



DICTAMEN SOBRE LOS INFORMES DE ACTIVIDAD DE FONPRODE CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 2016, 2017 Y 2018

**Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrada el 28 de abril
de 2021, vía videoconferencia**

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío de los documentos “Informe de Actividad de FONPRODE” correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018. Tras haber analizado sus contenidos y en función de las competencias que se le atribuyen en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación emite el siguiente dictamen:

I.- ANTECEDENTES

1.- El Consejo de Cooperación quiere expresar su malestar por el reiterado incumplimiento por parte del Departamento de la Oficina del FONPRODE y Cooperación Financiera de la AECID de elaborar y elevar a este Consejo, de forma puntual, el Informe correspondiente a cada año de actividad de FONPRODE. Se recuerda que ese compromiso forma parte de la normativa reguladora de FONPRODE. En concreto, el artículo 12 de la Ley 36/2010 del Fondo de Promoción del Desarrollo establece la obligatoriedad de realizar, cada año, un Informe de actividades, que debe ser elevado, entre otros órganos, a este Consejo de Cooperación para su dictamen. El Consejo de Cooperación recibió el Informe de 2016 a mediados del año 2020 (cuatro años después del período al que remiten los datos); y los Informes 2017 y 2018 a comienzos del presente año, 2021: de nuevo, cuatro y tres años después del período de actividad sobre el que se debe emitir juicio. El Consejo es consciente de la limitación de medios humanos de la Departamento de la Oficina de FONPRODE y Cooperación Financiera, en el seno de la AECID, y es conocedor también de que durante el período bajo estudio se produjo un cambio en la dirección del Departamento responsable, lo que pudo provocar cambios y reorganizaciones de la Oficina. Pero entiende que ninguna de estas circunstancias puede justificar el flagrante retraso en la emisión de unos Informes que son preceptivos por Ley y cuya utilidad deriva de su puntual emisión para el correcto seguimiento y valoración de las actividades de FONPRODE.

2.- A la anomalía del retraso se suma, en este caso, la que resulta de verse el Consejo obligado a emitir su dictamen, en un mismo año, sobre tres ejercicios precedentes de forma simultánea. Ha de hacer esa tarea, además, consciente de que, por el retraso con el que se reciben los documentos, la eficacia de los juicios que formule va a ser limitada, por referirse a hechos y datos que remiten a una realidad superada por el tiempo. A este respecto, el Consejo quiere recordar que la eficacia de las tareas de seguimiento y evaluación de la política pública (también la referida a FONPRODE) exige la mayor proximidad temporal posible entre los ejercicios de gestión y la emisión del dictamen correspondiente. Solo de esta manera se puede justificar que las recomendaciones resultantes del seguimiento puedan inspirar, con un sentido de oportunidad temporal, los procesos de decisión subsiguientes.



3.- Dadas las anomalías señaladas, el Consejo de cooperación decidió, de manera excepcional, emitir un único dictamen correspondiente a los tres ejercicios a los que se refieren los Informes recibidos. Considera que es esta la mejor manera de evitar distraer las limitadas capacidades del Consejo en la elaboración de informes que nacerían, en buena medida, desactualizados y, al tiempo, de acortar el retraso que en esta materia se arrastra como consecuencia del incumplimiento aludido en la emisión de los Informes por parte de la Administración. Señalado este proceder, el Consejo hace un llamamiento a la Administración para que trate de corregir cuanto antes esta situación, tratando, por una parte, de acortar el retraso que todavía en estos momentos se arrastra (recordemos que el último informe recibido es de 2018) y, por otra, de establecer las condiciones y medios necesarios para que estos retrasos no vuelvan a producirse. Recordemos que a ello obliga no solo un mandato legal, que es preceptivo, sino también la voluntad compartida de transparencia de las políticas públicas y de progresiva mejora de su orientación y gestión. A esos propósitos quiere contribuir este Consejo a través de sus dictámenes.

II.- VALORACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

4.- Los datos ofrecidos en los Informes dan cuenta de la manifiesta incapacidad que revela FONPRODE, tal como está concebido y regulado en la actualidad, para responder a las expectativas que suscitó la creación de esta modalidad de cooperación. En los tres años referidos el límite de operaciones establecido fue de 375 millones de euros cada año. La dotación presupuestaria para este instrumento, sin embargo, sufrió una perceptible caída, pasando de 235 millones de euros, en 2016, a 199 en 2017 y 2018. Sin embargo, la expresión más clara de las limitaciones operativas a las que se alude la proporciona el contraste entre esas cifras potenciales y las correspondientes a las operaciones efectivamente aprobadas por el Comité Ejecutivo de FONPRODE, por una parte, y las operaciones efectivamente autorizadas por Consejo de Ministros, por la otra. La secuencia de ambos componentes no es exactamente la misma, pero en ambos casos se revela que se está lejos de agotar las posibilidades que le brindan las respectivas dotaciones presupuestarias. Por lo que se refiere a las operaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo de FONPRODE, las cifras correspondientes a cada año son: 3 operaciones en 2016, por valor agregado (incluidos gastos operativos) de 71,3 millones de euros; 3 operaciones por valor de algo más de 27 millones de euros, en 2017; y 6 operaciones por valor de 125 millones de euros en 2018. Por su parte, el valor de las operaciones autorizadas por Consejo de Ministros fue de 21 millones de euros en 2016; 42 millones en 2017; y 48 millones en 2018. En promedio, por tanto, las autorizaciones en Consejo de Ministros suponen apenas el 10% del límite de operaciones establecido para el instrumento y poco más del 17% de la magnitud promedio acordado en la dotación presupuestaria. Todo ello revela a las claras las dificultades de gestión del instrumento y su necesidad de reforma.

5.- A lo largo del período considerado se produjo un relevo en la dirección del Departamento de la Oficina de FONPRODE y Cooperación Financiera. Unido a ese relevo, se percibe una cierta reactivación de las capacidades operativas de FONPRODE, que se expresa en el número de operaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo, en 2018. Aunque ese incremento de



operaciones es meritorio, y visibiliza el esfuerzo realizado por el equipo operativo para torcer la curva descendente que se arrastraba, conviene realizar dos precisiones. La primera es que las cifras conseguidas (125 millones de euros, de las que solo se autorizaron en el año 48 millones) aún se encuentran muy alejadas de las posibilidades que le brinda la partida presupuestaria correspondiente (que era de 199 millones). La segunda precisión es que ese incremento de operaciones ha descansado en buena medida en la externalización de parte de la gestión directa a través de acuerdos con otras instituciones internacionales, los más importantes los suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El establecimiento de este tipo de acuerdos debe juzgarse, en general, con tonos positivos, dado que es importante que FONPRODE se inserte en la red internacional de instituciones financieras de desarrollo y diseñe operaciones conjuntas con otras instituciones homólogas, buscando la escala de las intervenciones o el complemento de las capacidades técnicas de cada cual. Pero ha de señalarse que, para que esos objetivos se alcancen, es requerido que cada uno de los socios tenga la capacidad (financiera, técnica y operativa) para definir sus propios objetivos en las alianzas que se configuren. Da la impresión de que en este caso la búsqueda de alianzas ha venido muy inspirada por la necesidad de externalizar los procesos de gestión, habida cuenta de las limitaciones a las que –como las cifras evidencian– se enfrentaba la acción autónoma de FONPRODE debido a su marco regulatorio restrictivo. Planteado de este modo, esta vía de la externalización, si se acentúa y mantiene en el tiempo, puede tener el efecto no deseado de limitar las posibilidades de desarrollo de unas prioridades y unas capacidades más autónomas, al servicio de una política propia.

6.- Desde el punto de vista de sus actividades, el despliegue de FONPRODE se produce a través de cuatro tipos distintos de operaciones: i) las aportaciones de capital; ii) los créditos del programa de microcréditos; iii) los créditos a Estados; y iv) los gastos por encomienda. El componente más relevante ha sido, en estos años, el correspondiente a las aportaciones de capital; a su vez, el que ha sufrido más alteraciones ha sido el de créditos a Estado, que en 2016 implicó un desembolso nulo; y, finalmente, el componente más regular es el que remite a los créditos del programa de microcréditos. Esta estructura de desembolsos no agota las posibilidades de operaciones que son propias de otras instituciones homólogas europeas, donde las intervenciones directas de apoyo al sector privado en los países en desarrollo adquieren mayor relevancia, además de incluir instrumentos (como las garantías) todavía no explorados por parte de FONPRODE. Es muy probable que las restricciones normativas y de recursos humanos y financieros ayuden a explicar las limitaciones aludidas en la estructura de desembolsos hasta ahora dominante en FONPRODE. Es este un ámbito que debiera ser objeto de reflexión y potencial revisión en el futuro, especialmente si se quiere que el instrumento sea parte más activa y protagonista de la política que la UE está definiendo para su acción exterior en este campo.

7.- Las restricciones operativas del FONPRODE se perciben en la evolución de su cartera, que evidencia una reducción a medida que se avanza en los años. De forma más precisa, el número de operaciones comprometidas pasa de 83 en 2016 a 71 en 2017 y a 63 en 2018; y los recursos correspondientes descienden desde 1033 millones de euros a 986 millones, entre el año inicial y final del período. Si se consideran las operaciones formalizadas, las cifras son de 78, 69 y 60,



respectivamente, transitando los recursos desde 964 millones a 903 millones, entre 2016 y 2018. Y, en fin, las operaciones vigentes siguen la siguiente secuencia: 76, 66 y 56, descendiendo los recursos desde 541 a 514 millones de euros, en similar período. Todo revela, pues, la contracción de una cartera, que es fruto de un período de limitada actividad de nuevos compromisos y desembolsos por parte de FONPRODE.

8.- La distribución de la cartera ofrece una imagen de los países en que FONPRODE ha venido operando. Las cifras señalan que FONPRODE está presente, de forma directa o indirecta, en 70 países, y su distribución regional parece bastante aceptable, por cuanto dedica a África Subsahariana y América Latina y Caribe cuotas significativas y relativamente similares, del 38% y del 35%, respectivamente. No obstante, ha de señalarse que entre los países que concentran una cartera más voluminosa se encuentran algunos que no forman parte de las prioridades de la cooperación española: es el caso, por ejemplo, de Camboya, Bangladesh, Kenia o Zambia (todos ellos entre los 10 principales receptores de recursos). El Consejo es consciente de que la capacidad de programación de la cooperación financiera es menor que la propia de la cooperación no reembolsable, en la medida en que tiene mayor dependencia de iniciativas surgidas en los propios países beneficiarios, pero parece conveniente que se avance hacia una mayor concordancia entre la distribución de la cartera y la definición de prioridades geográficas de la cooperación española.

9.- Por lo que se refiere a la distribución sectorial de la cartera, aunque el panorama es variado, hay que destacar la presencia dominante de dos sectores: las finanzas inclusivas, merced a la continuada actividad del programa de microcréditos, que hace que el sector concentre el 32% de la cartera; y el sector de la agroindustria / desarrollo rural, que ha pasado a representar un 45,7% del total de la cartera vigente, como consecuencia de los desembolsos con cargo a los préstamos subyacentes de FIDA. Más allá de la definición de sectores de inversión, el Informe de 2017 hace una expresión de prioridades de FONPRODE relativas a los ODS, que es reiterada en el informe de 2018. En concreto, se alude a que FONPRODE se propone contribuir expresamente al ODS 6 (Gestión sostenible del agua y saneamiento); ODS 7 (Acceso a energía sostenible); y ODS 11 (Ciudades sostenibles). Se desconocen las razones de por qué se han elegido estos ODS, puesto que los Informes ni justifican la selección realizada, ni dan cuenta de cómo los desembolsos se han ajustado a esa selección. De hecho, ni siquiera es claro si esa definición de propósitos forma parte de una programación deliberada o es, simplemente, una sistematización de aquello en lo que, de hecho, se está trabajando.

10.- Los Informes aportan diversas razones que ayudan a explicar el bajo nivel de ejecución de las aportaciones presupuestarias a FONPRODE. Entre ellas se encuentran las cinco siguientes:

- La supresión, en 2013, del recurso a donaciones con cargo a los recursos de FONPRODE
- Las restricciones operativas que deriva de la exigencia de que las intervenciones sean no ligadas y computables como AOD.
- La imposibilidad de llevar a cabo contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales para que gestionen su inversión por cuenta de España.



- Las restricciones que imponen las exigencias derivadas del cumplimiento de códigos éticos acordados, como las derivadas de la exclusión de apoyar fondos de inversión que operen desde paraísos fiscales.
- La rotación de personal y escasez de recursos humanos en la propia Oficina del FONPRODE.

A estas razones debiera añadirse una adicional (a la que no aluden los Informes) que remite al establecimiento de una estructura de gobernanza de FONPRODE considerablemente compleja, con diversas instituciones implicadas en la gestión de las operaciones (incluyendo Cofides e ICO) y con una secuencia laberíntica en el proceso de tomas de decisión, que implica a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y al Consejo de Ministros. Todo ello no solo complica la gestión, sino también la hace especialmente lenta y (en ocasiones) poco predecible la viabilidad de las iniciativas, dificultando el cierre de operaciones o el establecimiento de acuerdos con los socios.

Cualquiera que sea el peso que se le otorgue a estos factores, todos ellos conforman un marco regulatorio que hace notablemente difícil una gestión de la cooperación financiera ágil, en correspondencia con lo que hacen otras instituciones homólogas de nuestro entorno. Es muy posible que algunos de los factores citados se quieran preservar para garantizar la adecuada naturaleza de FONPRODE, como fondo orientado a combatir la pobreza y hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero muchos otros (la dotación de recursos humanos, la prohibición de las donaciones, la imposibilidad de aportaciones a instituciones financieras, o la compleja estructura de gobernanza y decisión del instrumento) responden a decisiones de política, que podrían ser alteradas si existiese la voluntad para ello. Resulta contradictorio que la Administración ofrezca como razones del inadecuado funcionamiento de FONPRODE factores que ella misma ha impuesto y que está en su mano corregir. Todo lo señalado apunta hacia la necesidad urgente de acometer una reforma profunda (y no meramente cosmética) de la normativa y estructura institucional que definen el funcionamiento de FONPRODE: un aspecto que ha sido reiteradamente señalado por este Consejo de Cooperación.

11.- Solo en el Informe de 2018 se ofrece información acerca de la aportación que FONPRODE hace a la AOD española de cada año. Pese a que los datos no estén explícitos en los Informes de 2016 y 2017, las conclusiones básicas son compartidas para los tres años. En todos ellos, la aportación de FONPRODE a la AOD neta ha sido negativa. Es decir, han sido mayores los reembolsos cobrados que los nuevos desembolsos emitidos en cada año. Este balance tiene una lectura parcial positiva, al revelar que es alta la cuota de devoluciones de los créditos concedidos o el retorno de otras operaciones equivalentes ejecutados previamente. De hecho, la tasa de morosidad del programa de microcréditos, por ejemplo, es muy baja, por debajo del 3%. Ahora bien, la aportación negativa a la AOD neta es también expresiva de la limitada capacidad que se tiene para generar nuevas operaciones y producir desembolsos al nivel de lo que las partidas presupuestarias señala; y esto debe ser juzgado de manera crítica, en especial en un periodo – como el señalado- en el que se produjo una mayúscula caída de la AOD española.

12.- Tanto la limitación en el campo de actividad de FONPRODE, como las dudas relativas a la distribución geográfica y sectorial de la cartera revelan la ausencia de una estrategia clara,



públicamente conocida y técnicamente fundada de las prioridades que se pretenden conseguir a través de la cooperación financiera, en el marco más global de la acción de la cooperación española, de acuerdo con los Planes Directores vigentes. Es esta una carencia que debiera corregirse cuanto antes, en el marco de una reforma del instrumento, estableciendo una Estrategia de la Cooperación Financiera, que pueda ser conocida y debatida.

III.- VALORACIÓN DE LOS INFORMES

13.- Los Informes responden a una estructura homogénea y clara, proporcionando información relevante, que está bien estructurada. El juicio, por tanto, sobre el contenido de los informes es positiva, si bien hay tres aspectos que podrían mejorar su estructura:

- En primer lugar, sería conveniente que se incorporase una sección acerca de la relación efectiva entre las actividades de FONPRODE y el logro de los ODS. Es este un esfuerzo que se viene realizando en todas las informaciones relativas a los compromisos públicos y que debiera estar también en los Informes sobre las Actividades de FONPRODE. Es cierto que esta sección se integra ya en el informe de 2018, pero la alusión al vínculo con los ODS es puramente genérica, sin alusión a operaciones o a cifras concretas.
- En segundo lugar, si hay una definición de prioridades que inspiren los compromisos de FONPRODE, esto debiera traducirse en una presentación posterior de datos (asociados a esa definición de prioridades) que permita juzgar la consistencia entre la política efectiva y las prioridades definidas.
- Por último, y tal como hace el Informe de 2018, debiera incluirse una sección dedicada a la contribución de FONPRODE a la AOD de cada año.

14.- Uno de los capítulos en los que están estructurados los Informes se refiere al impacto de desarrollo de las operaciones: es esta, sin embargo, una sección que podría ser mejorada. Los indicadores que en algunos casos se proporcionan son demasiado vagos y generales como para atribuir logros específicos a las operaciones derivadas de FONPRODE. La estructura de criterios e indicadores parece algo más consistente en el caso del programa de microcréditos, si bien la información referida a la población última beneficiaria no siempre está adecuadamente justificada. Por su parte, mayores dudas suscitan los criterios e indicadores (cuando existen) de impacto en el caso de las otras modalidades de operación de FONPRODE: las aportaciones de capital y los créditos de Estado. En estos casos, la presentación de la información es notablemente más irregular. El Consejo de Cooperación es consciente de las dificultades que comporta abordar la construcción de una batería de indicadores solventes que proporcionen una adecuada medición del impacto de desarrollo de las operaciones de cooperación financiera. Es esta una dificultad a la que se están enfrentando todos los donantes y que no es exclusiva de España. En todo caso, se quiere dejar constancia del problema y se quiere hacer un llamamiento a la Administración para que se trabaje en una mejora de esta parte de los Informes.



IV.- RECOMENDACIONES

15.- En función de lo señalado en los puntos anteriores, el Consejo de Cooperación emite las siguientes recomendaciones:

- 1.- Proceder una reforma del sistema regulativo y de gobernanza de FONPRODE para permitirle responder a las expectativas que esta modalidad de cooperación suscitó en sus orígenes y a las oportunidades que brinda la situación actual para el despliegue de una cooperación financiera al servicio de objetivos de desarrollo. A este respecto, se sugiere seguir las líneas definidas a este respecto en el documento del Grupo de Capacidades
- 2.- Acompañar esa reforma de un incremento de los medios humanos y técnicos, así como de los recursos financieros asociados a esta modalidad de cooperación.
- 3.- Definir una estrategia que defina las prioridades que se pretenden cubrir con FONPRODE en el marco de las prioridades de la cooperación española. Dicha estrategia debiera establecer la conexión con el conjunto del sistema de cooperación, su papel en la consecución de los ODS, las preferencias geográficas, temáticas y de condiciones financieras con las que se va a trabajar, y debe apuntar también al tipo de instrumentos que se pretenden reforzar en la acción. Dada la situación de crisis económica (y de deuda) a la que se enfrentan numerosos países en desarrollo, ese contexto debería ser también integrado en la estrategia a desarrollar.
- 4.- Recuperar el retraso y proceder a actualizar la emisión de los informes, mejorando la estructura en los aspectos señalados en este dictamen.
- 5.- Trabajar en la progresiva mejora de los criterios e indicadores que miden el impacto de desarrollo de las operaciones promovidas por FONPRODE, en todas sus modalidades de intervención.