrollo tengan que comunicarse y operar de manera relativamente integrada.

En el caso español, la instancia más central encargada de la gestión y ejecución de la respuesta humanitaria es la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), creada en el seno de la AECID desde 2007. Aunque la actividad de la OAH es bien valorada por los actores humanitarios, su trayectoria más reciente ha estado caracterizada por la limitación de sus recursos humanos (apenas 17 personas en total), la escasez de los recursos financieros disponibles y el bajo nivel institucional que tiene la OAH en el seno de la estructura de la AECID, lo que limita su capacidad de interlocución (dentro y fuera de la AECID) y su autonomía operativa.

De cara al futuro se considera que es bueno que la OAH siga integrada en el seno de una AECID renovada, porque de este modo se favorecerán las sinergias que puedan existir entre acción humanitaria y el desarrollo, permitiendo una más sólida integración de las distintas fases de la intervención. Ahora bien, para que pueda desempeñar adecuadamente su trabajo, no solo se debe dotar a la OAH de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios, sino también se le debe de dotar de la autonomía requerida para que pueda diseñar sus intervenciones con agilidad y de acuerdo con el marco normativo internacional de la acción humanitaria, negociar con el complejo de actores –nacionales e internacionales- que operan en los diversos escenarios de crisis y para participar en los debates acerca de las mejores prácticas internacionales en este campo. Por todo ello, se

considera deseable que la OAH se conforme como una de las direcciones el seno de AECID, directamente dependiente de la dirección de esa institución.

*b) Unidad de Género en la AECID*

La lucha por la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento central para promover el desarrollo sostenible, por su impacto multiplicador en la lucha contra la pobreza y el desarrollo democrático de las sociedades, como se reconoce en el Consenso Europeo del Desarrollo. Es por ello necesario que se articule de manera sólida una unidad dentro de la AECID que garantice la incorporación del enfoque de género de manera transversal en todas las políticas de desarrollo y específicamente en programas y proyectos dirigidos a mujeres y niñas. En la nueva estructura organizativa que adopte la AECID debe dotarse a esta Unidad del mayor rango político y capacidad posible para el desarrollo de sus funciones. Esta unidad asumiría entre sus funciones la formación del personal técnico y especializado en materia de género e igualdad, así como la integración del enfoque de género en la gestión de la AECID y en las diferentes intervenciones que ésta realice o promueva y reforzaría la coordinación con todos los actores y partes involucradas en esta agenda, especialmente con el Ministerio de Igualdad, los diferentes mecanismos de igualdad autonómicos, la cooperación descentralizada y con las organizaciones feministas y movimientos de mujeres.

*c) Educación para la Ciudadanía Global*

Para hacer frente a los actuales retos del desarrollo sostenible en nuestras sociedades es necesario que exista una ciudadanía consciente, comprometida, activa, implicada en los cambios sociales, desde una visión global de las interdependencias entre su contexto local y el resto del mundo tal y como señala la Agenda 2030 (meta 4.7). La Educación para la Ciudadanía Global constituye una parte complementaria y diferencial de la cooperación para el desarrollo, que debiera dar lugar a una unidad en la nueva AECID con autonomía de ejecución y capacidad para promover una coordinación con todos los actores involucrados en su puesta en marcha - en su dimensión formal e informal -, especialmente con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Transición Ecológica, Igualdad, Juventud y con la Cooperación Descentralizada.

*d) Unidad sobre Derechos de la Infancia*

Para asegurar el cumplimiento de la Estrategia de Infancia, debiera considerarse también la posibilidad de crear una Unidad de Derechos de Infancia en la AECID, capaz de identificar prioridades y coordinar a los diversos actores que actúan en este ámbito. Para

ello, se requiere dotarla de personal experto, al tiempo que se promueve la formación en este ámbito en el conjunto del sistema.

*e) La cooperación descentralizada y la AECID*

Uno de los activos del modelo la cooperación española es la presencia activa de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en el despliegue de intervenciones de desarrollo. Lamentablemente, sin embargo, no se han logrado crear los mecanismos para favorecer la articulación de iniciativas conjuntas y el intercambio de experiencias entre la cooperación promovida por el gobierno del Estado y la promovida por las Administraciones autonómicas y locales. Como consecuencia, se ha incrementado el grado de fragmentación del sistema español de cooperación para el desarrollo, sin aprovechar las complementariedades que se pudieran derivar de una acción más articulada de esa pluralidad de actores a diversos niveles de la Administración. La AECID está llamada a tener un papel crucial en la superación de esta deficiencia: debe ser capaz de consensuar iniciativas conjuntas, de delegar algunas iniciativas compartidas al liderazgo de alguna cooperación descentralizada y de mantener un diálogo continuo para el intercambio de experiencias y aprendizajes. Para asegurar que esa tarea se realiza y que adquiere el nivel de prioridad que se demanda, se sugiere que una de las direcciones de la AECID esté dedicada al *Diálogo y Colaboración con la Cooperación Descentralizada* (o una denominación similar).

*f) Planificación, evaluación y gestión del conocimiento*

Como se ha señalado al aludir a las competencias de la SECI, la AECID debe disponer de una unidad con competencias para elaborar la planificación estratégica de la entidad: una unidad que trabaje muy en consonancia con la SECI, pero con autonomía para concretar la definición programada de objetivos y políticas de la institución. En esa misma unidad debieran acogerse las tareas de evaluación de los programas e intervenciones promovidas por (o con apoyo de) la AECID y, eventualmente, de otras unidades del sistema de cooperación. Acorde con la naturaleza de esas tareas, en esa misma unidad debieran acogerse las tareas asociadas a la sistematización de experiencias, de difusión de aprendizajes y de gestión del conocimiento de la entidad. La reforma de la AECID debe ir acompañada de un cambio en la cultura de trabajo de la institución, que potencie la creatividad y la innovación y permita un proceso continuado de aprendizaje y de sistematización de experiencias. Buena parte del capital experto de una agencia de desarrollo deriva de la propia sistematización de las experiencias propias y del aprendizaje derivado de los aciertos y fracasos acumulados. Es importante que la AECID se convierta en una institución abierta al aprendizaje y en conexión fluida con las instituciones del sistema y con el resto de actores de la sociedad.

#### **6.4.- Descentralización en el exterior**

Uno de los activos de la cooperación española es la amplia red de oficinas (OTC, Centros de Formación y Centros Culturales) de que dispone en los países en desarrollo. No obstante, esos activos no están plenamente rentabilizados como consecuencia de la debilidad presupuestaria de la AECID, los regímenes contractuales restrictivos que afectan al personal (véase capítulo 11) y el sistema de relaciones que mantienen con la sede en Madrid. Es a este último aspecto al que se quiere aludir aquí. A la AECID caracteriza, en estos momentos, una relativa autonomía de las direcciones territoriales en la sede, pero una elevada centralización de las oficinas sobre el terreno. Quizá la combinación a la que se debiera tender en el futuro es justamente la inversa: más integración de las direcciones en la sede y notablemente más autonomía para las unidades sobre el terreno.

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 de los procesos de decisión y de gestión. En la misma dirección apunta el propósito de ganar flexibilidad, agilidad operativa y eficiencia en la gestión, lo que comporta 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. Sin embargo, se dispone de los medios para hacerlo: la red de centros sobre el terreno es densa, es elevada la experiencia y capacidad de interlocución con las instituciones y actores locales de estos centros y el personal de que disponen es experimentado y con competencia profesional. Si no se hace es más por un estilo de gobernanza que se ha consolidado, que por las carencias de partida. Es necesario, por tanto, modificar esa estructura de gobernanza y ampliar los márgenes para las decisiones autónomas de las unidades sobre el terreno, asociadas a una más intensa rendición de cuentas y a un ejercicio de coordinación derivado de una planificación estratégica más exigente que se adopte en la AECID. Este proceso debería venir acompañado de las herramientas que permitan una efectiva coordinación en el exterior entre los distintos actores de la cooperación española (cooperación financiera, FIIAPP, cooperación descentralizada, etc.) en el marco de trabajo de las OTC.

#### **6.5.- Recursos humanos**

La reforma propuesta debiera ser compatible con un doble objetivo en materia de personal. Por una parte, deben respetarse los derechos adquiridos por los funcionarios que trabajan actualmente en AECID, tratando de acomodar sus funciones al nuevo diseño institucional; por otra, debe ampliarse significativamente el cuerpo de personal laboral para cubrir el déficit de capacidades técnicas detectado. Los procesos de contratación

deben estar bien fundamentados en un diagnóstico de necesidades y deben responder a los criterios de transparencia, concurrencia y mérito propios de una institución pública. Al tiempo, debe implantarse una política de recursos humanos que permita la profesionalización creciente del sector, con la posibilidad del diseño de carreras profesionales en el medio y largo plazo (sobre este aspecto véase capítulo 11).

## CAPÍTULO 7: OTRAS INSTITUCIONES IMPLICADAS EN LA COOPERACIÓN TÉCNICA

### 7.1- La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

#### *Situación de partida*

La FIIAPP se creó como fundación pública para poner la experiencia, capacidades técnicas y recursos humanos de la Administración Pública al servicio de programas de cooperación internacional de interés para España. Nacida en 1998, inicialmente como una institución menor (la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas), se fusionó en el año 2000 con la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública para dar lugar a la actual FIIAPP. A partir de mediados de los años 2000 esta institución conoció un proceso continuado de expansión, animado por dos factores. En primer lugar, las propias carencias y limitaciones de la AECID, que tradicionalmente se ha visto dificultada por su normativa para operar con agilidad y eficacia en programas de cooperación técnica, lo que llevó a buscar en la FIIAPP un recurso institucional alternativo al servicio de la Administración Pública. En segundo lugar, el acceso a la gestión de programas de cooperación comunitaria (la política de hermanamientos o el programa “Eurosocial” son ejemplos de cuanto se dice), lo que ha permitido a la FIIAPP ampliar su campo de actuación, su visibilidad y los recursos gestionados.

A medida que se produjo el proceso de expansión, la FIIAPP ha ido ganando capacidades en la gestión de intervenciones de desarrollo, especialmente en relación con instituciones públicas de los países socios. Al calor de sus programas, la institución ha podido desarrollar una red amplia y valiosa de personal experto en políticas públicas, ha ganado experiencia en la identificación y formulación de intervenciones en el campo propio de su especialización y se ha incrementado su capacidad de interlocución y su visibilidad tanto en el ámbito español como en el internacional. Su acreditación como institución apta para gestionar la cooperación delegada de la UE constituyó el reconocimiento de esa trayectoria previa. En la actualidad, la FIIAPP emplea a más de 250 profesionales, gestiona cerca 80 proyectos en cerca de 115 países y dispone de una cartera de proyectos que alcanza los 400 millones de euros.

Pese a la evidencia de los activos acumulados por FIIAPP, ha de reconocerse que la presencia simultánea de FIIAPP y AECID operando en el mismo campo de actividad, con coincidencia en algunos países de operación, siendo ambas instituciones dependientes de la Administración Pública, especializadas en la cooperación técnica y con capacidad de acceso a los recursos de la cooperación delegada de la UE constituye un desafío para el diseño ordenado del sistema español de cooperación. El problema no es solo la potencial dispersión de capacidades que genera la presencia simultánea de estas dos instituciones, sino también la ausencia de coordinación (cuando no la directa rivalidad) que ha regido

en la trayectoria previa de estas dos instituciones. De hecho, hasta muy recientemente, la FIIAPP ha operado con notable autonomía, al margen de los sistemas de planificación y de decisión más estratégicos de la cooperación española. Ha revelado también esa institución una gran capacidad para la implementación de iniciativas, pero menor ha sido su esfuerzo en los ámbitos de evaluación en términos de desarrollo de sus actividades.

### *Propuesta*

Un planteamiento estratégico de largo plazo aconsejaría que la FIIAPP terminase por integrarse en una AECID reformada y con capacidad de convertirse en una agencia de desarrollo moderna y eficaz. En este caso, se trataría de integrar la experiencia, recursos humanos y capacidades de la FIIAPP en el seno de esa AECID reformada. Nada justifica que lo que hoy hace la FIIAPP no lo pueda hacer la AECID, siempre que se le otorgue la naturaleza jurídica, las capacidades y los recursos para ello.

Ahora bien, si ese puede ser el propósito estratégico de largo plazo, resulta totalmente desaconsejable avanzar en ese proceso sin haber consolidado previamente el proceso de reforma de la AECID y haber comprobado en la práctica que la AECID está en condiciones de integrar los activos que la FIIAPP ha ido acumulando a lo largo de su trayectoria previa. Por este motivo, lo que se sugiere es mantener a la FIIAPP como un instrumento valioso de la cooperación española y proceder a la reforma en profundidad de la AECID. Solo una vez que la reforma de la AECID esté consumada, se considera adecuado estudiar la conveniencia y, en su caso, la vía jurídica para integrar a la FIIAPP en el seno de la nueva AECID.

A lo largo de todo el proceso de transición, sin embargo, se considera necesario:

- En primer lugar, que se establezca adecuadamente el perímetro de actividad de la FIIAPP, al objeto de evitar un proceso de expansión de la actividad de la institución que amplíe los espacios de solapamiento con la actividad AECID.
- En segundo lugar, que se garantice más centralmente que la FIIAPP se incorpora, con respecto a sus especificidades, en los procesos de planificación y decisión estratégica de la cooperación española.
- Y, en tercer lugar, que se mejore la gobernanza de la FIIAPP, para asegurar su plena integración en el sistema de cooperación. A este respecto, se sugiere que el/la presidente/ta del Patronato y de la Comisión Permanente de la FIIAPP coincidan con la dirección del Ministerio en cuyo seno esté incorporada a AECID.

## 7.2.- Fundación Carolina

La Fundación Carolina nació en el año 2000 como instancia especializada en la promoción de la cooperación cultural y científica de España con los países de América Latina, encargándose desde su origen de gestionar el más importante programa de becas asociado a la formación de postgrado de alumnos latinoamericanos en las universidades españolas. La actividad de la institución es respaldada por una singular alianza de instituciones públicas y privadas, que contribuyen a financiar sus principales programas. A lo largo de sus años de existencia, la Fundación Carolina ha demostrado su utilidad, ganando reputación internacional como institución de apoyo a la formación de estudiantes y profesores latinoamericanos, generando una red de instituciones académicas colaboradoras tanto en España como en América Latina y depurando una tecnología de gestión para la identificación de los programas formativos de calidad y de la selección de los potenciales becarios.

Dada la singularidad de su actividad y de la alianza público-privada que la sustenta, se considera que la Fundación Carolina debe seguir manteniendo su autonomía como hasta el presente, si bien articulada su gobernanza con la propia del sistema de cooperación. Para ello se considera adecuado que se mantenga que tanto la Junta Rectora como el Consejo Asesor estén presididos por quien ostente la Secretaría de Estado de Cooperación.

Aun cuando se valora de forma positiva la trayectoria de la Fundación Carolina, se considera que es necesario que se estudien de cara al futuro las siguientes reformas:

- En primer lugar, sería deseable que se concentrasen las políticas de becas en una única institución gestora, siendo la Fundación Carolina la que está en mejores condiciones para asumir esa tarea, asumiendo las que en estos momentos se gestionan desde la AECID.
- En segundo lugar, sería deseable extender la actividad de la Fundación Carolina a aquellos ámbitos regionales del mundo en desarrollo en donde opera la cooperación española. De forma más precisa, se considera conveniente que secuencialmente inicie programas de movilidad académica con países del Norte de África y de África Subsahariana.
- En tercer lugar, es importante que en ese proceso de expansión de la actividad de la Fundación Carolina esté concertado y respaldado por las empresas que participan de su Patronato. Debiera estudiarse los medios para hacer que ese patrocinio se preserve y, en su caso, amplíe de cara al futuro.
- Por último, el tipo de apoyos que brinda la Fundación Carolina debe evolucionar de acuerdo con los nuevos formatos que tiene la formación de postgrado en las Universidades más avanzadas. En muchos casos, estos programas tienen diseños modulares y formatos no presenciales, que se combinan con los presenciales. Las becas deben irse adaptando a esas nuevas realidades que están llamadas a tener creciente importancia en la formación del futuro.

### 7.3.- Cooperación Descentralizada

#### *Situación de partida*

Desde sus inicios como política pública, la cooperación para el desarrollo fue entendida como una responsabilidad no solo de la Administración General del Estado, sino del conjunto de los poderes públicos: también de gobiernos autonómicos y corporaciones locales. Nació así la cooperación descentralizada que, por su aportación y protagonismo, constituye un rasgo sobresaliente de la cooperación española, que ha sido resaltado positivamente por otros donantes y por la propia OCDE.

Desde su origen (que en algunos casos se remonta a finales de 1980s), tanto gobiernos autónomos como ayuntamientos han ido mejorando el diseño de las intervenciones y la capacidad de gestión de las unidades responsables de la cooperación al desarrollo. En el caso de los gobiernos autónomos, estas unidades adoptaron la forma de agencias o de direcciones generales, se formó personal con conocimientos en materia de gestión de la cooperación, se mantuvo una partida presupuestaria consolidada dedicada a estas tareas y se establecieron sistemas de reporte homologados. En el caso de los Ayuntamientos, mucho crearon capacidades compartidas a través de los fondos de cooperación. El panorama en la actualidad es muy variado y persisten, en algunos casos, debilidades institucionales manifiestas, pero en conjunto la cooperación descentralizada se consolidó como un componente valioso e imprescindible del sistema español de cooperación al desarrollo.

Más allá de la aportación de recursos e iniciativas que promueve, a la cooperación descentralizada se le supone la capacidad de aportar riqueza al sistema español de cooperación para el desarrollo al poner en pie modelos de acción y gestión diferentes a los propios de la cooperación del gobierno central. En concreto, entre las aportaciones singulares que se le atribuyen a la cooperación descentralizada, hay cinco que merecen ser subrayadas:

- Su capacidad para penetrar en temas y espacios sociales que están vedados para la acción de los gobiernos de los Estados, que necesariamente deben operar en acuerdo con los gobiernos de los países socios.
- El carácter más horizontal de las relaciones que se establecen con los socios, al operar predominantemente a través de relaciones entre instituciones homólogas, más próximas y semejantes.
- El valor que se atribuye a lo local como espacio para la transformación y el desarrollo, desde la confluencia e implicación de actores diversos que operan sobre el terreno, lo que está acorde con un sistema de cooperación y una Agenda 2030 que demandan los acuerdos multi-actor como base de la acción de desarrollo.
- La mayor disposición a promover iniciativas socialmente innovadoras, acorde con su mayor flexibilidad en la gestión y su cercanía con los actores sociales.

- La capacidad para asentar los valores de la responsabilidad y la solidaridad en entornos más cercanos a la ciudadanía, aprovechando para ellos las competencias que los gobiernos autónomos tienen en los ámbitos educativos y culturales; y promover, a través de acciones de Educación para la Ciudadanía Global, una mayor participación de la ciudadanía en la formulación de políticas coherentes con el desarrollo.

No obstante, el potencial transformador que deriva de estos factores no siempre llega a realizarse plenamente, en parte por dos problemas muy centrales que afectan a la cooperación descentralizada. El primero alude a la renuncia que algunos gobiernos autónomos y ayuntamientos han hecho a erigir un modelo de cooperación descentralizada, que saque partido de la especificidad de los rasgos antes mencionados, optando más bien por replicar a pequeña escala el modelo de cooperación propio del gobierno central. De forma más precisa, en algunos casos se ha identificado la cooperación descentralizada con una serie de convocatorias pautadas para apoyar iniciativas de ONGD en materia de desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo. Sin duda, esa línea de trabajo es importante, ha ayudado a mantener un tejido activo de organizaciones de la sociedad civil y a promover iniciativas de interés y socialmente enraizadas: en suma, es una línea que debe mantenerse en el futuro. Pero, es necesario señalar que, acorde con lo que sugiere la Agenda 2030, debiera transitarse hacia políticas de cooperación más abiertas e incluyentes, que alienten la colaboración entre actores diversos: un objetivo para el que está especialmente habilitada la cooperación descentralizada al operar desde entorno de mayor cercanía y proximidad a los distintos agentes. No hacer ese tránsito supondría desaprovechar: i) en primer lugar, las capacidades de la propia Administración descentralizada, a través de la cooperación directa, en aquellos ámbitos en los que ha acumulado experiencias y capacidades útiles para los procesos de desarrollo en el Sur (por ejemplo, en la gestión pública descentralizada, en materia de salud, en la promoción de la innovación y apoyo al tejidos empresarial local, entre otros); y ii) en segundo lugar, las potencialidades transformadoras asociadas a otros actores y a iniciativas de alianzas entre ellos, incluidas las ONGD, dando a la acción de cooperación una mayor riqueza y vigor.

El segundo problema tiene que ver con los limitados niveles de diálogo, intercambio de experiencias y promoción de iniciativas conjuntas que ha existido tanto entre las cooperaciones autonómicas y locales entre sí, como entre estas y la cooperación del gobierno central. España dispone de una pluralidad de modelos de cooperación en su seno, pero el grado de diálogo y articulación entre ellos es mínimo y, cuando existen, dependen de las relaciones personales de las personas implicadas, más que de la existencia de mecanismos y políticas que los propicien. Se acentúa así el grado de fragmentación de la política española de cooperación, sin que se saque partido de la plural composición del sistema.

### *Propuestas*

Si se quiere que el sistema español de cooperación para el desarrollo aproveche y potencie todos sus activos al servicio de los propósitos del desarrollo sostenible y opere como un auténtico “sistema”, es importante que se superen los dos problemas antes mencionados que afectan a la cooperación descentralizada. A este respecto, cuatro medidas parecen pertinentes:

- En primer lugar, es conveniente promover un ejercicio de reflexión y cambio en la cooperación descentralizada, particularmente de las administraciones autonómicas, para que estas se asienten más plenamente en una *identificación y aprovechamiento de las potencialidades singulares* de su modalidad de cooperación. Esto debe llevar aparejado, cuando menos, una mejor identificación de los ámbitos de trabajo en los que es mayor su respectivo valor añadido en relación a otros actores del sistema, un mayor aprovechamiento de las posibilidades que brinda la cooperación directa de la Administración, cuando sea pertinente, y una mayor insistencia en aquellas iniciativas que promueven, desde lo local, una articulación de actores diversos al servicio del desarrollo.
- En segundo lugar, es necesario avanzar hacia una instancia institucional que permita un *más continuo y fluido diálogo* entre las cooperaciones autonómicas y municipales, y de éstas con SECI y la AECID. La Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional (CICI) creada a tal efecto se ha demostrado, en su configuración actual, muy poco útil. Es necesario, por tanto, crear una nueva plataforma (o una CICI renovada), menos burocrática y más funcional, que permita un proceso de diálogo más continuado, con la creación de grupos de trabajo sobre aspectos de mutuo interés y elaboración de propuestas compartidas.
- En tercer lugar, la forma de planificación de la cooperación española, que descansa en los Marcos de Asociación País (MAP), aunque abierta a la participación de la cooperación descentralizada, no genera la dinámica más apropiada para propiciar una plena integración de la cooperación descentralizada en los procesos de decisión y gestión de la ayuda desde su inicio. Sería bueno explorar la posibilidad de acompañar los MAP con una oferta de algunos *programas diseñados desde su origen a través del concierto entre la cooperación descentralizada y la SECI/AECID*. Ese tipo de programas existieron en el pasado (tipo Araucaria, por ejemplo) y permitían una más fácil implicación de la cooperación descentralizada desde los propios ejercicios de planificación. Sería bueno ensayar esas fórmulas en algunos ámbitos.
- Por último, sería conveniente que se crease en la AECID una *dirección responsable de las relaciones con la cooperación descentralizada* (véase capítulo 6). Sería tarea de esta dirección mantener un diálogo continuo con las unidades responsables de la cooperación descentralizada, dar respaldo a las iniciativas que surjan en el seno de la nueva Comisión Interterritorial y proponer iniciativas conjuntas, incluidas aquellas que comporten la delegación del liderazgo de algunas iniciativas (cooperación delegada en el seno del Estado) a aquellas cooperaciones descentralizadas mejor posicionadas para ejercerlo.

## CAPÍTULO 8: UNA COOPERACIÓN FINANCIERA INTEGRADA AL SERVICIO DEL DESARROLLO

### 8.1.- Un panorama fragmentado

La cooperación financiera debe ser, en el futuro, uno de los pilares del sistema público de cooperación al desarrollo. Así lo sugiere tanto la nueva agenda de desarrollo, que requiere una movilización de recursos que trasciende las posibilidades de las donaciones, como la propia deriva de los sistemas de cooperación de otros donantes, que están reforzando sus pilares de cooperación financiera para lograr un mayor apalancamiento de recursos y una implicación más activa del sector privado en las inversiones en desarrollo sostenible. Ese proceso debe ir acompañado de otro paralelo de reforzamiento de los mecanismos de transparencia y medición de impacto de la cooperación financiera, para asegurar su contribución efectiva a objetivos de desarrollo.

En el caso de los donantes miembros de la UE, a estas razones se une el hecho de que el Marco Financiero Plurianual (2021-2027) programa movilizar recursos de desarrollo a través de mecanismos financieros, con alto protagonismo de las garantías, para los que se requiere de instituciones especializadas. En suma, por todas estas razones, España debería prepararse para disponer de una institucionalidad sólida en este campo, que le permita un modelo eficiente y de calidad de cooperación financiera para el desarrollo sostenible, que refuerce el papel político y económico de España en el contexto global.

En el ámbito especializado del desarrollo, en 2008 se creó un fondo específico de cooperación financiera: FONPRODE. No obstante, si se atiende a lo que sucede en el entorno internacional y en lo que anticipa el concepto de TOSSD, la inversión en desarrollo acoge un ámbito más amplio del que define en su normativa actual la acción de FONPRODE. En buena parte de los países europeos, existe una visión relativamente integrada de la cooperación financiera, que pone en manos de las mismas instituciones (en algunos casos bancos de desarrollo) la gestión tanto de la inversión en desarrollo como aquella orientada a apoyar la inversión privada en países de bajo ingreso.

Acorde con este enfoque, en estos momentos existen en este campo cuatro mecanismos básicos (con estructura de fondos) de provisión de apoyos financieros de carácter público en ámbitos de internacionalización y desarrollo: FIEX, FONPYME, FIEM y FONPRODE. Los dos primeros fondos (FIEX y FONPYME) son gestionados por COFIDES y tienen como propósito el apoyo a la internacionalización de la empresa. Esos fondos operan a través de condiciones de mercado, con cobertura potencial en todos los países (no solo los países en desarrollo) y fundamentalmente a través de instrumentos de deuda (privada) y capital (o cuasi-capital).

FIEM es uno de los dos fondos resultantes de la división de los antiguos créditos FAD. El fondo es gestionado directamente por la Secretaría de Estado de Comercio (con el

apoyo de ICO) y está orientado igualmente a la promoción de la internacionalización de la empresa española, otorgando financiación a los agentes no españoles (compradores de exportaciones o a subsidiarias de empresas localizadas en el exterior). FIEM utiliza solo instrumentos de deuda (pública y privada), tanto en condiciones de mercado como en condiciones concesionales (consenso OCDE).

Finalmente, FONPRODE es el fondo orientado de forma especializada a propósitos de desarrollo humano sostenible. Nacido también de la disolución de los créditos FAD, es un fondo adscrito a la SECI, si bien gestionado por una pequeña Oficina en el seno de la AECID, con el apoyo de COFIDES (como asesor) e ICO (como agente financiero). Este fondo opera a través de deuda y capital, abierto a operaciones públicas y privadas, orientado hacia objetivos de desarrollo y en operaciones necesariamente computables como AOD. Es conveniente señalar que tanto AECID/FONPRODE como COFIDES están acreditados ante la UE para recibir fondos delegados de cooperación financiera y el ICO se ha propuesto acreditarse en un futuro inmediato.

A estos instrumentos se une las acciones que pueda desplegar ICO, no solo en la gestión financiera de FIEM, FONPRODE y el Fondo de Agua y Saneamiento, sino también por su participación en fondos europeos (en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones o el Fondo Europeo de Inversiones) o en otro tipo de operaciones internacionales (preferentemente con la banca multilateral).

En suma, el panorama revela una notable dispersión de fondos, que operan en campos relativamente afines, todos ellos de menor cuantía y limitada coordinación en un entorno, sin embargo, en donde la escala es importante. La consecuencia es no solo un desaprovechamiento de capacidades propias, sino también una baja participación de España (y de las empresas españolas) en las iniciativas de financiación promovidas por la UE y las instituciones multilaterales.

## **8.2.- Capacidad operativa mejorable**

Además de su estructura fragmentada, el marco institucional y regulatorio de alguno de los instrumentos de la cooperación financiera no parece el más apropiado, lo que redundará en unos resultados por debajo de lo que sería deseable.

En concreto, aunque FONPRODE ha promovido operaciones de interés, revelando su potencial como instrumento de financiación del desarrollo, su trayectoria ha estado manifiestamente por detrás de las expectativas que había generado, manteniendo sus ejecuciones sistemáticamente por debajo de las asignaciones presupuestarias recibidas. Un doble problema ha afectado a este instrumento. En primer lugar, una normativa restrictiva que dificulta la gestión de los recursos. La estructura de gobernanza es, además, notablemente compleja, lo que hace que el proceso de decisión acerca de una operación haya de pasar por sucesivos órganos colegiados, teniendo que ser finalmente aprobada en

Consejo de Ministros. Al tiempo, la regulación exige que toda operación compute como AOD, mientras expresamente se prohíbe la posibilidad de que las empresas u otros actores españoles puedan ser destinatarias preferentes de los recursos (ha de ser cooperación desligada). Todo esto aleja a FONPRODE de instrumentos similares de los donantes de nuestro entorno y convierte la gestión de los recursos en notablemente dificultosa. El segundo problema es igualmente importante y remite a la inadecuada ubicación y diseño institucional de la gestión del instrumento. Como es sabido, la gestión descansa en un equipo técnico notablemente reducido, ubicado en una institución (la AECID) que está especializada en un campo de acción diferente (la cooperación técnica) y carece de capital experto en los ámbitos de la cooperación financiera. Uno y otro problema habrán de reformarse si se quiere que FONPRODE funcione.

Para solventar estas limitaciones, FONPRODE ha tenido que recurrir a dos vías de actuación que, aunque atenúan algunos problemas, no son soluciones sostenibles en el largo plazo. La primera es la externalización de la gestión y supervisión de parte del ciclo del proyecto a COFIDES e ICO: un recurso que, por sí mismo, es fuente en ocasiones de complejidades adicionales en los procesos de decisión y gestión. La segunda vía es mediante la delegación de la gestión de parte de los recursos a entidades internacionales (bancos multilaterales) lo que, si ocasionalmente puede ser conveniente, tiene el riesgo de debilitar la visibilidad y el control de los fondos por parte de España.

La situación de FIEM, a juzgar por su desempeño financiero, resulta igualmente poco satisfactoria. Aunque la normativa es menos restrictiva que la de FONPRODE, también la aprobación de operaciones de FIEM está sometida a una regulación compleja. Por lo demás, es peculiar en el panorama europeo que una línea de créditos a contrapartes de las empresas españolas sea gestionada desde un Ministerio (con el soporte de ICO) y no desde una institución especializada. Mayor flexibilidad tienen los marcos regulatorios de FIEX y de FONPYME, cuya gestión está a cargo de una institución especializada como COFIDES. Ello no evita, sin embargo, que haya ciertos solapamientos entre algunos de los instrumentos aludidos, en especial entre FIEM y FIEX, sin que se advierta la necesidad de que ambos fondos sean gestionados desde instituciones diferentes.

### **8.3.- Requisitos para un marco eficiente**

Si se quiere mejorar la capacidad transformadora de los recursos dedicados a la cooperación financiera, necesariamente se debe acometer una reforma ambiciosa en este campo. Desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo, los criterios que debiera tener una institución responsable gestora de la cooperación financiera debieran ser los seis siguientes:

- Debe ser una institución de *capital entera o predominantemente público* (la participación privada de existir, debiera ser minoritaria), porque debe constituirse

en un instrumento de la acción exterior del Estado y al servicio de objetivos públicos (como son los que, en buena medida, inspiran la acción de desarrollo)

- La *estructura de gobernanza y los procesos de decisión* de la institución deben garantizar que está representado, y en posición relevante, el centro político y estratégico del sistema de cooperación, para garantizar la coherencia del conjunto de instrumentos que operan en el campo del desarrollo sostenible.
- La institución debe disponer de un *equipo humano suficiente* que, además de los conocimientos especializados que se requieren en el ámbito financiero, *tenga experiencia y formación en materia de desarrollo sostenible, derechos humanos e igualdad de género*, para garantizar la pertinencia e impacto de las operaciones.
- La institución debe integrar en su gestión los *estándares internacionales* que existen en materia ambiental, social, laboral, de igualdad de género y de defensa de los derechos humanos. Debe, además, integrar aquellos estándares que garantizan que la acción inversora se realiza con respeto a los criterios de sostenibilidad financiera del país, evitando prácticas de elusión y evasión fiscal.
- En una agenda de desarrollo que descansa en la *necesidad de promover alianzas* entre actores diversos, alineados con los objetivos de desarrollo, la institución debe estar abierta a la colaboración con todo tipo de actores empresariales - incluyendo empresas de distinto tamaño, economía social, finanzas éticas-, así como con las ONGD, y dispuesta a rendir cuentas a la sociedad.
- Finalmente, debe ser una institución que respete criterios de *transparencia, promueva el conocimiento y fortalezca los sistemas de seguimiento y evaluación* de impacto de sus actividades. Estos aspectos relacionados con la transparencia y evaluación de impacto son importantes para que la cooperación financiera despeje las dudas que suscita su operativa en sectores del mundo de la cooperación.

#### **8.4.- Reforma urgente de FONPRODE**

La situación en la que se encuentra FONPRODE requiere una rápida reforma de su marco regulatorio, basada en el máximo diálogo y acuerdo con los actores sociales, de modo que se posibilite una gestión mínimamente apropiada de los recursos que se le asignan. Como se ha señalado, las normas que le afectan (la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo y el Real Decreto 845/2011 de 17 de junio que define el Reglamento correspondiente) son restrictivas y definen procesos de decisión innecesariamente complejos. Es necesario cambiar la norma, con un triple propósito:

- En primer lugar, debe preservarse el objetivo especializado al que se orienta el instrumento, relacionado con la financiación de operaciones vinculadas expresamente a propósitos de desarrollo humano y sostenible. De igual modo deben mantenerse como criterios de gestión aquellos estándares contenidos en la actual norma, que están referidos a los ámbitos sociales y ambientales, de transparencia y de protección de los derechos de las personas.

- En segundo lugar, deben eliminarse innecesarias restricciones, ampliando la gama de operaciones a las que se puede orientar el instrumento. En este sentido, sería razonable que se flexibilizara el requisito de que toda operación compute en su totalidad como AOD (aunque predominantemente los fondos sigan computando como tal), entendiéndose que el instrumento puede desplegarse en el campo más amplio de la cooperación para el desarrollo (o de TOSSD por apelar a la terminología de la OCDE), pudiendo dar lugar a operaciones que no computen (o lo hagan de forma parcial) como ayuda. De este modo, se podrían acometer operaciones de mayor complejidad, combinando instrumentos financieros diversos, siempre que lo justifique el propósito e impacto de la intervención de desarrollo. De igual modo hay que revisar las restricciones que se imponen a que, cuando esté justificado, agentes españoles participen en las operaciones financiadas con cargo a FONPRODE, habida cuenta de que uno de los propósitos del instrumento debiera ser respaldar las alianzas entre actores al servicio de objetivos de desarrollo (tal como sugiere la Agenda 2030). En cualquier caso, es importante que los agentes españoles participen en igualdad de condiciones con las entidades locales y se respete el criterio de apropiación y liderazgo local del desarrollo. Y, de igual modo, debiera mantenerse como criterio de calidad de la AOD la conveniencia de reducir las operaciones ligadas, tal como sugiere el CAD de la OCDE.
- Por último, debiera simplificarse la estructura de gobernanza del instrumento y los procesos de aprobación de las operaciones. En estos aspectos la norma establece una estructura de pasos notablemente engorrosa, que se acompaña de una implicación del Consejo de Ministros en la aprobación de operaciones. Todo esto alarga los procedimientos, impidiendo que FONPRODE opere con la agilidad y eficiencia que sería requerido, en beneficio de otras instituciones internacionales competidoras que operan en este campo.

Además de los cambios en la norma, sería también requerido que se levantase la prohibición, derivada de decisión del Consejo de Ministros, de que con cargo a FONPRODE se financien operaciones de donación asociadas a la identificación y estudios de prefactibilidad de las operaciones. Disponer de esa posibilidad es obligado para asegurar que se dispone de proyectos técnicamente solventes susceptibles de ser financiados.

En todo caso, las medidas sugeridas en este epígrafe deben entenderse como un paso provisional en un proceso más amplio de reforma de la estructura de gestión del instrumento. El problema de FONPRODE no es solo el derivado de su normativa inadecuada que lo regula, sino también del diseño institucional inadecuado de su estructura de gestión. Superar este segundo problema comporta avanzar hacia la reubicación de la gestión del instrumento en el marco de una institución especializada.

### **8.5.- Hacia un marco institucional integrado**

Aunque se haga la reforma urgente de la normativa que afecta a FONPRODE, es necesario insertar la reforma del instrumento en un marco más coherente de gestión de la cooperación financiera a nivel agregado. Se ha considerado la posibilidad de que FONPRODE permanezca en el seno de la AECID en el futuro, pero se ha desechado esta posibilidad por un triple motivo. En primer lugar, porque la experiencia internacional comparada revela que todos los países que tienen una cooperación financiera de cierta entidad se han dotado de instituciones financieras especializadas para su gestión. En segundo lugar, porque no existe (ni es previsible que exista) un equipo especializado en este ámbito en el seno de la AECID con la dimensión requerida como para garantizar que se gestiona adecuadamente un fondo que se pretende sea crecientemente importante (piénsese que las instituciones europeas más pequeñas tienen un equipo de analistas de riesgos y de especialistas en gestión financiera superior a las 40 personas). Y, en tercer lugar, porque debilitaría la posición española en este campo que se mantuviese un panorama disperso de fondos e instituciones responsables, lo que terminaría por penalizar nuestro acceso a fondos europeos y multilaterales orientados a la inversión en desarrollo sostenible.

Así pues, España debiera transitar desde el panorama actual, disperso y descoordinado, hacia un sistema integrado de gestión de la cooperación financiera. El mejor modo de hacerlo es a través de la creación (o refundación) de una institución para la gestión del conjunto de los fondos hoy existentes. Aun cuando los fondos se mantengan diferenciados, el hecho de ponerlos bajo la gestión integrada de una única institución tendría notables ventajas. La primera de ellas es el aprovechamiento compartido de los equipos técnicos y de gestión especializados propios de la institución gestora: una parte del capital experto para la gestión de los fondos es el mismo, por lo que no tiene sentido su dispersión en instituciones diversas. En segundo lugar, a través de su gestión bajo una misma institución se podrían aprovechar mejor las potenciales complementariedades que existen entre las modalidades del crédito público y privado, de apoyo a la internacionalización y de promoción del desarrollo. Dado el carácter comprensivo de la Agenda 2030, esas complementariedades serán cada vez más importantes (piénsese, por ejemplo, en la inversión ambiental). Por último, la suma de los recursos asignados a los fondos mencionados otorgaría a la institución gestora una dimensión adecuada para operar con mayores posibilidades de éxito en los ámbitos internacionales (de la UE y la banca multilateral).

COFIDES podría ser un buen punto de partida para esa institución gestora que se demanda. Aunque nacida para apoyar la internacionalización de la empresa española, figura entre los objetivos originarios de COFIDES promover el desarrollo de los países implicados. Este objetivo tuvo, sin embargo, limitada consideración en la trayectoria previa de esta institución, muy al contrario de sus homólogas europeas agrupadas en torno a EDFI. En los últimos años, sin embargo, COFIDES ha hecho esfuerzos visibles por asumir estándares internacionales y criterios relacionados con el impacto de desarrollo y

la sostenibilidad en los procesos de decisión y de gestión de sus operaciones. Se ha acercado, de este modo, al comportamiento de otras instituciones financieras de desarrollo europeas (agrupadas en EDFI), dentro de la diversidad manifiesta que caracteriza a este colectivo.

Más allá de este aspecto, a lo largo de sus tres décadas de existencia, COFIDES ha atesorado una valiosa experiencia en la estructuración de operaciones financieras y reúne un amplio colectivo de expertos en este campo, lo que le ha permitido un proceso reciente de expansión. No obstante, también arrastra algunas carencias, en parte debido al repertorio de instrumentos que predominantemente ha utilizado (con limitada experiencia en garantías o asistencia técnica) y por el ámbito de sus operaciones, limitadas a las referidas al sector privado (sin experiencia, por tanto, en el crédito a entidades soberanas, que son importantes en el campo del desarrollo). También constituye una limitación su limitada presencia sobre el terreno, lo que también distancia a la institución respecto a alguna de sus homólogas europeas.

Todo ello sugiere que, de avanzarse por esta línea, se requeriría una reforma y fortalecimiento de COFIDES. Esa reforma debiera revisar: i) en primer lugar, su *estructura de capital*, ya que en la actualidad es una empresa pública de capital mixto, con presencia de capital privado en su accionariado y con una dotación de capital limitada; ii) en segundo lugar, su *mandato*, ya que actualmente no tiene mandato ni experiencia en la gestión de las modalidades de crédito soberano, que sin embargo conforman parte de las operaciones propias de FIEM y FONPRODE; y iii) su *estructura institucional*, ya que en la actualidad carece de presencia en los países en los que opera, lo que es un inconveniente para una adecuada promoción de proyectos bancarizables.

En suma, si se decide que se parta de COFIDES para generar la institución gestora de los fondos públicos hoy existentes, esa decisión debe ir acompañada de una operación de reforma profunda (una cierta refundación) de la institución. En concreto, es necesario redefinir el mandato y las competencias de COFIDES, dotarla de los recursos técnicos para operar en los ámbitos del crédito a entidades soberanas y en el amplio campo del desarrollo sostenible (incluida la promoción de la igualdad de género), revisar la estructura de capital de la institución (acaso ampliando la cuota pública) y arbitrando mejor la relación entre la institución y las instancias del Estado que operan sobre el terreno (particularmente, OFCOMES y OTC). En correspondencia, se requiere también una reforma del sistema de gobernanza de la institución, dando cabida en él a los Ministerios que tienen competencias en los fondos cuya gestión se le asignan. De forma más precisa, es importante que SECI tenga una posición muy central en el Comité Ejecutivo de FONPRODE, para asegurar que los recursos son integrados en el seno de la política de cooperación. Todo ello sugiere que el proceso, si bien se debe comenzar cuanto antes, su culminación requerirá de un plazo más dilatado.

## 8.6.- Un posible banco de desarrollo

Un paso adicional y más ambicioso sería avanzar hacia la creación en España de un banco público de desarrollo, al modo en que lo tienen otros países de nuestro entorno (como Alemania, Francia o Italia, entre otros). Sin duda, disponer de un banco público de desarrollo le daría a la cooperación financiera un mayor músculo para la movilización de recursos, al permitir que la institución captase capitales en los mercados, lo que redundaría en una mayor capacidad para la generación de operaciones complejas y para brindar recursos en mejores condiciones a los países y sectores de bajos ingresos. A cambio, esa misma supervisión le obligaría a la institución a un cuidadoso manejo del riesgo y del capital de respaldo, lo que puede introducir limitaciones para que opere en entorno de alto riesgo, como los asociados a países pobres, con Estados frágiles.

En balance, son más los aspectos positivos que los negativos en el proyecto de avanzar hacia la creación de un banco de desarrollo, si bien el proceso es complejo y requiere de un cuidadoso estudio de factibilidad previo. El punto de partida más razonable en este caso sería partir del Instituto de Crédito Oficial, que tiene ya la naturaleza de banco público. No obstante, es conveniente señalar que ICO ha operado más como un banco de inversión que como un banco de desarrollo. Aunque participa en la gestión de algunas operaciones internacionales, su campo más activo de actuación es el mercado doméstico. Por lo demás, carece por el momento de experiencia en el ámbito de los países en desarrollo y en el tipo de inversiones que son propias en estos entornos y no está radicado en los países en donde debieran surgir las operaciones (países en desarrollo), lo que constituyen limitaciones para lo que se supone debe ser un banco de desarrollo. En suma, si ICO quiere convertirse en un grupo empresarial con una orientación de desarrollo, debería dotarse de la misión, del capital experto y del modelo de negocio adecuado para ello. Ninguno de estos requisitos es imposible de suplir en el medio plazo, pero para ello se requiere de una acción decidida de diseño institucional y de reforma (de nuevo, una refundación) de ICO.

Una vía razonable de avanzar en el proceso descrito sería configurar ICO como un “grupo empresarial”, con una misión compartida tanto en el ámbito doméstico (como banco de inversión) como en el ámbito internacional (banco de desarrollo), otorgando esta segunda misión a una subsidiaria que se crease al efecto con una misión clara hacia los objetivos del desarrollo sostenible, con una estructura de gobernanza en que se diese cabida a las unidades de la administración con competencias en este campo, muy especialmente a la SECI como centro político del sistema de cooperación, pero también al Ministerio de Economía, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y al Ministerio de Transición Ecológica. La institución creada para unificar la gestión de la cooperación financiera (punto anterior), eventualmente un COFIDES refundado, podría ser el núcleo central sobre el que se constituyese esa subsidiaria. En todo caso, si avanzar hacia este objetivo puede ser deseable, es requerido un estudio más detenido de todas las implicaciones jurídicas y financieras que esa opción comportaría.

### **8.7.- Un fondo para los estudios de viabilidad y de evaluación e impacto**

Es difícil que la cooperación financiera opere adecuadamente si no se es capaz de identificar y formular buenos proyectos, con impacto sobre el desarrollo sostenible, que sean susceptibles de recibir después respaldo financiero. En muchos casos, las carencias de este tipo de proyectos es la restricción básica para la cooperación financiera, más que la posterior disponibilidad de recursos. Ahora bien, identificar y formular proyectos es costoso: exige recursos de apoyo (que necesariamente deben ser donaciones) y exige capacidades técnicas, que pueden estar en el propio sistema (la institución integradora de la cooperación financiera, la AECID o el banco de desarrollo, si existiese) o fuera de él a través de la externalización de servicios (empresas de ingeniería, consultoras u otras instituciones especializadas en desarrollo sostenible). Para movilizar esos recursos, es importante disponer de líneas de financiación accesible, que estén orientadas expresamente a ese propósito. Ese tipo de fondos podrían estar localizados tanto en la propia institución gestora de la cooperación financiera (o en el banco de desarrollo) como, complementariamente, en la AECID, como parte de la cooperación técnica, pero abierta a los actores especializados antes mencionados. Además, este tipo de fondos podrían dedicar también parte de sus recursos a reforzar las actividades de evaluación de los impactos conseguidos, poniendo los aprendizajes a disposición del sistema para la mejora en la toma de decisiones y en la calidad de las intervenciones.

## CAPÍTULO 9: OTROS ACTORES

### 9.1.- Las ONGD

#### *Punto de partida*

La sociedad civil agrupa una pluralidad de entidades privadas sin ánimo de lucro que operan en ámbitos y con modos de organización diversos; dentro de este amplio y heterogéneo colectivo, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) se configuran como organizaciones orientadas de forma especializada a propósitos de desarrollo, siendo un actor clave de todo sistema de cooperación para el desarrollo. Entre las funciones de las ONGD están la articulación de la ciudadanía en torno a los valores de compromiso, solidaridad y defensa de los derechos humanos a escala internacional, la provisión de servicios de desarrollo y acción humanitaria en los países de destino (principalmente a través de proyectos de desarrollo) y la incidencia sobre los poderes públicos para promover una agenda de políticas coherente con los propósitos de desarrollo humano y sostenible. Por su misión y flexibilidad operativa, son organizaciones especialmente aptas para acceder a temas y sectores sociales excluidos y vulnerables, defender los derechos humanos y los espacios democráticos para la expresión de la ciudadanía y para promover fórmulas innovadoras de intervención social.

En el caso español, con un sistema muy descentralizado, el protagonismo de las ONGD en la gestión de intervenciones humanitarias y de desarrollo y en la generación de agenda ha sido siempre muy marcado. A lo largo de los años las ONGD han avanzado en profesionalización, transparencia y calidad de la gestión, estableciendo prácticas cada vez más exigentes de autorregulación y de definición de estándares. En la actualidad, las ONGD españolas movilizan a cerca de 20.000 personas voluntarias y de casi 8.000 trabajadores y trabajadoras. La crisis, sin embargo, ha afectado severamente las formas de financiación de estas organizaciones, que se han visto inducidas a un proceso de ajuste de sus plantillas y redefinición de su tamaño y tareas. Ese mismo proceso ha alentado también procesos positivos de creciente especialización de las ONGD y de diversificación de sus fuentes financieras.

Pese a la amplia relación de funciones que desempeñan las ONGD, lo cierto es que el nexo básico que ha mantenido el sistema público de cooperación con estas organizaciones ha gravitado fundamentalmente sobre su papel como gestoras de proyectos de desarrollo y de acción humanitaria. Es esta una limitación que debiera superarse, asumiendo el sistema y los poderes públicos una visión más amplia de los diversos roles que las ONGD pueden desplegar tanto en los países proveedores como receptores de cooperación. En este sentido apunta el CAD de la OCDE, al sugerir la conveniencia de que se elabore una estrategia comprehensiva de trabajo de los gobiernos con las ONGD.

En todo caso, en el despliegue de su actividad, las ONGD se enfrentan a las restricciones que impone en el caso español un sistema altamente formalista y burocratizado de los

procesos de financiación pública, con notable rigidez en los procedimientos y ausencia de vocación estratégica de las relaciones mutuas. En esta línea, en su último informe de evaluación sobre España, el CAD instaba al gobierno a revisar estos aspectos y simplificar los requerimientos para el acceso de las ONGD a la financiación pública, al tiempo que alentaba a que se revisase el diseño de los procesos de selección, los mecanismos de financiación y los medios de justificación del gasto, buscando un equilibrio adecuado entre la rendición de cuentas y los procesos de aprendizaje.

### *Propuestas*

Uno de los principales desafíos del nuevo sistema de cooperación es trabajar por crear en los países entornos sociales e institucionales que faciliten la participación democrática de la ciudadanía y que propicie el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto en los países proveedores como receptores de cooperación. Avanzar hacia ese objetivo supone dedicar esfuerzos a la defensa efectiva de los espacios democráticos, a la promoción de los derechos y libertades de la ciudadanía y al acompañamiento y respaldo de las organizaciones que se dedican a estos propósitos.

En el ámbito más específico de la acción de desarrollo, es fundamental que en el caso español se proceda a una revisión de los instrumentos existentes de apoyo a las ONGD, que en la actualidad se centran en la aportación de subvenciones a través de convenios, proyectos y acciones de desarrollo. En este sentido el nuevo sistema debería:

- Impulsar el acceso de las ONGD a un mayor abanico de instrumentos temáticos. En este sentido sería necesario estimular la participación de las ONGD y otros actores de la sociedad civil en la cooperación financiera, en una acción humanitaria más sólida o en la educación para la ciudadanía global para favorecer la participación consciente de la ciudadanía en la definición de políticas coherentes con el desarrollo entre otros ámbitos.
- Promover instrumentos que mejoren la calidad de la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión sobre políticas, a través de la habilitación de los mecanismos de consulta, participación en las cumbres internacionales o la elaboración de informes sombra, entre otros.
- Establecer un sistema que permita ampliar los niveles de conocimiento y aprendizaje sobre las acciones de desarrollo. A este respecto, también las ONGD deben beneficiarse del *hub* de instituciones promotoras de la investigación que se sugiere promueva la nueva Dirección General de Políticas Bilaterales de Desarrollo (véase capítulo 5); pero, adicionalmente, se deben apoyar los procesos de generación de conocimiento, evaluación y aprendizaje promovidos por las propias ONGD.
- Definir instrumentos que faciliten la incorporación de las ONGD en la implementación de la Agenda 2030 y en el logro de mayores niveles de coherencia

de políticas para el desarrollo. En particular, las ONGD podrían contribuir en áreas como la promoción del cumplimiento de estándares y normas deseables, como la debida diligencia en el cumplimiento de los derechos humanos por parte de otros actores, la justicia climática global o el establecimiento de un sistema fiscal global justo, entre otras.

Además de los cambios que debieran producirse en el sistema de cooperación, también las ONGD están obligadas a fortalecer sus capacidades para estar a la altura de los desafíos que plantea la agenda de desarrollo. Entre las líneas de acción al respecto, figuran las siguientes:

- Avanzar en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y en la especialización de las organizaciones. Lo que sugiere una más exigente definición de prioridades estratégicas, de acuerdo con los retos que enfrentan las sociedades en desarrollo desde un enfoque de derechos humanos y coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Este proceso comporta también consolidar la senda de la profesionalización, lo que incluye desafíos como la creación y retención de talento, la incorporación de la política de cuidados, la incorporación de políticas activas de igualdad de género
- Afrontar los desafíos de la transformación digital como herramienta de mejora en la eficacia de la gestión y como herramienta de interacción social y catalizadora de transformaciones de progreso. Al tiempo, es necesario promover los procesos de conocimiento, evaluación e innovación en las formas de intervención social.
- Ampliar la base social y acompañar los procesos de transformación social. La buena imagen que la cooperación tiene entre la ciudadanía y el apoyo mostrado a través de encuestas no se corresponde con una participación de la ciudadanía en las ONGD. En este sentido, es fundamental reformar las estrategias de comunicación, marketing, formación, voluntariado de manera que haya una relación más madura, transformadora y de largo plazo.
- Definir un marco financiero suficiente y sostenible. Las ONGD operan en un escenario de mayor competencia. Es necesario que las organizaciones se preparen para diversificar sus fuentes financieras y asegurar un sistema de provisión de recursos equilibrado y sostenible en el medio y largo plazo.
- Avanzar en el fortalecimiento de las capacidades y estilo de trabajo requeridos para establecer y desarrollar alianzas con otros actores, en beneficio de una acción transformadora más vigorosa de promoción del desarrollo sostenible.

## 9.2.- Las empresas

### a) La empresa y las organizaciones empresariales

#### *Punto de partida*

La Agenda 2030 asume el importante papel que desempeñan los diversos integrantes del sector empresarial, “desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales”, en la implementación de los ODS. Se reconoce así al sector empresarial como un actor primordial para ofrecer respuestas técnicas y económicamente solventes a parte de los desafíos de desarrollo y para movilizar los recursos financieros, humanos y técnicos para lograr los ODS. Esta nueva Agenda determina un espacio más amplio para la colaboración entre actores públicos y privados y para una mayor permeabilidad entre las políticas y acciones de cooperación al desarrollo y aquellas orientadas al *apoyo a la internacionalización*. Si las primeras deben estar más abiertas a la participación del sector privado, las segundas deben garantizar que las acciones son compatibles con los objetivos con los estándares que definen la promoción del desarrollo sostenible. Son muchos los países que han promovido reformas en sus sistemas de cooperación, para permitir una mayor presencia del sector privado en la acción de desarrollo y para propiciar ese diálogo más activo entre las políticas de apoyo al sector privado y a la acción de desarrollo.

El modelo europeo que deriva del Plan Europeo de Inversión Exterior, con la creación del nuevo instrumento de cooperación (NDICI), que integra los previamente existentes, y del *European Fund for Sustainable Development Plus*, es un ejemplo de esta transformación, tratando de multiplicar los recursos financieros dedicados al desarrollo y de aprovechar mejor las fortalezas de cada uno de los actores de cooperación. La movilización de instrumentos del sector privado, el recurso a las garantías públicas para incentivar la inversión, la promoción de las figuras de *blending* o el canje o conversión de deuda son instrumentos que van más allá del concepto de AOD, que están llamados a tener creciente relevancia y con los que el sector privado puede operar. No obstante, para su gestión adecuada se requiere una arquitectura institucional financiera eficiente, coherente y eficaz. A la hora de estructurar la financiación, es importante que se tenga en cuenta qué instrumentos o combinación de instrumentos se adaptan mejor a la naturaleza y objetivos de cada proyecto.

En el caso español, los intentos realizados para involucrar al sector privado en la cooperación han sido, hasta el momento, limitadamente exitosos. En el ámbito financiero, España mantiene una estructura fragmentada de instrumentos e instituciones, alguno de ellos sujetos a una regulación notablemente restrictiva (véase capítulo 8). Eso ha dificultado que la empresa española pudiera participar más activamente tanto en las operaciones internacionales financiadas con fondos propios como en aquellas otras desplegadas por la UE o por instituciones multilaterales de las que España es parte. La decisión de impedir que alguno de los fondos (como FIEM o FONPRODE) recurran a la cooperación no reembolsable como mecanismo para la promoción de proyectos y

estudios de factibilidad es un inconveniente adicional para hacer un uso más pleno y eficaz de las posibilidades de la cooperación financiera, al situar a las empresas españolas en clara desventaja respecto a sus homólogas europeas.

Por su parte, en el ámbito de la cooperación técnica, las iniciativas promovidas en este ámbito, como la creación de la *Unidad de Empresa y Desarrollo* en el seno de la AECID, aunque bienintencionadas, no han tenido el impacto deseable, en parte por la carencia de recursos técnicos y financieros. Por lo demás, no se ha logrado generar el diálogo requerido, *tanto en sede como en terreno*, para propiciar una más activa participación de la empresa en la generación de proyectos de desarrollo sostenibles, en términos económicos, sociales y medioambientales, en colaboración con otros actores públicos y privados.

### *Propuestas*

Para aprovechar mejor los recursos existentes y garantizar un mayor impacto, es necesario establecer, como primer paso, un *marco de colaboración*, que permita una coordinación en las fases de identificación, planificación, financiación, ejecución y seguimiento de los proyectos con una mayor coordinación en terreno por parte de las *OTC* y de las *OFECOMES*.

De forma adicional, es necesario *fortalecer las capacidades humanas e institucionales del sistema*, tanto en sede como en las *OTC*, con personal especializado en la identificación, formulación de proyectos relacionados con el sector privado, en la preparación de licitaciones y en la gestión de los contratos. Esto es especialmente importante para asegurar que la empresa española puede participar activamente en las iniciativas que se promuevan no solo desde España, sino también desde la UE o las instituciones financieras internacionales. Este refuerzo de capacidades debe ser compatible con el recurso a la *contratación de terceros*, cuando las capacidades propias de las *OTC* no están disponibles.

A este respecto, es necesario crear un *pipeline de proyectos* en los países y sectores prioritarios, que puedan ser financiados con cargo a los fondos nacionales, europeos o multilaterales. Para ello es necesario superar los impedimentos legales, que prohíben el desarrollo de estudios de viabilidad y de ingeniería con cargo a fondos no reembolsables del FIEM y del FONPRODE. Dicha línea de proyectos es fundamental para asegurar el control y seguimiento de dichos proyectos en sus fases posteriores de ejecución y seguimiento (supervisión).

Desde el punto de vista de la planificación es necesario superar las actuales contradicciones entre los distintos planes ministeriales y que los correspondientes departamentos ministeriales acuerden unas *orientaciones generales estratégicas* sobre cuáles deben ser las regiones, países y sectores prioritarios, teniendo en cuenta las

fortalezas de las empresas españolas en desarrollo. Las propuestas formuladas en este documento (capítulos 5, 6 y 9) apuntan en el sentido de favorecer una concepción integral del sistema y una formulación concertada de la acción internacional de desarrollo, lo que es clave para que la empresa encuentre una guía sobre la que desplegar su acción estratégica.

Por último, la sinergia entre los diferentes actores de la cooperación al desarrollo es fundamental y en este sentido, es imperativo la *redefinición de una estrategia de desarrollo sostenible*, que permita establecer el rol de cada uno de los actores en la consecución del ODS 17 (alianzas público-privadas).

## **b) Las empresas de Economía Social**

### *Punto de partida*

Dentro de la diversidad de integrantes del sector privado, la Economía Social constituye una parte relevante del tejido empresarial reconocido como un actor de nuestro sistema de Cooperación. Las organizaciones que representan este tipo de empresas forman parte del Consejo de Cooperación y a ellas se alude en los diferentes Planes Directores de la Cooperación Española, desde 2005. El valor añadido de la Economía Social viene marcado por su modelo empresarial, basado en la primacía de la persona por encima del capital, en el reparto colectivo de los beneficios o en su reinversión en el fin de la empresa o para generar empleo; son empresas caracterizadas por procesos de decisión en los que prevalecen los valores de solidaridad, cohesión social y participación democrática, todo ello con el fin de mejorar la competitividad, mantener o crear puestos de trabajo o generar un crecimiento económico más sostenible a largo plazo, que ayude a corregir desigualdades sociales y territoriales.

El compromiso solidario de la Economía Social española se extiende a territorios en terceros países que sufren bajos niveles de desarrollo mediante proyectos de cooperación. Estos proyectos se dirigen a crear empleo y generar un crecimiento económico inclusivo a nivel local, apoyando la creación de proyectos económicos y empresariales por parte de mujeres, jóvenes y colectivos vulnerables con el fin de incrementar sus recursos, mejorar su entorno socio-cultural y su capacidad de movilización social. Entre 1998 y 2018, el tejido asociativo de CEPES ejecutó 160 proyectos y programas de cooperación en 46 países que desde 2014 han mejorado las condiciones de vida de al menos 210.000 personas y 27.000 familias.

Pese al valor de su contribución, los recursos presupuestarios de la cooperación española destinados a la Economía Social son escasos. De acuerdo con los datos identificados por CEPES, la Cooperación Española dedicó al menos 19 millones de euros de AOD de 2016 y 2017 a financiar 224 intervenciones en 37 países en las que participa la Economía Social de los países socios que, de manera general, contribuyeron a alcanzar 16 ODS y 63 de sus metas.

### *Propuestas*

A pesar de los avances habidos en los últimos años, existe margen para mejorar la participación efectiva de la Economía Social en la acción de la cooperación para el desarrollo. Para ello, sería necesario:

- Una *visión estratégica* sobre el papel que la Economía Social, junto al resto de actores del sector privado, pueden jugar en la cooperación y en el respaldo activo a la Agenda 2030, más allá de las iniciativas a favor de la internacionalización empresarial.
- Creación de *instrumentos adecuados* para canalizar la participación efectiva de la Economía Social en la acción de desarrollo. Los instrumentos actualmente disponibles que canalizan mayores recursos están poco adaptados a las empresas; y aquellos que se dirigen específicamente al sector privado (como los relacionados con la promoción de alianzas público-privadas o la convocatoria de proyectos de innovación para el desarrollo) tienen una asignación presupuestaria e impacto limitados. Para incrementar la contribución y el valor añadido de la Economía Social, debería dotarse al sistema de cooperación de instrumentos adaptados a las diferentes formas de empresa, de forma que se pueda canalizar la participación de la Economía Social dentro de un marco institucional comprehensivo, con recursos humanos, técnicos y presupuestarios suficientes, que fomente y sistematice la participación de estas empresas.
- Generar mecanismos para *involucrar a la Economía Social* más allá de los ámbitos de planificación estratégica. La Economía Social, que es consultada de manera permanente en los procesos de planificación estratégica de la cooperación a nivel estatal a través de CEPES, debería contar con programas y mecanismos estructurados de colaboración con los departamentos públicos responsables de estas políticas, para aportar el conocimiento experto requerido y poder propiciar iniciativas con impacto estratégico a favor de la Economía Social en terceros países como actor de desarrollo inclusivo y sostenible.

Dedicar recursos a *evaluar* la participación de la Economía Social. Sería relevante incorporar en la agenda de trabajo de los departamentos públicos la elaboración, en coordinación con la Economía Social, de estudios y análisis específicos de la realidad de este tejido empresarial con el fin de recopilar datos y evaluar los recursos privados movilizados por las empresas de Economía Social con impacto en desarrollo en terceros países.

Complementariamente, también el tejido asociativo de las empresas de Economía Social debe fortalecer sus capacidades para operar más activa y eficazmente en la acción de desarrollo. En concreto, en esta línea sus acciones deben ir dirigidas a:

- Aumentar el conocimiento de las empresas y organizaciones de Economía Social de su papel como actor de la Cooperación, sensibilizándolas sobre los objetivos e

instrumentos de esta política y su valor añadido en la consecución de los ODS a nivel global.

- Dar una mayor visibilidad a las actividades de las organizaciones, entidades y empresas de la Economía Social en cooperación, no sólo entre éstas, sino también ante centros especializados de investigación y otros actores (ONGD, sindicatos, universidades, otras organizaciones empresariales, federaciones de derechos humanos, entre otros).
- Reforzar los mecanismos de intercambio de información entre los actores de la Economía Social para sistematizar y compartir información y datos de sus intervenciones sobre el terreno, con el fin de evaluarlas e identificar puntos de mejora.
- Establecer mecanismos, en coordinación con la Administración, para medir el impacto de las actividades y recursos gestionados por la Economía Social española en terceros países con impacto en desarrollo sostenible, incluidas sus acciones vinculadas con la cooperación al desarrollo.

### 9.3.- La Universidad

#### *Punto de partida*

La cooperación universitaria al desarrollo (CUD) se ha convertido en los últimos años en una de las líneas estratégicas de las universidades españolas, íntimamente vinculada a los procesos de internacionalización, de responsabilidad social universitaria, y al impulso de la acción social y la solidaridad. En correspondencia, las universidades han tendido a una progresiva institucionalización de la política de CUD, construyendo una perspectiva más integral de ese compromiso para acoger no solo acciones de apoyo o colaboración con universidades (u otros actores) en los países en desarrollo, sino también la incorporación de la agenda de desarrollo en la docencia e investigación. Este último aspecto ha cobrado una creciente relevancia en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por cuanto convoca a un esfuerzo comprehensivo de transformación, en los ámbitos domésticos e internacional, que debe descansar, en buena medida, en la investigación e innovación para encontrar soluciones social y técnicamente viables a los desafíos del desarrollo humano sostenible.

La función que la Universidad puede tener en el apoyo a la Agenda 2030 se despliega en cuatro ámbitos básicos:

- *En el de la formación*, preparando a profesionales competentes para enfrentar los problemas de un mundo crecientemente complejo y ampliando aquellas destrezas y capacidades que el nuevo marco de la Agenda 2030 está demandando. De forma adicional, la acción de desarrollo necesita una formación cada vez más especializada y las universidades pueden contribuir con formación acorde con esas exigencias.

- *En el de la investigación*, apoyando la búsqueda de soluciones a los problemas y a la fundamentación de las políticas. La Universidad es, de forma agregada, la principal institución promotora de la investigación: es obligado que parte de ese esfuerzo se alinee con los ODS y con los objetivos de desarrollo humano sostenible.
- *En el de la educación valores*, a través de la consolidación en la comunidad universitaria de valores asociados a la defensa de derechos de las personas, la justicia climática y la igualdad de género y de responsabilidad frente a los problemas globales. Es este un campo crucial si se quiere disponer de una ciudadanía comprometida con la Agenda 2030, en el que la CUD ha tenido, sin embargo, poco apoyo a nivel institucional.
- *En el de actuar como articuladores de alianzas entra actores diversos* al servicio del desarrollo. El panorama actual del desarrollo exige potenciar el diálogo y las alianzas entre los distintos actores y la universidad, como espacio relativamente neutral, tiene un papel privilegiado para hacer posibles estas relaciones y potenciar la dinámica social de cambio.

De forma adicional, por sus condiciones específicas como comunidad flexible y abierta, las universidades pueden convertirse en espacios innovadores de referencia para procesos de transformación hacia comunidades incluyentes y sostenibles, que resulten inspiradoras para otros entornos más complejos.

### *Propuestas*

Para que estas funciones se puedan desplegar plenamente, es necesario que exista un sistema de cooperación sólido y articulado, que integre y estimule el trabajo de las universidades, alineándolas con los propósitos de la agenda del desarrollo. Esto comporta, cuando menos, tres grandes transformaciones:

- *Un sistema que ponga en valor la cooperación técnica* y potencie, dentro de ella, la cooperación interuniversitaria, apoyando el despliegue de nuevos espacios de colaboración (por ejemplo, con el continente africano). La cooperación interuniversitaria puede ayudar a que los países en desarrollo fortalezcan sus universidades y formen personal técnico y experto útil para sus procesos de desarrollo.
- *Un sistema que incorpore la fundamentación teórica y técnica en la toma de decisiones*. Un sistema que se sustente en el análisis de la evidencia, capaz de someter a escrutinio analítico sus opciones. A este respecto, la Universidad debe ser partícipe de ese *hub* de centros para impulsar la investigación en materia de desarrollo que se sugiere en el capítulo 5 de este documento.
- *Un sistema que potencie la articulación de actores* y permita que la Universidad trabaje con otras instituciones y actores (como las ONGD, movimientos sociales,

empresas o actores públicos), acompañándolos en sus intervenciones de desarrollo, ayudándoles al diagnóstico fundado de la realidad en la que operan, a la sistematización de sus experiencias y a la evaluación de sus instrumentos e intervenciones.

Ahora bien, además de cambios en el sistema, es importante también promover cambios en las propias universidades para que puedan desplegar de forma más vigorosa y eficaz las tareas antes comentadas.

Entre los cambios requeridos, hay cuatro que merecen ser subrayados:

- *Es necesario que se pongan en valor los estudios sobre el desarrollo*, tanto en el campo de la formación como en el de la investigación. Esto comporta el negociar con los gobiernos autonómicos y con el central líneas de apoyo a estas actividades, al tiempo que se revisan los sistemas de evaluación del mérito investigador y docente para asegurar que están adaptados a las especificidades de estos campos de trabajo (de orientación más interdisciplinar y vinculados a la acción transformadora). De forma complementaria debería apoyarse el fortalecimiento de grupos y equipos de investigación para que puedan competir por fondos internacionales, así como crear comunidad científica en torno a la problemática del desarrollo y la pobreza. Por último, la necesidad de un incremento en los fondos que permitan desplegar esfuerzos en la actividad investigadora que abra posibilidades a la formación de equipos sólidos y estables especializados en este campo y perdurables en el tiempo.
- *Unos instrumentos innovadores*. Unos instrumentos adecuados que permitan apoyar iniciativas universitarias innovadoras más allá de las modalidades clásicas y que permitan acoger y respaldar el potencial de la CUD; que potencien las prácticas con las cooperaciones descentralizadas y con otros actores y con un marco temporal acorde con la dinámica universitaria, marcada por el calendario académico.
- *Un esfuerzo para incrementar los recursos*. Las universidades Es sistema deberá hacer un esfuerzo para incrementar los recursos para la CUD, en este momento muy escasos. Por otro lado, la universidad también deberá incrementar su esfuerzo en la generación y captación de recursos que conduzcan a tener un papel más determinante en el sistema de cooperación, visibilizando su acción y disponiendo de recursos propios que potencien su autonomía y responsabilidad con esta política pública.
- *Transversalización del enfoque de género en la Educación para una Ciudadanía Global*. Transversalización en todos los estudios de grado y máster de la educación en valores con especial énfasis en la coeducación, la sostenibilidad ecológica y la justicia climática en el marco de la Agenda 2030. Este esfuerzo debe ir acompañado de otro por potenciar la incidencia por parte de las

universidades para impulsar políticas y actitudes (dentro y fuera del ámbito universitario) coherentes con el desarrollo humano y sostenible.

#### **9.4.- Los sindicatos**

##### *Punto de partida*

Las organizaciones sindicales juegan un papel relevante en la promoción del desarrollo sostenible y en la construcción de sociedades abiertas y equitativas. Su función es organizar a los trabajadores y promover sus intereses en la negociación colectiva y el diálogo social para asegurar, desde instancias autónomas e independientes, una gobernanza incluyente y democrática, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El modelo organizativo multinivel y sectorial de los sindicatos les permite configurarse como actores globales de desarrollo, con una cobertura que alcanza a la totalidad de Estados y territorios del mundo. Conscientes de este papel, los sindicatos se han implicado activamente en la política de cooperación para el desarrollo. En el caso español, las confederaciones sindicales más representativas son actores reconocidos del sistema de cooperación español y participan en el Consejo de Cooperación Internacional, en el Consejo Rector de la AECID y en el Consejo de Desarrollo Sostenible.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, el enfoque de las organizaciones sindicales ha transitado desde una visión de solidaridad internacionalista a un compromiso más amplio e integral con el desarrollo sostenible, en todas sus dimensiones. En esta senda ha tenido un papel relevante la Agenda 2030, que integra un objetivo (el ODS 8) que está en el centro de la actividad sindical: la promoción del trabajo decente en un marco de crecimiento incluyente y sostenible. Pero, más allá de este objetivo, otros muchos ámbitos de la Agenda están igualmente relacionados con los propósitos a los que se orienta la actividad sindical, como los referidos a la equidad de género, la defensa de derechos sociales, la lucha contra las desigualdades, la promoción de la sostenibilidad o la construcción de instituciones democráticas y responsables, entre otros.

Dentro de este amplio marco de propósitos, las prioridades de las organizaciones sociales en el ámbito del desarrollo se han orientado a las siguientes cuatro áreas temáticas

- *Defensa de derechos:* Uno de los objetivos de la cooperación internacional sindical es luchar contra la vulneración de los derechos laborales y de asociación que se constata en un gran número de países. Según el Índice Global de los Derechos 2019, que elabora la Confederación Sindical Internacional, los derechos más vulnerados son: i) el derecho de huelga; ii) el derecho a la negociación colectiva; iii) el derecho a organizar o afiliarse a un sindicato; iv) el ejercicio de las libertades civiles; y v) el derecho a realizar actividades sindicales.
- *Negociación colectiva, diálogo social y formalización del empleo:* Otro conjunto de prioridades de la cooperación internacional sindical radica en extender la negociación colectiva, fortalecer el diálogo social e incrementar las tasas de

empleo formal. La negociación colectiva representa un paso requerido en la promoción de la equidad en el seno de la sociedad; el diálogo social es un instrumento para una gobernanza incluyente (siempre que se de en entornos democráticos, con responsabilidad de las partes y adecuado nivel de institucionalización normativa). Y, en fin, forma parte de la actividad sindical la transición hacia economías formalizadas, reduciendo el espacio de la informalidad (con las cautelas que establece la Recomendación nº 204 de 2015 de la OIT)

- *Gobernanza económica global más incluyente*: La cooperación internacional sindical también trabaja para reforzar su acción en las empresas transnacionales, para hacer que los intereses de los trabajadores estén protegidos en la negociación y firma de acuerdos comerciales y de asociación (regionales e internacionales), vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas internacionales de trabajo y participar en los procesos de integración regional. Asimismo, los sindicatos incluyen en sus planteamientos desafíos globales tales como la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global, las crisis humanitarias que provocan desplazamientos forzados y migraciones económicas, o la regulación fiscal en entornos de trabajo digitales.
- *Respaldo a la Agenda 2030*: Las organizaciones sindicales trabajan para dar respaldo a la Agenda 2030, mediante el fortalecimiento de las estrategias multiactor y multinivel. En ese ámbito, la cooperación sindical puede: i) contribuir a la sensibilización, concienciación y apropiación ciudadana de los ODS, definiendo el papel de los actores públicos y privados; ii) generar capacidades para los actores sindicales y para el resto de actores locales, ante las especificidades que requiere la colaboración público privada, multiactor e interdisciplinar; y iii) impulsar iniciativas de alianzas público-privadas, con efectos sobre los ODS, enmarcadas en hojas de ruta definidas para el largo plazo.

### *Propuestas*

Para que los sindicatos puedan cubrir sus diversas funciones de una manera más plena y cabal, sería necesario por parte del sistema de cooperación:

- En primer lugar, el sistema público de cooperación debía diferenciar los distintos tipos de organizaciones que caben bajo los conceptos de sector privado y sociedad civil y analizar la idoneidad y eficacia de los diferentes instrumentos de apoyo de la cooperación española. El recurso a un concepto demasiado estrecho de sociedad civil por parte de la cooperación española (virtualmente limitado al de ONGD) ha hecho que algunas organizaciones sindicales hayan tenido que crear sus propias ONGD, para tener acceso a proyectos, programas y convenios con la AECID. Este proceder debería ser objeto de revisión. La cooperación pública debería tender a diseñar de manera flexible sus instrumentos de apoyo a la sociedad civil, de modo que permita la diferenciación de acuerdo a la naturaleza de los actores y tenga carácter estratégico y plurianual.

- En segundo lugar, a partir de la Agenda 2030 deberían fomentarse cambios igualmente orientados a la diferenciación de las organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de las prioridades estratégicas comunes, así como sobre las alianzas entre los actores, con el propósito de avanzar hacia la cogestión como forma de planificación, ejecución y evaluación de las políticas de cooperación. De esta forma se incrementarían la corresponsabilidad, la calidad y la eficiencia del sistema. En esta línea, el departamento de ONGD y la Unidad de Empresa y Desarrollo podrían replantarse: el primero, como facilitador de alianzas — transformándose en una dirección de apoyo a la sociedad civil— y la segunda, como integradora de los interlocutores sociales y otros actores.

Pero los cambios no afectan solo al sistema de cooperación, también las organizaciones sindicales están obligadas a fortalecer sus capacidades. A este respecto, los principales desafíos son:

- Una mayor apropiación del concepto de actor de desarrollo por parte de las organizaciones sindicales sería un paso muy necesario. La Agenda 2030 puede ayudar a esta apropiación, articulando el discurso sindical sobre tres ejes: igualdad, medio ambiente y cooperación internacional al desarrollo.
- Otro desafío es la gestión del conocimiento y la formación en temas relativos al modelo de desarrollo y al papel que pueden jugar las organizaciones sindicales en los procesos de cambio económico y social. Es necesario un nuevo impulso a las Fundaciones promovidas por las confederaciones sindicales, con nuevos modelos y objetivos, que encuadren el conjunto de su acción en la reflexión, debate y formación sobre las políticas de desarrollo, incluyendo las políticas de cooperación internacional.
- Por último, es necesario un aumento de recursos propios destinados a las políticas de cooperación sindical internacional, lo que vendrá determinado por incrementos de afiliación y la capacidad del sistema público de cooperación de reconocer de manera plena y eficaz a los sindicatos como actores en esa política pública.

### **9.5- Alianzas e Instrumentos de apoyo a otros actores**

El reconocimiento de la pluralidad de actores que conforman el sistema de cooperación no ha ido de la mano de la ampliación del arsenal de los instrumentos de apoyo disponibles, para que se asegure que se dispone de aquellos más adecuados a la naturaleza y funciones de cada uno de esos actores. Cabría decir, que se diseñaron instrumentos especializados para el apoyo a las ONGD e implícitamente se asumió que el resto de actores debían acomodarse a ese tipo de instrumentos (en el caso, por ejemplo, de los sindicatos) o bien simplemente se debían adaptar a respuestas instrumentales ad hoc (como sucede en parte con la empresa o con las universidades). Esto es una carencia que debe corregirse; y es una carencia de especial relevancia en la actualidad si se quiere hacer efectiva la Agenda 2030, que demanda una activa política de alianzas de las instituciones públicas con el conjunto de actores sociales. Es, pues, importante que el conjunto del

sistema (tanto en la cooperación técnica como financiera) sea capaz de diversificar sus resortes instrumentales, para adaptarlos a las especificidades propias de cada uno de los actores, cumpliendo los criterios obligados de transparencia y rendición de cuentas. Al tiempo que deben desarrollarse mecanismos más ambiciosos para la promoción y el respaldo a las alianzas y a las redes de trabajo entre actores diversos.

## CAPÍTULO 10: UNA COOPERACIÓN MULTILATERAL COORDINADA Y ESTRATÉGICA

### 10.1.- Un panorama fragmentado

La acción multilateral se conforma como un componente fundamental de la política de cooperación de cualquier Estado; y esa relevancia debiera acrecentarse en el futuro, de acuerdo con la centralidad que las dimensiones relacionadas con los bienes públicos globales han alcanzado en la Agenda 2030. Para los países miembros de la UE, al componente multilateral se suma el referido a la cooperación que realizan las instituciones comunitarias, de las que son parte todos los Estados de la región. En el ámbito del desarrollo, España ha sido un actor comprometido con el sistema multilateral, respaldando iniciativas y asumiendo acuerdos internacionales. Su peso en los organismos ha estado muy condicionado, sin embargo, por la evolución de los recursos disponibles y por la limitada capacidad mostrada para alentar iniciativas técnica y financieramente fundadas. Más allá de este condicionante y mirando más hacia la organización de nuestro sistema, la política de cooperación multilateral ha estado caracterizada por tres deficiencias básicas: la dispersión de las instituciones responsables, la falta de coordinación efectiva entre ellas y la ausencia de una visión estratégica concertada a escala del Estado.

En efecto, son muchas las unidades que, desde dentro de la Administración General del Estado, tienen competencias en materia de acción multilateral, encargándose de realizar las contribuciones, de dar seguimiento a la actividad del organismo correspondiente y de representar a España en los foros respectivos. Una cierta fragmentación es inevitable, habida cuenta la muy diversa especialización de los distintos organismos multilaterales implicados. No obstante, en el caso español esa fragmentación se mantiene incluso cuando se alude a los organismos con competencias especializadas en desarrollo. La división más importante es la que se produce entre el seguimiento de las instituciones financieras, que compete al Ministerio de Asuntos Económicos (Dirección General del Tesoro y Política Financiera), y el correspondiente a buena parte de las agencias especializadas, fondos y programas de Naciones Unidas, que compete al Ministerio de Asuntos Exteriores. Pero, incluso dentro de este Ministerio las competencias se encuentran distribuidas entre diversas unidades (dependientes centralmente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe y la Agencia).

Unido a la fragmentación y a la falta de coordinación, ha de señalarse, por diferencia con otros donantes (como el Reino Unido o Suecia), la ausencia en España de la tradición de hacer descansar la acción multilateral en una previa definición estratégica que implique a todo el Estado. Las decisiones y reportes desde las unidades responsables se hacen de forma un tanto autónoma, sin que exista un marco estratégico concertado que defina prioridades. Incluso en el reporte de la acción multilateral, que el MAEUEC realiza a través de los Informes de Cooperación Multilateral, cuesta incorporar de manera uniforme y completa la información referida a las instituciones financieras, cuyo seguimiento realiza un Ministerio ajeno. Que se carezca de una estrategia meditada que integre al conjunto de los actores responsables y que defina líneas de acción y organismos por los

que apuesta España en su acción multilateral constituye un factor de debilidad de la cooperación española que debiera subsanarse, si quiere amplificar su presencia e influencia en el espacio internacional.

## 10.2.- Propuestas

En orden a mejorar la capacidad de acción multilateral de España en relación con la agenda de desarrollo y para propiciar una acción más coordinada y estratégica, se sugieren las siguientes cinco propuestas de reforma:

- En primer lugar, dado el papel crucial que tienen las instituciones financieras de desarrollo en la acción de cooperación internacional, se entiende que sería deseable que hubiese una mayor colaboración entre los ministerios de Asuntos Económicos y de Asuntos Exteriores en las tareas de representación y seguimiento por parte de España de estas instituciones (Banco Mundial y Bancos Regionales y Sub-regionales de Desarrollo, excluido el FMI). Una posible fórmula sería que la representación en esas instituciones fuese compartida por ambos ministerios: una opción sería establecer para ello un turno rotatorio de representación. Esto garantizaría un diálogo más continuado y una acción más concertada entre las unidades responsables en relación con las iniciativas canalizadas hacia estas instituciones.
- En segundo lugar, para favorecer una acción más coherente del conjunto de las unidades de la Administración que tienen competencias en materia de acción multilateral referida a organismos e instituciones que operan en el campo del desarrollo, se propone crear una Dirección General (la Dirección General de Política Multilateral de Desarrollo) que, desde la SECI, cumpla la función de orientar y coordinar la política en este tipo de instituciones (véase capítulo 5). Esa unidad debería trabajar al mismo nivel que la Dirección General que desde el Ministerio de Economía se encarga de similar tarea.
- En tercer lugar, sería bueno estudiar la posibilidad de crear una Comisión Interministerial de Cooperación Multilateral (CICM), que se encargase de dar seguimiento a la acción multilateral del conjunto de la Administración, tratando de buscar iniciativas complementarias y de reforzar la acción en aquellos ámbitos que se consideren estratégicos. Esa Comisión Interministerial podría estar presidida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, siendo la encargada de dar seguimiento a la Estrategia de Acción Multilateral (véase párrafo siguiente). La CICM se podría reunir dos veces al año.
- Finalmente, acorde con lo señalado en el punto anterior, es importante que España defina una Estrategia de Acción Multilateral que, si bien integre la acción de desarrollo, tenga un alcance mayor, para permitir un enfoque global de la presencia de España en el exterior y una adecuada justificación de los ámbitos que se quieren definir como estratégicos. La Secretaría de Estado para la España Global debe ser una instancia implicada también en el proceso de elaboración de esa Estrategia.

## CAPÍTULO 11: RECURSOS HUMANOS SUFICIENTES Y DE CALIDAD

### 11.1.- 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 cabría decir que el sistema ha padecido tradicionalmente cuatro deficiencias que debieran ser corregidas. A saber: i) no son claros los criterios de selección del personal directivo de las instituciones; ii) es limitada la dotación de personal técnico con el que aquellas operan; iii) es inadecuada y restrictiva la regulación de las contrataciones; y iv) se carece de una política eficaz de retención y promoción del talento. La suma de estos cuatro problemas ha convertido a las carencias en la dotación de recursos humanos en una de las causas centrales de la debilidad de las instituciones implicadas. Es obligado, por tanto, que la propuesta de reforma del sistema dedique un capítulo a este aspecto. 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 gestoras del sistema público de cooperación; 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. Como es esperable, en estos casos, la eventual carencia de experiencia y conocimientos en materia de gestión de la cooperación del personal directo termina por repercutir sobre la calidad de las decisiones y de los procedimientos de gestión de las instituciones implicadas.

Un segundo problema tiene que ver con la *limitada dotación de personal técnico* que ha caracterizado tradicionalmente al sistema español de cooperación al desarrollo. 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 las instituciones de cooperación. Esto ha venido afectando tanto a la AECID como a la DGPOLDES, que se han visto obligadas en el pasado a recurrir a contratación intermediada para dotarse del personal que requerían para tareas estructurales de las respectivas instituciones. 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 (véase capítulo 6). 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, muy alejada de las necesidades de una nueva AECID que quiera operar con eficiencia como centro gestor de la cooperación técnica.

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.

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.
- 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.

## 11.2.- Propuestas

Como se ha señalado, en torno a los recursos humanos gira una de las debilidades más centrales del sistema español de cooperación. 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, relacionados con el adecuado uso de instrumentos especializados, el diseño de intervenciones complejas, la gestión de recursos humanos y financieros en entornos exigentes o la adecuada comprensión de las especificidades asociadas a la intervención social en países pobres y con instituciones frágiles. Todo ello demanda que los cuadros directivos de las instituciones gestoras 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*

Tanto la AECID como la DGPOLDE están claramente infradotadas de personal técnico, si se quiere que ambas instituciones cumplan sus objetivos de una manera solvente. Este hecho afecta a muchos otros ámbitos de la Administración, pero en el caso de las instituciones del sistema de cooperación el problema se manifiesta agigantado. La RPT de la AECID fue definida en 2008, cuando era otro el tipo de cooperación que se

practicaba. Es necesario, por tanto, proceder en ambos casos a una redefinición de la relación de puestos de trabajo, al objeto de que se disponga del personal técnico apropiado. El problema no es solo la cantidad, sino también la adecuada definición del perfil de competencias que se requieren para cada uno de los puestos, que no siempre están adecuadamente definidas.

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

El sistema de cooperación debe poner fin a la sangría de recursos técnicos que padece como consecuencia de los inadecuados regímenes de contratación de su personal laboral en el exterior. Debieran hacerse, en primer lugar, 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).

De forma adicional, es importante aprovechar esa modificación legislativa para asegurar que pueda haber movilidad del personal contratado entre la sede y el terreno. Tanto la definición de los contratos en sede como las de los responsables de programa deben contemplar esta posibilidad, siempre que las necesidades funcionales de la organización lo posibiliten. Esto se podría extender también al personal adscrito a las dos direcciones generales que se sugiere sean parte de la nueva SECI.

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.

## CAPÍTULO 12: MARCOS REGULATORIOS DE LAS OPERACIONES

### 12.1.- 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. Cuatro 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*, 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.

Como es sabido, la norma aludida obliga a que la institución receptora de una subvención, no solo reintegre el gasto no ejecutado, sino también abone los intereses implícitos asociados a ese remanente a lo largo del período de ejecución de la actividad. Para las instituciones internacionales ejecutoras de la cooperación, una donación en ningún caso comporta el pago de intereses, por lo que, si bien pueden aceptar el requerimiento de devolución de los recursos no ejecutados, no están dispuestas al pago de interés alguno; en algunos casos, incluso, esos pagos contravienen la legislación nacional o las normas específicas que regulan la actividad de las organizaciones afectadas. La situación se agrava porque las reclamaciones se refieren, en muchos casos, a proyectos ejecutados en el pasado y por el hecho de que esas instituciones quedan invalidadas para la recepción de nuevas subvenciones mientras no se cierre el expediente previo. La consecuencia es la situación caótica en la que se encuentra la AECID.

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 excesivamente limitado 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 unen otros dos adicionales. El primero es la inadecuación de la ley de FONPRODE, a la que ya se ha aludido (véase capítulo 8); el segundo, al hecho de que una parte de la cooperación se está haciendo en la actualidad a través de procedimientos y modalidades que no tienen respaldo en la ley de Cooperación de 1998. Digamos que la cooperación se ha hecho más compleja, haciendo crecientemente obsoleto el marco normativo que se definió hace dos décadas.

## **12.2.- Propuestas**

Una buena parte de las respuestas 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. Querer 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 está CDTI, eximida de sujetar sus desembolsos a la Ley General de Subvenciones.

Se opte por una u otra senda, es importante que el camino se emprenda con celeridad. Una vía podría ser incorporar los cambios normativos como disposición adicional a la Ley General Presupuestaria del año en curso. 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.

De forma adicional, a lo largo de la legislatura es conveniente que se revisen otros marcos jurídicos que afectan al buen desempeño del sistema de cooperación. Se quisiera llamar la atención aquí sobre tres ámbitos. En primer lugar, aquellas normativas que regulan la actividad de profesionales y de otras personas cuya actividad se vincula a la cooperación, procediendo a una revisión del Estatuto del Cooperante o del nuevo Reglamento de la Ley del Voluntariado. En segundo lugar, es importante modificar la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al objeto de restaurar la capacidad que estas instituciones tradicionalmente han tenido para implicarse en acciones de hermanamiento y de cooperación internacional para el desarrollo, de acuerdo con la expresión de voluntad de sus respectivas poblaciones. Y, en tercer lugar, es necesario avanzar en normas encaminadas a mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo o el despliegue del próximo Plan de Derechos Humanos y Empresas que tiene que aprobarse este año, tras la evaluación del anterior.

Este proceso de reforma del sistema y de actualización normativa debe culminar en una nueva *ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, que consolide la nueva arquitectura institucional que se deriva de la reforma, delimite las competencias de las instituciones y los órganos existentes y defina el marco normativo adaptado para una gestión eficiente de los fondos.

## CAPÍTULO 13: MEDIDAS URGENTES

En los capítulos previos se han apuntado reformas de variado calado que afectan a diversos ámbitos de la arquitectura institucional, el diseño operativo y los marcos regulatorios del sistema español de cooperación para el desarrollo. Muchas de esas medidas requieren ser estudiadas en todas sus implicaciones técnicas y normativas; y necesitarán de un tiempo adicional para ser finalmente ultimadas. Existen, sin embargo, algunas reformas que no pueden demorarse, porque están en el origen del bloqueo que hoy atenaza a algunos instrumentos e instituciones del sistema de cooperación. A enunciar esas medidas se dedica este capítulo. Es necesario, sin embargo, formular dos advertencias previas, para que se entienda debidamente lo que se va a sugerir. En primer lugar, conscientes de la dificultad de arbitrar respuestas reformadoras inmediatas, se ha tratado de ser en este capítulo notablemente selectivo, fijando la atención sobre un grupo reducido de las medidas más perentorias y obligadas. En segundo lugar, se es consciente de que las medidas propuestas no constituyen el escenario al que se quiere acceder, sino pasos obligados (en algunos casos, soluciones subóptimas) para desbloquear el sistema. En la medida en que ya se han ofrecido los argumentos que justifican estas medidas en los capítulos anteriores, aquí solo se hará un enunciado sucinto de su contenido. Se trata de las siguientes seis medidas:

### ***1.- Creación inmediata de un grupo de trabajo para la definición de la reforma de la AECID***

Si se acepta la propuesta que se formula en este documento de avanzar hacia la configuración de la AECID como Entidad Pública con Ley propia, es necesario que se estudien las implicaciones en detalle de esta opción y se definan los contenidos específicos de esa Ley propia que regule la autonomía de la AECID. Si fuese otra la opción adoptada, igualmente sería necesario que se estudiase su implicación y el marco institucional y normativo resultante. Para estudiar estos aspectos, sería necesario conformar un grupo de la Administración con especialistas en diversos campos (en desarrollo, derecho administrativo, diseño de organizaciones, ...), con un mandato preciso para ofrecer en seis meses una propuesta fundamentada. Es importante que ese proceso esté abierto a consultas con los actores del sistema de cooperación.

### ***2.- Proceder a la reforma (o exención) de la Ley General de Subvenciones para las acciones de cooperación al desarrollo promovida por la AECID***

La Ley General de Subvenciones ha conducido a una parálisis en la gestión de expedientes en el seno de la AECID. Para desbloquear esta situación es necesario proceder a una reforma urgente de ese marco normativo para adaptarlo a las condiciones propias de la gestión de la cooperación para el desarrollo. Aquí caben dos posibilidades:

i) una primera es exceptuar a la actividad de la AECID del marco regulatorio que define la ley general de subvenciones, una posibilidad que ya afecta a otras instituciones que operan en el ámbito internacional (como CDTI o COFIDES, por ejemplo); ii) la segunda opción es que se establezca una adaptación de la normativa que contemple las especificidades propias de la gestión de la cooperación para el desarrollo. También en este caso, se podría utilizar una Disposición Adicional de la Ley General Presupuestaria de 2020.

### ***3.- Proceder a una reforma urgente de la ley que regula el funcionamiento de FONPRODE***

Se trata de promover una reforma del marco regulatorio de FONPRODE (la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo y el Real Decreto 845/2011 de 17 de junio que define el Reglamento correspondiente), tratando de ampliar sus posibilidades operativas, adecuar su regulación y reducir la complejidad de los procesos de decisión (eliminando el requisito de las decisiones de Consejo de Ministros, salvo en casos de cuantía importante, aunque fortaleciendo los mecanismos obligados de transparencia). No se trata de alterar ni el propósito de promoción del desarrollo humano que guía las actividades de FONPRODE, ni los estándares sociales, ambientales, de defensa de derechos y de transparencia a los que ese instrumento se ha adscrito, ni los criterios cautelares de sostenibilidad de la deuda en los países en los que se opera. Pero, ha de flexibilizarse el requisito de que toda operación compute en su totalidad como AOD obligadamente (aunque la mayor parte de las operaciones sigan computando como tal), entendiendo que puede haber algunas operaciones con impacto de desarrollo que justifiquen el uso de recursos en condiciones distintas a las propias de la AOD; y, en consonancia, aunque se preserve como propósito internacionalmente convenido la ayuda desligada, debe admitirse que en determinados casos puede estar justificada la implicación de actores españoles en las operaciones (empresas, ONGD, universidades y otros potenciales actores), siempre respetando el criterio de apropiación y liderazgo local del desarrollo. De forma complementaria, es necesario restaurar la posibilidad de utilizar fondos de donación para promover cooperación técnica y estudios de prefactibilidad o viabilidad y de evaluación de las operaciones. Esta adaptación normativa debe hacerse en diálogo con los actores del sistema de cooperación, tratando de buscar el máximo apoyo a la reforma.

### ***4.- Creación de una “comisión de personas sabias” para el estudio de la nueva arquitectura institucional para la gestión de la cooperación financiera***

En el presente documento se defiende transitar hacia una estructura institucional integrada para la gestión de los diversos fondos hoy existentes en materia de cooperación financiera. Se considera, al respecto, la posibilidad de refundar COFIDES, otorgándole un mandato, una gobernanza y un capital adaptado a las nuevas tareas. De igual forma, se consideró la

posibilidad de avanzar en el medio plazo hacia un banco público de desarrollo, partiendo de definir ICO como un grupo empresarial y acogiendo dentro de él a la nueva COFIDES como una subsidiaria. Tanto una como otra opción requieren ser estudiadas en detalle. El gobierno creó en el pasado un grupo interministerial para estudiar este tema, pero sus resultados estuvieron por detrás de lo esperado. Parece necesario, por tanto, desplazar el debate a un grupo menos condicionado por la previa distribución de competencias, de modo que pueda asentar una propuesta en un ejercicio de razón, políticamente viable y técnicamente fundada. En esta comisión debiera incluir profesionales con distintas trayectorias y especializaciones: de desarrollo, finanzas e inversión de impacto, entre otras posibles. Esta comisión debiera brindar su informe al final del presente año.

#### ***5.- Creación de una segunda dirección general en el seno de la SECI***

El presente documento subraya la necesidad de fortalecer el centro político y estratégico del sistema de cooperación, mejorando su capacidad de coordinación del conjunto de los instrumentos e instituciones con competencias en este ámbito. Ese fortalecimiento pasa por la necesaria creación de dos direcciones generales, en el seno de la SECI, dedicada una a los ámbitos propios de la política bilateral y otra a la coordinación y seguimiento de la acción multilateral. Es importante que esa nueva estructura se consolide de forma urgente, para posibilitar poner en tensión al conjunto del sistema de cooperación y para fortalecer su dirección estratégica y dotarlo de una lógica agregada de sistema.

#### ***6.- Definir una “hoja de ruta” del proceso de reformas del sistema de cooperación que sea presentada al Congreso, al Senado, al Consejo de Cooperación y a la Comisión Interterritorial***

Se considera importante que el gobierno defina una “hoja de ruta” con los principales hitos del proceso de reforma del sistema de cooperación que se piensa acometer a lo largo de la presente legislatura y la presente a las Comisiones de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados y del Senado, así como al Consejo de Cooperación y a la Comisión Interterritorial. Aun cuando permaneciesen algunos aspectos de la reforma sin concreción definitiva, se debería adelantar la secuencia temporal que se pretende seguir, las instituciones afectadas y la orientación de las reformas. De igual modo, debiera hacerse en esas instancias un seguimiento periódico de los pasos que avance la reforma.

**ANEXOS**

**Anexo 1. Documento elaborado por Grupo de Trabajo activo en el seno del  
Consejo de Cooperación durante el período 2010-2012**

**CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y HUMANAS DEL SISTEMA OFICIAL  
DE DESARROLLO: INFORME DE TRABAJO**

**(Borrador, 08/02/2011)**

*José Antonio Alonso*

**1.- Justificación**

1. El presente documento pretende orientar el debate sobre “capacidades y recursos humanos en la Cooperación Española” que habrá de tener lugar en el Consejo de Cooperación, inspirando las sesiones de debate y las entrevistas que nutrirán el informe final del grupo de trabajo sobre la materia. Se trata, por tanto, de un borrador interno al Consejo, que pretende relevar algunas de las debilidades en el ámbito señalado del sistema español de Cooperación. Dado el propósito del documento, se rehuyó hacer una fundamentación argumentada de cada uno de los aspectos tratados: más bien se trata de enunciar los problemas para que inspiren el debate y la búsqueda de soluciones. También se renunció a hacer un recuento exhaustivo y equilibrado de logros y debilidades del sistema: es sobre estas últimas sobre las que quiere centrar la atención el documento. Ello no obsta, sin embargo, para que se reconozca lo mucho avanzado en el período. Finalmente, por hacer asumible el trabajo, se ha tratado de limitar el análisis al ámbito propio del sistema oficial de cooperación al desarrollo, centrado en las instituciones de la Administración General del Estado. Se es consciente de que otros ámbitos (como la cooperación descentralizada, la sociedad civil, etc.) requerirían similar diagnóstico: razones prácticas aconsejan iniciar el proceso por el núcleo central en la dirección y gestión de esta pública.

**2.- Marco general**

2. Tradicionalmente, el sistema español de cooperación al desarrollo venía caracterizado por cuatro insuficiencias: i) los limitados recursos que movilizaba; ii) la falta de consolidación e integración de su arquitectura institucional; iii) la baja vocación estratégica de sus políticas; y iv) la limitada dotación de personal experto en su seno. Alguno de estos rasgos encontraban su justificación en la limitada trayectoria de la política de ayuda, que inicia su andadura no antes de 1985; en otros casos, sin embargo, las deficiencias se agravaron con el tiempo, fruto de no haberse adoptado las decisiones adecuadas en los momentos requeridos. Si se hace balance de lo avanzado en estos últimos seis años, habrá

que convenir que se han conseguido progresos manifiestos en dos de los problemas señalados (magnitud de la ayuda y vocación estratégica de sus políticas), pero en los otros dos (consolidación institucional y capacidades técnicas del sistema), pese a haberse logrado avances parciales, se está muy lejos de una situación satisfactoria. Es más, algunas de las carencias se han acentuado como consecuencia del desajuste producido entre el rápido crecimiento de los recursos y mayores compromisos internacionales asociados a esa nueva dimensión de la ayuda y la limitada inversión realizada durante el período en las capacidades institucionales y técnicas del sistema.

3. Por lo que respecta al volumen de ayuda, caracterizaba en el pasado a la cooperación española su limitado compromiso en este campo. Si el esfuerzo en materia de ayuda se pone en relación con el PIB, España ocupaba en la jerarquía del CAD (de la OCDE) una posición manifiestamente por detrás del peso que nuestro país tenía en términos del PIB per cápita. Aun así hubo dos momentos en los que la cooperación española experimentó un salto cuantitativo importante. El primero realizado entre 1988 y 1992 (cuando se pasó de 248 a 1.518 millones de dólares) y el segundo entre 2004 y 2008 (cuando se pasó de 2.437 a 7.477 millones de dólares). En el primer cuatrienio la ayuda se multiplicó por seis, en el segundo por tres. Es común a ambos casos, sin embargo, que el crecimiento de los recursos viniese acompañado de desequilibrios manifiestos en la composición interna de la ayuda. En el primer caso debido al atípico crecimiento de la ayuda reembolsable (a través del protagonismo de los créditos FAD), que llegaron a suponer más del 50% de la AOD; en el segundo por el incremento de la canalización multilateral de la ayuda (que llegó a suponer cerca del 60% de la AOD). Es común a ambos períodos el haber recurrido a vías ágiles de canalización de los recursos como base del crecimiento de la ayuda. Lo que revela las dificultades que para ese proceso plantea la estructura de gestión directa de la ayuda. En todo caso, hoy España ocupa el sexto lugar entre los donantes por la magnitud de sus recursos de ayuda y el undécimo en términos de AOD sobre la RNB. Aunque la actual crisis arroje dudas sobre la evolución futura de los recursos, no cabe duda que España ha logrado situarse en una posición internacional destacada por la dimensión de su compromiso con esta política pública.
4. También han sido notables los avances que se han registrado en los últimos años en materia de definición estratégica de la política de ayuda. A ello ha contribuido la definición de un ciclo de planificación más complejo y exigente, compuesto de diversos documentos: el Plan Director, los Planes Anuales, las Estrategias Sectoriales y los Documentos de País (los DEP y PAE). Un esfuerzo que prosigue con los Acuerdos Marcos de Asociación, en la actualidad en proceso de concreción. No siempre los documentos citados lograron responder de manera atinada a las específicas necesidades de la gestión de la ayuda y, en algunos casos, pecaron de excesiva ambición o de un inconveniente grado de generalidad, pero no cabe duda que supusieron un importante paso para dotar a la cooperación

española de una doctrina más acabada y de un propósito estratégico más consistente. Acaso sea éste uno de los grandes avances registrados en el período más reciente, especialmente si se tiene en cuenta el carácter reactivo, disperso y cambiante que tenía la cooperación española en el período previo. Aun así queda terreno por recorrer para hacer de ese esfuerzo de planificación un insumo plenamente útil a la mejora de las capacidades de definición y gestión de la cooperación española. Un propósito que reclama documentos más selectivos, orientados a la mejora de la gestión y adaptados a las condiciones de la cooperación española.

5. En el ámbito de las capacidades institucionales se han producido en el período algunos avances significativos, pero muy por detrás de los necesarios para garantizar los niveles de calidad y eficacia de la ayuda que serían deseables. Entre los cambios caben reseñar los siguientes:
  - a. La creación de la DGPOLDE, con rango de Dirección General, para acometer los trabajos de planificación y evaluación de la ayuda y participar en las instancias internacionales de carácter técnico a las que pertenece la cooperación española (entre ellas el CAD). Pese a la relevancia de sus tareas, esta Dirección General estuvo desde sus orígenes infradotada de personal experto, teniendo que recurrir a fórmulas anómalas de contratación, que no sólo limitaron el personal disponible, sino también los niveles de cualificación a los que se podía acceder. Ese mismo recurso a fórmulas anómalas de vinculación se demostró insostenible, dando lugar a un reciente vaciamiento de personal y capacidades que compromete en el futuro la capacidad de esa Dirección para afrontar las tareas que le corresponden.
  - b. La transformación de la naturaleza jurídica de la AECI, que pasó a constituirse en Agencia del Estado. Como consecuencia, hubieron de elaborarse unos nuevos Estatutos y un Contrato de Gestión con vigencia de un año. Aunque se trataba de una iniciativa para la que no había precedentes, el juicio que se tiene sobre el grado de adecuación de estos documentos al tipo de Agencia que se demandaba es más bien crítico. Es más, el hecho de que los Estatutos hayan tenido que modificarse hasta por dos veces en su corta vida confirma este juicio. Por lo que se refiere al Contrato de Gestión, su eficacia quedó minada por la combinación de excesivo detallismo en algunas tareas, por una parte, y la falta de referencia estratégica respecto al modelo de Agencia al que se pretendía transitar, por la otra. Este último aspecto –el modelo de Agencia que se desea– ha estado ausente del debate por parte de los inspiradores de la reforma. Por todo ello, existe la opinión entre muchos sectores de que lo más importante de la reforma de la AECID está por hacer. Una tarea necesaria que se ve condicionada por decisiones recientes que afectan la estructura de la AECID –como, por ejemplo, la creación de la Oficina FOMPRODE–, que de algún modo incide sobre la estructura y división de

tareas en el seno de la institución. Pese al limitado alcance de la reforma, ha de reconocerse que se han registrado algunos avances menores, pero prometedores, en el trabajo de la AECID, en muchos casos debido al empeño de técnicos por mejorar los procedimientos de programación y gestión de la institución. En este ámbito quizá quepa reseñar los avances en materia de programación realizados por la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda, el trabajo del grupo de “Eficacia y Calidad de la ayuda” o los esfuerzos por mejorar el sistema de información de la cooperación.

- c. En el período se ha producido también una notable expansión de las actividades de algunas instituciones que, si bien relacionadas con el sistema de cooperación para el desarrollo, no forman parte de la estructura institucional pública de gestión de la ayuda. Es el caso, por ejemplo, de la FIIAPP o de la Fundación Carolina. En ambos casos se produjo en el período un avance notable en su perfil y nivel de actividad, desplegando proyectos e iniciativas en campos de interés. Algunos de estos proyectos tienen relación con las prioridades de la Cooperación Española, pero no siempre queda claro el grado de articulación que existe entre estas instituciones (ambas con una presencia y recursos públicos) y el resto del sistema oficial de cooperación.
  - d. Los niveles de diálogo y coordinación entre los diversos ministerios con competencias en el ámbito de la ayuda internacional ha mejorado notablemente respecto al pasado. Hoy esos ministerios tienen una presencia más activa en los procesos de planificación de la ayuda española y en los órganos colegiados de decisión y consulta (incluido el Consejo de Cooperación). No obstante, persisten dificultades para una más franca colaboración, que parecen derivarse de desconfianzas no superadas y de visiones diferenciadas entre los diversos cuerpos de la Administración. Esta falta de articulación dificulta transitar hacia una política de desarrollo que integre bajo propósitos y esfuerzos compartidos al conjunto de la Administración Pública. El proceso de reforma del FAD es un buen exponente de las dificultades a las que se alude.
6. La otra gran carencia de la cooperación española tiene relación con la limitada dotación de recursos humanos formados y especializados en materia de cooperación para el desarrollo o en las áreas en las que se definen las políticas públicas especializadas. En este campo es también poco lo avanzado en el período. Entre los cambios producidos, cabría señalar los siguientes:
- a. Por lo que se refiere al personal en el exterior, se realizó una convocatoria de 83 plazas de técnicos de programas con la que se pretendía ofrecer una salida laboral a las anómalas condiciones de contratación de parte de los profesionales que, desde antiguo, estaban trabajando en la Cooperación Española. Más allá del juicio que se tenga acerca del procedimiento seguido, conviene señalar que, en buena medida, la iniciativa vino

promovida no tanto por el propósito de ampliar la dotación humana de la AECID, cuanto por normalizar el vínculo laboral de personal que ya estaba trabajando en tareas de la AECID. Más recientemente, en 2010, se convocaron hasta 53 plazas de técnicos de proyectos en el exterior, que vinculan el personal temporalmente a la realización de tareas relacionadas con la Cooperación Española. En este caso el vínculo está asociado a la tarea para la que la persona se contrata.

- b. Por lo que se refiere al personal en sede, se realizó en 2010 un concurso específico de méritos que afectó a 48 puestos, la mayor parte de ellos para consolidar situaciones previas de personal técnico en comisión de servicios. Al tiempo, se cubrieron hasta 55 puestos administrativos (la mayor parte de ellos C1 y C2), de una convocatoria amplia de 90 plazas para apoyo a la gestión. No parece que esta última convocatoria haya estado ajustada a las necesidades de la AECID, cuyas carencias básicas se centran en la limitada dotación de personal experto y no tanto en el de administrativo de apoyo.
- c. Adicionalmente, la nueva estructura de la AECID definida en los Estatutos recogía la presencia de personal directivo con contrato laboral, especialmente en el ámbito de la dirección de la Oficina Humanitaria y en la Dirección de Cooperación Multilateral y Sectorial. Se trataba de un número muy limitado de plazas, que se cubrieron de manera inmediata y con limitado proceso de concurrencia.
- d. En conjunto, la impresión que deriva de estos cambios es ambigua: se ha hecho un esfuerzo por ampliar la plantilla, pero no en los niveles y con los tipos de capacidades que hubieran sido deseables. Por lo demás, los procedimientos de contratación no siempre son los más adecuados para poner en valor los criterios de concurrencia y méritos asociados a las temáticas del desarrollo y a las tareas técnicas asociadas. Este problema, como más adelante se comentará, afecta también al personal directivo de la AECID.

### **3.- Principales carencias en capacidades institucionales y humanas**

- 7. Como se ha señalado, a lo largo de estos años de crecimiento de la ayuda ha habido una asimetría notable entre el ritmo al que se expandieron los recursos y las tareas y compromisos internacionales de la cooperación española y aquél en el que se fortalecieron y articularon las instituciones encargadas de su gestión. Se ha creado, así, una cooperación cada vez más compleja y ambiciosa, que descansa sobre una institucionalidad que arrastra notables carencias y limitaciones en sus capacidades técnicas y humanas. Es este quizá el problema más relevante de la cooperación española en el presente: sin fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y humanas del sistema parece difícil tanto avanzar en los niveles de calidad y eficacia de la ayuda como desempeñar un papel de mayor liderazgo a escala internacional. Los problemas en este ámbito son diversos y se revelan en la

débil articulación de la estructura, en las limitadas capacidades de las instituciones más relevantes y en los procedimientos y estilo de trabajo dominante en ellas. Aunque es imposible aludir a todos los problemas, se mencionarán aquí alguno de los más relevantes, ordenados de acuerdo al nivel en el que se manifiestan.

8. En el *ámbito agregado*, los principales aspectos a considerar y corregir son los siguientes:
  - a. No siempre se ha registrado la coordinación y sintonía que sería deseable entre las tres instancias básicas de dirección del sistema: la SECI, la DGPOLDE y la AECID. Un mayor trabajo compartido entre estas instituciones fortalecería la unidad de mensajes y la capacidad directiva del sistema.
  - b. Aunque los mandatos de estas tres instancias están claramente diferenciados, no siempre la división de tareas parece acorde con esos mandatos; y, en todo caso, hay espacios ambiguos en la distribución de responsabilidades. Esto es especialmente manifiesto en el caso de la cooperación multilateral y multilateral.
  - c. No se ha sido capaz de articular adecuadamente en un esquema integrado común las capacidades y recursos de instituciones –como FIIAPP o la Fundación Carolina- que, aunque autónomas respecto al sistema público de cooperación, mantienen una alta presencia y apoyo de los recursos del Estado.
  - d. Se ha avanzado en la implicación de otros ministerios en los procesos de diseño y concertación de la política de cooperación, pero resta todavía un amplio trecho para lograr que el sistema de cooperación se beneficie de una manera más integral de las capacidades técnicas y de gestión del conjunto de la Administración, transitando hacia una política agregada de desarrollo.
  - e. En esa senda es importante que el sistema de cooperación sepa integrar y articular empresas e instituciones públicas y semipúblicas especializadas en ámbitos de interés para los objetivos de desarrollo, haciéndolas participes del diálogo de generación de la política de cooperación.
  
9. Por lo que se refiere a las tareas de *planificación estratégica*, que descansa en la DGPOLDE, llaman a reflexión los siguientes aspectos:
  - a. Tras el vaciamiento de personal experimentado en el último año, parece necesaria una reflexión acerca de las tareas atribuidas a esa Dirección y de las necesidades de equipo (en número y nivel de calificación) para permitir que esta unidad desempeñe las tareas de inteligencia estratégica y de evaluación que se les suponen.
  - b. A lo largo de estos últimos años se ha hecho un esfuerzo notable en el ámbito de la planificación, pero ha sido muy limitada la atención prestada a la evaluación. Ese desajuste tiene sus repercusiones no sólo sobre la capacidad de rendición de cuentas de la cooperación española, sino

también sobre el diseño y planificación de sus acciones, que no puede descansar sobre un adecuado proceso de aprendizaje. Es llamativo que España financie en el Banco Mundial un Fondo, generosamente dotado, para avanzar en el campo de la evaluación con procedimientos novedosos (metodologías aleatorias) y, sin embargo, sean tan escasos los recursos para alentar la evaluación de sus propias acciones.

- c. Existe un desajuste entre la dotación de recursos humanos cualificados de la DGPOLDE y la presencia que ésta tiene, en representación de la Cooperación Española, en instancias internacionales que requieren cierto nivel técnico. Este desajuste ha limitado la capacidad propositiva y de interlocución de España en estos foros. Por lo demás, no siempre esa presencia ha revertido al conjunto del sistema, a través de informes de posición o de relatorías de los debates y acuerdos adoptados.
- d. Existen ámbitos que la Cooperación Española considera prioritarios para los que la DGPOLDE carece de personal experto de nivel suficiente como para desempeñar las tareas de interlocución y diseño estratégico que se le suponen a esa unidad. No parece una situación sostenible: o bien se limitan las prioridades a aquellas en donde existen capacidades técnicas para su dirección, o bien se acomoda la relación de personal a las prioridades que se quieren desplegar, o bien, finalmente, se establece una más permanente y fluida capacidad de asistencia externa para compensar las carencias propias. Ninguna de estas vías parece haberse empleado.
- e. Como consecuencia de su presencia en instancias internacionales, la DGPOLDE ha venido asumiendo una tarea que es discutible que deba estar entre sus competencias: el seguimiento de los Fondos Globales y de parte de las operaciones de cooperación multilateral. Más allá del apoyo a la definición de los contenidos estratégicos del acuerdo, pareciera que esta actividad debiera descansar en la AECID como entidad encargada de la gestión de la ayuda.
- f. Aunque se mejoró de forma notable en los últimos tiempos, ha habido una relativa desconexión entre el trabajo de la DGPOLDE y el propio de la AECID. Esta desconexión se alimentó en ocasiones de mutuos reproches, en un caso por la falta de realismo en la definición de estrategias (DGPOLDE), en otros por las resistencias al cambio y la modernización de agendas y procedimientos (AECID). Esta desconexión generó costes para todos: para la DGPOLDE, porque dificultó que las tareas de planificación se nutrieran de la experiencia y criterios derivados de la gestión; y para AECID porque dificultó que los gestores encontrasen en la planificación orientaciones claras para la mejora de políticas y procedimientos.
- g. Por último, dada la tarea de dirección estratégica que se le encomienda a la DGPOLDE, sería razonable suponer que sus decisiones se fundasen en toda una base de estudios y de análisis proporcionada por centros de investigación especializados. En los primeros años de la pasada legislatura

hubo algunos convenios que perseguían ese propósito. En la presente legislatura, sin embargo, ese tipo de acuerdos dejaron de existir; y pese que la investigación para el desarrollo se considera un ámbito estratégico de la Cooperación Española, no existen relaciones continuadas de trabajo entre la DGPOLDE y los centros de estudio. Todo ello va en detrimento no sólo del sector de la investigación, sino también del fundamento analítico de las opciones de política que la Cooperación Española asume.

10. Por lo que se refiere al ámbito más directamente relacionado con la *gestión de la ayuda*, que descansa en la AECID, los problemas básicos a destacar son:
- a. Desde sus orígenes, la AECID ha tenido una notable carencia de personal experto: abundan los administrativos de diversos niveles, pero es limitada la presencia de técnicos con conocimiento especializado en cooperación. De forma más precisa, son minoría los que tienen formación en ámbitos especializados (educación, salud, gobernabilidad, promoción del sector privado, etc.) en el seno de la AECID. Esta limitación se vuelve más relevante en la medida en que, de forma creciente, la AECID debe desplegar su acción en el ámbito del diálogo sobre políticas y del apoyo programático. Y, además, está en contraste con el carácter crecientemente especializado que debiera tener la AECID.
  - b. A lo largo de buena parte de su trayectoria la AECID ha nutrido una buena parte de su personal directivo con diplomáticos de muy escaso conocimiento de la cooperación, de sus políticas e instrumentos y de los criterios que deben regir las buenas prácticas en este campo. Todo ello ha generado un recurrente desestímulo en el personal técnico de la AECID y ha dificultado que la AECID emprenda un camino consistente de mejora en el contenido técnico de sus tareas. Por lo demás, tampoco los directivos han sido elegidos, en la mayor parte de los casos, teniendo en cuenta su experiencia previa de gestión en organizaciones complejas, con lo que en muchas ocasiones a su limitado conocimiento de la cooperación se unieron sus limitadas dotes directivas y de gestión.
  - c. No es seguro que la estructura orgánica de la AECID sea la más adecuada para que pueda desempeñar sus funciones. Se trata de una combinación de estructura geográfica (dos Direcciones) y de estructura sectorial (dos Direcciones). No obstante: i) es un tanto anómalo que se dedique una Dirección a la actividad cultural, parte de ella ajena a la política de ayuda; y ii) la Dirección Multilateral y Sectorial ha sufrido un vaciamiento de competencias que le hacen difícil que pueda desempeñar su función de otorgar soporte técnico en los campos sectoriales preferentes al resto de la AECID. De forma adicional, cabe cuestionarse la pertinencia de articular la actividad de la AECID a través de dos Direcciones de carácter regional, máxime cuando la heterogeneidad de los países en el seno de esas regiones es notable. Cabría pensar en criterios distintos de los regionales (como los niveles de renta de los países, por ejemplo) como criterio de organización.

La reciente creación de la Oficina del FONPRODE añade un elemento más de confusión en esta estructura, en la medida en que ahonda el vaciamiento de competencias de la Dirección Multilateral y Sectorial e incorpora el criterio instrumental en la estructura orgánica de la AECID.

- d. Más allá de la estructura orgánica, ha caracterizado a la AECID una falta de integración en los procedimientos y criterios de las diversas unidades, particularmente de la dos Direcciones territoriales, que han operado como unidades casi autónomas. Los canales de información entre la sede y el terreno son básicamente unidireccionales, existiendo poca capacidad de transferencia de conocimiento de sentido inverso, a partir del trabajo sobre el terreno, que alimenten la sistematización de experiencias y el aprendizaje colectivo. Y, en fin, existe muy poca capacidad de comunicación horizontal, permitiendo que las experiencias se transfieran entre OTC.
- e. Esa falta de integración puede verse acentuada si se lleva a efecto la definición de la arquitectura institucional de gobierno de ese nuevo mecanismo presupuestario tal como figura en el Reglamento. Como es sabido, en el Reglamento se propone crear una Oficina de FONPRODE, con competencias propositivas (al Comité Ejecutivo, también previsto en el Reglamento) en todos los ámbitos instrumentales a los que la partida FONPRODE alude. Es decir: cooperación multilateral, cooperación multilateral, ayuda programática y ayuda financiera. De desarrollarse este Reglamento sin corrección, habría el riesgo de constituir en el seno de la Agencia una estructura paralela de gestión, reservando para la Oficina FONPRODE los instrumentos mejor dotados y más ágiles y dejando para el resto de la AECID poco más que la ayuda humanitaria y el apoyo a las ONGD. Evitar esa posibilidad pasa por adecuar el Reglamento para asegurar que las propuestas en materia de ayuda programática, multilateral y multilateral emanen de la dinámica de trabajo de la AECID en su conjunto, reservando el ámbito propositivo de la Oficina más centralmente al ámbito de la cooperación financiera.

11. Por lo que se refiere a la *dotación de recursos humanos*, también algunas debilidades que conviene tener presente

- a. No parece que los criterios de mérito y especialización en materia de gestión y cooperación para el desarrollo hayan primado en la selección del personal directivo del sistema. La cooperación para el desarrollo es un campo crecientemente técnico, que requiere un cierto conocimiento especializado, que debiera exigirse a quien se le encomienda una tarea directiva en el interior del sistema. Al tiempo, las tareas directivas debieran estar abiertas al conjunto de los cuerpos de la Administración, primando el mérito y las capacidades en los procesos de selección, sin que esos puestos se consideren patrimonio de ningún cuerpo específico.

- b. No parece que la plantilla que se ha ido conformando en la AECID y en DGPOLDE responda a las necesidades que se derivan de las tareas que se les encomiendan. El problema no es tanto de número, cuanto de niveles de la Administración y cualificaciones especializadas del personal. Sería necesario aprovechar todas las vías que existan de reajuste de la RPT para acomodar la plantilla a las necesidades específicas de las instituciones.
- c. Existe la percepción de que las formas de contratación y entrada de personal técnico debieran estar mejor planteadas, en función de una definición más precisa de los perfiles de los puestos de trabajo, y sometidas a un proceso más abierto de difusión, para garantizar el máximo de concurrencia. Ese proceso no sólo harían más transparentes y eficientes los procesos de selección, sino también animaría a los candidatos a mejorar los niveles de especialización con los que concurren a las plazas.
- d. Dadas las carencias de personal especializado, sería necesario revisar los complementos asociados a los puestos de la trabajo en la AECID, para mejorar su atractivo y permitir que los concursos de traslado incorporen profesionales de creciente capacidad.
- e. Por último, no existen suficientes procesos de mejora de las capacidades humanas en el seno de las instituciones del sistema. Son muy limitados los procesos de formación especializada en materia de cooperación y de desarrollo que se establecen, con carácter regular, en el seno de la AECID; y apenas existen procesos de sistematización de experiencias y de difusión de aprendizaje en el seno de la institución. Tampoco en el seno de la DGPOLDE se percibe el impulso al proceso de capacitación de su personal. El resultado es que ambas instituciones resultan relativamente opacas a los procesos de aprendizaje y capacitación creciente de sus recursos humanos.

#### **4.- Ventanas de oportunidad**

- 12. Es una opinión compartida por muchos sectores de la Cooperación Española que es necesario aprovechar el actual momento, de limitada expansión de los recursos, para tratar de consolidar y fortalecer institucional y técnicamente el sistema español de cooperación para el desarrollo. Ello supone otorgar a este aspecto una prioridad que hasta el momento no ha tenido. Y supone también plantear una estrategia de acción en donde las decisiones vengan inspiradas por un análisis riguroso de las carencias. Es imposible que España pueda asumir el papel que se le quiere otorgar, de cierta presencia protagonista en los foros internacionales de desarrollo, si no invierte en la mejora de la articulación del sistema y en sus capacidades humanas y técnicas.
- 13. Además de la crisis, hay tres elementos adicionales que pueden apuntar a una ventana de oportunidad para reflexionar sobre la arquitectura institucional y las capacidades técnicas y humanas de la AECID. En concreto se trata de:

- a. En primer lugar, la constitución de FONPRODE, el debate de su Reglamento y el inicio de la actividad derivada de las nuevas posibilidades que ese mecanismo presupuestario genera. Como antes se ha señalado, de cómo se conforme y desarrolle ese nuevo mecanismo presupuestario dependerá en buena medida el modelo de cooperación española en el más inmediato futuro.
  - b. Una segunda ventana de oportunidad la proporciona la elaboración del nuevo Contrato de Gestión al que está emplazada la AECID en un plazo breve. El Contrato de Gestión supone una oportunidad para definir las prioridades, mejorar la estructura y trasladar el estilo de trabajo que se quiere implantar en la AECID, a través de compromisos explícitos, sujetos a posterior evaluación. Es pues un momento relevante para revisar las mejoras que se requieren en las capacidades de esta institución.
  - c. Finalmente, los recientes cambios en la DGPOLDE obligan también a que se considere la estructura de esta Dirección y las tareas en las que debe centrar sus esfuerzos. Revisar la división de tareas y la unidad de dirección del sistema puede ser una consecuencia también de ese análisis.
14. En relación con lo sugerido, se sugiere concentrar la atención del grupo de trabajo y, por tanto, también del Informe que en su día emita el Consejo de Cooperación sobre los siguientes tres grandes aspectos:
- a. Arquitectura institucional y capacidades para el diseño y gestión de las intervenciones hechas con cargo al FONPRODE.
  - b. Posibilidades de mejora institucional y de capacidades de gestión de la AECID a través del nuevo Contrato de Gestión.
  - c. Articulación del sistema, división de funciones entre instituciones y fortalecimiento de las capacidades directivas.

## **Anexo 2. Términos de Referencia del Grupo de Trabajo de Capacidades (Aprobados por el Pleno del Consejo de Cooperación en su reunión del 19/12/2019)**

### **Ámbito temporal**

De mayo de 2019 a junio de 2020.

### **Objetivos**

El objetivo de este Grupo de Trabajo es contribuir al debate sobre:

- la nueva visión de la cooperación española, y
- la arquitectura del sistema de cooperación necesaria para implementar esa visión.

Estas contribuciones abordarán:

- El marco normativo del sistema de cooperación.
- El diseño del marco institucional de la cooperación oficial
- El reparto de competencias de los actores.
- El refuerzo de capacidades de los actores.
- La reforma de la AECID<sup>1</sup>.
- La reforma del sistema de cooperación financiera.

### **Criterios para el trabajo del Grupo**

En primer lugar, el debate debe articularse en torno a temas estratégicos del modelo de política de cooperación que se adopte, del diseño del marco institucional encargado de su gestión, de las capacidades técnicas y operativas que las instituciones deben atesorar y de las relaciones a establecer entre los diversos actores.

La Comunicación 2019 se refiere a alguno de estos aspectos cuando habla en su pág. 6 de “Renovar el consenso alrededor de una nueva visión de la cooperación española”, en la necesidad de analizar “los puntos débiles de nuestro sistema de cooperación, del modelo y del ordenamiento legal y plantearse un proyecto de ley que los subsane”.

En general, el Grupo velará por la coherencia entre las competencias y funciones de los actores del sistema, y los recursos necesarios para desarrollarlas. En concreto, considerará:

1. Recursos económicos:
  - Presupuesto – AOD.
  - Otros flujos fuera de la AOD.
2. Orientaciones estratégicas (modelo de cooperación por el que se opta).
3. Diseño y capacidad técnica y operativa de las instituciones implicadas en la gestión.
4. Recursos humanos disponibles y políticas de gestión de conocimiento del sistema.
5. Los Instrumentos para canalizar la participación de los actores<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En junio 2019 se ha presentado una moratoria a la reforma.

<sup>2</sup> Este debate debería contribuir a dar respuesta a la demanda del Examen de Pares de España de 2016 de “diseñar instrumentos idóneos para incluir al sector privado” y del V Plan Director de generar un entorno que incremente el valor añadido de las organizaciones representativas de los agentes sociales.

El Consejo de Cooperación, y en consecuencia este Grupo de Trabajo, debe procurar que su trabajo (en forma de documento de recomendaciones, propuestas o reflexiones consolidadas) tenga **el mayor impacto posible**. Para lograr este impacto, es fundamental que las aportaciones se realicen:

- A los actores competentes, asegurando que las entidades y las personas están oportunamente identificadas, y es posible acceder a ellas.
- En el momento oportuno, que idealmente es cuando los mencionados actores competentes se encuentren en el proceso de consultas, previas a la toma de decisiones (por ejemplo, en el caso de que hubiera una reedición en el Congreso de los Diputados de la “Subcomisión para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo”). Si la aportación del Consejo llega fuera de esa “ventana de oportunidad”, el impacto será menor, o incluso nulo.

### Referencias

- REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ANTE LOS RETOS DEL NUEVO ESCENARIO GLOBAL. UN COMPROMISO RENOVADO PARA UNA AGENDA TRANSFORMADORA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. (SGCID, 2015). Disponible [aquí](#).
- PROPUESTAS PARA EL Vº PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (Consejo de Cooperación, 2017): las nº 4 a 7, 13 y 14. Disponible [aquí](#).
- Informe Reforma del FONPRODE (Consejo de Cooperación, 2015). Disponible [aquí](#).
- Seis preguntas clave ante la reforma de la cooperación española (J.A. Alonso, 2019). Disponible [aquí](#).
- Cooperación: la reforma necesaria (J.A. Alonso, 2018). Disponible [aquí](#).

### Organización del Grupo

El Grupo de Trabajo desarrollará sus funciones de acuerdo con lo siguiente:

- La presidencia del Grupo podrá ser ostentada por cualquiera de los actores que participan en el Consejo. Dicha presidencia será propuesta por los actores participantes en el Grupo, y refrendada por la Presidencia del Consejo.
- Los informes preparados por el Grupo deberán ser validados por la Comisión de Seguimiento, previamente a su elevación al pleno del Consejo.
- En la composición del Grupo se promoverá la participación de los distintos actores representados en el Consejo. En los casos que se considere conveniente, el Consejo podrá invitar a participar a otros actores que no sean miembros del mismo en el Grupo de Trabajo. Estas invitaciones serán aprobadas por el Grupo de Trabajo y deberán realizarse teniendo en cuenta criterios de representatividad.
- Para la realización de sus funciones la Secretaría del Consejo prestará el apoyo necesario para el buen funcionamiento del Grupo de Trabajo.
- La actividad del Grupo se desarrollará conforme a un Plan de Trabajo anual, que deberá ser elaborado por el Grupo antes del final de cada ejercicio, y presentado a la Comisión de Seguimiento para su aprobación.

### Anexo 3. Integrantes del Grupo de Trabajo de Capacidades

#### Equipo Operativo

- **Presidencia:** José Antonio Alonso. Experto del Consejo de Cooperación. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid
- **Vocales:**
  - Alcalde, Ana Rosa. Coordinadora de ONGDs. Directora de Alianza por la Solidaridad.
  - Atienza, Jaime. Coordinadora de ONGDs. Responsable de financiación al desarrollo de Oxfam Intermón.
  - Fuentenebro, Félix. Coordinadora de ONGDs. Director de la Federación de Asociaciones de Medicus Mundi España.
  - Gómez Torres, María de los Llanos. CRUE Universidades Españolas. Secretaria del grupo de trabajo de Cooperación de la CRUE
  - Iglesias, Marta Coordinadora de ONGDs. Vocal de Incidencia Política
  - Pámies Gómez-Jordana, Lourdes. CEOE. Responsable de Relaciones Internacionales
  - Schweinfurth, Álvaro. CEOE. Director Adjunto – CEOE Internacional.

El equipo y proceso se han apoyado en la Secretaría del Consejo de Cooperación (Eva del Hoyo Barbolla, Secretaria del Consejo y Subdirectora General de Planificación y Coherencia de Políticas, y María Abad zapatero, Técnico Superior de Cooperación de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del Mº Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación) así como en la Secretaría Técnica del Consejo.

#### Pleno

- **Presidencia:** José Antonio Alonso. Experto del Consejo de Cooperación. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid
- **Vicepresidencia:** Eva del Hoyo Barbolla, Secretaria del Consejo de Cooperación. Subdirectora General de Planificación y Coherencia de Políticas. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Mº Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- **Vocales:**
  - Abad Zapatero, María. Técnico Superior de Cooperación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Mº Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
  - Alcalde, Ana Rosa. Coordinadora de ONGDs. Directora de Alianza por la Solidaridad.
  - Almansa López, Ramón. Coordinadora de ONGDs. Presidente de la Fundación ENTRECULTURAS
  - Atienza, Jaime. Coordinadora de ONGDs. Responsable de financiación al desarrollo de Oxfam Intermón.
  - Bellés Marzà, Natxo. AECID. Jefe Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (UPEC)
  - Fuentenebro, Félix. Coordinadora de ONGDs. Director de la Federación de Asociaciones de Medicus Mundi España.
  - Gallego Angulo, Mercedes. Jefa de Servicio de la Subdirección General de Relaciones Internacionales. Mº Sanidad, Consumo y Bienestar Social
  - García Candela, Fátima. CRUE Universidades Españolas. Técnico de Voluntariado de la Universidad de Alcalá
  - García Paret, Carlos. Coordinadora de ONGDs. Responsable de Incidencia Política.

**UN NUEVO SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO PARA HACER REALIDAD LA AGENDA 2030:  
PROPUESTAS DE REFORMA**

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE CAPACIDADES Y RECURSOS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN – marzo 2020

- Lozano, Carlos. CEPES. Coordinador de Relaciones Internacionales
- Gómez Torres, María de los Llanos. CRUE Universidades Españolas. Secretaria del grupo de trabajo de Cooperación de la CRUE
- Iglesias, Marta. Coordinadora de ONGDs. Vocal de Incidencia Política
- Magaña de Larriva, Lourdes. Consejera Técnica de la Subdirección General de Relaciones Internacionales. M<sup>º</sup> Sanidad, Consumo y Bienestar Social
- Martín, Teresa. AECID. Jefa de la Unidad de Apoyo de la Secretaría General de la AECID
- Matáix Aldeanueva, Carlos. Experto del Consejo de Cooperación. Director del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano – itdUPM.
- Monge Lasierra, Cristina. Experto del Consejo de Cooperación. Asesora ejecutiva - ECODES - Fundación Ecología y Desarrollo
- Ortega Roig, Xavier. CRUE Universidades Españolas. Coordinador Centro de Cooperación para el Desarrollo-Universidad Politécnica de Catalunya
- Ovejero, Félix. CC.OO. Responsable de las Américas y de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Pámies Gómez-Jordana, Lourdes. CEOE. Responsable de Relaciones Internacionales
- Rivera, Elisa. Vocal Asesora en el Gabinete de la Ministra. M<sup>º</sup> Transición Ecológica
- Sanmiguel Abad, Nava. DGPOLDES. M<sup>º</sup> Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- Schweinfurth, Álvaro. CEOE. Director Adjunto – CEOE Internacional.
- Such Devesa, María Jesús. CRUE Universidades Españolas. Presidenta del grupo de trabajo de Cooperación
- Udaondo Gascón, Teresa. Vocal Asesora del Gabinete Técnico del Subsecretario de Ciencia e Innovación
- Velázquez, Susana. Secretaria General de la AECID

#### **Anexo 4: Personas entrevistadas a lo largo del proceso**

- **AECID**
  - Ana María Calvo Sastre. Directora
  - Susana Velázquez. Secretaria General
  - Miguel Alberó. Director de Relaciones Culturales y Científicas
  - Carmen Castiella Ruiz de Velasco. Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe
  - Míriam Ciscar Blat. Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera
  - Cristina Gutiérrez Hernández. Jefa de la Oficina de Ayuda Humanitaria
  - Carmen Jover Gómez-Ferrer. Jefa del Departamento del **Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS)**
  - Fernando Jiménez-Ontiveros Diego. Jefe del Departamento de la **Oficina del FONPRODE** y de Cooperación Financiera.
- **Agencia Andaluza de Cooperación**
  - M<sup>a</sup> Luz Ortega Carpio. Directora
- **Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo**
  - Paul Ortega Etcheverry. Director
- **Ayuntamiento de Barcelona**
  - David Llistar. Director de Serveis de Justícia Global
- **CC.OO.**
  - Félix Ovejero Torres. Secretaría de Internacional y Cooperación
- **Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial - CDTI**
  - Carlos de la Cruz Molina. Director de Evaluación Técnica y Cooperación Tecnológica
- **CEOE Internacional**
  - Marta Blanco. Presidenta
- **CEPES**
  - Carlos Lozano. Coordinador del Área de Relaciones Internacionales
- **COFIDES**
  - José Luis Curbelo. Presidente y Consejero Delegado
- **Consejo Superior de Investigaciones Científicas - CSIC**
  - Elena Domínguez. Vicepresidenta de Relaciones Internacionales
- **Coordinadora ONGD**
  - Nacho Álvarez. Vocal
  - Cristina Linaje. Vocal
  - Marta Iglesias. Vocal
- **CRUE Universidades Españolas**
  - María de los Llanos Gómez Torres. Directora del Área de Cooperación al Desarrollo
- **Generalitat Valenciana**
  - Xelo Angulo Luna. Directora General de Cooperación Internacional al Desarrollo
  - Lourdes Sanchís Domingo. Subdirectora de Cooperación y Solidaridad
- **Ministerio de Industria, Comercio y Turismo**
  - María Paz Ramos Mesa. Directora General de Comercio Internacional e Inversiones
- **FIIAPP**
  - Anna Terrón Cusí. Directora
  - Inmaculada Zamora. Secretaria General

- **Fundación Carolina**
  - José Antonio Sanahuja. Director
- **Gabinete de la Presidencia**
  - Manuel de la Rocha-Vázquez. Director del Departamento de Asuntos Económicos
- **Instituto de Crédito Oficial - ICO**
  - José Carlos García de Quevedo. Presidente
- **Ministerio Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación**
  - Juan Pablo de Laiglesia. Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe
  - Cristina Serrano Leal. Directora General de Relaciones Económicas Internacionales - Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores
  - Gabriel Ferrero de Loma-Osorio. Director General de Políticas de Desarrollo Sostenible
  - Eva del Hoyo, Subdirectora de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
  - Teresa Barba Cornejo, Subdirectora de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
- **Ministerio de Ciencia e Innovación**
  - José Juan Sánchez Serrano. Subdirector General de Internacionalización de la Ciencia y la Innovación
- **Oficina de la Alta Comisionada para la Agenda 2030**
  - Federico Buyolo García. Ex - Director General de la
- **Secretaría de Estado para la Agenda 2030**
  - Sandra Astete. Directora de Gabinete
- **MINECO**
  - Miguel Antonio Tiana Álvarez. Subdirector General de Economía y Financiación Internacional
- **UGT**
  - Antonio López Alonso. Asesor Ejecutivo

## Anexo 5: Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

CONSEJO DE COOPERACIÓN

**Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo**  
relativa al documento  
**"Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030:  
Propuestas de Reforma",**  
elaborado por el Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos

*Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrada el 8 de julio de 2020, vía videoconferencia*

Tras haber recibido y analizado el documento "Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: Propuestas de Reforma", elaborado en el seno del Grupo de Trabajo sobre Capacidades y Recursos, el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo ACUERDA:

- Reconocer que dicho documento responde a los Términos de Referencia que definen el mandato de este Grupo de Trabajo, aprobados por este Pleno el 19 de diciembre de 2019 y, en consecuencia, felicita al Grupo de Trabajo sobre Capacidades y Recursos por su elaboración.
- Señalar que, con independencia del juicio que merezca cada una de sus propuestas, que no representan necesariamente la posición de la Administración y por tanto no comprometen a sus Departamentos Ministeriales y demás órganos, el documento es un esfuerzo valioso de análisis y elaboración de propuestas para la reforma del sistema de cooperación, 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 contenido del 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 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.