



DICTAMEN DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL “BORRADOR DE REAL DECRETO SOBRE EL ESTATUTO DE LA AGENCIA ESTATAL AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrado el 29 de julio de 2024

Una vez recibido el Borrador de Real Decreto sobre el Estatuto de la Agencia Estatal “Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, tras analizar y debatir sus contenidos, y de acuerdo con las competencias que le atribuye la Ley 1/2023, de 20 de febrero, y el RD 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo emite el siguiente dictamen:

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.- El Consejo de Cooperación quiere iniciar este dictamen subrayando la importancia que para el futuro más inmediato de la cooperación española tiene acertar con la ambición, alcance y contenidos de la reforma de la AECID que el Real Decreto sobre el Estatuto pretende motivar. Aunque ha de reconocerse que el sistema español de cooperación para el desarrollo es muy plural y descentralizado, con diversos actores públicos y privados operando en su seno, la AECID debe conformarse como el pilar más central y reconocible de ese sistema, un elemento básico de articulación del conjunto para facilitar el despliegue de la política de cooperación, tanto en España como en los países socios. La Ley 1/2023, de 20 de febrero, define la AECID como la institución responsable del “fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global”, aunque advierte que todo ello será sin perjuicio de las competencias propias de las administraciones autonómicas y locales y de las atribuciones asignadas a otros departamentos y organismos especializados. Al tiempo insiste en que la AECID tendrá una función clave como institución coordinadora operativa del sistema, como apoyo al resto de actores del sistema y como generadora de alianzas con otros actores nacionales e internacionales. Por ello, por su papel central en el sistema, no cabe pensar que los objetivos que se propone la nueva Ley 1/2023 se puedan satisfacer si no se procede a una reforma en profundidad de la AECID.

2.- Esta tarea se revela especialmente necesaria si se tienen en cuenta dos elementos de diagnóstico adicionales. En primer lugar, la amplia relación de disfuncionalidades que ha venido acumulando la AECID en el pasado, en parte consecuencia de su inadecuada estructura, su limitada dotación de capacidades y recursos y el inapropiado estilo de trabajo previo, que ha debilitado de manera severa su capacidad operativa y su función directiva en el seno del sistema de cooperación. En segundo lugar, han de tenerse en



cuenta también los cambios que se han producido en la acción de desarrollo a escala internacional, que tienen su inevitable reflejo en los nuevos modelos institucionales que se han implantado a escala internacional para la gestión de la cooperación. Aunque la existencia de agencias de desarrollo no es un fenómeno universal (hay muchos buenos proveedores de cooperación que carecen de agencia especializada), aquellos que la tienen han tratado de orientar esas instituciones hacia una función menos dirigida a la gestión directa de intervenciones y más a la construcción de alianzas y respaldo de iniciativas, actuando como un reactivo y una plataforma para la implicación de un creciente número de actores diversos en la acción de desarrollo. También la AECID está obligada a hacer ese tránsito, al tiempo que fortalece sus capacidades para gestionar una cooperación que pretende ser no sólo presupuestariamente más vigorosa, sino también más rica en sus contenidos y más eficaz en sus logros.

3.- No es la primera vez que se procede a una reforma de la AECID. Más allá de ajustes menores, la última reforma de cierta entidad se produjo en 2007/2008, como consecuencia de la conversión de la institución en Agencia Estatal y de la aprobación de su primer (y hasta ahora único) Contrato de Gestión. Aquella reforma se fundamentó en un diagnóstico incompleto de las deficiencias de la institución y se acometió en un momento (final de la legislatura) y a través de un proceso poco apropiados, lo que impidió que se alcanzasen los cambios que se demandaban. El hecho de que la reforma quedase incompleta produjo una notable frustración entre los actores del sistema de cooperación, alimentada por el contraste de lo conseguido respecto de las expectativas generadas, pero también por la evidencia de que el proceso de expansión de recursos de la ayuda no iba acompañado de otro, igualmente demandado y urgente, de modernización y reforma de la principal institución encargada de su gestión. Ahora que se está a las puertas de un nuevo proceso de reformas, es importante extraer enseñanzas de aquel episodio. En opinión del Consejo, tres conclusiones emergen con especial fuerza. En primer lugar, la necesidad de tener en mente un diagnóstico claro y completo de las limitaciones de la AECID y de sus carencias para responder al modelo y dimensión de la acción de desarrollo que se pretende consolidar. En segundo lugar, la necesidad de mantener la ambición de la reforma en lo que respecta a sus aspectos más nucleares, evitando que esa ambición se diluya en cambios menores, puramente epidérmicos. Y, finalmente, el requerimiento de que el proceso descansa en una voluntad política inequívoca, que alcance no solo al ministerio responsable de la cooperación para el desarrollo, sino que también sea capaz de convocar la complicidad de otros departamentos ministeriales (igualmente implicados en la reforma), del resto de los actores del sistema de cooperación y de la sociedad en su conjunto.

4.- El Consejo de Cooperación no se enfrenta por primera vez en este dictamen a la tarea de expresar su juicio sobre la reforma de la AECID. Con anterioridad, ha trabajado de manera detenida y dialogada en el diagnóstico profundo de la AECID y en la formulación de una colección de propuestas que pudieran inspirar la reforma en profundidad de la institución. Para hacer ese trabajo, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades de



este Consejo mantuvo reuniones y entrevistas con responsables de las diversas áreas de la AECID y de otras unidades de la Administración, al objeto de contar con el juicio de los propios implicados en la gestión. Como resultado, se elaboró un documento (*Refundar la AECID: Una Agencia de Desarrollo para el Siglo XXI*) que mereció el respaldo unánime del conjunto de los actores no gubernamentales y que fue juzgado como de elevado interés y utilidad por el pleno del Consejo de Cooperación. Las valoraciones más precisas que se formulan en el presente dictamen en buena medida son tributarias de las opiniones vertidas en aquel documento, que, por otra parte, según declaraciones de los propios redactores de la propuesta del Real Decreto, ha inspirado algunas de las medidas ya contenidas en el borrador de Real Decreto que ahora se dictamina.

5.- Acorde con ese hecho, el Consejo de Cooperación hace una valoración general positiva de la propuesta de Real Decreto sobre el Estatuto de la Agencia Estatal “Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”: considera que sus planteamientos básicos son acordes con lo que se requiere para que la AECID desempeñe las importantes funciones que Ley 1/2023 le encomiendan. La propuesta viene animada por una visión que el Consejo comparte acerca de lo que la acción internacional de desarrollo demanda, en la actualidad, de una agencia como la AECID, al tiempo que traslada una voluntad de remover aquellos obstáculos que tradicionalmente han cercenado la eficacia de la institución en el pasado y de sentar las bases para que pueda gestionar con eficiencia unas partidas presupuestarias que necesariamente tendrán que experimentar una importante expansión. Este juicio, no obstante, se ve condicionado por la limitada información que el Consejo de Cooperación tiene por el momento acerca del Contrato de Gestión que habrá de suscribirse tras la aprobación del Estatuto. En ese Contrato de Gestión habrán de materializarse muchas de las posibilidades que, en el ámbito de la dotación de recursos financieros y humanos y la definición de objetivos y tareas, se contemplan en el Real Decreto. La importancia del Contrato de Gestión queda marcada por el hecho de que habrá de definir para un marco temporal de cuatro años los compromisos y recursos que se atribuyen a la AECID, determinando de este modo, en buena medida, el futuro más inmediato de la política española de cooperación. En este sentido, el Consejo de Cooperación insta al Gobierno a acelerar el proceso de elaboración de ese Contrato de Gestión y demanda información sobre sus contenidos, para poder contribuir con una opinión formada a la lógica de ese importante documento. Ambos elementos -Estatutos y Contrato de Gestión- deben ser contemplados de forma simultánea para formular un juicio más definitivo sobre la reforma de la AECID. Con ese condicionante en mente, el juicio del borrador de Real Decreto es netamente positivo, como un primer componente obligado de un proceso de reforma que se quiere ambicioso. Ello no obsta para que el Consejo identifique aspectos problemáticos, o juzgados como dudosos, que requerirían acaso una revisión o un estudio más meditado por parte de los responsables de la propuesta. A desarrollar esos aspectos se dedica la siguiente sección de este dictamen.



II.- DESARROLLO DE LA VALORACIÓN

Para más fácil seguimiento, los comentarios precisos que el Consejo de Cooperación quiere trasladar sobre la propuesta de Real Decreto sobre el Estatuto de la AECID se agruparán en torno a seis grandes apartados: i) visión, misión y funciones; ii) gobernanza de la institución; iii) estructura organizativa; iv) recursos y capacidades; v) gestión y relaciones con el ecosistema de cooperación y vi) gestión del conocimiento, estilos de trabajo y cultura organizativa.

i) Visión, misión y funciones de la AECID

6.- El Consejo de Cooperación comparte el diagnóstico que el Preámbulo del borrador de Real Decreto enuncia acerca del delicado momento que vive el mundo, enfrentado a una colección de crisis simultáneas, en un contexto internacional que es, al tiempo, más complejo, interdependiente e inestable, y que da lugar a nuevos desafíos a los que debe enfrentarse la acción internacional de desarrollo. En correspondencia, se requieren nuevas formas de concebir la agenda internacional de desarrollo, que por fuerza ha de ser más comprehensiva y universal, como refleja la Agenda 2030, y nuevas formas, más ambiciosas e integradoras del conjunto de actores sociales, de hacer y gestionar las intervenciones de la cooperación internacional. Si la AECID quiere responder a esas exigencias, deberá aspirar a convertirse, como señala el Preámbulo, en “un actor con influencia global, que construye junto con sus socios un mundo más justo, sostenible y próspero, capaz de responder a sus desafíos, apostando por la excelencia y la innovación, maximizando el impacto de sus acciones y rindiendo cuentas de su actuación a la ciudadanía española y la de sus países socios”. Aunque el diagnóstico sobre la situación internacional es acertado, el Consejo de Cooperación echa de menos que en el Preámbulo no se haga un diagnóstico sintético pero comprehensivo de las fortalezas de la AECID que se quieren preservar y de las debilidades que se pretenden corregir a través de la reforma a la que el nuevo Estatuto pretende servir. Algunas de esas debilidades, como la falta de movilidad sede-terreno del personal o la necesidad de asentar una cultura de cambio e innovación, son expresadas en el Preámbulo, pero muchos otros problemas igualmente importantes no son mencionados. Disponer de un diagnóstico claro y bien fundado de las fortalezas y debilidades de la institución ayudaría a entender mejor los objetivos y las virtualidades de las disposiciones contenidas en la propuesta y desarrolladas en el articulado posterior.

7.- El borrador de Real Decreto delimita de manera bastante completa el objeto y los fines de la AECID. En concreto, señala que es su objeto el “fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la Cooperación Española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos ministeriales, organismos del sector público estatal, comunidades autónomas, corporaciones locales y organismos especializados”. Define de manera



inequívoca la subordinación de la AECID a los objetivos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, expresados en sus respectivos planes directores; y delimita, también de manera clara, los fines genéricos a los que se orienta la institución. En esta última relación convendría, sin embargo, que el fin de la construcción y promoción de la paz, la justicia y la solidaridad, que aparece como uno de los fines que orienta la actividad de la institución, no se asocie de una manera restrictiva con la acción humanitaria (art 2.3): aunque es cierto que desde la acción humanitaria se pueden promover aquellos objetivos, no lo es menos que hacia ellos debe estar enfocado el conjunto de los programas e instrumentos de la cooperación y de la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global (no solo los humanitarios).

8.- Como se ha señalado en la sección de Preliminares, la propuesta de Estatuto para la AECID se produce en un momento de importantes cambios en los sistemas de cooperación, que han afectado al ecosistema de sus instituciones gestoras. Son varios los donantes que han decidido cerrar sus respectivas agencias de desarrollo o fundirlas en el seno de los ministerios competentes (como es el caso, entre otros, de Holanda, Australia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia o Canadá); en otros donantes, sin embargo, se han mantenido las agencias de desarrollo, redefiniendo sus tareas (Suecia, Francia, Japón, Suiza o Noruega podrían ser ejemplos); y, en fin, hay nuevos proveedores de cooperación que han decidido crear una agencia de desarrollo que antes no tenían: esto afecta especialmente a los países de Europa del Este (República Checa o Rusia, por ejemplo) o a los proveedores del Sur Global (Brasil, Chile, China, Egipto o México, entre otros). Hay países que parten de una pluralidad de instituciones especializadas que operan en paralelo a la agencia de desarrollo (Alemania o Estados Unidos responden a este modelo) y en otros casos la estructura está más centralizada en torno a la agencia (como es el caso de Suecia con el protagonismo de Sida o Francia con el correspondiente al AFD Group). La diversidad de casos y situaciones sugiere que no existe un modelo óptimo universal de configuración del sistema de cooperación al que necesariamente deba converger el caso español: los modelos son múltiples y España debe saber elegir el sistema que mejor se acomoda a su dotación de capacidades, a su ecosistema institucional y a su tradición administrativa.

9.- Acorde con lo señalado en el punto anterior, no debe suponerse que es necesariamente mejor concentrar las competencias de gestión de la cooperación en torno a una única institución o mantener una red de instituciones que se especializan cada una de ellas en instrumentos distintos, pero que son debidamente coordinadas. En el caso de España, lo que ha sucedido en el pasado es que se ha conformado un sistema plural, de múltiples instituciones o unidades implicadas en la acción de desarrollo, con un bajo nivel de coordinación entre ellas y una debilidad notable en lo que debiera ser el eje articulador tanto de la dirección estratégica y política (SECI) como de la coordinación operativa: la AECID. Uno de los objetivos que persigue el Estatuto es corregir esta situación, otorgando mayor capacidad a la AECID como coordinador



operativo del conjunto del sistema e integrando bajo su competencia instrumentos diversos, que requieren, a su vez, de competencias y modelos de gestión diferentes. Mientras el propósito de fortalecer la AECID es un objetivo que suscribe el conjunto del Consejo de Cooperación, es igualmente respaldada la idea de que debe fortalecerse la unidad estratégica y política del sistema cuando las responsabilidades de gestión en determinados ámbitos recaigan, como es el caso, en otras instituciones públicas que estén mejor equipadas para ello. De hecho, hay instrumentos y líneas de acción que son ya gestionados por otras instituciones ajenas a la AECID (como la Fundación Carolina o la FIIAPP) o son parte de la responsabilidad de otros departamentos ministeriales (como la gestión de la deuda o la política en las instituciones financieras internacionales). Dicho de otro modo, la cooperación española seguirá haciendo gala de un cierto nivel de dispersión de las competencias; y, como revela el panorama internacional, eso no es en principio negativo, siempre que se fortalezca la división de tareas, la articulación estratégica y la coordinación entre actores. Si se asume el concepto de complementariedad de acción entre las diferentes instituciones, la coordinación y la coherencia de políticas se convierten entonces en tareas fundamentales. Por ello, y aunque no sea materia del Estatuto, es importante que, además de impulsar la capacidad operativa de la AECID, la cooperación española fortalezca aquellos mecanismos que propician la coordinación y coherencia del conjunto del sistema, lo que comporta dotar de mayores capacidades y recursos a la SECI y a las unidades que le dan apoyo (DGPODES). Al tiempo, debe de quedar claro en el Estatuto que una de las funciones de la AECID es contribuir activamente a esas dimensiones requeridas de coordinación y coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, haciendo expresa esa función en el art. 5.

10.- En línea con lo señalado en el punto anterior, el borrador de Real Decreto sobre el Estatuto de la AECID se reafirma el papel de apoyo que esa institución debe brindar a la Secretaria de Estado de la Cooperación Internacional en los procesos de planificación operativa, citándose a continuación “a través de la elaboración de los marcos de asociación y alianzas país, los marcos de asociación estratégica multilateral con organismos internacionales y las estrategias sectoriales y geográficas, y la participación activa en la planificación estratégica de la cooperación española (especialmente el Plan Director y las Comunicaciones Anuales), todo ello en aplicación del Plan Director y bajo la dirección política de dicha Secretaría de Estado”. El planteamiento que realiza este artículo del borrador de Estatuto (art. 5b) es algo diferente a cómo se acoge el tema en los artículos 6 y 31 de la Ley 1/2023, por cuanto parece atribuir a la AECID ciertas responsabilidades de planificación antes atribuidas a la SECI. La ley deslinda las competencias de manera más precisa y encomienda a la AECID, por una parte, el apoyo a la planificación estratégica asumida por la SECI y, por otra, la responsabilidad de establecer su propia programación operativa. El Estatuto debería hacer una formulación más precisa de esta distribución de competencias para alinearse mejor con lo que se establece en el texto de la Ley 1/2023.



11.- Abundando en lo señalado al final del párrafo anterior, el Consejo de Cooperación celebra que la propuesta de Real Decreto señale en diversos momentos la obligación de observancia por parte de la actividad de la AECID del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS). No obstante, y aun reconociendo que las competencias más centrales de seguimiento de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible puedan estar residenciadas en otro lugar de la Administración, considera que por su papel central en el sistema de cooperación, a la AECID le corresponde un papel activo en la promoción de esa política, así como en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales en que esa política descansa, tanto en España como en los países socios, mediante el diálogo de políticas y la actividad sobre el terreno (a través de las OCE). Todo ello justifica que el Estatuto haga alusión más directa a esta responsabilidad, integrándola entre las funciones que el art 5 atribuye a la AECID y trasladando a la estructura orgánica propuesta las funciones derivadas en este campo.

12.- El Consejo de Cooperación comparte de manera plena los principios de actuación que se definen para la AECID en el artículo 7, tanto en su apartado 1 como en su apartado 2. No obstante, en un sistema internacional de cooperación que camina (o debe, al menos, caminar) hacia una progresiva descolonización de la ayuda internacional, el Consejo cree que en el punto referido a la “participación y escucha activa”, contenido en el apartado e) del artículo 7.1, la expresión “por ello, la AECID promoverá el derecho de las comunidades y poblaciones beneficiarias a dar su opinión sobre cuestiones que les afectan” parece una tanto alejada del objetivo que se debería perseguir. No se trata solo de que la población potencialmente beneficiaria emita una opinión, sino de establecer con esas poblaciones una relación de mutuo reconocimiento, de respeto a su identidad y prioridades, a sus saberes y criterios evaluativos del progreso y, en correspondencia, de apoyar que se hagan plenas protagonistas y decisoras de sus procesos de cambio. Un cambio de redacción en este punto parece que podría reflejar mejor ese compromiso por parte de la cooperación española. Más allá de esta corrección, debe recordarse que el objetivo de eliminar la herencia colonialista y balancear las relaciones de poder en los sistemas de cooperación internacional es una de las cuatro prioridades establecidas por la OCDE en su informe sobre cooperación internacional para el desarrollo de 2023. El Consejo de Cooperación considera que la AECID debe sumarse a ese propósito, animando cambios progresivos en los mensajes, formas de trabajo y de relacionamiento de la institución. En consecuencia, y por lo que se refiere a la propuesta de Estatuto, el Consejo propone que el tercer epígrafe del artículo 7.2 del Real Decreto, dedicado a los principios de actuación, concluya con el siguiente añadido final (en cursiva): “... y potenciará su participación en actuaciones conjuntas con otros actores y donantes, combatiendo los legados racistas y coloniales”

13.- Por último, en este apartado el Consejo se felicita por el modo en que el borrador de Estatuto define el “deber de cuidado para todo su personal”, en línea con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 1/2023. Echa de menos, sin embargo, que ese



deber de cuidado no aparezca entre las funciones atribuidas a la Secretaría General, algo que se debería subsanar. E igualmente considera muy acertado que se reitere que en toda su actuación la AECID se verá comprometida por los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley 1/2023, que remite a principios derivados de la agenda de eficacia de la cooperación, como los referidos a la apropiación, alineamiento y armonización; la sostenibilidad económica, social y ambiental; y la orientación a resultados.

ii) Gobernanza de la AECID

14.- Más allá de los cargos unipersonales de la presidencia y dirección, la estructura de gobernanza de la AECID descansa en tres órganos colegiados: el Consejo Rector, la Comisión de Control, dentro del propio Consejo Rector, y el Consejo Asesor. Aunque las funciones y competencias que se atribuyen a la Dirección de la AECID están bien definidas en el borrador de Real Decreto, hay una formulación de los criterios que se tendrán en cuenta en la selección de las personas candidatas a ese puesto que el Consejo quisiera matizar (art. 12). En concreto, se alude a que esa persona debería tener “conocimientos y experiencia en materia de cooperación para el desarrollo sostenible y/o acción humanitaria”. Cree el Consejo que una mejor formulación sería “conocimientos y experiencia en materia de desarrollo sostenible, cooperación internacional o acción humanitaria”. La cooperación es un instrumento de promoción del desarrollo sostenible, debiendo ser este el motivo central de la especialización reclamada.

15.- El borrador de Real Decreto sobre el Estatuto define de manera precisa las funciones y composición del primero de los órganos citados: el Consejo Rector. Además de la presidencia y de la dirección de la AECID, a las que se une -con voz, pero sin voto- la Secretaría General de esa misma institución-, conforman este Consejo una nutrida representación de los diversos departamentos ministeriales con competencias en campos de interés para la acción de desarrollo o para el desempeño de la institución. En esa relación se echa de menos, sin embargo, la presencia de algún representante del Ministerio de Igualdad, dado el importante papel que tiene en la cooperación española los enfoques feministas, y uno del Ministerio responsable del seguimiento de la Agenda 2030 o agendas internacionales de desarrollo sostenible que se acuerden en el futuro, siempre que no coincida con el resto de los ministerios ya integrados. Creemos que ambas ausencias deberían subsanarse.

16.- Adicionalmente, la mayoría de los actores no gubernamentales del Consejo de Cooperación considera que, además de la presencia de los dos representantes de las organizaciones sindicales mayoritarias en la Administración General del Estado, el Consejo Rector debería abrirse a la presencia de al menos dos representantes de los actores sociales que forman parte del sistema de cooperación. Cree el Consejo que, si se quiere transformar a la AECID en una institución abierta a la sociedad, que construye relaciones de confianza con los actores sociales y trabaja con ellos a través de alianzas,



es un paso deseable abrir la estructura de gobernanza de la institución a la presencia de una representación, por mínima que sea, de esos actores. Una forma sencilla de canalizar esa presencia es reconociendo dos vocalías, una a la vicepresidencia cuarta del Consejo Superior de Cooperación, que está nominativamente asignada a una persona representante de la Coordinadora Estatal de ONGD, y otra a la vicepresidencia sexta, que es ocupado por una representación protémpore del resto de los actores sociales del Consejo. De este modo, además de garantizar la apertura del Consejo Rector a la sociedad civil implicada en la acción de desarrollo, se estaría estableciendo un provechoso vínculo entre el Consejo Superior de Cooperación y la AECID. Todo ello con independencia de que se mantenga la potestad que el borrador de Real Decreto atribuye a la Presidencia para invitar, con voz, pero sin voto, a otras personas que se consideren de interés para los temas que vaya a tratar el Consejo Rector en alguna de sus sesiones. Al proceder de este modo no se está sino acercando la AECID a lo que sucede en otras Agencias Estatales (como el CSIC), Entidades Públicas Empresariales (como el ICEX) o, lo que es más importante, agencias internacionales de desarrollo, que incorporan actores no públicos a sus órganos de gobernanza. Hay que recordar, por ejemplo, que en el *Governing Board* de la agencia sueca de desarrollo (SIDA), tomada como institución de referencia para la reforma de la AECID, figuran además de personas vinculadas a la Administración, otras provenientes del mundo académico y una plataforma de trabajo en cooperación; y también la Agencia Francesa de Desarrollo incorpora a actores privados en su compleja estructura de gobierno.

17.- De manera complementaria, para mejorar la transparencia y rendición de cuentas y fortalecer el vínculo entre la AECID y el resto de los actores del sistema de cooperación, el Consejo de Cooperación considera que sería bueno que se institucionalizase una reunión anual de la Comisión Permanente del Consejo Superior de Cooperación en la que, de forma monográfica, la dirección de la AECID expusiese la memoria de actividades de la institución y pudiese escuchar los comentarios y sugerencias de los miembros del Consejo.

18.- El Consejo considera acertada la conformación de una Comisión de Control como la que prevé el borrador de Real Decreto, mayoritariamente conformada por miembros de Consejo Rector sin competencias directas en la gestión de la AECID. No obstante, y en correspondencia con lo que se ha señalado para el Consejo Rector, el Consejo de Cooperación considera que sería deseable que al menos uno de los vocales del Consejo Rector elegido para la Comisión de Control provenga de la representación no gubernamental acogida en el Consejo Rector, eligiéndolo, por tanto, de entre los dos representantes de las organizaciones sindicales y los dos representantes de los actores provenientes de las vicepresidencias 4ª y 6ª del Consejo Superior de Cooperación.

19.- Por último, respecto a este apartado, el Consejo de Cooperación se felicita de que se active el Consejo Asesor, un organismo ya previsto en el actual Estatuto de la AECID pero que nunca llegó a tener vida. El Consejo cree que ese órgano puede ayudar a abrir el horizonte de actividades de la AECID, identificando áreas, estilos de trabajo e



intervenciones novedosas, con una mirada reflexiva, creativa y crítica que, alejada de la gestión diaria, ayude a mantener la tensión innovadora de la institución y la fundamentación analítica de sus políticas con una perspectiva de medio plazo. Para ello es importante, en primer lugar, que la propuesta de Real Decreto explicita las funciones que se atribuyen a este Consejo: nada hay en el articulado actual que sugiera cuáles son sus funciones, más allá de la referencia a su función asesora. En segundo lugar, es necesario que las diez personas que se elijan para las respectivas vocalías lo sean en aplicación de criterios imparciales y objetivamente probados de independencia, experiencia y conocimiento en los campos del desarrollo sostenible, la cooperación internacional para el desarrollo, la acción humanitaria y la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, u otros elementos claves para impulsar una cooperación transformadora, comprometida con los enfoques feministas, la promoción de una cultura de paz, y la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

iii) Estructura organizativa

20.- Al igual que no existe una estructura del sistema de cooperación que resulte universalmente óptima, tampoco existe una estructura organizativa que lo sea para sus agencias de desarrollo, con independencia de las funciones, capacidades y tradición administrativa que tenga cada cual. Así pues, tanto la estructura organizativa que sugiere el borrador de Real Decreto como los comentarios que sobre este aspecto se van a formular en esta sección deben quedar condicionados por ese carácter circunstancial y debatible de la propuesta que en cada caso se defiende. El Consejo de Cooperación comparte con la propuesta de Real Decreto el deseo de situar la relación de direcciones de la AECID en un número acotado (ocho son las definidas en la propuesta) y, lo que es más importante, coincide con el propósito de reequilibrar la estructura organizativa de la institución, otorgando mayor peso a los contenidos sectoriales y estratégicos y de impulso a las alianzas con los actores sociales respecto de los estrictamente geográficos que hasta ahora han dominado la estructura de la institución. La forma en que los redactores han tenido de promover ese reequilibrio, sin embargo, es discutible, por cuanto descansa en la creación de una macrodirección (la titulada como “de Estrategia, Cooperación Sectorial y Multilateral) que acumula competencias en buena parte de lo que constituye la agenda de desarrollo, incluyendo sectores y enfoques transversales, así como diversas modalidades -bilateral y multilateral- de la cooperación. Semeja difícil que se atienda debidamente a cada uno de esos importantes componentes cuando todos ellos se agregan en una única dirección. La acumulación de ámbitos de trabajo en esa dirección genera forzosamente una indeseable y profunda asimetría respecto del alcance, contenidos y competencias del resto de las direcciones propuestas, que resultan mucho más focalizadas. Además, esa acumulación de responsabilidades termina por hacer que los campos específicos de acción de la cooperación (salud, desarrollo económico, educación, etc.), que es el sustrato de la negociación y acuerdo con los distintos actores, se sitúe en niveles muy



subordinados en la estructura jerárquica de la institución. En opinión del Consejo de Cooperación los propósitos de la estructura organizativa deberían ser justamente los contrarios: la búsqueda de un cierto equilibrio entre las direcciones propuestas y hacer visible en esa estructura básica los ámbitos de acción preferentes a los que se encomienda la institución, generando una estructura clara y comprensible para los actores sociales con los que la AECID colabora. De modo adicional, debería buscarse una mayor simetría en la precisión con la que se definen las funciones propias de direcciones y subdirecciones, evitando la descompensación que se observa entre ellas, con formulaciones muy escuetas e insuficientes en ámbitos que se consideran estratégicos para la cooperación española (como educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global o la cooperación feminista, entre otras).

21.- En correspondencia con lo señalado y con las cautelas que impone la ausencia de una estructura que se pueda predicar como modélica, se formularán las siguientes propuestas. No se trata de sugerir una estructura alternativa cerrada, sino de comentar posibles criterios y opciones que permitan realizar una revisión de la propuesta para identificar alguna opción que resulte más satisfactoria. Parte el Consejo de reconocer como muy pertinentes las direcciones asociadas, respectivamente, a la Secretaría General, la Cooperación Financiera y la Acción Humanitaria. Respecto a esta última, sin embargo, juzga que quizá debería revisarse su estructura interna y añadir una nueva subdirección a las dos contempladas, otorgando la relevancia que debieran tener los aspectos relativos a la prevención. Pero, más allá de este aspecto, se coincide con el contenido y orientación de estas tres direcciones.

22.- Tienen más componentes críticos la opinión que le merece el resto de las direcciones y subdirecciones propuestas por el borrador de Real Decreto. A este respecto, se formulan los siguientes comentarios:

- Como ya se ha señalado, el Consejo juzga como poco apropiado crear una macrodirección que integra buena parte de la agenda de desarrollo, mezclando ámbitos sectoriales, enfoques transversales (como el de cooperación feminista) y modalidades de cooperación (como la multilateral). Lo que el Consejo sugiere es fragmentar esa dirección en dos direcciones, de forma que en una se acojan los aspectos relacionados con la inteligencia estratégica, incluido el enfoque feminista y la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, y en otra los aspectos relacionados con los aspectos temáticos del desarrollo, siguiendo como base el triple pilar (económico, social y ambiental) que define Naciones Unidas. Algunos argumentos referidos a este desdoblamiento se formulan también en puntos siguientes.
- En esta línea, considera el Consejo poco aceptable que el enfoque feminista, que por definición debiera ser transversal e inspirar el trabajo del conjunto de la institución, aparezca recluido en una subdirección, mezclado con competencias relacionadas con ámbitos sectoriales, como “desarrollo económico y humano”



(una denominación, por lo demás poco acertada) y la gobernanza. Si no hay posibilidad de una dirección exclusiva para la cooperación feminista, éste debería quedar asociada -como sugirió el Grupo de Recursos y Capacidades- con aquella dirección que tenga a su cargo la dirección estratégica de la institución, para garantizar que el enfoque es transmitido al conjunto de la estrategia de la institución.

- También se considera poco apropiado que aspectos centrales de la agenda (como desarrollo económico y social, incluida la gobernanza) aparezcan integradas en el seno de una única unidad que además tiene rango de subdirección. Revela esa estructura una limitada consideración de estos aspectos, que son centrales a la agenda de desarrollo, al tiempo que ello puede tornar más difícil que los actores del sistema de cooperación (como las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales o las ONGD de salud, por ejemplo) encuentren interlocutores al nivel adecuado en la AECID para desplegar sus propuestas. El Consejo considera que una mejor forma de afrontar este aspecto sería convertir el desarrollo económico y el desarrollo social, infancia, gobernanza y paz en sendas subdirecciones (sobre la sostenibilidad ambiental se hablará más adelante), pertenecientes todas ellas a una dirección orientada de forma exclusiva al desarrollo humano sostenible. El Consejo considera que, aunque no es posible multiplicar las subdirecciones, es importante que haya unidades especializadas en la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, en gobernanza y en la construcción de la paz en la subdirección encargada del desarrollo social.
- Es importante, en opinión del Consejo, que la AECID pueda desplegar también su acción en el ámbito de la UE y del sistema multilateral, como de hecho ya hace. La creación de una subdirección alusiva a esta modalidad de cooperación parece, por tanto, pertinente, pero esa subdirección estaría quizá mejor ubicada en la dirección que se encargue de los aspectos estratégicos de la cooperación, por cuanto es en ese ámbito donde se despliegan buena parte de las implicaciones de la labor de negociación y acuerdo con las instituciones internacionales referidas.
- El Consejo de Cooperación considera poco satisfactoria la respuesta que la estructura organizativa propuesta ofrece a la necesaria relación de colaboración que debe existir entre la AECID y la cooperación subestatal y descentralizada. Dado el papel clave que esta modalidad de cooperación tiene en el sistema español de ayuda internacional, sería necesario que existiese una unidad responsable que siguiese el tema y fuese interlocutor para los actores descentralizados. No es claro que esa unidad deba tener rango de subdirección, pero cualquiera que sea el rango que tenga debería ubicarse bien en la Dirección encargada de la estrategia o bien en la que centra sus funciones en la configuración de alianzas de desarrollo sostenible.



- El gran campo de acción de la cooperación para el desarrollo en el futuro se va a desplegar en el campo ambiental, integrando la acción múltiple que debe impulsarse en el combate contra el cambio climático, la defensa de la biodiversidad y la promoción de la sostenibilidad, en general. La AECID debería reforzar ese campo de su actividad, en el que hasta ahora ha tenido una presencia poco acorde con la relevancia de los desafíos implicados. Ser consecuente con esta consideración obligaría a definir una dirección orientada a acoger todos los aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental. Si esta opción no fuera posible, la sostenibilidad (o transición ecológica) podría mantenerse como subdirección (tal como figura en la propuesta), pero dentro de una dirección orientada a los tres pilares del desarrollo humano (económico, social y ambiental). Por lo demás, parece admisible que esa unidad acoja entre sus competencias las intervenciones en materia de agua y saneamiento, pero no es tan claro que esas competencias se extiendan a la lucha contra el hambre, que es un ámbito que quizá podría tener un mejor encuadre en la subdirección responsable del desarrollo social.
- Parece razonable que exista una dirección que se encargue de la inteligencia estratégica de la institución, incorporando los aspectos relacionados con el seguimiento y la calidad de la cooperación, incluida la gestión del conocimiento, pero en esa misma dirección debería integrarse también todo lo relativo a enfoques transversales que comporten apuestas estratégicas, como el impulso a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, la promoción de una cultura de paz, así como el desarrollo del enfoque del triple nexo. De forma adicional, en esta misma dirección debería ubicarse la subdirección encargada de desarrollar y aplicar el enfoque feminista, la que diseñe y negocie los acuerdos con la UE o las instituciones multilaterales y, en su caso, la que se relacione con la cooperación descentralizada (si es que se opta por darle esa naturaleza), dado que todos esos elementos debieran ser insumos centrales en la definición del propósito estratégico de la institución. Tal como se señaló en el punto 11 de este dictamen, a la AECID le cabe un papel importante en la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, sin menoscabo de las competencias atribuidas en ese campo a la SECI o a otros ministerios: debiera ser esta dirección de inteligencia estratégica la que asumiera la dirección de esa tarea.
- El Consejo de Cooperación entiende y comparte el propósito de los redactores de reflejar en la estructura organizativa la prioridad que se quiere otorgar a aquellos modos de trabajo que comportan la acción cooperativa con actores plurales, a través de redes y alianzas compartidas: a ello responde la creación de la dirección de Alianzas para el Desarrollo Sostenible y la Innovación, una decisión que el Consejo de Cooperación considera acertada. No resulta tan convincente, sin embargo, la estructura interna de esa dirección, especialmente



en el tratamiento que se ofrece a la Innovación. Por la importancia capital que esta última tiene en una acción de desarrollo abierta a la novedad y al cambio, la promoción de la innovación debería ser una subdirección en sí misma, complementaria a la que se refiere a las ONGD y la que remite a las Alianzas.

- El Consejo considera poco apropiado que “la educación para el desarrollo sostenible (debiera añadirse este término en el texto de la propuesta) y la ciudadanía global” aparezca en una subdirección asociada a la innovación, en el marco de la dirección de Alianzas para Desarrollo Sostenible e Innovación. Acorde con su singularidad y con su relevancia como pilar de la acción de desarrollo, sería más apropiado que la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global fuese una subdirección propia, que se añada a la de innovación y a la de alianzas en el marco de la dirección antes mencionada. Alternativamente, esa subdirección podría ser acogida dentro de la dirección que se sugiere de Desarrollo Humano Sostenible, como un ámbito de trabajo paralelo al de la acción internacional de desarrollo. En todo caso, parece necesario fortalecer este ámbito de acción, con un reflejo en la estructura organizativa de la institución.
- El Consejo considera que, en un contexto de necesaria limitación a ocho del número de direcciones de la AECID, podría resultar aceptable concentrar las subdirecciones regionales -todas ellas pertinentes- bajo una única dirección. Eso garantizaría que se respeta la diversidad de condiciones en la que se encuentran los diversos países socios (a través de las subdirecciones) y que, al tiempo, se promueven criterios compartidos en la canalización de los flujos de información y de recursos en todo el ámbito de actuación de la AECID (a través del criterio emanados de una dirección única).
- Por último, y aunque el Consejo comparte el interés en mantener el trabajo de la AECID en los ámbitos culturales y científicos, considera que la actividad que ha desarrollado la AECID en ese campo en el pasado (y la que previsiblemente realice en el futuro) no justifica el mantenimiento de una dirección temática en este campo si el número de direcciones se mantiene en las ocho propuestas. Es más, mantenerla abogaría por promover una indeseable segregación de las dimensiones culturales y científicas respecto a las definidas en el desarrollo humano sostenible (económica, social y ambientales). Tampoco es claro que todas las actividades que se hacen en el seno de esa dirección (promoción cultural, por ejemplo) tengan que ser parte de las competencias de una agencia de desarrollo como la AECID. Por este motivo, se sugiere la supresión de esta dirección y la ubicación de dos subdirecciones, una de cooperación cultural y científica en la dirección de Desarrollo Humano Sostenible y otra subdirección de relaciones científicas y culturales, lectorado, becas y movilidad en la dirección de Alianzas para el Desarrollo Sostenible y la Innovación. En todo caso, el Consejo de Cooperación considera que sería deseable que hubiera un deslinde más claro



entre los ámbitos de trabajo en los ámbitos de la cooperación en materia de ciencia y los relativos a la cooperación cultural. Aunque puedan semejar cercanos, son ámbitos de trabajo diferenciados que debieran tener su traducción en la distribución de responsabilidades en el seno de la AECID.

23.- En este mismo ámbito de la estructura organizativa, el Consejo comparte la relevancia que la propuesta de Real Decreto otorga a las Oficinas de la Cooperación Española (OCE), así como a los Centros de Formación y a los Centros Culturales de España en el exterior. En una acción de desarrollo crecientemente localizada, que pretende impulsar los procesos de empoderamiento de los países socios, el establecimiento de unas relaciones de mutua y horizontal colaboración entre socios y la impugnación de las estructuras verticales de voz y poder tradicionales de la ayuda internacional, disponer de una red de oficinas de la cooperación española sobre el terreno constituye un activo importante que debe ser puesto en valor. Para que ese activo rinda frutos es necesario que a las oficinas se les dote del personal adecuado, pero también que se les brinde la autonomía requerida para que puedan decidir y gestionar, al menos hasta un cierto nivel, de acuerdo con las condiciones específicas de cada país y las demandas que sus actores sociales y su gobierno susciten. En esta línea, el Consejo comparte lo establecido en la propuesta de Real Decreto, de modo que las OCE tengan una dependencia orgánica de las Embajadas y Representaciones Permanentes y tengan una dependencia funcional de la AECID; subordinen su actuación a los principios y prioridades de la cooperación para el desarrollo definidas en el respectivo Plan Director y en otros documentos de programación de la cooperación española, contribuyendo también a mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, a través de su participación en el análisis de impacto de las políticas españolas en los países socios. Al tiempo, subraya el papel que estas oficinas deben tener en las tareas de colaboración con otras representaciones del Estado en el exterior (como las Oficinas Económicas y Comerciales, los Institutos Cervantes o los Centros Culturales); y considera obligado el apoyo que las OCE deben brindar “a los programas y proyectos impulsados por las demás administraciones públicas, incluyendo a la cooperación descentralizada, en materia de información, programación e implementación de sus programas y proyectos”.

24.- Por último, también muestra su acuerdo el Consejo con las funciones que la propuesta de Real Decreto atribuye al Gabinete Técnico. Llama la atención el Consejo que entre esas funciones está la de “planificación y ejecución de las actividades de comunicación, sensibilización y transparencia correspondientes a la Agencia y en apoyo al conjunto del sistema de la cooperación española”. Se trata de una de las debilidades más reconocibles de la AECID en toda su trayectoria. No existe apenas política de comunicación hacia la sociedad, de publicaciones que sean referencias para el conjunto de la cooperación o de soportes en los que se transmitan aprendizajes de una manera continua. La página web de la institución es un ejemplo de disfuncionalidad, donde faltan aquellos contenidos que se relacionan con los criterios y los procesos de decisión.



Y es reconocido que tanto la web como el Boletín Informativo pecan de una mirada excesivamente endogámica y administrativista, dejando poco espacio para la circulación de ideas y la conexión de la AECID con la opinión pública en los aspectos de actualidad referidos a la acción de desarrollo. Todo ello requiere ser cambiado, por lo que resulta importante fortalecer esta función del Gabinete Técnico.

iv) Recursos financieros y humanos

25.- Uno de los objetivos de la reforma de la AECID es construir una institución capaz de gestionar un flujo creciente de recursos, a medida que se expande el presupuesto de ayuda internacional y se alcanza el objetivo comprometido por el Gobierno de dedicar a esa política el 0,7% del PNB, en 2030. Una aproximación tentativa sugiere que, en 2030, la AECID debiera estar en disposición de gestionar alrededor de 4000 millones de euros en AOD, lo cual implica no solo rediseñar la estructura organizativa y el marco que regula la actividad y operativa de la institución, sino también elevar su dotación de capacidades técnicas y de gestión, así como la de los recursos humanos disponibles. Para juzgar si en este capítulo la reforma está bien orientada, sería necesario disponer de la información correspondiente al Contrato de Gestión y la relativa a la Relación de Puestos de Trabajo que finalmente se apruebe. Carentes de esa información, lo único que cabe al Consejo es llamar la atención sobre la relevancia de estos aspectos relacionados con los recursos y la plantilla, si se quiere que la AECID cumpla debidamente con sus cometidos.

26.- En relación con los Recursos Humanos, las debilidades de partida de la AECID se han concentrado fundamentalmente en tres aspectos: i) limitación de los recursos humanos disponibles y desajuste parcial entre las capacidades técnicas de la plantilla y el perfil de los puestos de trabajo a cubrir; ii) limitaciones en el acceso a personal especializado, debido en buena medida a las limitaciones que impone la condición de funcionarios del personal adscrito; y iii) dificultad para construir una carrera profesional en el seno del sistema público de cooperación y de aprovechar las capacidades acumuladas en la experiencia en sede y en terreno. La propuesta de Real Decreto no proporciona información precisa sobre la Relación de Puestos de Trabajo que se atribuirá a la AECID tras la reforma (no es el cometido del Estatuto hacer esa definición), con lo que no se sabe si podrá superar el primero de los problemas mencionados, pero pretende establecer las bases para que se puedan resolver los dos últimos obstáculos.

27.- La propuesta de Real Decreto (en sus artículos 40, 41 y 42) confirma que la plantilla de la AECID estará compuesta por personas funcionarias y personas contratadas laborales: una opción que es obligada dada la naturaleza mixta de la institución, que al tiempo que desempeña una función pública, demanda un personal con un conocimiento experto que, al menos en parte, es ajeno a los saberes de los cuerpos especializados de la Administración. Lo relevante, por tanto, no es que se diga esta doble composición, sino que se reafirme la plena flexibilidad que la AECID debe tener para identificar y



contratar las capacidades técnicas que requiera, a través de procedimiento objetivos de concurrencia y mérito, cualquiera que sea la procedencia (cuerpos de la Administración o personal experto en el mercado) de las personas finalmente seleccionadas. Ha de entenderse que, aun cuando existen funcionarios con competencias especializadas en ámbitos de interés para la acción de desarrollo, cuya ubicación en la AECID es totalmente pertinente, hay otras competencias requeridas para la acción de desarrollo y humanitaria que difícilmente se encontrarán en los cuerpos especializados de la Administración y que obligan a captar a personal experto en el mercado laboral. Ello justifica no solo la plena flexibilidad en la captación de recursos humanos, sino también la posibilidad de movilidad entre puestos de trabajo en el seno de la institución. Conspira contra esos propósitos el hecho de que se afirme que existirán dos tipos de vinculación laboral -funcionarios y laborales- acogidos a regímenes de vinculación laboral diferentes -Estatuto Básico del Empleado Público y Convenio Colectivo-, ya que eso hará más compleja la gestión de recursos humanos y dificultará el tránsito entre puestos de trabajo por parte del personal vinculado. A este respecto, se recuerda que el Grupo de Recursos y Capacidades del Consejo apostó por una plantilla de la AECID compuesta indistintamente por personal funcionario y laboral (salvo en las funciones asociadas a la representación y salvaguarda de los intereses del Estado que deben ser atribuidas a personal funcionario), ambos adscritos a un mismo Convenio Colectivo y sujetos, por tanto, a un régimen laboral único, con figuras diversas en función de las tareas atribuidas. Las personas funcionarias que accediesen a puestos en el seno de la AECID lo serían en régimen de servicios especiales (de acuerdo con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), una situación que en la actual propuesta solo se contempla para los puestos de funcionarios en el exterior. Esta opción permitiría: i) eliminar los problemas de segregación y tratos asimétricos que se producen entre empleados en el seno de la misma institución, incluyendo los que remiten a la evaluación del rendimiento; ii) facilitar el tránsito entre puestos y actividades, siendo de especial relevancia las que se refieren al movimiento entre sede y terreno; y iii) la conformación de una carrera profesional predecible, a quien lo desee, basado en méritos reconocibles para toda la institución.

28.- La propuesta de Real Decreto dedica un artículo a la movilidad del personal entre sede y terreno. Se trata de un objetivo reiteradamente reclamado como requisito para mejorar la capacitación del personal de la AECID e incrementar los conocimientos acumulados por el conjunto de la institución. Para garantizar ese objetivo, la propuesta de Real Decreto remite a lo establecido en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, para el caso de las personas funcionarias; y a lo dispuesto en el convenio colectivo propio de la AECID, para el caso de las personas con contrato laboral. Realmente, es muy dudoso que solo con ese marco normativo de referencia se consiga una fluida movilidad del personal, con pasarelas efectivas entre posiciones y en sede y en terreno. De nuevo, el avance hacia un régimen de único Convenio Colectivo podría ser una vía más eficaz para promover ese objetivo, por lo demás altamente deseable.



29.- Finalmente, por lo que se refiere a este apartado sobre recursos humanos, la propuesta de Real Decreto dedica un artículo (el 45) al personal directivo. Se insiste en este apartado en una fórmula que ya se demostró poco adecuada en la anterior reforma de la AECID, distinguiendo entre puestos que solo pueden cubrirse con funcionarios de carrera (Grupo A, subgrupo A1) y puestos que “excepcionalmente” pueden ser cubiertos por personal contratado. Si se quiere modernizar la institución, captar talento y mejorar la eficiencia agregada, una mejor fórmula sería nutrir los cuadros directivos con personal seleccionado de acuerdo con exigentes criterios referidos a su idoneidad en materia de formación, experiencia y nivel profesional, y no basada en su condición de pertenencia a un cuerpo determinado de funcionarios. No debiera existir asignación predefinida de los puestos de dirección, sino un proceso de selección abierto a las competencias y experiencia de cada cual, reservando la condición de funcionarios de manera excepcional a aquellos puestos que tengan como misión representar o salvaguardar los intereses del Estado.

30.- Si se rechazase la opción aquí sugerida como preferible para nutrir los cuadros directivos de la institución, el Consejo considera que el planteamiento a realizar debería ser más abierto y flexible que el que sugiere la propuesta. En el borrador se señala que “como máximo, el Contrato de Gestión puede reservar para ser cubiertos mediante contratos de alta dirección los puestos directivos correspondientes a tres direcciones y seis subdirecciones de las enumeradas en el artículo 16, previa justificación de la conveniencia de dicha reserva”. El articulado debería decir que los puestos reservados para funcionarios se definen en cada Contrato de Gestión, de modo tal que los laborales supongan como mínimo (no como máximo) tres de las ocho direcciones y seis de las 21 subdirecciones.

v) Operativa de la AECID y relaciones con instituciones y actores del sistema de cooperación

31.- En tanto que Agencia Estatal, el proceso de gestión de la AECID viene determinado por los sucesivos Contratos de Gestión que la institución vaya firmando con el Estado (art. 33). A través de esos Contratos se establece un vínculo entre los recursos que el Estado pone a disposición de la institución y los resultados que la AECID se compromete a alcanzar con ellos. El Consejo de Cooperación desconoce los contenidos del que será el primer Contrato de Gestión de esta nueva etapa, pero espera que haya una traslación de confianza y de recursos suficientes a la AECID para que esta pueda desempeñar su papel protagonista como articulador de la acción operativa de la cooperación española, en un contexto de necesaria expansión de los recursos. El precedente del Contrato de Gestión aprobado en 2008 no fue enteramente positivo, ya que quedó a distancia de lo que entonces se reclamaba. Se espera que en esta ocasión el Contrato de Gestión exprese la voluntad firme de dotar a la AECID de recursos financieros y humanos suficientes para cumplir su función. A la espera de los contenidos del Contrato, el Consejo valora de forma muy positiva que la institución entre en un proceso de gestión



basado en compromisos explícitos, con marcos temporales dilatados para programar la gestión (cuatro años) y con dinámicas de mutua exigencia entre Estado y la AECID, todos ellos rasgos característicos del funcionamiento de las Agencias Estatales. En particular, considera un avance notable que ese proceso motive a la AECID a adoptar una gestión orientada a resultados (art. 35), en la que la institución establezca de forma anticipada y expresa los logros que pretende conseguir con los recursos que le brinda el Estado y se someta posteriormente a la rendición de cuentas respecto a lo efectivamente logrado; y considera también un avance que se transite hacia presupuestos plurianuales, un logro que ya han conseguido otras Agencias Estatales (como el CSIC), lo que permitirá que el proceso de gestión y de establecimiento de compromisos asuma un horizonte temporal más acorde con la naturaleza dilatada de las intervenciones de desarrollo. Todo ello sin menoscabo de los ejercicios de planificación anual que están previstos (art. 34) para concretar los compromisos y procesos propios de cada año.

32.- El Consejo de Cooperación también se felicita de que la propuesta de Real Decreto recoja un compromiso firme con el proceso de transformación digital de la institución (art. 36). En concreto, de acuerdo con el borrador de Real Decreto ese compromiso se expresa a través de la elaboración de un Plan de Transformación Digital y la creación de una Comisión de Transformación Digital, que sea la responsable de la elaboración, seguimiento y revisión de ese Plan. Es claro que la AECID necesita actualizar sus procedimientos administrativos, de sus rutinas de trabajo y de sus patrones de relacionamiento con el resto de los actores del sistema y con la sociedad, para mejorar los niveles de eficiencia, incrementar la transparencia y modernizar la administración. La transformación digital apunta hacia esos propósitos, favoreciendo no solo el trabajo de la institución, sino también el de sus socios y colaboradores. Es esta una demanda que ya se formulaba en el documento del Grupo de Recursos y Capacidades, por lo que se congratula de que aparezca recogida como un compromiso explícito en el documento que se dictamina.

33.- El borrador de Real Decreto reafirma el compromiso de la AECID con una forma de entender la acción de desarrollo que se despliega a través del acuerdo, de la colaboración y de la construcción de redes de confianza, de alianzas de trabajo con actores diversos. El Consejo de Cooperación concuerda en que esta es la orientación que se espera en una agencia de desarrollo en el presente, que debe operar no tanto como actor en solitario, cuanto como articulador de acuerdos y plataformas para el trabajo en común al servicio de los objetivos del desarrollo sostenible. Para que esa orientación se produzca, la AECID tendrá que cambiar de forma sustancial su dotación de capacidades, su estilo de trabajo y su forma de relacionamiento con el resto de los actores del sistema de cooperación. Esos cambios no son materia del Estatuto de la AECID, pero son aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en el proceso general de reforma de la institución. El Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades cuando reflexionó sobre estos aspectos demandaba de la AECID “asumir una serie de criterios organizativos que



reflejen el tipo de institución al que se quiere acceder”. Entre ellos, figuraban los seis siguientes:

- *Abierta a la sociedad:* crear una institución abierta a todos los actores del sistema de cooperación y a la sociedad, en general. Para todos esos actores del mundo de la cooperación, la AECID debiera ser su “casa común”: el lugar donde se encuentran y dialogan, un espacio abierto a sus iniciativas, en el que continuamente se organizan actividades de interés compartido;
- *Generadora y depositaria de conocimiento experto:* la AECID debiera ser un banco de conocimiento experto en materia de cooperación. No sólo por las capacidades técnicas que se le debiera suponer a su personal, sino también por la capacidad que la institución debiera tener para relevar y sistematizar experiencias. Para ello, es necesario disponer de un buen sistema de gestión del conocimiento, de tal manera que se asegure un proceso de continuado de aprendizaje.
- *Proclive a la innovación:* la acción del desarrollo se enfrenta a problemas que son complejos, para los que no existen soluciones dadas. Es necesario, por tanto, que se entienda la acción de desarrollo como un campo abierto a la innovación, no solo tecnológica sino también social. La AECID debiera ser, por tanto, una institución proclive a la innovación y abierta al aprendizaje, dispuesta a encontrar nuevas respuestas a los problemas de desarrollo, con una actitud más proclive al riesgo y más tolerante frente a la prueba y el error.
- *Con capacidad para el diálogo y la construcción de alianzas entre actores:* La idea de las alianzas multi-actor es la vía que la propia Agenda 2030 concibe para hacer realidad los ODS. En consecuencia, las agencias de desarrollo están emplazadas a adaptarse a su función como generadora y posibilitadora de ese tipo de alianzas. Eso obliga a una relación continua, de cercanía y confianza, a través de diálogos especializados con cada uno de los actores.
- *Preocupada por la transparencia y la rendición de cuentas:* como toda institución que gestiona recursos públicos, la AECID está obligada a un ejercicio continuado de transparencia y de rendición de cuentas en todos los ámbitos de su actividad, desde el funcionamiento de sus órganos hasta los criterios de decisión, y desde el empleo de los recursos al impacto de sus actividades.
- *Plenamente digitalizada:* Si la AECID quiere apoyar los procesos de mejora y modernización de la gestión pública en los países en desarrollo, ella misma debe ser un modelo gestión en estos ámbitos. Eso pasa por un ejercicio integral de digitalización, que homologue y procese procedimientos y pueda beneficiarse de las prestaciones que brindan las tecnologías digitales”.

vi) Gestión del conocimiento, innovación y cultura

34.- El proceso de reforma que se quiere promover no solo debiera comportar una revisión de las funciones de la AECID, de su naturaleza jurídica o de su estructura



orgánica, sino también un cambio profundo de la imagen pública de la institución, que debe ser el resultado de un cambio en los valores, la cultura corporativa y las rutinas de trabajo que le son propias, así como el establecimiento de una integral y activa política de comunicación con la sociedad. De lo que se trata es de convertir a la AECID en una organización ágil y dinámica, depositaria de un conocimiento experto en materia de desarrollo, abierta a la innovación y al aprendizaje, con procedimientos actualizados y bien enraizada en la sociedad. Esto supone acometer un cambio radical en los estilos de trabajo que hasta ahora ha seguido la institución. En línea con lo señalado, la AECID debiera integrar en sus rutinas de trabajo una permanente actividad de búsqueda, de exploración de nuevas respuestas o nuevas formas de hacer, atenta a las posibilidades de cambio que la propia actividad de desarrollo genera (*positive deviance*), con capacidad para asumir riesgos y aprender del error. No es fácil generar ese espíritu en una institución con una pesada inercia burocrática. Por eso es importante que la AECID colabore de manera estrecha con instituciones aptas para acompañarla en esos procesos de innovación y aprendizaje. En el marco de la Dirección de Alianzas e Innovación, la AECID debiera establecer una línea de trabajo y financiación orientada a asentar esas colaboraciones que le permitan apoyar experiencias innovadoras en ámbitos que se consideren preferentes. Esa misma política ayudaría a insertar más estrechamente la AECID en un ecosistema de instituciones de innovadoras.

35.- La AECID es la institución española que más experiencia acumula en términos de intervenciones de desarrollo, con lo que ello comporta en términos de potencial conocimiento y aprendizaje. Buena parte de ese aprendizaje se desaprovecha, como consecuencia de carecer de los procedimientos requeridos para la continua sistematización, evaluación y diseminación de conocimientos, a partir de la experiencia. Debiera superarse esa limitación, desarrollando un sistema integral de gestión del conocimiento, que se retroalimente de forma continuada a través de la sistematización de la experiencia adquirida, apoyando el estudio y la investigación en los ámbitos relacionados con la acción de desarrollo. Debiera ser la Dirección de Estrategia y Enfoque Cooperación Feminista la que tuviera a su cargo generar ese sistema.