

LOS RECURSOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Posiblemente el tema más delicado para discutir en la cooperación española sea el de los recursos humanos para la cooperación al desarrollo. Debido a un sistema rígido y burocrático, como el caso español, el cambio y la mejora del sistema actual en cuanto a la gestión de los recursos humanos, es lento y problemático.

La siguiente reflexión pretende tocar algunas de las discusiones más urgentes en cuanto a los recursos humanos de la cooperación española. Intenta dar unas pinceladas del sistema actual y de algunas de las carencias encontradas en relación con la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el estatuto del cooperante, el papel del voluntario, los estudios de desarrollo, y la formación y perfil de los que trabajan en la cooperación española. Además, plantea preguntas para que, a través del debate, puedan surgir soluciones valiosas.

Reforma de la AECI

La AECI está inmersa en un proceso de reformas internas para intentar gestionar con mayor “eficacia y transparencia” los recursos que tiene, con el objetivo de elaborar y ejecutar la nueva política de la cooperación española. Esta reforma resulta muy necesaria como consecuencia de los retos encontrados dentro de la AECI. Algunos de los cuales son la escasez de personal técnico cualificado y la alta rotación del personal, la falta de formación específica, y las dificultades y carencias en la planificación y evaluación. Además, por el diseño de la estructura española, en la práctica, la mayor parte de la responsabilidad de la cooperación al desarrollo recae sobre funcionarios del cuerpo diplomático, quienes raramente tienen conocimientos especializados en este campo. ¿Cómo se va a superar cada uno de estos retos?

Según la [revisión de la cooperación española hecha en 2002](#) por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OECD, la gestión de Recursos Humanos debería llegar a ser una actividad estratégica de la AECI, vinculada con los objetivos y prioridades de la cooperación española al desarrollo. El informe del CAD identificó dos retos principales, mayormente causados por la rigidez de la estructura del sistema español. El primero es que los puestos en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en el extranjero están cubiertos por empleados contratados, lo que significa que los funcionarios de la AECI no solicitan estos puestos porque, al hacerlo dejarían de tener las ventajas de ser funcionarios del Estado. En segundo lugar, hay poco movimiento laboral desde las OTC a la AECI, ya que los puestos de dirección en la AECI no pueden ser cubiertos por aquellos que no son funcionarios del Estado. Así, existe una falta de intercambio de conocimientos y personal entre el terreno y la oficina central, que causa una brecha entre aprendizaje operacional y la formulación de políticas. Para aquellos que trabajan en la cooperación española, ¿realmente existe esta brecha? ¿cómo se puede reducir?

En España, existen tres niveles de trabajadores en la cooperación para el desarrollo: funcionarios, diplomáticos y contratados. La política del sistema español exige que estos trabajadores actúen uno al lado del otro. Sin embargo, todos ellos tienen contratos, funciones, responsabilidades, oportunidades profesionales y sueldos distintos, lo cual puede causar frustración y mucha rotación, y se traduce

en una falta de continuidad, que al final impacta en la eficacia de la cooperación española. ¿Cómo es la relación entre estos trabajadores? ¿esta estructura de trabajadores es eficaz?

La [Ley de Agencias Estatales](#) ha sido aprobada este mes de Julio. Apuesta para una mejora en el servicio público a través de “una nueva formula organizativa general”. ¿Cómo va a afectar la Ley de Agencias Estatales a la AECI?

A pesar de las carencias mencionadas, la capacidad institucional de la AECI ha aumentado desde sus inicios. Reforma y cambio siempre son procesos lentos. Cuando se añaden personas a esta situación, los cambios se hacen aun más lentos porque hay que cambiar sus maneras de hacer las cosas. La reforma es posible y necesaria, y las personas que trabajan con y en la AECI deben participar en hacer una reforma eficaz. ¿Están involucradas en el proceso de reforma y reestructuración?

El estatuto del cooperante

El estatuto del cooperante, que fue aprobado en abril del 2006, pretende dignificar la labor que a diario realizan los y las cooperantes fuera de España¹. Intenta hacer esto a través de la identificación de derechos y obligaciones para los cooperantes. Junto al catálogo de derechos y obligaciones, se establece la figura de un aseguramiento colectivo. Este seguro permitirá que los cooperantes tengan una cobertura sanitaria que se equipare lo más posible a la cobertura existente en España.

Los **derechos principales** de los cooperantes en este estatuto son los siguientes:

A recibir información sobre las condiciones especiales en el país de destino.
 A recibir formación para el desempeño de su labor.
 Al completo reembolso de ciertos gastos.
 A una retribución complementaria para afrontar gastos fijos y de escolarización de sus hijos.
 A una previsión social específica.
 A la inmediata atención de sus problemas por los servicios diplomáticos españoles en el Estado destino.
 A que el tiempo que hayan actuado como cooperante les sea computado para el futuro acceso a empleos en el sector público.

Los **deberes principales** de los cooperantes en este estatuto son los siguientes:

Observar una conducta adecuada en el país o territorio de destino.
 Notificar su llegada y presentarse ante la OTC del país destino.

La aprobación del estatuto del cooperante ha creado polémica [por numerosas razones](#). Primero el papel del “las entidades promotoras de la cooperación para el desarrollo” queda por definir con más detalle. Segundo, el Estatuto no cubre a todo el personal de la AECI, de hecho, están excluidos aproximadamente el 70% de su propio personal². Y tercero, queda por definir cuál es la interferencia en el mandato

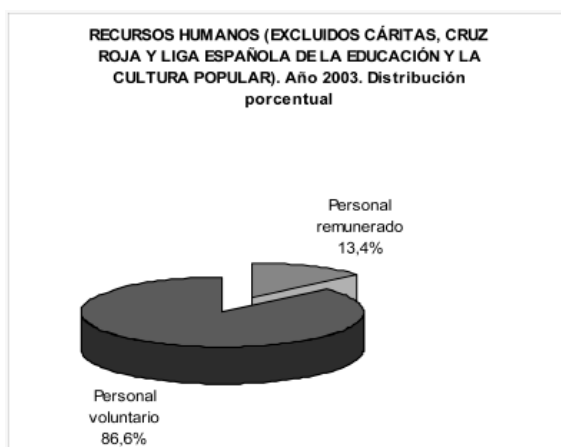
¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006) Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes.

² <http://coop.bitacorras.com/archivos/2006/05/30/ser-cooperante-en-la-aeci-precariedad-sin-fronteras>

de organizaciones no-gubernamentales que pueda generar el hecho que el Estado español cubra la seguridad social de los cooperantes. ¿Cuáles son las soluciones al déficit encontrado en este estatuto? ¿hay que reconsiderar lo que debe tener este estatuto?

El papel de voluntario

La mayoría del personal de las ONGD es voluntario. Precisamente, los voluntarios forman el 86% del personal total en estas organizaciones³. La [Ley 15/1/1996](#) define un voluntario como: *"Aquella persona física que con un carácter altruista y solidario, se compromete libremente a realizar actividades de interés general sin ninguna contraprestación económica y a través de organizaciones privadas o públicas"*.



Fuente: Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004

Así que, los voluntarios son un cuerpo central en el funcionamiento de las ONGD, donde dedican su tiempo, conocimientos y labor gratuita por el beneficio de la entidad, mientras que convive con el personal asalariado de la organización. A menudo los voluntarios viven en situaciones de conflicto. Primero porque realizan un trabajo igual o parecido al de otras personas, sin ser remunerado por ello. Y, en segundo lugar, porque a veces no existe un plan concreto de actividades destinadas a estos voluntarios ni un plan de gestión de sus tareas. ¿Hace falta que exista tal plan o gestión?

Otro asunto es el perfil que debe tener un voluntario. Si el 86% del personal total de las ONGD son voluntarios su formación y conocimiento de la cooperación al desarrollo debe llegar a unos niveles adecuados para asegurar una ayuda eficaz. Sin embargo, parece que hay pocas exigencias para que los voluntarios tengan un conocimiento alto y una formación adecuada. ¿Hace falta que un voluntario tenga un perfil técnico? ¿cuál debe ser su perfil? ¿se debe depender tanto de los voluntarios? ¿tantos voluntarios afectan a la calidad de la ayuda?

Los voluntarios no son remunerados económicamente por su trabajo. Para muchas, esto no justifica en ningún caso la falta de "profesionalidad" en el desempeño de sus tareas. Sin embargo, normalmente, cuando las personas de la cooperación al desarrollo se manifiestan a favor de la contratación de personal, se basan en la necesidad de profesionalizar las ONGD a través de la incorporación de personal que se dedique exclusivamente a tareas de gestión y administración. ¿"Profesionalizar"

³ Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD: <http://www.congde.org/Docinteres/Informepercepcion.pdf>

las ONGD, significa la contratación de personas para realizar tareas de gestión y administración?

Los estudios de desarrollo, la formación y el perfil de los que trabajan en la cooperación española.

Una iniciativa de la Unión Europea, acordada en La Declaración de Bolonia⁴, implica una coordinación en la evaluación de calidad y homologación de los programas de enseñanza superior al nivel europeo. Para facilitar la introducción de esta Declaración hay que tener claro la naturaleza de los estudios de desarrollo.

La literatura dice que los estudios de desarrollo son como “estudios paraguas” que incluyen un rango de disciplinas más que una disciplina en sí⁵. Sin embargo, sigue la discusión de a qué disciplina exacta pertenecen los estudios de desarrollo y si estos estudios son interdisciplinarios, multidisciplinarios o transdisciplinarios.

Un informe de la European Association of Research and Training Institutes (EADI)⁶ describe los estudios de desarrollo como un campo multi e inter-disciplinario, que tiene el objetivo de contribuir a solucionar problemas sociales, que consiste en el reconocimiento del cambio social dentro de una perspectiva histórica, comparativa y global, además de ser un campo de estudio que está continuamente evolucionando y cambiando. EADI quiere influenciar en el proceso de homologación y evaluación de calidad en cuanto a los estudios de desarrollo al nivel Europeo lo cual es necesario para facilitar la aplicación de la Declaración de Bolonia. ¿España está desarrollando un sistema activo para asegurar la evaluación de calidad y homologación en la enseñanza superior y específicamente en los estudios de desarrollo?

En el Reino Unido y en Irlanda existe una organización que conecta y promueva la comunidad de los estudios al desarrollo, la Development Studies Association (DSA). En España todavía no se ha formado una colaboración institucionalizada entre los centros de estudios.⁷ Tareas de esta entidad por nacer serían promover la identidad interdisciplinaria de los estudios de desarrollo como tal, y la integración de disciplinas tan diversas como economía, antropología, ciencias políticas, estudios regionales. Una organización de este tipo se podría encargar también de lograr un consenso sobre un currículo y el rol de las universidades en la cooperación.⁸

La Declaración de Bolonia afecta a la enseñanza superior, pero en España existe una situación de proliferación de cursos relacionados con distintos temas de desarrollo que las organizaciones van ofrecido por su propia cuenta. Con la introducción de la Declaración de Bolonia se espera que los cursos de magíster y postgrado lleguen a tener un nivel de calidad adecuado en un sentido global. Sin embargo, otros tipos de formación parece que pueden seguir sin control y sin sistema de evaluación de calidad. ¿Hay un plan en España para controlar la cantidad y calidad de los cursos

⁴ Declaración de Bologna: Adaptación del Sistema Universitario Español a sus Directrices
<http://www.uji.es/bin/organs/vices/vqehe/bolocruue.pdf>

⁵ Tribe, M y Andrew Summer (2004), “The nature of Development Studies: An exploration from the Standpoint of the British-Irish Development Studies Association”, DSA Annual Conference, London

⁶ Mönks, J y Hans Opschoor (2006), “Accreditation and EADI´s role in Development Studies”, EADI Newsletter 1-2006.

⁷ Sin embargo, existe la Asociación para la Calidad de la Ayuda al Desarrollo (ACADE). Una organización que incluye profesionales, pero no necesariamente académicos.

⁸ En el [III Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo](#) se criticaba que las universidades se dirigen más hacia el flujo del dinero y asuman más y más el rol de implementación en vez de analizar, criticar y buscar nuevas soluciones.

esporádicos que van apareciendo sobre temas de desarrollo? Desde luego, estos mecanismos de control no pueden imponerse, pero tiene que surgir como sistema de autocontrol del sector. Ahora bien, ¿cuál sería la forma institucional para asegurar más compromiso hacia calidad?

Los estudios de desarrollo y capacitaciones post-universitarias deben crear “personas especialistas” para asegurar que la cooperación al desarrollo sea efectiva. ¿Los cursos actuales toman esto en cuenta?

¿Cuáles son las características que debe tener una persona que trabaja en la cooperación para el desarrollo? Según las directrices de la OCED, la cooperación al desarrollo necesita más personas especialistas con habilidades en la reducción de la pobreza⁹. Para eso hay una demanda de personas con conocimientos sociales, económicos, además de culturales. Al mismo tiempo, estas personas deben tener una comprensión profunda de la realidad y de los retos de la cooperación al desarrollo en el terreno, para que las políticas de desarrollo y las decisiones tomadas en la oficina central sean más eficaces.

Tres Viladomat habla de los “tipos ideales” que deben trabajar en la cooperación. Indica que estas personas deben tener: un conocimiento de base, sea un diploma o una licenciatura; una formación de postgrado y una educación continua, que debe tener un enfoque más de empresa; y las destrezas necesarias para la gestión, como por ejemplo, dominar los componentes del ciclo del proyecto, ser flexibles, valorar la importancia de conocimiento local y tener formación de gestión presupuestaria, planificación estratégica, y liderazgo¹⁰. ¿Los cursos de desarrollo en España crean a estos “tipos ideales”?

Además de estas características, las personas que trabajan en la cooperación deben tener una experiencia laboral adecuada. Robert Chambers indica una forma innovadora de asegurar que las personas que trabajan en la cooperación al desarrollo tengan un entendimiento de lo que es “pobreza”.

Una formación Innovadora

Un tipo de formación innovadora ha sido desarrollada por Robert Chambers. Él sugiere que el personal de las instituciones políticas y organizaciones de donantes pasen unos días viviendo y trabajando con familias de acogida en una comunidad pobre. La idea de estas “inmersiones” es alentar al personal superior de las organizaciones de ayuda a realizar una reflexión crítica mediante el contrato personal con las personas pobres. Tales experiencias aumentan la motivación y el compromiso y hacen que las opiniones de los pobres tengan más posibilidades de ser integradas en las nuevas políticas y prácticas. (Chambers, 2004)

Fuente: Chambers, R, Renwick Irving y Rosalind Eyben, (2004) [“Learning from poor people’s experience immersions”](#), IDS. ()

¿La introducción de una iniciativa de “inmersiones” podría influenciar positivamente a la eficacia de los trabajadores en la cooperación española?

⁹ OECD (2005): Managing Aid: Practices of DAC Member Countries – ISBN 92-64-00761-X. Capítulo 7: Managing Human Resources for Development Cooperation

¹⁰ Tres Viladomat, J, “El nuevo perfil profesional de los cooperantes y sus necesidades de formación”, en Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, num. 72. Diciembre 2005-Enero 2006: 1133-6595.

Perfil de los trabajadores de la cooperación española por sexo

Según una [encuesta de la CONGDE](#), el número de mujeres que colaboran activamente en las ONGD de la muestra (71,5%) duplica, con creces, al de hombres (28, 5%). Si se desagrega el personal de sede y el personal en el extranjero, lo primero que se observa es que el porcentaje de mujeres en sede se incrementa con respecto a la media (74%), mientras que en el extranjero el resultado es casi paritario (49% de mujeres, frente a 51% de hombres).

Más mujeres que hombres se presentan en los cursos de estudios de desarrollo.
¿Hay una feminización de los estudios de desarrollo?

Los gráficos muestran que significativamente más mujeres que hombres trabajan en las ONGD. La mujer se sitúa en los escalones bajos en la estructura de la organización. ¿Por qué la mujer está posicionada mayormente en los puestos de Técnico, Administrativo, y Auxiliar? ¿por qué este sector atrae más a las mujeres que a los hombres? ¿el éxito profesional de la mujer en este sector sólo llega a un cierto nivel?

Conclusión

Hoy día, la mejora de la gestión de los recursos humanos para la cooperación al desarrollo llega a tener mayor importancia para la mayoría de los países miembros del CAD como consecuencia de los retos de un ambiente global muy dinámico.
¿Está España verdaderamente comprometida con este proceso de mejoramiento?

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto "La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa" entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.