



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL

“Informe sobre el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2011” de la AECID

*(Emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
en su reunión de 25 de octubre de 2013. Aprobado por unanimidad)*

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el ejercicio de sus funciones, emite el presente Informe.

1. El Consejo **reconoce el esfuerzo realizado** por la administración pública española para la puesta en marcha del nuevo instrumento FONPRODE y para la presentación del primer Informe, con la relación de los compromisos suscritos durante el año 2011 y los fondos, operaciones e instituciones que implican.
2. Se lamenta el **retraso** de más de un año en la presentación de este Informe preceptivo, con las implicaciones que ello tiene en términos de transparencia y rendición de cuentas, así como de pérdida de utilidad del trabajo del Consejo, al limitar que los ejercicios de programación posteriores puedan nutrirse de sus juicios.
3. Se valora de forma positiva el carácter conciso del informe, aunque se considera **excesivamente descriptivo**, eludiendo argumentaciones e informaciones que son fundamentales para valorar la adecuación de las decisiones a las orientaciones estratégicas vigentes en ese período y para conocer su impacto en desarrollo.

En este sentido, se considera necesario para el futuro elaborar un **informe más analítico**, que contemple en su análisis, cuando menos, los siguientes aspectos de cada operación:

- a) Los criterios de selección
 - b) La descripción del objetivo y el contenido
 - c) El alineamiento con el código de conducta
 - d) Los resultados esperados
 - e) La justificación de su pertinencia y su impacto en términos de desarrollo
 - f) La relación con las prioridades de la Cooperación Española.
4. Insistiendo en la consideración anterior, la inclusión en el Informe de mayor detalle sobre cuáles han sido los **criterios de selección**, es clave para que los actores del Consejo puedan valorar la pertinencia de las operaciones. Asimismo, se recomienda que en el futuro, el Gobierno fije con carácter anual o bienal, de forma explícita, los criterios generales y prioridades que servirán de base para la selección de las operaciones.



5. El Informe apunta cuestiones de gran relieve, como la conexión del FONPRODE con la **Agenda de desarrollo de Busán** o los debates sobre desarrollo post ODM, en los que se requiere el diálogo con nuevos actores, como el sector privado empresarial de los países socios, las comunidades de inversores financieros de desarrollo y los inversores locales (ver párrafo final de la Presentación). Teniendo en cuenta el potencial de este nuevo instrumento, sería muy recomendable que los futuros Informes de FONPRODE desarrollen con mayor profundidad estos aspectos.
6. Desde el punto de vista de la información y las **cifras aportadas**, es necesario que el Informe aporte un mayor grado de detalle y sea más claro, especialmente en los aspectos siguientes:
 - a) Dada la elevada cuantía de las operaciones de carácter reembolsable (contribución al Banco Europeo de Inversiones (BEI) por un importe máximo de 300 millones de Euros; aportación de capital al Fondo de Desarrollo de la PYME en Haití por un importe de 40.600.000 Euros; aportación de capital al Fondo de Inversión Privada en Angola (FIPA) por un importe de 6.000.000 USD; y al Fondo PROGRESA Capital por 5.000.000 Euros), el Consejo considera necesario poder contar con mayor información sobre las cuantías totales y parciales de las operaciones y sobre el progreso e impacto de dichas contribuciones.
 - b) Es necesario señalar con claridad si los cálculos se refieren a compromisos o desembolsos (por ejemplo, en el caso del BEI, donde existían 300 millones de Euros comprometidos, pero solamente fueron desembolsado 100 millones de Euros).
 - c) Es preciso aportar más información sobre el seguimiento y resultados de desarrollo de las diferentes operaciones.
 - d) Al tratarse de un Fondo con múltiples instrumentos, susceptibles de alcanzar objetivos muy diversos, sería conveniente, en los informes del FONPRODE, precisar en cada caso qué herramientas concretas del Fondo se están empleando para qué objetivos.
7. La Ley que regula el FONPRODE establece en su artículo 2 e) que durante la vigencia del III Plan Director (2009-2012), la proporción máxima que puedan alcanzar las operaciones reembolsables, sobre el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo bruta, será del 5%. Se llama la atención sobre el hecho de que el Informe no señala el **porcentaje de operaciones reembolsables con cargo al FONPRODE** sobre el conjunto de la AOD española. Resultaría fundamental que el Informe recoja con claridad no solamente las operaciones de cooperación reembolsable aprobadas por el Consejo de Ministros (308,65 millones de euros, páginas 14 y 15), sino también la AOD computada en 2011 como FONPRODE reembolsable en términos brutos y netos.



Dado que el presente informe del Consejo se emite en el año 2013, primero del período de vigencia del IV Plan Director (2013-2016), el Consejo considera necesario recordar a la SGCID que la Ley 36/2010 establece en su artículo 2 e) que el **límite porcentual máximo** de ayuda reembolsable *“será revisado y fijado en cada nueva edición del Plan debiendo ser informado por el Comité Ejecutivo del Fondo y tramitado de conformidad con el procedimiento de control parlamentario establecido en el artículo 12, a los efectos de su consideración en el dictamen parlamentario anual correspondiente”*. Por ello, y de cara a cumplir con esa premisa legal, se insta a la SGCID a que analice este aspecto y señale los nuevos umbrales que se reservan para la ayuda reembolsable en el período de vigencia del nuevo Plan.

8. Se valora positivamente los esfuerzos realizados por la AECID para cumplir con las exigencias del artículo 32 del Reglamento del FONPRODE, que regula los **contenidos mínimos a ser publicitados** por la AECID a través de su página web, memorias u otros medios. No obstante, se considera que existe un importante espacio de mejora y recomienda al Gobierno que complete esta información con un mayor detalle sobre las iniciativas que se ponen en marcha en el marco de cada operación de carácter reembolsable y no reembolsable, así como con información más detallada sobre el proceso y forma en que pueden presentarse solicitudes de financiación con cargo a este Fondo en su dimensión reembolsable y no reembolsable, así como sobre el destino final de operaciones a través de fondos.
9. En la misma línea de reforzar los mecanismos de transparencia, se propone el establecimiento de **espacios de participación** para las ONG, expertos y otros actores de la sociedad civil, cuya experiencia o competencias técnicas pueden ser útiles a los procesos de decisión en la gestión de FONPRODE. Tales espacios de participación deberían complementarse, como ya fue recomendado por el Consejo en su Informe sobre el reglamento del FONPRODE, de la *“presencia estable de algunos expertos independientes y representantes de la sociedad civil en el Comité Ejecutivo del FONPRODE, de modo que hubiese un juicio discreto pero independiente, más allá del de la Administración”*.
10. Se llama la atención sobre el escaso uso que el instrumento ha hecho de la **ayuda programática** y, en concreto, de las aportaciones en forma de apoyo presupuestario sectorial, y de las donaciones de Estado a Estado. Se invita al gobierno a estar más abierto a la posibilidad de utilizar la ayuda programática, cuando el caso lo requiera, en aquellos países de asociación prioritaria en los que dichos esquemas estén funcionando o puedan funcionar con resultados positivos.
11. Sorprende que el Informe no este construido desde una perspectiva de la **gestión por resultados** y, en concreto, de resultados de desarrollo, cuando este es un aspecto estratégico contenido en el Plan Director. Se reconocen,



no obstante, las dificultades que comporta realizar esa tarea, por ello se propone que para avanzar en ese enfoque se estructuren las prioridades de FONPRODE en un marco único de resultados o, al menos, un relato sencillo de los resultados esperados de cada intervención, su encaje estratégico y, finalmente, una valoración de los resultados alcanzados según las contrapartes.

Al tiempo, se recomienda al Gobierno que incluya en las operaciones recursos de carácter no reembolsable que puedan dedicarse a poner en marcha procesos de evaluación de impacto. Ello podría contribuir a la innovación en las operaciones y a posibilitar la medición del impacto en el desarrollo de las operaciones financiadas.

12. La **administración del Fondo**, sin contar el pago al personal de la Oficina FONPRODE de la AECID, ha generado un coste que asciende a 7,79 millones de euros (página 22), desglosados en los 6,3 millones de euros de los gastos por encomienda de gestión con Expansión Exterior y los 1,49 millones de euros en compensación al Instituto de Crédito Oficial (ICO) por la administración del FONPRODE y del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM).

El Gobierno debería tratar de ajustar al máximo ese coste y debería, al tiempo, ofrecer mayor información acerca del destino de esas cuantías y sobre si corresponde a uno o varios años de gestión.

Asimismo, se considera necesario insistir en la idea, ya incluida en el Informe sobre el Reglamento del FONPRODE, de dotar de mayores recursos humanos especializados a la Unidad que se responsabilice de la gestión de la cooperación financiera. El nuevo contrato de gestión de la AECID puede propiciar un marco adecuado para que este tema se considere.

13. De cara a **ejercicios programáticos futuros**, y dado el actual contexto de enorme presión para la reducción del déficit público, el Consejo considera necesario enfatizar que, conforme a lo establecido por la Ley 36/2010, el FONPRODE debe estar exclusivamente al servicio de la erradicación de la pobreza y, por tanto, debe mantener los criterios de concesionalidad en sus operaciones de carácter reembolsable.

Es importante señalar que este instrumento puede perder su funcionalidad y una parte de su operatividad, si se sostiene la decisión adoptada por el **Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011**, en tanto que limita (por no decir anula) la posibilidad de que sus operaciones sean computadas como AOD, al reclamar tipos de interés que exceden los propios de aplicar la concesionalidad que reclama la ayuda.

14. El Informe analizado revela la **gran diversidad de instrumentos**, de naturaleza dispar, que se acogen bajo el rótulo general de FONPRODE



(cooperación reembolsable, cooperación multilateral, cooperación técnica, etc.). Es necesario recordar que el Consejo ya juzgó esa combinación heterogénea de instrumentos, acogidos bajo una única estructura presupuestaria, como algo anómalo (en el sentido de que ningún otro donante lo tiene así) e inconveniente (porque la cooperación financiera requiere de un marco de gestión específico y especializado, mientras la cooperación no reembolsable y multilateral debiera gestionarse desde los canales institucionales habituales para ese tipo de instrumentos).

15. La asignación geográfica de FONPRODE revela una elevada especialización en **países de renta media** e, incluso, de renta media-alta. Esa especialización está en gran medida condicionada por la naturaleza del instrumento y por la reciente graduación a renta media alta de un amplio grupo de tradicionales países socios de la Cooperación Española. El Consejo insiste en la necesidad de que se tengan en cuenta los criterios de pobreza de los países a la hora de asignar la ayuda. Entiende, no obstante, que ese criterio no tiene que ser aplicado de manera simétrica a todos los instrumentos, pudiendo haber especificidades en los patrones distributivos de cada uno de ellos en función de su naturaleza. Lo importante, en todo caso, es que a nivel agregado la ayuda cumpla su misión redistributiva y atienda de forma preferente las necesidades de los países más pobres. Dada la especialización de FONPRODE en los países de renta media, el Consejo anima a la Administración a promover un debate acerca de cómo pudiera operar este instrumento, en combinación con otros, en las estrategias de cooperación y de salida en los países de ese nivel de renta.
16. Conocida la reciente creación de un **Grupo de Trabajo** en el seno del Comité Ejecutivo del FONPRODE, el Consejo anima a que su reflexión vaya más allá del análisis de carácter puramente operativo, considerando también cuestiones de carácter más estratégico. En este sentido, se consideraría muy oportuno que, además de representantes de la Administración Pública, pueda contarse también con la participación y opinión de los actores y expertos del Consejo de Cooperación. Ello, sin menoscabo de que las principales conclusiones del Grupo de Trabajo sean discutidas e informadas en el seno de ese mismo órgano, para lograr una adecuada labor de transparencia y para la más rica formulación de recomendaciones para la Administración.

Por último, es importante que se sigan promoviendo investigaciones sobre el FONPRODE, haciendo esfuerzos para capitalizar más las conclusiones de estos trabajos y reforzando la transferencia de resultados a los responsables de la ejecución de estos recursos.