

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación  
internacional al desarrollo de calidad**

El futuro del sistema institucional de la Cooperación Española

# El futuro del sistema institucional de la Cooperación Española

Enrique del Olmo García\*

## RESUMEN

Ante la necesidad de un cambio en profundidad de la Cooperación Española, imprescindible para adaptarse a la actual Agenda Internacional de Desarrollo, el autor analiza uno de sus puntos críticos, concretamente su sistema institucional. En este sentido, se centra principalmente en el nodo de conexión de la Cooperación Española, es decir, en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en su reforma imprescindible así como en la necesidad de su profesionalización a fin de optimizar recursos y ser más eficaz. El cambio de Gobierno producido en marzo de 2004 ha significado una ocasión única para este proceso, y prueba de ello es la nueva Ley Reguladora de las Agencias Estatales, que actualmente se encuentra en trámite parlamentario. Esta ley puede ser una oportunidad para lograr una Agencia de Cooperación eficaz y moderna, pero hasta que ello ocurra, se va a vivir un período de transición que no será corto ni fácil.

*Palabras clave: desarrollo, cooperación para el desarrollo, España, instituciones, AECI*

Desde hace ya varios años cualquier diagnóstico de la Cooperación Española identificaba tres puntos críticos de la misma: cantidad, calidad y sistema institucional.

El sistema institucional, o dicho de forma más directa, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), era conclusión común de cualquier documento de un cierto alcance sobre la Cooperación Española que identificaba en las instituciones gestoras de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española uno de los grandes talones de Aquiles de la misma; sería largo y redundante hacer un recorrido por todas las referencias sobre el tema, pero vamos a retener tres:

\*Economista y sociólogo especialista en políticas de desarrollo  
olmoap@arrakis.es

1. Informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1994:

“Otro punto débil de la Administración española responsable de la ayuda son los frecuentes cambios en su personal, tanto en Madrid como en las Oficinas Técnicas, lo cual da lugar a una falta de continuidad en la gestión del programa de ayuda español. Esta situación se debe a que ni la SECIPI ni la AECI están actualmente en condiciones de ofrecer perspectivas profesionales específicas y por tanto emplean principalmente a diplomáticos en los puestos, clave, que a menudo no permanecen el tiempo suficiente para familiarizarse a fondo con los problemas de la cooperación para el desarrollo. Por lo que respecta al empleo de expertos y consultores, la actual legislación laboral española no permite contratos de trabajo temporales por más de tres años, periodo demasiado breve para la ejecución efectiva de proyectos y programas de ayuda”.

El mismo CAD en su informe de 1998 señala:

“En cuanto a la AECI, en la actualidad<sup>1</sup> en proceso de modernización y racionalización (sic), el CAD considera que una flexibilidad mayor en la normativa de gestión financiera y administrativa tendría un impacto favorable en la eficacia de la Agencia en su labor de ejecución del programa de donaciones. La mayor autonomía de la Agencia que forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, permitiría además, un aumento del número de expertos que se precisan para trabajar con eficacia”.

2. El Plan Director de 1999 (non nato) denominado Estrategia para la Cooperación Española, elaborado por un equipo<sup>2</sup> dirigido por Jose Antonio Alonso:

“Respecto al futuro no cabe sino esperar que el papel de la AECI sea crecientemente determinante en la política española de ayuda al desarrollo. No en vano, el crecimiento de los recursos habrá de descansar muy centralmente sobre los componentes de la ayuda bilateral de carácter no reembolsables, cuya gestión recae sobre la AECI. El desarrollo de nuevos instrumentos de ayuda –como el Fondo de Microcrédito–, bajo la competencia también de esta institución<sup>3</sup>, no hace sino confirmar esta previsión. En suma, a la AECI le va a corresponder –sea directa o indirectamente– un mayor protagonismo en la gestión de la ayuda: una ayuda que está llamada a adquirir una dimensión creciente en términos cuantitativos, y niveles de complejidad técnica y de exigencia operativa cada vez más elevados, como corresponde a la progresiva consolidación en España en este campo de la acción pública”.

3. Propuesta para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Intermón-Oxfam, junio de 1999:

“La reforma de la AECI es uno de los grandes retos pendientes de la Cooperación Española. El debate abierto durante la discusión sobre la Ley de Cooperación puso de manifiesto esta necesidad, que se hace especialmente urgente ante la inminente aprobación del primer Plan Director de la cooperación<sup>4</sup>.”

Desde nuestro punto de vista, las limitaciones institucionales y organizativas que sufre hoy la Agencia impiden que ésta juegue de manera adecuada el papel protagonista que le corresponde en la ejecución de las políticas de ayuda al desarrollo”.

Con el cambio de Gobierno producido en marzo de 2004, se aborda por primera vez de forma concluyente la necesidad de la reforma institucional de la Cooperación Española. La Secretaria de Estado de Cooperación Internacional en su primera comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso de Diputados el 21 de octubre de 2004 señaló cuatro ejes de intervención para incrementar la eficacia y el impacto de nuestra cooperación: 1) Mejorar notablemente la planificación; 2) Coordinación con los agentes de la cooperación; 3) Reforma de la AECI; 4) Reforzar la evaluación. En relación con el apartado tercero puso el énfasis en: *“Estamos impulsando una reforma profunda de la AECI. Necesitamos una verdadera agencia de desarrollo internacional, que cuente con la agilidad y flexibilidad necesarias para la ejecución eficaz de la AOD y con la capacidad de desarrollar programas y proyectos útiles y de verdadero impacto (...) Estamos trabajando en una reforma de la AECI que consiga la simplificación y mejora de los procedimientos administrativos de gestión de los recursos y la mejora de los sistemas de reclutamiento de personal, en definitiva una AECI que adecue los sistemas retributivos existentes (...) necesitamos un refuerzo de la AECI para poder gestionar y acometer con garantías los incrementos previstos de AOD y mejorar sustancialmente la calidad de la misma”*.

### **¿Qué debe cambiar?**

Como señalé anteriormente, los cambios en la Cooperación Española, desde el punto de vista institucional, se identifican con la reforma de la AECI. Y eso es esencialmente correcto. Sin el cambio en el órgano que de acuerdo a la Ley de Cooperación Internacional es responsable de gestionar y ejecutar la ayuda, los otros cambios, por muy adecuados que fuesen, perderían parte de su valor si la pieza central de la conexión del sistema siguiese siendo inadecuada. Sin embargo, debemos avanzar bastante más en la percepción global del cambio necesario.

La característica de la Cooperación Española como sistema de agentes es fundamental para poder entender el alcance de los cambios a lograr; por eso es más justo y adecuado señalar que cuando hablamos de los cambios en el sistema institucional de la cooperación, nos estamos refiriendo al conjunto de instituciones y agentes que forman parte de la Cooperación Española que podríamos identificar en las siguientes instituciones:

- Administración del Estado
- Ministerios implicados
- Instituciones específicas: SECI-AECI
- Entes especializados: fundaciones (FIIAP, Carolina, SEACEX, etc.)

- Comunidades autónomas
- Entes locales: municipios, diputaciones, mancomunidades
- Fondos de Solidaridad
- ONGD
- Universidades: institutos y fundaciones especializadas
- Empresas: fundaciones específicas, responsabilidad social corporativa, etc.
- Empresas de la economía social
- Profesionales, expertos y consultoras

A medida que se avanza en los cambios en la Cooperación Española nos encontramos que todas las piezas están sujetas a importantes modificaciones institucionales y, aún más, que casi todas ellas están reflexionando y avanzando en el alcance de estos cambios. Por ejemplo, es especialmente relevante que la Coordinadora de ONGD haya hecho, en su informe sobre el sector de 2004, dos análisis transversales temáticos: la utilización del Código de Conducta de la CONDGE y los instrumentos para la gestión de la calidad en las ONGD; y que posteriormente, con una clara voluntad de profundizar en su propia acción, haya desarrollado un informe sobre la percepción social de las ONGD, el cual tiene importantes enseñanzas no sólo para las organizaciones sino para el conjunto del sistema.

La recuperación de los órganos consultivos del sistema, como son el Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial, ha puesto también sobre el tapete todo el conjunto de carencias y necesidades que deben abordar los diversos agentes de la Cooperación Española. Particularmente, se ha tenido que avanzar en el ámbito de las administraciones territoriales, las empresas, y la relación interministerial.

La Cooperación Española es como un traje al que le han estallado las costuras, y no por el crecimiento de su volumen, sino por la fragmentación de sus actuaciones. Dicha desarticulación viene determinada, en primer lugar, por la falta de una clara política pública de desarrollo adecuadamente inserta en la política exterior. En los últimos diez años, para los sucesivos gobiernos, la cooperación ha sido esencialmente una respuesta a una demanda social bastante ruidosa y con cierto respaldo de la opinión pública. Ante dicha presión, incluso se han firmado compromisos (Pacto de la Solidaridad en 1995, Acuerdos de Monterrey, Objetivos del Milenio, Acuerdos de Barcelona) que luego no se han cumplido año tras año. Ante la falta de una política de Estado de referencia, las administraciones autonómicas y locales han tendido a ocupar un espacio con los limitados instrumentos que han tenido a su alcance; así, nos hemos encontrado con multitud de convocatorias de subvenciones para cooperación a la que concurrían diversas ONGD de acuerdo a sus propios proyectos o políticas, y que al final han hecho inviable cualquier estrategia sobre el terreno por parte del conjunto de la cooperación. Nos hemos encontrado con un sistema centrífugo donde la solidaridad de la sociedad espa-

ñola se ha escapado por las grietas de un sistema roto y sin estrategia, en el cual incluso una de sus riquezas (la pluralidad de agentes) se ha transformado en un factor de ineficacia ante la falta de una política pública coherente y articulada.

Un cambio imprescindible es también el que afecta a los actores individuales, es decir, a los cooperantes; la necesidad de establecer un sistema reglado de derechos y deberes, de protección de nuestros cooperantes en el exterior, de garantías en su retorno, hace que el tan esperado y no concretado Estatuto del Cooperante sea una prioridad del sector, y así está reflejado en el compromiso de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Por ello un enfoque adecuado es el que nos permite ver los cambios del conjunto del sistema, pero entrando también al análisis de las partes.

## ALGUNAS CUESTIONES ESENCIALES

El CAD, en su documento de 19 de enero de 2005 sobre la “gestión de la ayuda: prácticas de los países miembros”, señala diez puntos críticos de la gestión de la ayuda, que nos sirven, y mucho, en relación con la propia cooperación española:

1. Marco jurídico y administrativo apropiado para la cooperación al desarrollo.
2. Sensibilización a la población.
3. Mantener los niveles de financiación y mejorar la previsibilidad de los niveles de ayuda.
4. Adjudicar los fondos de ayuda de manera apropiada entre los multilaterales y los bilaterales.
5. Mejorar la coordinación entre las partes implicadas.
6. Promover la coherencia de políticas.
7. Generar los recursos humanos adecuados a la ayuda al desarrollo.
8. Poner en pie una estructura organizativa adecuada.
9. Asegurar el seguimiento y la evaluación del programa y someterlo a un examen independiente.
10. Promover el partenariado y la descentralización.

De estas diez cuestiones, al menos seis (1, 5, 7, 8, 9 y 10) están directamente vinculadas al sistema institucional, y requieren un tratamiento articulado (como conjunto del sistema) y a la vez específico (respondiendo adecuadamente al problema).

El citado documento del CAD de la OCDE tiene una estructura en la cual, al mismo tiempo que identifica y desarrolla los problemas planteados, muestra las buenas prácticas de los diversos países e intenta extraer lecciones y conclusiones para el con-

junto. Pues bien, España sólo aparece en dos ocasiones como ejemplo de buenas prácticas: en primer lugar, como muestra de una adecuada base legislativa, haciendo referencia a la Ley de Cooperación Internacional (LCI) 23/98 de 7 de julio que fue aprobada por unanimidad en el Congreso de Diputados; y, en segundo lugar, y dentro del apartado de ayuda exterior realizada por instancias infranacionales<sup>5</sup>, resalta la creación de un Comité para Ayuda Humanitaria creado en Valencia por representantes de la Administración local, dos bancos, las ONGD, el Fondo de Solidaridad de la Comunidad Valenciana y la Federación de Municipios. También en este apartado el CAD hace hincapié en el peso de la cooperación realizada por entes descentralizados.

## LA AGENDA DEL CAMBIO: LOS PRIMEROS PASOS

Como cualquier cambio, este no se produce en frío, deteniendo el tiempo para abordar las reformas y transformaciones de estructuras necesarias; al contrario, el contexto nos determina la necesidad imperiosa de realizarlo a la vez que se implantan políticas nuevas y formas diferentes de gestionar las AOD. En nuestro caso se caracteriza por tres cambios de estrategia sustanciales en la política de desarrollo:

1. La Cooperación pasa a ser un elemento sustancial de la política exterior. De ser un añadido marginal, estructurado más para satisfacer la demanda social interna que para cumplir un papel fundamental en nuestra acción internacional, la política de desarrollo se inscribe actualmente como elemento central de la política gubernamental, y no son sólo los compromisos de crecimiento de la AOD y los cambios comprometidos, sino que algunas de las decisiones más significativas y públicas del Gobierno tienen un alto contenido como política de desarrollo: el grupo de lucha contra el hambre junto a Lula, Koffi Annan, Ricardo Lagos y Chirac así como la Alianza de Civilizaciones.

2. El compromiso con la Agenda Internacional de Desarrollo. España en los últimos encuentros internacionales ha pasado de ser una de las fuerzas retardatarias en la implicación económica en la lucha contra el hambre<sup>6</sup> a una de las principales impulsoras del compromiso del primer mundo como se manifestó en la Asamblea General de la ONU en el 2005.

3. La incorporación de los temas de desarrollo en las relaciones bilaterales y en las cumbres regionales, como muestra la nueva orientación del sistema de las cumbres iberoamericanas y la política de vecindad de la Unión Europea con el Magreb. En todo ello, el Gobierno marca la impronta de su compromiso con la Agenda Internacional de Desarrollo.

El cambio de nominación de Ministerio de Exteriores a Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación no ha sido, como muestran los hechos, un simple cambio formal, sino que ha afectado al núcleo de nuestra actividad en las relaciones externas. Junto al giro de la política general nos encontramos con el proceso de reconstrucción del tejido institucional de la cooperación española con pasos ya consolidados:

– La constitución y el trabajo de la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, donde se ha hecho un seguimiento pormenorizado de los avances de la política de cooperación, de sus iniciativas y presupuestos.

– El restablecimiento de los órganos consultivos estipulados por la LCI y el restablecimiento del consenso y el diálogo: el Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial.

- El Consejo de Cooperación ha tenido una participación activa y protagónica en el diseño de la política de cooperación, como así muestra su papel en la elaboración del Plan Director y, de forma especial, con su Dictamen sobre el mismo en el que, desde la posición de compartirlo, ha señalado los puntos de debilidad y las líneas de avance para el futuro.

- La Comisión Interterritorial es un de los ámbitos donde hay que realizar un mayor trabajo para establecer un marco común de colaboración, coordinación y armonización entre las autonomías y los municipios. Se han constituido seis grupos de trabajo que empiezan a poner los mimbres básicos de es trabajo articulado:

Planificación

Evaluación

Sistemas de información

Ayuda humanitaria

Financiación y participación ciudadana

Educación para el desarrollo y sensibilización

Cuanto más inscritos estamos en un marco internacional que plantea la coordinación de donantes y la armonización de procedimientos, nos encontramos con que en nuestro país es imprescindible avanzar internamente en esa política, por lo que no es casual que en la estructura del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006 sea este el tema vertebrador. Campo de trabajo hay para todos; adecuar los nichos de intervención y especialización es una tarea del conjunto de las administraciones públicas, ya que sólo así aprovecharemos a fondo la enorme riqueza que genera el sistema de cooperación descentralizado; el enorme pozo de transferencia que anida en las administraciones locales y autonómicas debe ser utilizado en profundidad, este es posiblemente uno de los retos más importantes que tiene la reforma de la Cooperación Española.

– El fortalecimiento de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) como órgano principal de dirección de la política de cooperación, lo que incluye la separación de las funciones de planificación y evaluación de las de gestión. La creación de la Dirección General de Políticas de Desarrollo, como parte de la Secretaría de Estado, es la respuesta institucional a esta debilidad señalada por el CAD en relación con España.

– El establecimiento de un nuevo marco de relaciones y financiación de las ONGD, que basado en un continuo trabajo conjunto con la CONDGE ha dado en el 2005 sus primeros frutos normativos:

- Orden de Bases 1303/2005 de 27 de abril para la concesión de subvenciones a ONGDE.
- Convocatoria de Proyectos 2005 de 3 de junio de 2005.
- Proceso de calificación de ONGD de 3 de junio de 2005.
- Resolución de calificación de ONGD de 28 de octubre de 2005.
- Convocatoria de Convenios para el Desarrollo, diciembre de 2005.

– La Comisión Tripartita sobre Coherencia de Políticas, conformada por la SECI, junto a la Secretaría de Estado de Economía y la Secretaría de Estado de Comercio, que permitirá una adecuación de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) y de los canjes de deuda por desarrollo a la política de desarrollo marcada por el Gobierno.

## LA REFORMA DE LAS REFORMAS: LA AECI

Ya hemos señalado anteriormente que una auténtica reforma de la cooperación española afecta a la globalidad de los agentes, además de obviamente a los aspectos cuantitativos y de estrategia. Si se quiere un cambio en profundidad como el que requiere el actual reto de la Agenda Internacional no se puede mirar sólo hacia uno de los protagonistas, sino que es imprescindible al menos tres fases: una reflexión crítica sobre todas las partes, su puesta en común y el diseño de la nueva articulación que surja de ese proceso.

Un enfoque global de la cooperación española no puede difuminar el peso y papel de cada una de las partes y de forma especial no puede diluir la imprescindible reforma en profundidad de su nodo de conexión: la AECI.

Sería inacabable el recorrido sobre el papel de la AECI, tanto el que cumple en la actualidad como el que debería cumplir hoy y en un futuro muy cercano. Sin embargo, es bueno retener algunas cuestiones clave:

*De carácter legal:* La AECI es el órgano encargado por la Ley de Cooperación Internacional 23/1998 de 7 de julio de la gestión de la Política de Cooperación para el Desarrollo.

*De volumen de gestión:* El volumen de AOD gestionado por la AECI en perspectiva es del 23,4% (16% actual) respecto a la previsión de crecimiento hasta el 0,5% de la AOD de final de legislatura (lo que supone pasar de 250 millones de euros en el 2004 a algo más de 1.100 millones de euros en el 2008). Este crecimiento afectará a nuestro lugar entre los donantes; esta previsión hará que España pase del grupo de nueve donantes de envergadura media (Italia, Canadá, Suecia, Noruega, Bélgica, Dinamarca, Suiza, Australia), que maneja entre 1,24 y 2,39 mil millones de dólares de AOD, al grupo de los cuatro donantes de gran envergadura (Alemania, Francia, Reino Unido y Países Bajos), que se mueven en el intervalo de 4,06 mil millones de dólares a 7,34 mil millones de dólares.

*De lugar en la cooperación española:* Si algo hace imprescindible la reforma de la AECI, es justamente su lugar como ente coordinador del conjunto del sistema y ello afecta a cualquiera de las esferas en las que nos queramos situar: políticas de desarrollo, estrategias de país, generación de instrumentos, ayuda humanitaria, recursos humanos y técnicos sobre el terreno, sistemas de gestión, justificación administrativa, sensibilización, difusión, etc. Por ello la necesidad de la reforma no parte exclusivamente de los problemas identificados en la misma Agencia, sino del papel que debe cubrir en un futuro mediano en el impulso.

El diagnóstico de la situación de la AECI es un punto de encuentro para casi todos los analistas. De forma sintética vamos a señalar esos puntos clave para abordar su reforma:

En primer lugar, en su inserción administrativa, no se contempla la esencia misma de la actividad de la AECI: intervenir en las políticas de desarrollo. La existencia de leyes de obligado cumplimiento (LOFAGE, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Subvenciones, Ley General Presupuestaria), las cuales no recogen la especificidad de la cooperación al desarrollo, su lugar en la agenda internacional, el carácter del sistema español y su ejecución en países terceros abren un conjunto de disfunciones e ineficacias que atentan a la buena gestión de los fondos públicos y al adecuado destino para el que fueron dotados. La inexistencia de un marco de gestión propio o de salvedades específicas en la legislación general provoca una gestión lenta, burocrática e ineficaz muy alejada de los objetivos globales que marca la Ley de Cooperación Internacional. La existencia de procesos como la fiscalización previa, donde la intervención delegada entra a valorar los contenidos mismos de las acciones de cooperación, ha generado una auténtica especialización de los gestores de la AECI en la búsqueda de soluciones “imaginativas” para poder llevar a cabo las políticas de desarrollo que tienen planteadas. Los procesos de gestión, cuyo proceso final acaba a los meses y años de iniciado (por ejemplo, justificación de subvenciones), lastran con un alto grado de ineficacia (y no por la actuación de los gestores) la ejecución de las políticas de cooperación. La dependencia de otros ministerios (Hacienda y Administraciones Públicas) en las definiciones de plantillas, tipología de puestos y sistemas de personal impide el desarrollo de los componentes específicos que tiene la gestión de la política de desarrollo.

En consecuencia, la estructura profesional de la AECI no está volcada hacia la prestación de servicios técnicos en la cooperación internacional, sino hacia la gestión administrativa de los recursos. Se da así una inversión de la pirámide de conocimiento necesaria para responder a las funciones que se le reclaman por ley; esta es la razón esencial de la necesidad de recurrir a fórmulas mercantiles de contratación ante la rigidez de las laborales admitidas en función pública, y que provoca incluso una errática distribución de los propios recursos humanos. Por ejemplo, un funcionario que haya estado en actividades técnicas en el exterior del carácter que sea (medio ambiente, microcréditos, cultura y desarrollo, etc.) cuando se reincorpora puede ir a funciones administrativas o de logística, ya que no está libre el nivel que le corresponde y el grupo administrativo del que forma parte, y esto para no hablar del volumen de convocatorias de provisión de plazas que no se cubren o se cubren inadecuadamente en cuanto se ajusta el perfil a la cooperación al desarrollo.

En segundo lugar, otro factor importante a tener en cuenta es que la AECI cuenta con una estructura profesional bloqueada, que impide la transferencia de conocimiento interna al dejar a todo el personal en el exterior, como satélites de la estructura central no como parte integral de la misma organización. Así, los profesionales más experimentados en cooperación al desarrollo (en teoría los coordinadores generales de las OTC) no pueden aportar su experiencia a la sede central, ya que el sistema contractual (contratos de Alta Dirección de carácter temporal) les impide aportar a la gestión global de la AECI y les conduce a un proceso de rotación de país en país, hasta que encuentran una nueva posibilidad profesional en otra Agencia de Desarrollo o en otro organismo multilateral. Todo ello conduce a la imposibilidad de establecimiento de una carrera profesional interna.

Y en tercer lugar, cabe destacar un factor de gran importancia: la falta de permeabilidad para incorporar los recursos técnicos generados por 25 años de Cooperación Española. La rigidez de los sistemas de personal de la AECI ha conducido a que profesionales interesados y capaces hayan conducido sus pasos hacia otras instancias: universidades, consultoras, ONGD, administraciones locales y autonómicas, etc.; así, se ha producido en la periferia de la cooperación oficial un amplio grupo de profesionales, absolutamente desaprovechados por una estructura cerrada y no abierta al sector. Pero no sólo es que la AECI no utilice más que marginalmente ese rico caudal de profesionales, sino que, como ya hemos señalado, desperdicia de forma lamentable los que ya tiene, ya sea porque les expulsa del sistema o porque los utiliza inadecuadamente.

La combinación entre el déficit técnico y los procedimientos obsoletos e inadecuados ha producido un conjunto de efectos perversos, como la cosificación del enfoque del marco lógico y la inexistencia de una referencia evaluativa histórica. La tan criticada *projectitis* ha tomado además una característica especial en el caso de la AECI: el Ciclo de Proyecto sólo tiene dos estaciones, la ejecución y la justificación. Se ejecuta para justificar y se justifica para cerrar la intervención; las fases de identificación, formulación, segui-

miento técnico, evaluación y retroalimentación son prácticamente inexistentes o se limitan a un trabajo de gabinete desligado de la intervención sobre el terreno.

## LA NUEVA LEY DE AGENCIAS ESTATALES: UNA OPORTUNIDAD CON PROBLEMAS

Actualmente se encuentra en trámite parlamentario la Ley reguladora de las Agencias Estatales, la cual puede ser el marco en que se inscriba de forma adecuada la creación de una nueva Agencia de Cooperación. El objetivo general que persigue dicha Ley, tal y como refleja su memoria justificativa, es incorporar la Administración General del Estado a una fórmula organizativa dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad para la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados.

En la ley nos encontramos con esa dualidad; por un lado quiere flexibilizar y modernizar, y por otro, regular y ordenar el sector de los organismos públicos y de otros entes, como las sociedades mercantiles y fundaciones públicas. Para ver la dimensión en su totalidad, estamos hablando de 333 organismos y de cerca de 30.000 empleados.

Es una ley con “doble alma”: por un lado introduce figuras como la gestión por objetivos, el contrato de gestión, una cierta flexibilidad presupuestaria, control por auditoría, el papel del personal directivo; y, por otro, establece un sistema de personal dominado por los sistemas de la función pública que encorseta la autonomía. Esta “doble alma” proviene posiblemente por el cruce de dos modelos teóricos: la teoría de la agencia y el análisis de procesos. En la primera, una de las grandes preocupaciones es la vinculación entre el agente (la agencia) y el principal (el responsable político), cuestión que ha dado muchos quebraderos de cabeza en el Reino Unido y en algunas esferas de la Administración española (no así en el caso de la AECI); y en el segundo, el problema es la búsqueda de una adecuada y económica gestión de los recursos al objeto de realizar una política de calidad. Esta dicotomía se refleja a lo largo del articulado, y la preocupación por una mejor gestión de lo público se cruza con la perseverancia en el control de los dos ministerios proponentes: Hacienda y Administraciones Públicas. Esta situación tiene posiblemente el efecto de que los organismos con un régimen especial y flexibilidad presupuestaria y de gestión de personal (Instituto Cervantes, ICEX, Agencia Tributaria, Agencia de Protección de Datos, etc.) no encuentren un gran atractivo en entrar en la ley.

Para la AECI la situación es muy diferente. Su punto de partida y su problemática es tan mala que el paso que propone la Ley de Agencias es un avance importante aunque tenga dos problemas centrales no solucionados en el momento actual: el no

reconocimiento de la especificidad de la cooperación al desarrollo y un sistema de personal que sigue siendo inadecuado para la gestión de la ayuda al desarrollo. Todavía el proceso de tramitación parlamentaria, la elaboración del Estatuto de la Agencia y la Memoria que debe acompañar al mismo son terrenos en los que podemos acercarnos al adecuado diseño para una Agencia de Desarrollo.

La Ley de Agencias es una oportunidad para lograr una Agencia de Desarrollo eficaz y moderna, ya que permitiría poder gestionar sus recursos de una manera más ágil y eficiente, adaptándose a los cambios que se están produciendo en la comunidad internacional de donantes.

### **...y el proceso de transición hacia la nueva Agencia de Desarrollo**

El Plan Director 2005-2008 en su Apartado 8 dedicado a la calidad de la ayuda (y no es casual que esté en este apartado), dedica su epígrafe 1.2 a la reforma de la AECI y profesionalización y señala los aspectos más significativos que deben guiar la reforma:

- Dotar de mayor agilidad a los mecanismos de gestión financiera y administrativa.
- Separar las funciones de planificación y evaluación de las de gestión.
- Equilibrar las visiones sectorial y geográfica en el seno de la AECI.
- Avanzar hacia la descentralización por países fortaleciendo la estructura y capacidad de los órganos de la AECI en el exterior.
- Fortalecer las capacidades de gestión del conocimiento.
- Renovar la estructura de información y comunicación.
- Combinar el enfoque usado en la cooperación por programas y proyectos con el enfoque sectorial.
- Dar prioridad a la formación y capacitación de los gestores.

Vamos a vivir, por lo tanto, un período de transición que no será corto, ni fácil. Sólo la implantación de la nueva Agencia en el marco de la Ley nos llevará todo el año 2006; la adaptación de sistemas y procedimientos varios meses más; y la estructura de personal adecuada a una moderna política de cooperación un proceso aún más largo. Pero lo fundamental es ver si el proceso se abre y las líneas directrices del mismo están claras y se actúa en consecuencia.

En todo el proceso de transformación de la AECI en una nueva agencia que sea el motor de una ayuda al desarrollo de calidad, debemos remarcar algunos aspectos sustanciales que afectan a todo el nuevo proceso de creación y puesta en marcha de la Agencia de Desarrollo:

*1. La ayuda al desarrollo en el centro de la política exterior española.* Como se puede apreciar claramente con sólo repasar los índices de pobreza y desarrollo humano en el

mundo, la lucha contra la pobreza no es una tarea fácil, y la obtención de resultados en el ámbito de la cooperación al desarrollo reviste una complejidad mucho mayor que otras áreas de actividad de la Administración española, que son en las que se piensan cuando se establece la legislación general. Además, las referidas especialidades de la cooperación al desarrollo exigen de la AECI una flexibilidad y agilidad especiales en su gestión para poder adaptarse a una realidad de por sí cambiante y sometida a frecuentes crisis que exigen actuaciones urgentes.

Resulta así evidente que para que la AECI pueda cumplir adecuadamente sus funciones precisa de una organización dotada de una mayor capacidad de decisión sobre los recursos que tiene asignados y un mayor nivel de autonomía en su funcionamiento. Una de las principales limitaciones que actualmente existen en materia de gestión económica y presupuestaria es el criterio de la anualidad que sirve de base a la gestión y a la elaboración de los presupuestos. Los procesos de desarrollo, como ha quedado expresado, se caracterizan por ser largos y complejos, y el ciclo de los programas y proyectos excede con mucho el marco temporal anual. Así, la previsibilidad de la ayuda y el establecimiento de compromisos plurianuales es un requisito para que los países receptores puedan llevar a cabo una adecuada planificación.

2. *Estamos en un momento presupuestario caracterizado por el incremento de la cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo.* El compromiso del Gobierno recogido en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 es duplicar el nivel de la Ayuda Oficial al Desarrollo durante la presente legislatura, para alcanzar el 0,5% del PIB a su término. Tal incremento del volumen de recursos a gestionar exigirá no sólo un importante refuerzo del número y capacidades de los recursos humanos de la AECI, sino que también exigirá un cambio en la cultura organizativa y modelos de gestión de la Agencia que permita una mayor autonomía en la gestión y responsabilización por resultados que se apoye en el cumplimiento de objetivos claros, medibles, evaluables y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio.

3. *Parte central de la gestión se produce en el exterior.* El trabajo de la AECI se desarrolla en 23 países prioritarios, 17 países de atención especial y 14 países preferentes, a los que hay que sumar los países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la Unión Europea que puedan precisar ayuda puntual. A la ya normal dificultad y especialidad de la gestión en el exterior, se suma, en el caso de la AECI, que dichos países se encuentran entre los más pobres del mundo, y sus niveles de desarrollo y déficit de capacidades complican enormemente la gestión.

4. *Nuevos instrumentos de la Agenda Internacional de Desarrollo.* En relación con lo anterior, en los últimos años la comunidad internacional no sólo se ha puesto de acuerdo en los objetivos a alcanzar en el marco de los Objetivos del Milenio, sino que, además, con la finalidad de incrementar la eficacia de la ayuda, se están desarrollando actualmente un conjunto de instrumentos como los SWAPS (Sector Wide Approaches

o enfoques de sector), el apoyo presupuestario, los *pools* o fondos de donantes y otros, cuya principal característica es la importancia atribuida a la participación e implicación de los beneficiarios de la ayuda en su definición y gestión. Todo ello requiere profesionales y conocimientos técnicos especializados, tanto mediante de la formación y especialización de técnicos propios como el recurso a especialistas externos.

5. *Una adecuada relación entre lo geográfico y lo sectorial.* La estructura tradicional de la AECI reproducía de forma casi mimética la de la casa de referencia (Ministerio de Exteriores); era un caso de isomorfismo varias veces señalado como uno de los problemas que aparecen en la generación de las agencias públicas. Así, la estructura dominante son las direcciones geográficas con su red en los países, supeditadas funcionalmente a las embajadas; esta orientación fue profundizada con la Circular del anterior SECIPI, Miguel Ángel Cortés, con la creación de la figura del Consejero de Cooperación (diplomáticos) dentro de la legación del país. Así se abrió un proceso de bicefalia que no facilitó en nada el adecuado desarrollo de la política de cooperación en cada país, y el buen funcionamiento dependió más de factores personales que de los funcionales. Dicha circular ha quedado parcialmente anulada por otra del actual ministro, Miguel Ángel Moratinos, en que plantea la perspectiva lógica de que sean los coordinadores generales de la Cooperación, dependientes de la AECI, los consejeros “de facto” de Cooperación de la Embajada.

En la AECI esta tradición geográfica se ha ido adaptando por la fuerza de los acontecimientos y la aparición de forma empírica de programas e intervenciones de carácter claramente sectorial: medio ambiente (Araucaria y Azahar), Gobernabilidad (reformas del Estado y descentralización), salud (Vita), productivos y tejido económico (Nauta y Microcréditos), patrimonio, etc. A ello intentó responder parcialmente la pequeña reforma del 2001 con la creación de la Subdirección General de Horizontales y Multilaterales, que asumió la financiación de organismos multilaterales no financieros, las subvenciones a ONGD y el Fondo de Concesión de Microcréditos. También en este marco se organizó una pequeña unidad de Ayuda Humanitaria y de Emergencia que tuvo que responder a unas exigencias muy superiores a su capacidad presupuestaria y operativa.

*Mientras el Plan Director estructura sus estrategias de intervención en forma sectorial (véase apartado 3), el instrumento institucional básico que es la AECI no tiene estructura sectorial.* Si exceptuamos el apartado cultural y científico, que contradictoriamente se caracterizaba por la inexistencia de una política de desarrollo vinculada a la cultura, en el resto la estructura única es la geográfica. Había instrumento sin política de desarrollo (la Dirección de Culturales) y en los otros aspectos hay estrategias y políticas sin instrumento (unidades sectoriales); así, nos encontramos ante la inexistencia de unidades de referencia para toda la AECI en temas tan centrales en el Plan Director como género, educación, salud, desarrollo económico, habitabilidad, gobernabilidad, construcción de la paz y derechos humanos, etc.

La combinación adecuada entre los factores geográficos y sectoriales va a ser una de las claves de que la AECI (o como se la denomine después de la reforma) sea una agencia integral con una filosofía unificada, con sistemas y procedimientos integrados y con una capacidad de respuesta mucho mayor a la actual.

Este desajuste afecta incluso a las unidades geográficas por excelencia: las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). Su funcionalidad está excesivamente volcada hacia la ejecución directa de proyectos y programas (esencialmente bilaterales), aspecto que fuerza a la presencia estable de responsables temáticos (lo que debería ser una función más efímera), y no hacia las tareas de más valor añadido y más significativas de la cooperación: los cuatro niveles de la coordinación –gobiernos nacionales (tanto centrales como locales), coordinación de donantes, central de recursos para la cooperación descentralizada, y estrategia compartida con las ONGD–. Esto hoy, con los nuevos Documentos de Estrategia País, se hace aún más evidente.

6. *La coordinación de actores.* Más allá del papel sustancial que cubre la SECI en el impulso de la coordinación de actores a través, especialmente, de los órganos consultivos que diseña la Ley de Cooperación Internacional, hay un campo específico y operativo donde la AECI tiene una gran responsabilidad. La doctrina en materia de cooperación al desarrollo es unánime a la hora de establecer que sólo a través de la actuación coordinada del conjunto de los actores de la misma se pueden obtener resultados tangibles en materia de lucha contra la pobreza. Ya ha quedado expresado el reto que supone para la AECI avanzar en la coordinación y armonización de políticas con el conjunto de los actores de la comunidad de donantes, sin que se pueda olvidar el reto que también supone la coordinación del resto del conjunto de los actores de la cooperación española y muy en especial de las comunidades autónomas y corporaciones locales. La transformación en agencia estatal permitiría, en este sentido, una mejor identificación de la AECI de cara al resto de los actores de la cooperación española, en términos de asumir compromisos y responsabilizarse de obtener resultados.

7. *Aprovechamiento de capacidades.* La lucha contra la pobreza debe ser entendida como una tarea conjunta en la que no sólo se debe intentar aprovechar al máximo el conjunto de posibilidades y capacidades existentes en los países donantes para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del milenio, sino que además debe permitir la participación e incorporación al trabajo de la cooperación de todos aquellos ciudadanos que lo deseen y tengan algo que aportar en dicho proceso. Dicho esquema de funcionamiento sitúa a la AECI y a su marco de actuación en un claro nivel de especialidad frente a otras áreas de actuación administrativa, superando actuales divisiones o dicotomías entre las funciones que pueden ser desempeñadas por uno u otro tipo de personal, flexibilizando dichos criterios.

A la vista de lo anterior, el régimen de los recursos humanos de la AECI debería caracterizarse por lo siguiente:

- Una mayor flexibilidad en la creación de los puestos de trabajo necesarios para el desarrollo de las actividades previstas en un período determinado, tanto en la sede central como en el exterior, cuya forma contractual más adecuada sería la de laboral fijo.
- El modelo de gestión del personal debe contemplar e incluir a todos los recursos humanos de la Agencia, independientemente de su destino en un momento dado (exterior/interior).
- Dignificación de los recursos humanos de la AECI y la actividad profesional de la cooperación, acabando con la precariedad y la subsiguiente alta rotación de los recursos humanos de la AECI.
- Facilitar la movilidad del personal técnico (interior-exterior) para posibilitar el mejor aprovechamiento de las capacidades y de la experiencia de los recursos humanos de la AECI.
- Definición de un sistema de acceso de profesionales a la Agencia mediante convocatoria pública y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.
- Diseño de un sistema ágil de reclutamiento temporal para acciones determinadas en el tiempo sobre la base de las figuras de contratación laboral temporal existentes.
- Establecimiento de un sistema retributivo y de incentivos homogéneo para todo el personal que fijará el Consejo de Administración de acuerdo con el contrato de gestión.
- Una política de formación continua del personal tanto en el exterior como en el interior, que incluya tanto fórmulas presenciales como *e-learning*.

## LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: UN RETO DE TODOS

Hemos señalado desde el principio que, aunque la reforma de la AECI es la piedra de toque del cambio institucional, por el carácter sistémico de la cooperación española, es imprescindible abordar la reforma y los cambios en el conjunto del sistema. Esta reflexión recorre todo el sector y toda la política, se da además con la referencia de una política pública de Estado, consensuada por todos los agentes y por todas las fuerzas políticas. Hoy por hoy la cooperación está fuera de la tensión cotidiana, aunque existan sus roces y contradicciones, que a la vez van a actuar de catalizadores del cambio, o ya lo han hecho, como reflejan los dictámenes del Consejo de Cooperación y de la Comisión de Cooperación del Congreso.

Como me señalaba un compañero con más de 20 años en la AECI: “Hoy existen las dos condiciones para que la reforma no sea una nueva frustración: voluntad política y presupuesto. La oportunidad es única”.

#### Notas

1. Este proceso quedó reducido a una serie de modificaciones del organigrama y de las competencias.
2. Gloria Angulo, Jaime Atienza y Raúl Gallardo.
3. Al final quedó presupuestariamente bajo la gestión de la Secretaría de Estado, pero la ejecución y seguimiento está localizada en la AECI.
4. Dicho Plan Director (2001-2004) aprobado por el Gobierno del PP y con el Consejo de Cooperación roto, obviaba este trascendental tema.
5. El término hace referencia a lo que en España denominamos cooperación descentralizada.
6. Recordar el papel de la delegación española en la cumbre de la UE de Barcelona donde el ministro de exteriores, Josep Piqué, cuestionó el compromiso de la Unión Europea con el 0,31 del PIB para la ayuda.