



## INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL “Informe de Actividad FONPRODE 2013”

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 19 de diciembre de 2014)*

### Antecedentes

La Ley 36/2010, de 22 de octubre del Fondo para la Promoción del Desarrollo, establece en el primer epígrafe de su artículo 12 que “El Gobierno remitirá un informe anual al Congreso de los Diputados y al Senado de las operaciones imputadas con cargo a este Fondo”, y añade a continuación que “Al mismo tiempo, hará extensivo este informe al Consejo de Cooperación al Desarrollo, que lo podrá trasladar a su vez a otras instituciones sociales afectadas”. La misma Ley, en el epígrafe segundo de su artículo 17 establece que “El Consejo de Cooperación podrá dictaminar, cuando lo estime oportuno, el informe anual preparado por la Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Cooperación, previsto en el artículo 12 y con carácter previo a su remisión a las Comisiones de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado. En dicho supuesto, el dictamen del Consejo, será remitido a las Cortes Generales junto al citado informe anual”, disposición bajo la que se encuadra el presente dictamen.

### Dictamen

1. En primer lugar, el Consejo quiere destacar que el Informe de Actividad FONPRODE 2013, tanto desde un punto de vista formal como en relación con su contenido, representa una mejora sustancial respecto de los dos Informes anteriores, y se congratula por ello. Ello no obstante, y con el ánimo de contribuir a que el Informe refleje mejor la actividad del FONPRODE y sirva de forma más eficaz a sus objetivos, considera oportuno poner de manifiesto algunos aspectos mejorables.
2. Este Consejo entiende que, a pesar de los avances, aún resultan mejorables tanto la estructura como el desarrollo de los contenidos del Informe. Por lo que respecta a la estructura, después de una breve introducción el informe consta de cuatro partes principales: un resumen de las actuaciones realizadas en desarrollo del marco normativo del FONPRODE (capítulo segundo), una relación de la actividad del Comité Ejecutivo y operaciones del FONPRODE (capítulo tercero), información de seguimiento del FONPRODE en 2013 (capítulo cuarto) y una exposición de la forma en que la gestión del FONPRODE responde a los principios de la Gestión para Resultados de Desarrollo (capítulo quinto). Este Consejo considera que el desarrollo de estos contenidos podría enfocarse de forma más clara si en lugar de combinarse los aspectos orgánicos (actividad del Comité Ejecutivo, actividad de la Oficina del FONPRODE o, en su caso, actividad de los grupos de trabajo) y los operativos (actuaciones, gestión y evaluaciones), como ocurre en el Informe, dichos aspectos se presentaran de forma separada.
3. La información sobre cada operación del FONPRODE puede presentarse en distintos puntos del informe en función de las diferentes ópticas aplicadas, concretamente las de aprobación, formalización y seguimiento. Es razonable que sea así para poder identificar las operaciones de acuerdo con su naturaleza, pero para obtener una información más directa del estado de las



operaciones sería deseable que en futuras ediciones del Informe se incluyera una tabla resumen que recogiera de forma sucinta información sobre:

- a) todas las operaciones aprobadas durante 2013, así como aquéllas que habiéndose aprobado antes estén pendientes de formalización, en cuanto que siguen formando parte de la agenda FONPRODE, con sus respectivas cantidades aprobadas;
- b) todas las operaciones formalizadas durante 2013, con sus respectivas cantidades de formalización;
- c) un resumen de los ingresos y desembolsos correspondientes a las operaciones vivas.

Parte de esta información, como sucede con la mencionada en los puntos b) y c) anteriores, ya figura en diversas partes del informe, alguna de forma detallada en los anexos. Sin embargo, dada la naturaleza esencial de estos datos y la visibilidad del informe del FONPRODE, consideramos que una tabla resumen que incorporara adicionalmente la información referida en el punto a), parte de la cual no figura en el informe, aportaría claridad y transparencia al mismo.

4. La redacción del epígrafe “2.1.2 Modificación de la Ley del FONPRODE” del Informe no parece adecuada ya que, desde el punto de vista del resultado, la reforma de la Ley no se produce hasta 2014, mientras que desde el punto de vista del proceso, la descripción es demasiado resumida como para transmitir la lógica y la necesidad de la reforma legal planteada. En este sentido, habría sido preferible un epígrafe de “Trabajos en relación con la modificación de la Ley del FONPRODE”, con una referencia, entre otras, a los efectos de la redacción del Reglamento del FONPRODE (R.D. 845/2011) en relación con la imposibilidad de conceder préstamos a Instituciones Financieras Internacionales, de acuerdo con el contenido del informe de la Abogacía General del Estado de octubre de 2013 a que se hace referencia en la presentación.

5. En cuanto a los requerimientos de información que prevé el artículo 12 de la Ley 36/2010 el Consejo desea realizar los siguientes comentarios:

- a) no se describen los objetivos de todas las actuaciones, lo que impide realizar una valoración óptima de los resultados y dificulta la aplicación de herramientas de GpRD;
- b) no se indican los criterios de selección de los diferentes instrumentos utilizados por el FONPRODE. Este Consejo entiende las circunstancias específicas del año, con el cambio en la orientación de las operaciones que se hubo de acometer a raíz del Informe de la Abogacía General del Estado de 10 de octubre, pero estima que es preciso que los Informes de Actividad del FONPRODE recojan este punto.
- c) no se informa del contenido ni de la valoración del estudio de evaluación realizado sobre el programa de microfinanzas implementado con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) como socio local, cuyo informe final se realizó en marzo de 2013 según el propio informe del FONPRODE. Si bien la normativa no lo expresa de forma explícita, este Consejo entiende que el Informe, además de dar cuenta de las evaluaciones realizadas, debe incluir una descripción de los resultados que se derivan de esas evaluaciones .
- d) no se indica el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reembolsable que corresponde a los créditos y préstamos concesionales concedidos en el ejercicio. En el grupo de las operaciones del Fondo aprobadas en 2013 el informe separa las de cooperación financiera reembolsable frente a las de cooperación no reembolsable, pero presentar las cuantías en forma de porcentaje de AOD añadiría claridad y permitiría cumplir con la provisión legal. En caso de que a fecha de redacción del



Informe no se conociese la cifra definitiva, sería recomendable una indicación del porcentaje estimado y una actualización posterior cuando estuviesen disponibles las cifras definitivas.

6. En el capítulo tercero del informe se hacen constar las operaciones que aunque habían sido aprobadas por el Consejo de Ministros durante 2012 se formalizaron durante 2013, dos reembolsables, relativas a aportaciones de capital (a los fondos MORINGA SCA, SICAR, y *Latin Renewables Infrastructure Fund LP*), y seis de donación (Nicaragua, Honduras, dos con El Salvador y dos con Marruecos). Posteriormente queda reflejado que durante 2013 el Consejo de Ministros ha aprobado siete operaciones: dos reembolsables (adquisición de participaciones en el Sub-fondo Inclusión Financiera Global, del Fondo *Global Impact Funds SCA*, SICAR y concesión de un crédito a El Salvador), no realizadas en 2013, y cinco que figuran como “destinadas a cubrir los gastos administrativos derivados de la gestión del Fondo”. Tres de ellas son contribuciones al Fondo de Desarrollo de la PYME (por 6 millones de euros), al Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo Rural (4 millones de euros) y al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (5,5 millones de dólares), de naturaleza aparentemente distinta a la de operaciones destinadas a cubrir gastos administrativos de gestión del Fondo. Sería deseable, por tanto, que el informe especificara la naturaleza y contenido de estas contribuciones o bien, si se trata de un error, sea corregido.

7. Teniendo en cuenta que el artículo 58 de la Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 dota al FONPRODE con una cantidad de 245,23 millones de euros, y que capacita al Consejo de Ministros a autorizar operaciones en el año por importe de 385 millones de euros, llama la atención que durante 2013 únicamente se autorizara un total de siete operaciones por un importe conjunto de 54,5 millones de euros (utilizando el tipo de cambio medio de 1,33 USD/EUR para la conversión de las operaciones autorizadas en dólares), es decir, aproximadamente un 14 % del límite habilitado, y además que de este total, en torno al 35 % estuviera destinado a cubrir los gastos administrativos del fondo. El informe menciona algunas dificultades del FONPRODE en el ejercicio que pueden explicar parcialmente la escasa autorización de operaciones, como la paralización de las operaciones reembolsables a través de Instituciones Financieras Internacionales tras el Informe de la Abogacía General del Estado de 10 de octubre de 2013, pero este Consejo quiere en cualquier caso alentar al Gobierno a realizar una programación que aproveche mejor las posibilidades de actuación eficaz con el fin de contribuir con mayor intensidad a los fines de la cooperación española. Asimismo, para el cumplimiento de estos fines, este Consejo considera que es necesario mejorar la dotación de recursos técnicos y humanos destinados a la gestión del fondo.

8. Este Consejo considera que puede ser adecuado adaptar la actuación en microfinanzas a los propósitos del enfoque de la inclusión financiera, más completo y mejor orientado, pero entiende que es excesivo identificar todas las actuaciones anteriores en microfinanzas en términos de ese enfoque de inclusión financiera. En este sentido, sería deseable mantener el rótulo de “microfinanzas” o “microfinanzas para la inclusión financiera” para englobarlas.

9. En cuanto a la distribución geográfica de los desembolsos, el informe sólo desglosa esta información respecto de lo desembolsado en 2013. Desde el punto de vista de la claridad del documento, y en consonancia con lo ya recogido en el punto 2 de este dictamen, sería más adecuado que la información se presentara para las operaciones vivas en 2013, incluyendo los importes aprobados y los desembolsos en el año.



10.- En cuanto al seguimiento del FONPRODE en 2013, presentado en el capítulo cuarto, el informe confirma que la mayor parte de la cartera viva del Fondo continúa en el sector de las microfinanzas. El informe proporciona información acerca de la relación para 2013 de los ingresos (cobros por operaciones de microcrédito, por operaciones reembolsables en organismos multilaterales y desinversión por aportaciones de capital) y desembolsos ejecutados por el ICO (contribuciones a El Salvador, Marruecos, la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte, FIDA, ICO y EEE, junto con dos partidas definidas genéricamente como programas dirigidos a concesión de microcréditos y aportaciones de capital). En este ámbito destaca que en 2013 se ha presentado el informe final de la evaluación del programa de microfinanzas con el BCIE aunque, como ya se ha comentado, no se hace referencia al contenido del mismo, y que se ha iniciado el diseño de otras dos evaluaciones (actuación con BANCOLDEX y con BANDESAL) cuyos resultados se espera que estén disponibles en 2014 y que pueden ayudar a conocer en mayor medida las capacidades operativas y de impacto del instrumento. Como se dijo en el punto 5.c. de este dictamen, este Consejo entiende que la información sobre las evaluaciones debe incorporar alguna evidencia sobre el resultado de las mismas para resultar relevante.

11. El capítulo 5 lleva por título “Gestión orientada a resultados de desarrollo”, bajo el cual se incluyen algunos aspectos puramente relacionados con la gestión y otros más bien relacionados con estimaciones de resultados de las operaciones. Se confirma que, a lo largo de 2013, se ha consolidado la adaptación de la *Corporate Policy Project Rating* (GPR) como herramienta central de la metodología de GpRD de la cooperación financiera reembolsable española, incluyendo criterios establecidos en el Código de Financiación Responsable e indicadores de la Iniciativa de Reporte Global (*Global Reporting Initiative*) y se señala que, respecto de las actuaciones de inclusión financiera, la AECID participa en la plataforma *Social Performance Task Force*, en el seno del Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres (CGAP). En este capítulo se presentan, en primer lugar, los resultados de la actuación del FONPRODE en microfinanzas, con información de la población objetivo (por género, sector de actividad, área de residencia, región y crédito promedio) y una comparación con otros vehículos de inversión en microfinanzas. En segundo lugar, se presentan también resultados de la actuación del FONPRODE en fondos de inversión, a través del African Agriculture Fund (AAF), el African Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises (AGF), el Fondo GEF de Gestión Sostenible de Bosques en África (GEF-ASFF), el Fondo de Inversión Privada en Angola (FIPA), el Fondo de Capital Privado Progres Capital (PROGRESA), el *Latin Renewables Infrastructure Fund* (LRIF) y el Fondo de Capital Privado *Amerigo Ventures Colombia*. Por último, también se da cuenta de los resultados de operaciones realizadas a través de organismos internacionales, como la Facilidad financiera para la seguridad alimentaria del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Fondo de Desarrollo de la PYME en Haití (*Haiti SME Development Fund*).

12.- En relación con el tratamiento de los aspectos resumidos en el punto anterior, el Consejo considera que sería deseable que en futuros Informes la información se presentara de forma más adecuada, en el siguiente sentido:

- a) En primer lugar, consideramos que es recomendable incluir en el informe un capítulo correspondiente a la gestión general del FONPRODE porque aunque no se requiere expresamente en el artículo 12 de la Ley 36/2010, puede afectar a aspectos que sí se recogen como son las condiciones de contratación y adjudicación, los criterios de selección de los diferentes instrumentos y las evaluaciones realizadas. El capítulo 5 hace referencia a la adopción de la herramienta GPR para la GpRD de la cooperación reembolsable, pero también figura que en las actuaciones en finanzas inclusivas se siguen lineamientos específicos adoptados en el marco de la *Social Performance Task*



*Force*, que no son puramente de gestión para resultados. Por ello, sería más adecuado que este capítulo recogiera aspectos generales de gestión del FONPRODE, incluyendo tanto los correspondientes a la GpRD como otros aspectos que ahora se recogen bajo distintos epígrafes (por ejemplo, las cuestiones de transparencia presentadas en el epígrafe 4.3).

- b) En segundo lugar, como se ha mencionado, el capítulo 5 también incluye una relación de los resultados de diferentes actuaciones de microfinanzas realizadas con anterioridad al 2013. Es una relación extensa en la que, junto a resultados clasificados según los criterios establecidos por la herramienta GPR, que efectivamente pueden considerarse compatibles con la GpRD, se presentan otros resultados relacionados con la población objetivo (por género, sector de actividad, área de residencia, región y crédito promedio) y una comparación con otros vehículos de inversión en microfinanzas, para los cuáles es más dudoso que puedan considerarse compatibles con la lógica y la aplicabilidad de la GpRD (entre otras razones, porque buena parte de ellos no han sido necesariamente definidos como objetivos propios de la cooperación española). Por ello, y teniendo en cuenta también el contenido del párrafo anterior, entendemos que en ediciones posteriores sería conveniente establecer un capítulo propio en el informe que aborde los resultados de desarrollo, junto con otros efectos e impactos cuando se disponga de tal información.

13. Este Consejo considera que hay, al menos, dos puntos adicionales en cuanto a gestión que el informe no detalla suficientemente:

a) En primer lugar, sería interesante exponer cómo se aplican los siete compromisos financieros y los dos compromisos sociales que constituyen los lineamientos adoptados en el marco de la *Social Performance TaskForce* (SPTF) utilizados en las actuaciones de finanzas inclusivas, detallando cuestiones como, entre otras, la ponderación entre los distintos compromisos financieros sugeridos por la SPTF, la flexibilidad con que se aplican, los indicadores sociales que se consideran relevantes a efectos de la evaluación social o si existe algún grado de jerarquización entre ambos tipos de lineamientos en las actuaciones.

b) En segundo lugar, también sería conveniente informar sobre la forma en que se está actuando para tratar de acercar la toma de decisiones en este ámbito con los condicionantes de la GPR como herramienta de gestión de la cooperación reembolsable.

Sería deseable que, en ediciones posteriores, el Informe profundizara en ambos aspectos para que la información aportada no resultara en una mención vacía de contenido y el documento cumpliera de forma más completa y útil con los requerimientos de información sobre condiciones de adjudicación, criterios de selección y, en su caso, evaluaciones que la Ley prevé para el contenido del informe.