



INFORME SOBRE EL “INFORME DE ACTIVIDAD DEL FONPRODE 2014”

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 22 de diciembre de 2015)

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, este Consejo quiere felicitar a la AECID por la elaboración del Informe de Actividad FONPRODE 2014. Si bien el Informe de Actividad FONPRODE 2013 ya suponía una mejora sustancial frente a las ediciones anteriores, este nuevo Informe es mucho más claro y está mejor orientado a los fines que la propia Ley del FONPRODE atribuye al Informe y a que el documento pueda convertirse, efectivamente, en la referencia última del FONPRODE y sus operaciones.

La información presentada es muy completa. Se valora especialmente el esfuerzo de recopilación de información, de sistematización y de presentación de la misma bajo estándares homogéneos. También se aprecia el esfuerzo realizado para que algunos de los términos empleados sean más precisos que en informes pasados (por ejemplo, en cuanto a la gestión de resultados o el tratamiento de los objetivos de inclusión financiera).

Ello no obstante, el Consejo considera oportuno realizar las presentes consideraciones y sugerencias.

2. El Informe se estructura en los siguientes apartados principales:

- Actuaciones en materia normativa (destacando las derivadas de la reforma de la Ley del FONPRODE por aprobación de la Ley 8/2014 sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de internacionalización de la economía española) y desarrollo de capacidades.
- Actuación del Comité Ejecutivo y operaciones del FONPRODE, con las operaciones formalizadas en 2014, las aprobadas en dicho año y los gastos de gestión.
- Seguimiento de operaciones y financiero, incluyendo las cuentas anuales auditadas de 2012, los ingresos y desembolsos en 2014 e información sobre transparencia y evaluaciones realizadas.



- Resultados de desarrollo, centrado, por un lado, en resultados de las operaciones de préstamo a instituciones financieras para la inclusión financiera y en las realizadas a través de los Fondos REGMIFA, GFIF y FFM, específicos para las microfinanzas, por otro, en fondos de inversión de capital riesgo no microfinancieros, y por otro, en actuaciones a través de organismos internacionales.
- Anexos

Respecto de esta estructura, el Consejo desea sugerir dos cuestiones que ya ha puesto de manifiesto en dictámenes anteriores:

En primer término, sigue apareciendo confusa la combinación de aspectos orgánicos y aspectos operativos en los capítulos 2 y 3 del Informe. Probablemente se aportaría más claridad si se elaborara un apartado de aspectos orgánicos con subepígrafes específicos de descripción de cada órgano de responsabilidad en la actividad del FONPRODE, quizá con una breve reseña de sus respectivas actuaciones durante el ejercicio, reservando la parte de las operaciones para un epígrafe específico.

En segundo lugar, en relación con los capítulos 3 y 4 del Informe y con el fin de facilitar la visibilidad y comprensión de los datos principales que suponen las operaciones del Fondo, se propone que se elabore una tabla que recoja información relevante de forma sucinta, incluyendo alguna información sobre operaciones del Fondo que ya aparece de forma detallada en los anexos pero también otra que no lo hace; concretamente, información sobre:

- a) todas las operaciones aprobadas durante 2014 (el Informe aporta esa información en el anexo II, pero no una tabla en el correspondiente capítulo) junto con una relación de aquellas que, habiéndose aprobado antes del 2014 estén aún pendientes de formalización, en cuanto que siguen formando parte de la agenda FONPRODE, con sus respectivas cantidades aprobadas;
- b) todas las operaciones formalizadas durante 2014, con sus respectivas cantidades de formalización (información redactada en el texto);
- c) un resumen de los ingresos y desembolsos correspondientes a las operaciones vivas (información presente en el punto 4.2 y pormenorizada en el anexo III que incluye el Informe de Gestión elaborado por el ICO).

La introducción de una tabla de este tipo contribuiría a mejorar la claridad, respecto de información ya presentada en el texto o en los anexos, y a aumentar la información, en relación con las operaciones aprobadas pendientes de formalización.

3. En cuanto al apartado 2 del Informe, el Consejo entiende que la referencia a la modificación de la Ley del FONPRODE aprobada en abril de 2014 es demasiado escueta y general. Se trata de un cambio normativo importante acaecido durante el ejercicio que aparece superficial y asimétricamente tratado en el documento; de hecho sólo se menciona de forma concreta la introducción de COFIDES como entidad de apoyo en la gestión del Fondo y en la identificación de las operaciones (reforma del artículo 4 y 5.2 de la Ley). Este Consejo considera que, como tuvo ocasión de dictaminar en su momento, la modificación de la Ley supone un importante impacto en el funcionamiento del FONPRODE y, en ese sentido, estima que hubiera sido oportuno incorporar en este epígrafe del Informe más detalles e información sobre las novedades que supone la reforma y, sobre todo, las eventuales implicaciones que suponen todos los artículos reformados en cuanto a cuestiones sustanciales como las relativas a



posibles países beneficiarios de las actuaciones del FONPRODE, operaciones y gastos financiados con cargo al Fondo, o dotaciones presupuestarias.

El Consejo valora muy positivamente los esfuerzos y avances realizados en el ámbito de la formación y capacitación en materia de la Cooperación Financiera Reembolsable que se relata en este mismo apartado 2 del Informe, al tiempo que subraya la necesidad del fortalecimiento técnico continuo no sólo en ésta sino en todas las modalidades de la Cooperación.

4. En relación con el apartado 3 del Informe, teniendo en cuenta que el artículo 57 de la Ley 22/2013 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (hay sendas erratas en las páginas 59 y 60 del documento en las que se cita la Ley 17/2012 de 27 de diciembre correspondiente al ejercicio presupuestario 2013) dota al FONPRODE con una cantidad de 235,23 millones de euros, y que capacita al Consejo de Ministros a autorizar operaciones en el año por importe de 375 millones de euros, llama la atención que durante 2014 únicamente se autorizaran un total de cinco operaciones por un importe conjunto de 48,7 millones de euros, es decir, aproximadamente un 13 % del límite habilitado. El nivel de autorización de operaciones en 2013 también era bajo, alrededor del 14 %, y para aquella ocasión se mencionaban en el correspondiente informe algunas dificultades del FONPRODE relacionadas con circunstancias sobrevenidas (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 dichas circunstancias no pueden seguir sirviendo de justificación un año después. Este Consejo quiere aprovechar la ocasión para alentar de nuevo 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, así como a dotar con más recursos humanos la Oficina del FONPRODE para que esa actuación sea posible.

5. A juicio de este consejo, la información acerca de los criterios utilizados para la aprobación de las operaciones en 2014 (apartado 3.2 del Informe) es demasiado escueta y genérica. Para comprender, evaluar y, sobre todo, implementar adecuadamente el FONPRODE bajo objetivos de mejora continua sería deseable que se dedicara un mayor esfuerzo a especificar dichos criterios.

6. El Consejo quiere recordar que según lo establecido en el artículo 12 de la Ley 36/2010, el Informe debería indicar el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reembolsable que corresponde a los créditos y préstamos concesionales concedidos en el ejercicio, y recomienda que, en caso de no conocerse el dato definitivo en el momento de redactarse el documento, se explicita la falta de datos definitivos y se aporten datos preliminares .

7. Este Consejo entiende que el apartado 4.3. sobre *Transparencia e Información sobre la actividad del FONPRODE* es demasiado escueto. Aunque la información aportada es interesante, además de mencionarse la existencia de informes de evaluación (BANCOLDEX, BANDESAL y REGMIFA) sería muy deseable que el informe recogiera un resumen de las conclusiones de los informes, así como una reflexión acerca de la forma en que dichas conclusiones pueden influir en las decisiones futuras sobre la actuación del FONPRODE, en particular, y de la Cooperación Española, en general.

8. En relación al epígrafe de *Resultados de desarrollo en actuaciones para la promoción de las microfinanzas*, dentro del apartado 5.1 del Informe, resultan confusas varias cuestiones relativas a lo que en el documento se presenta como un *Análisis comparativo a nivel*



internacional. Este Consejo entiende, en primer lugar, que esa denominación no resulta adecuada por cuanto un análisis de tal tipo requeriría un ejercicio de mayor envergadura, y sugiere que, o bien se hagan esfuerzos adicionales para hacer un análisis comparado sólido, o bien se centre en destacar los elementos de adicionalidad de la cooperación española.

Respecto de la primera opción el Consejo desea dejar constancia de la importancia de profundizar en el citado análisis comparado internacional aunque reconoce las limitaciones de recursos de la Agencia para llevarlo a cabo; en todo caso alienta a los responsables de la gestión del fondo a dar los pasos necesarios para disponer de dicho análisis ya sea en el informe anual o mediante la elaboración de un documento específico.

En este mismo punto se detecta también cierta confusión en el uso de los términos *microfinanzas* e *inclusión financiera* de manera indiferenciada. Como este Consejo ha expresado en ocasiones anteriores, comparte la visión de que la actuación en microfinanzas se reoriente hacia la inclusión financiera, dado que es un medio potente para conseguirla, pero no debe caerse en el error de identificar toda la actuación en microfinanzas como inclusión financiera; probablemente la terminología *microfinanzas para la inclusión financiera* sea la más precisa.

La información sobre los elementos de adicionalidad de la cooperación española en el ámbito de las microfinanzas a través del FONPRODE que aparecen al final del apartado es interesante, pero buena parte de los mismos no puede deducirse de los datos presentados previamente. En definitiva y a falta de un análisis comparado más riguroso, la presentación de estas conclusiones relativas a la adicionalidad de la cooperación española después de los gráficos de barras ilustrativos de los resultados de FONPRODE en el ámbito de las microfinanzas (sin la comparación con los VIM) aportaría claridad y contundencia al epígrafe.

9. Finalmente, en el ámbito de la cooperación financiera reembolsable, sería interesante que se aportara alguna información sobre el seguimiento de la aplicación del Código de Financiación Responsable, como también lo sería que, de manera específica, se hiciera referencia al seguimiento de los compromisos financieros y sociales adoptados en el marco de la *Social Performance Task Force* (SPTF) en las actuaciones en el campo de las finanzas inclusivas.

Madrid, diciembre 2015