



INFORME SOBRE EL “INFORME de ACTIVIDAD FONPRODE 2015”

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 16 de febrero de 2018)

I. Introducción

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 a las Cortes Generales (...) un informe anual de las operaciones imputadas con cargo a este Fondo, de sus objetivos, país de destino, sectores de intervención e instituciones beneficiarias, así como de las condiciones de contratación y adjudicación, las cuantías comprometidas y desembolsadas, de los criterios de selección de los diferentes instrumentos, adjudicaciones finalmente aprobadas y las evaluaciones realizadas, indicando asimismo el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo reembolsable que corresponda a los créditos y préstamos concesionales concedidos en dicho ejercicio (...). 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”.

En el artículo 17.2. de la misma Ley se establece que “El Consejo de Cooperación podrá dictaminar, cuando lo estime oportuno, el informe anual (...) 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”. Sobre la base de esta disposición y una vez recibido el “Informe de Actividad FONPRODE 2015”, el Consejo de Cooperación emite el siguiente dictamen.

II.- Valoración del Informe

1.- El Consejo de Cooperación agradece el envío del Informe FONPRODE correspondiente a 2015. Con este quinto informe se consolida una práctica, establecida por la normativa reguladora del instrumento (Ley 36/2010, de 22 de octubre), que demanda que se aporte información ordenada correspondiente a las ejecuciones y a la cartera activa propia de cada año. Se contribuye con ello a la transparencia y a la rendición de cuentas que deben ser exigibles en los ámbitos de las políticas públicas. El Consejo de Cooperación, en todo caso, quiere llamar la atención sobre el retraso con que este Informe fue recibido, pasado más de un año y medio tras acabar el ejercicio del que se da cuenta. Este retraso dificulta que las valoraciones y recomendaciones de este Consejo tengan la utilidad debida a los efectos de orientar la gestión de FONPRODE, corrigiendo sus deficiencias o mejorando su eficacia. El Consejo de Cooperación llama a los responsables de la gestión del instrumento a realizar de manera más puntual los informes anuales, tratando de presentarlos cuanto antes se pueda dentro del año posterior al del ejercicio del que se da cuenta, de modo que en ese mismo año puedan ser informados por este Consejo.

2.- El Informe presentado aporta información abundante, que es útil para conocer y valorar la ejecutoria del instrumento a lo largo del año. Además, quiere destacar los esfuerzos realizados para tener en cuenta parte de las sugerencias presentadas en dictámenes precedentes sobre los informes de FONPRODE correspondientes a ejercicios previos. No obstante, el Consejo considera que existen aún elementos susceptibles de mejora en cuanto a la sistematización de la información y para dotar al informe de una mayor claridad. Por ejemplo, hay aspectos que



se reiteran en diversas partes del documento, hay informaciones que apuntan a aspectos relacionados que se encuentran en partes distintas del informe y hay contenidos (como la información desagregada de cada Fondo que podría haber sido relegada a un Anexo, reteniendo un análisis sintético en el cuerpo central del informe. De hecho, resulta más estructurado y claro el informe que ICO elaboró sobre la actividad de FONPRODE, que se encuentra en el Anexo IV y que el Informe reproduce también en su cuerpo central. El Consejo recuerda que los esfuerzos de transparencia deben ir orientados no sólo a aportar información sobre la gestión pública, sino también a hacerlo de forma que sea fácilmente accesible para su seguimiento y análisis por parte de la opinión ciudadana. Para cumplimentar este segundo requerimiento sería deseable que futuros informes trabajasen en mayor medida sobre la sistemática más adecuada para la presentación de sus contenidos. La estructura actual identifica cuatro apartados básicos: uno referido a recoger las decisiones políticas y normativas adoptadas en el año respecto a la gestión del instrumento; uno segundo referido a las operaciones propuestas, aprobadas y ejecutadas en el año; uno tercero relativo a la cartera viva acumulada por el instrumento; y una última referida a los impactos de desarrollo. Esa estructura debería seguirse de forma más sistemática, evitando el solapamiento entre las informaciones ofrecidas en los capítulos. A su vez, dentro de los apartados segundo y tercero se debería adoptar una sistemática común en la presentación de la información (por modalidades e instrumentos, por ejemplo).

3.- Aun cuando el Informe presenta abundante información, hay aspectos sobre los que se debería informar y que o no están o no lo están de forma suficientemente visible en el documento presentado. Por ejemplo, en ninguna parte del informe se da cuenta de las operaciones y montos que, con cargo al instrumento, nutren la AOD del período; no se explica debidamente por qué no se agotaron las posibilidades presupuestarias que se le asignaron en el año al instrumento (la razón consignada en página 27 es parcial e insuficiente); no se aporta información que ayude a entender por qué dos de las operaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo de FONPRODE han sido, sin embargo, desestimadas en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE); no siempre los enunciados de los cuadros y gráficos son clarificadores de su contenido; o, en fin, no se da cuenta del capital privado movilizado por FONPRODE, a pesar de que ese dato fue aportado a la encuesta que al respecto elabora la OCDE. El Consejo cree que es importante que estos aspectos que ayudarían a la mejor explicación de la situación y de la operativa del instrumento estén presentes en el Informe. En suma, éste debería trasladar, de forma clara, el conjunto de la información requerida para conocer las potencialidades del instrumento y para identificar dónde se localizan las dificultades para que esas potencialidades se desplieguen de forma efectiva.

III.- Valoración de la actividad de FONPRODE

4.- El primer juicio que quiere trasladar el Consejo de Cooperación es su decepción porque, en un contexto de notable reducción de las cifras de ayuda, no se hubiesen podido ejecutar los recursos que el propio presupuesto asignan a FONPRODE. Como se señala en el Informe, se partía en el año de una dotación presupuestaria de 235 millones y un límite de operaciones efectivo para el año de 375 millones de euros, pero apenas se realizó por un equivalente a 18 millones (es decir, no llega ni al 5% del límite presupuestado y al 8% de la dotación presupuestaria). Si se estudia el balance del año, los desembolsos (22 millones de euros, incluyendo los costes de gestión) están muy por detrás de los ingresos (146 millones), que resultan de los intereses de la cartera de préstamos y de las devoluciones y reembolsos de las



operaciones de capital. Es decir, no hubo necesidad alguna de acudir a la aportación presupuestaria, pudiéndose financiar las operaciones con recursos propios. Este proceder es expresivo de las limitaciones normativas, institucionales y de gestión que tiene el instrumento, que en un contexto de severas limitaciones en los recursos de la ayuda, no ha sido capaz de gestionar aquello que los presupuestos preveían. Como se señala en el punto anterior, no queda claro si los gestores piensan que ello se debe a las restricciones que se asocian a la regulación del instrumento, si es consecuencia de la incapacidad de los gestores para identificar operaciones susceptibles de ser financiadas o si se debe a una política expresa de la CDGAE o del Consejo de Ministros para restringir las operaciones (aun a pesar de estar dentro de los límites presupuestarios). Es importante, sin embargo, conocer las razones de esta disfuncionalidad y tratar de afrontarlas para garantizar que este importante instrumento se despliegue en todas sus potencialidades.

5.- Este juicio crítico se hace especialmente relevante en el caso de las operaciones que son ajenas al programa de microcréditos, que son supuestamente las que de forma más central aporta la creación de FONPRODE. A lo largo del 2015 apenas se han realizado dos operaciones (un crédito a Ecuador sobre agricultura sostenible y un préstamo al banco hondureño BANHCAFE). Dos operaciones se han propuesto por parte del Comité Ejecutivo pero no se han aprobado por la CDGAE: una referida a una aportación al Fondo AGRIF Coöperatief UA y otra referida al fondo CASEIF III LP. Y cuatro operaciones más han sido objeto de estudio en el año y de expresión de interés, sin que llegasen a hacerse operativas: la cofinanciación de la segunda parte de un proyecto de saneamiento en Panamá, la aportación a un proyecto de agua potable y saneamiento en Paraguay, el apoyo a sistemas de gestión de riesgos de desastres en Filipinas y el apoyo al plan Todos Somos PAZífico en Colombia. Se realizó también un pequeño apoyo de cooperación no reembolsable al Banco Mundial (por 0,5 millones de dólares). De forma adicional, en el año se formalizaron operaciones que habían sido aprobadas en años anteriores: entre ellas, las referidas a una aportación a *MGM Sustainable Energy Fund* (12 millones de dólares), un crédito a favor de Paraguay (25 millones) y otro a favor de El Salvador (30 millones). Además de estas operaciones, se revisaron los plazos de amortización, se prorrogaron los períodos de formalización o se revisaron los procedimientos de gestión de algunas operaciones precedentes. Este balance tan limitado ha de juzgarse como insatisfactorio. Las cifras de 2015 confirman que se está lejos de disponer de un marco regulatorio, estratégico y de gestión apto para desarrollar la cooperación financiera en condiciones satisfactorias, acordes con la ambición y resultados que se espera de este instrumento. En este sentido, el Consejo considera que el gobierno debería estudiar a qué se debe esta baja ejecución y poner los medios para corregirla, tratando de que España disponga, en el menor tiempo posible, de un instrumento de cooperación financiera eficaz y homologable al que tienen el resto de los donantes de nuestro entorno. Este requerimiento es tanto más relevante si se juzga que, de acuerdo a la Agenda 2030, una parte de la cooperación para el desarrollo en el futuro habrá de desplegarse en campos relacionados con la promoción de las infraestructuras sostenibles, del cambio en los patrones energéticos o de la construcción de tejido productivo, donde este tipo de instrumentos cobran una especial relevancia.

6.- Como es sabido, en su origen FONPRODE contemplaba la ejecución de cuatro tipos de operaciones básicas: préstamos a actores públicos o privados, aportaciones al capital a través de la adquisición de participaciones en vehículos financieros, las aportaciones a instituciones multilaterales y las donaciones. Las posteriores modificaciones de la normativa del FONPRODE restringieron las operaciones elegibles, eliminando por ejemplo la posibilidad de realizar



contribuciones reembolsables a instituciones multilaterales, y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, orientadas a evitar el impacto sobre el déficit, supusieron que el recurso a donaciones fuese virtualmente eliminado. La realidad, es que debido al limitado uso de las posibilidades de FONPRODE, el peso de las concesiones para Microcréditos sigue siendo notable en el total de la cartera. La cartera viva de FONPRODE asciende a los 755 millones de euros. De ese total, el 80% (611 millones) son préstamos, quedando un margen menor, del 19% (144 millones), para las participaciones de capital. Dentro de los préstamos, el 42% corresponden a los microcréditos, el 58% son contribuciones a organismos multilaterales. Esta composición de la cartera podría equilibrarse si hubiese una actividad más intensa en materia de participación en vehículos de inversión.

7.- Por lo que se refiere a la distribución geográfica de la cartera, las dos regiones dominantes son América Latina, con un 43% de los recursos y África Subsahariana, con un 24%. Norte de África y Oriente Medio ocupan la tercera posición con una cuota del 16% y con cuotas similares del 8% aparecen Asia y Europa del Este. Esta distribución es bastante acorde con el peso que las regiones mencionadas tienen en el conjunto de la cooperación española. Por su parte, en lo que se refiere a los sectores que define el CAD, el grueso de los recursos se distribuye entre infraestructuras y servicios económicos (50%) y sectores productivos (49%), quedando un margen mínimo para infraestructuras y servicios sociales (1%). A su vez, dentro de los sectores productivos, son los servicios bancarios y financieros y la agricultura los que tienen las cuotas mayores. De nuevo, esta distribución parece acorde con la naturaleza del instrumento.

8.- Por lo que se refiere a la cartera de microcréditos, los datos relativos a sus parámetros financieros parecen relativamente aceptables. El grado de morosidad es bajo, ascendiendo al 2% de la cartera (5,49 millones de euros). Adicionalmente, los parámetros de gobernanza de las instituciones y de protección al cliente son aceptables; como lo son también los parámetros de profundidad de la cartera de crédito. El programa tiene, no obstante, una cartera muy dispersa, afectando a un total de 61 instituciones de 55 países, si bien los 20 primeros concentran el 87% de la cartera. Si se considera el conjunto de la financiación directa e indirecta, los tres países con mayores cuotas son Camboya (18%), Bosnia Herzegovina (9%) y Perú (9%). Conviene señalar que sólo dos de los cinco primeros países son parte de la relación de países prioritarios de la cooperación española. Es cierto que esta prelación viene condicionada por créditos ejecutados en períodos precedentes, donde alguno de estos países figuraban entre la relación de prioritarios.

9.- Por lo que se refiere a la cartera de crédito con organismos multilaterales, la relación la encabezan UN FIDA (82% del total), seguido a distancia por el BID (15%) y la Organización de Estados Iberoamericanos (2%). La aportación a FIDA forma parte de los compromisos que España asumió, a escala internacional, respecto al objetivo de la seguridad alimentaria.

10.- Por su parte la cartera de inversiones afecta 10 aportaciones a diversos fondos por un importe total (valorado a euros de 2015) de 144 millones de euros. De entre las aportaciones más relevantes se encuentra la realizada al Banco Europeo de Inversiones (cerca del 50% del total), que se orienta a la inversión en países de la cuenca del Mediterráneo. Junto a ello, están las aportaciones al Fondo Africano AG (22%), el Fondo de Gestión Bos (12%), el Fondo Latin Renew (4%) y con cuotas de entre el 1 y el 2%, MGM Sustainable, Fondo Moringa S, GFIF Subfondo G, Fondo Progres, FIPA o Fondo de Inversiones Amerigo. Además, dos operaciones



con el Fondo Africano de Garantías (12 millones) y Regmifa (55 millones) se calificaron como no reembolsables.

11.- El Informe incorpora un capítulo dedicado a los resultados de desarrollo derivados de la aplicación de operaciones de FONPRODE. La inclusión de ese capítulo fue respaldada por el Consejo de Cooperación, que siempre consideró como una tarea importante que las operaciones de apoyo al sector privado se justificasen en función de su impacto de desarrollo. No obstante, el análisis de resultados se considera que es mejorable. En muchas ocasiones los datos que se aportan o bien son genéricos o se basan en relaciones de atribución que debieran ser explicadas o bien presuponen una causalidad que sería conveniente explicar en mayor medida y que además da pie a interpretaciones discutibles. En otros casos se utiliza como criterio un indicador que es insuficiente para el juicio que se formula (como aceptar que una intervención tiene perspectiva de género porque el porcentaje de las beneficiarias supera el 50%). Por fin, en otras ocasiones simplemente los juicios son equivocados, como cuando se menciona que los fondos de inversión analizados presentan un “comportamiento neutral” desde el punto de vista de la promoción de la igualdad de género (pág. 40), simplemente porque no alteran el predominio masculino en el empleo generado, cuando por el contrario debería decirse que potencian la desigualdad de género pre-existente. Por ejemplo, entre los datos que aporta el informe se indica que de los 17.500 empleos a los que contribuye los fondos de capital en los que participa FONPRODE sólo el 15% corresponden a empleo femenino.). El Consejo de Cooperación reconoce que hacer un buen análisis de resultados de desarrollo de las intervenciones es difícil, pero sería deseable que hubiese un mayor esfuerzo de argumentación y de evidencia, refinando los juicios.

12.- El Consejo se felicita de que se hayan recibido las cuentas anuales auditadas de FONPRODE correspondientes a los años 2013 y 2014. Toma nota del conjunto de limitaciones y errores que en esas auditorías reflejan en la gestión del instrumento, entendiéndolo que una parte de ellas pueden ser superadas a través de reformas en los marcos regulatorios y de gestión del instrumento. En este sentido, considera que las respuestas que se adelantan en el epígrafe 4.2 respecto a los problemas detectados parecen ir por el buen camino. En concreto, el Consejo respalda que se lleve a efecto la decisión de eludir aquellos Fondo que estén ubicados en paraísos fiscales como destinatarios de las operaciones de FONPRODE, un aspecto sobre el que habían insistido distintos actores de la sociedad civil. De forma adicional, el Consejo quiere insistir en la necesidad de adoptar, con carácter previo, *mecanismos de evaluación de riesgos socioambientales que ayuden a minimizar los impactos negativos de las acciones apoyadas. En la página 44 del informe se detalla la existencia de este tipo de mecanismos, pero se da cuenta también de tres situaciones de “conflicto social” vinculadas a proyectos financiados por fondos de inversión respaldados por FONPRODE. Los conflictos descritos denotan fallos que debieran corregirse, ya sea en el diseño de los mecanismos de evaluación de riesgos, ya en su aplicación a los casos señalados antes de la fase de financiación.*



IV.- Recomendaciones

Del análisis realizado en los puntos precedentes se extraen las siguientes recomendaciones:

- Los datos de 2015 confirman que no se ha sido capaz, hasta el momento, de dotar a FONPRODE de la operatividad mínima exigible para un instrumento de cooperación financiera, que pueda ser comparable con los que tienen otros donantes de nuestro entorno. El gobierno debe proceder a tomar las medidas urgentes para que, de una vez por todas, esta anomalía, que se arrastra desde varios años atrás, se corrija.
- Una parte de esa mejora que se demanda debe llevar aparejado que se utilicen todas las modalidades e instrumentos de cooperación para las que inicialmente nació FONPRODE. Todos ellos son complementarios y necesarios para alcanzar los objetivos del FONPRODE, si bien debe evitarse una excesiva concentración en cualquiera de estos instrumentos.
- Sería deseable que los responsables del informe hicieran un mayor esfuerzo por clarificar la sistemática con la que se presenta la información, aseguren que los datos son consistentes en todos sus apartados y aporten aquella información requerida para conocer dónde se encuentran las limitaciones para un mayor despliegue de las capacidades potenciales de FONPRODE.
- Por último, es necesario mejorar y hacer más consistente desde el punto de vista analítico el estudio de los resultados de desarrollo de las operaciones financiadas con cargo a FONPRODE.