



DICTAMEN SOBRE LOS INFORMES DE ACTIVIDAD DE FONPRODE CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 2019 y 2020

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 21 de diciembre de 2022

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío de los documentos “Informe de Actividad de FONPRODE” correspondientes a los años 2019 y 2020. 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.- Pese a que se ha hecho un esfuerzo para atenuar el retraso con que habitualmente se informa sobre las actividades de FONPRODE, todavía estos documentos se presentan con notable rezago temporal. El Consejo recuerda que hacer estos ejercicios de transparencia y rendición de cuentas forma parte de las obligaciones fijadas por ley, tal como establece el artículo 12 de la Ley 36/2010 del Fondo de Promoción del Desarrollo, donde se establece, además, que los informes deben ser elevados al Consejo de Cooperación para su dictamen, además de a otros órganos de la Administración. Más allá de lo establecido en la norma, el retraso en la presentación de los informes devalúa la propia actividad del Consejo, por cuanto resta eficacia a sus recomendaciones, habida cuenta del tiempo pasado desde el período objeto de informe. El Consejo es consciente de la limitación de medios humanos de la Oficina de FONPRODE y Cooperación Financiera, en el seno de la AECID, y es conocedor de las limitaciones presupuestarias que han rodeado a los ejercicios presupuestarios de que ahora se da cuenta, pero entiende que ninguna de estas circunstancias puede justificar el 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 pesar de que la voluntad del Consejo es valorar puntualmente cada ejercicio anual de FONPRODE, siguiendo el proceder de años anteriores y con el objetivo de acelerar los procesos y acortar el retraso temporal de los informes, se ha decidido dictaminar de forma conjunta los años 2019 y 2020, que fueron enviados al Consejo de manera relativamente coincidente en el tiempo. Se considera que es esta la mejor manera de evitar que se distraigan las limitadas capacidades del Consejo en la elaboración de informes que nacerían, en buena medida, desactualizados y, al tiempo, es un modo 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.



3.- Señalado este proceder, el Consejo reitera su llamamiento a la Administración para que trate, por una parte, de acortar el retraso que todavía en estos momentos se arrastra y, por otra, de establecer las condiciones y medios necesarios para que estos retrasos no vuelvan a producirse. Un síntoma de esa mejora sería recibir el Informe de FONPRODE correspondiente a 2021 antes de finalizar el año en curso. 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 a los que remite este dictamen confirman muchas de las tendencias y debilidades del Fondo señaladas, de modo reiterado, por este Consejo. El balance de ese análisis conduce a subrayar 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 dos años referidos, el límite de operaciones establecido fue de 375 millones de euros cada año. La dotación presupuestaria para este instrumento se mantuvo en 199,28 millones de euros. La coincidencia en las cifras entre ambos años es consecuencia de la prórroga a que fueron sometidos los presupuestos de 2018 en el bienio aquí considerado. No obstante, si se ponen en relación las cifras potenciales antes señaladas con las correspondientes a las operaciones efectivamente aprobadas por el Comité Ejecutivo de FONPRODE o aquellas autorizadas por Consejo de Ministros se observa un contraste muy expresivo de las dificultades de gestión que arrastra el instrumento. En promedio de los dos años, se aprueban operaciones en el Comité Ejecutivo que suponen el 74% de la dotación presupuestaria y apenas el 40% del límite presupuestario. Estas cifras serían del 79% y del 42% si se refiriesen a las operaciones autorizadas en Consejo de Ministros. Todo ello confirma las dificultades de gestión del instrumento y su necesidad de reforma: algo que forma parte ya de la voluntad del gobierno, tal como se expresa en la ley de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global.

5.- Pese a lo señalado en el punto anterior, lo cierto es que en 2019 y, sobre todo, en 2020 se percibe un incremento en el volumen económico de los compromisos adquiridos por FONPRODE. Se apunta, por tanto, un cierto repunte en la actividad de este instrumento, tras haber pasado en el intermedio de la década pasada por un período de manifiesto retroceso en su capacidad operativa. Ese incremento de los recursos no deriva tanto de un aumento del número de operaciones en el año (10 y 9, respectivamente), sino del mayor volumen de los compromisos asumidos. En el caso de 2020, ese incremento de los recursos comprometidos ha venido asociado al incremento de las operaciones en forma de créditos soberanos a Estados.



6.- Desde el punto de vista de los desembolsos, las cifras agregadas de ambos años se mantienen próximas a los 32 millones de euros, siendo sus componentes básicos: 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 dos años, el correspondiente a los créditos a las instituciones de microcrédito, que suponen el 37% de los desembolsos en 2019, pero llega a suponer el 63% de los de 2020. Le siguen en importancia los créditos a Estado que, aunque muy variables según los años, alcanzan una importante cuota de los desembolsos en 2019. El componente de aportaciones de capital tiene en estos dos años una importancia relativamente marginal. Un elemento sobresaliente adicional de la estructura de desembolsos es el peso que adquieren los gastos de gestión: el 16% en 2019 y el 20% en 2020. Se trata de cuotas excesivas, que de nuevo ponen en cuestión el modelo de gestión adoptado por FONPRODE, altamente dependiente de las asistencias técnicas de COFIDES, la externalización de algunos desembolsos y el empleo de los servicios de ICO.

7.- Parece necesario llamar la atención respecto a que 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) que solo parecen iniciarse en 2020 a través de un acuerdo de dimensión menor con la Comisión Europea (en relación con el programa RECIDE). Las restricciones normativas y de recursos humanos y financieros ayudan a explicar las limitaciones aludidas en la estructura de desembolsos hasta ahora dominante en FONPRODE. Es este un ámbito que ha de ser considerado en la reforma del instrumento que propicia la ley de Cooperación para el Desarrollo y para la Solidaridad Global.

8.- Por su parte, los ingresos de FONPRODE están en ambos años en cifras próximas a los 47 millones de euros. Un componente importante de estos ingresos son los derivados de operaciones de créditos, que alcanzan los 26 millones en 2019 y 22 millones en 2020. El segundo componente son los intereses de operaciones reembolsables realizadas con la OEI, FIDA y créditos a Estados, que suponen 3 y 12 millones, respectivamente. Por último, las devoluciones de aportaciones y contribuciones de capital suponen 11 millones en 2019, pero apenas 1 millón en 2020. Es importante señalar que los niveles de morosidad, principalmente referidos a las aportaciones a instituciones de microcrédito, son relativamente bajos, de un 2,9% en 2019 y del 3,4% en 2020. Los informes sugieren que esta baja morosidad es expresiva de la buena gestión del instrumento.

9.- Debido a esta estructura de ingresos y desembolsos, el balance neto de las contribuciones de FONPRODE a la AOD neta de España es mínima. En concreto, en 2019, el balance entre desembolsos y reembolsos arroja un saldo neto negativo, de modo que la contribución a la AOD del año es negativa y equivalente a casi 6 millones de euros (5,97 millones). En 2020 el saldo cambia de signo y arroja una cifra de contribución de FONPRODE a la AOD neta de 348.857 euros: en todo caso, una cifra muy menor.



10.- Tras un período de retroceso, en los últimos años se percibe una cierta reactivación del instrumento, que tiene su traducción en la evolución de su cartera. De forma más precisa, en el último año el número de operaciones comprometidas alcanza la cifra 72 (65 en 2019), con un compromiso agregado de 1.244 millones de euros. A su vez, son 59 las operaciones formalizadas en ambos años, con un volumen de recursos equivalente a es de 916 millones de euros. Finalmente, son 58 las operaciones vigentes, con un monto agregado de 517 millones. Por operaciones, el 15% de la cartera se refiere a operaciones con instituciones de financiación de microcréditos, un 20% a adquisiciones de capital; 32% a operaciones con instituciones financieras internacionales y un 33% a créditos de Estados. De nuevo, esta distribución confirma el limitado perímetro operativo de FONPRODE.

11.- 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 65 países, principalmente en las regiones de América Latina y Caribe (38,1%) y África Subsahariana (37,4%). 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 Bangladesh, Kenia o Sudáfrica (todos ellos entre los 10 principales receptores de recursos). De forma más general, aunque con cuotas variadas, FONPRODE está presente en 19 de los 21 países de asociación preferente del Vº Plan Director, si bien la cuota de recursos que captan estos países es de apenas del 39% del total (llegaría al 54% si se añaden los países de cooperación avanzada). 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.

12.- 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 26% de la cartera, en una cuota que parece descender en los últimos años; y el sector de la agroindustria / desarrollo rural, que ha pasado a representar un 52% del total de la cartera vigente, como consecuencia de los desembolsos con cargo a los préstamos subyacentes de FIDA.



13.- Más allá de la definición de sectores de inversión, los informes hacen una expresión de prioridades de FONPRODE relativas a los ODS. En concreto, se alude a que FONPRODE contribuye a buena parte de los ODS: en concreto, al ODS 1 (reducción de la pobreza); 8 (trabajo decente y crecimiento económico); 2 (hambre cero); 5 (igualdad de género); 7 (energía asequible y no contaminante); 10 (reducción de las desigualdades); 11 (ciudades y comunidades sostenibles); 12 (producción y consumo responsable); 13 (acción por el clima); y 15 (vida y ecosistemas terrestres). No obstante, la relación entre la actividad de FONPRODE y estos ODS está meramente enunciada: no hay una asociación estricta de operaciones singulares o de recursos invertidos que la justifiquen. Es este un ámbito que debiera corregirse en futuros informes.

14.- Los informes también incorporan una medición de los efectos de desarrollo de las actividades de FONPRODE. Se aportan al respecto algunos indicadores relativos al efecto sobre el empleo, la igualdad de género, servicios financieros accesibles a la población, oferta de financiación estable a las instituciones microfinancieras y potenciación de la inclusión financiera. El análisis es igualmente pobre y las alusiones son generales y con muy poco soporte de evidencia. También en este ámbito es obligado que se produzcan mejoras en futuros informes.

15.- Tanto la limitación en el campo de actividad de FONPRODE, como las dudas relativas a su distribución geográfica y a sus impactos de desarrollo 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. Esta Estrategia podría irse elaborando, con independencia de la secuencia temporal que adopte la reforma legal del instrumento, pudiendo efectuarse en el marco de la elaboración del VIº Plan Director que ahora se inicia.

III.- VALORACIÓN DE LOS INFORMES

16.- 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 cinco aspectos en los que se deberían producir mejoras, tal como se ha hecho mención en puntos precedentes:

- El primer aspecto se refiere a la conveniencia de que la sección que alude a la relación efectiva entre las actividades de FONPRODE y el logro de los ODS se transforme en un análisis empíricamente validado. 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.



- En segundo lugar, debiera haber un análisis más detenido de la aportación de FONPRODE a la AOD española, no solo en términos cuantitativos, sino en relación con los propósitos y prioridades de la cooperación, de acuerdo con lo que define el Plan Director.
- En tercer lugar, se debe aportar información acerca de los saldos en las cuentas del Tesoro y su evolución en el tiempo.
- En cuarto lugar, la información cuantitativa que los Informes proveen debe ser acompañada de un análisis más cualitativo acerca de la oportunidad y relevancia de las operaciones más centrales, articulando ese juicio con las prioridades estratégicas de la cooperación española.
- Por último, es muy mejorable la sección dedicada al impacto de desarrollo de las operaciones. Los indicadores que en algunos casos se proporcionan son demasiado vagos y generales como para atribuir logros específicos a las operaciones derivadas de FONPRODE. 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.- VALORACIÓN SOBRE EL INSTRUMENTO

17.- 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.

18.- Más allá de que los factores mencionados constituyan serios límites a las posibilidades operativas de FONPRODE, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades de este Consejo, en un informe específico sobre la reforma de la cooperación financiera, formuló un diagnóstico más completo de las debilidades del instrumento. Allí se señalan como debilidades:



- Limitado personal técnico para la gestión: la gestión de FONPRODE está adscrita a una institución, la AECID, que tiene muy limitado personal especializado en la gestión de instrumentos financieros. Es más, ni la cultura de trabajo de la institución, ni la procedencia formativa de su personal tienen relación con el campo en que se despliega FONPRODE. Por su parte, la Oficina FONPRODE, que es la unidad más especializadamente encargada de la gestión del fondo, está muy deficientemente equipada, con una dotación de personal mínima.
- Regulación excesivamente restrictiva: Una regulación restrictiva, especialmente si se compara con instituciones o fondos similares que operan en el ámbito internacional. Las fuentes de las restricciones son, entre otras: i) la necesidad de que todos los recursos computen como AOD; ii) las limitaciones impuestas por la Administración al instrumento para evitar o bien un uso que se supone impropio de los recursos o bien un impacto de las operaciones sobre el déficit; y iii) las propias demandas cautelares relacionadas con estándares que, en algún caso, se podrían revisar. Este proceso de revisión, en todo caso, debe mantener la naturaleza del instrumento, claramente orientado a objetivos de desarrollo sostenible, y las exigencias de calidad y debida diligencia que se deben reclamar en su gestión.
- Proceso complejo de decisión: Los procesos de decisión sobre las operaciones de FONPRODE son excesivamente complejos, obliga a las mismas instituciones a validar las propuestas en diversas etapas del proceso, comporta una carga burocrática excesiva y dilata los plazos más allá de todo lo razonable. En especial, resulta notablemente disfuncional que todas las operaciones de FONPRODE tengan que ser autorizadas por Consejo de Ministros.
- Campo de acción limitado: Si se compara lo que hace el fondo con lo que realizan las instituciones financieras de desarrollo que existen en el entorno europeo, se observan carencias: i) operaciones que cabe realizar en forma de crédito sin necesidad de garantía soberana; ii) figuras flexibles de préstamos (como los policy-based loans) para dar soporte a los procesos de reforma de las políticas; iii) apoyo a iniciativas inversoras en los países en desarrollo; y iv) hasta muy recientemente, recurso a figuras no reembolsables para financiar la asistencia técnica.
- Inadecuado soporte sobre el terreno: Pese a la existencia de unidades de la Cooperación Española sobre el terreno, las Oficinas de Cooperación, lo cierto es que el personal de esos centros, en general, carece de la formación requerida para actuar como antenas para el relevamiento de operaciones y tampoco ha formado parte de su actividad tradicional (centrada en la gestión de las donaciones) hacer esa tarea. Ese problema no queda resuelto con el concurso de COFIDES, ya que tampoco esa institución está asentada sobre el terreno en los países en desarrollo.

El efecto de estas debilidades en la gestión de FONPRODE se traduce en:

- Una carencia de un pipeline de proyectos propios. Esto obliga a FONPRODE a depender de terceros para identificar operaciones a las que orientar los recursos.
- Una carencia de medios para gestionar las operaciones y para darles seguimiento, lo que obliga a depender de terceros para esas actividades, debilitando los procesos de aprendizaje y de acumulación de experiencia.



- Una dificultad sistemática para dar exacto cumplimiento a las asignaciones presupuestarias que se hacen a FONPRODE.
- Un recurso a fórmulas de externalización de las operaciones sumándose a iniciativas de terceros a costa de perder liderazgo y visibilidad en el entorno internacional.

19.- Del recorrido realizado se deriva la obligada necesidad de reformar FONPRODE. El propio gobierno es consciente de esta necesidad y así lo plantea en la propuesta de ley de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global, al proponer la creación de FEDES en sustitución de FONPRODE. Es importante que en el desarrollo regulatorio posterior de este nuevo instrumento se tengan en cuenta todas las carencias señaladas, entre otros, en el informe antes citado del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades del Consejo de Cooperación y en el informe de evaluación que sobre el instrumento realizó AIReF.

20.- Más allá de la reforma del instrumento, como se sugiere en el documento del Grupo de Trabajo, es importante revisar de manera más comprehensiva el sistema de financiación internacional con impacto de desarrollo para aprovechar del mejor modo las capacidades técnicas e institucionales existentes y dotar de mayor entidad e impacto a los recursos disponibles, en línea con los ambiciosos propósitos de la Agenda 2030 y la Agenda de París. En ese informe se señalan como guías para esa reforma:

- Promover una mayor integración del sistema, compatible con preservar los ámbitos de especialización propia de cada uno de los instrumentos disponibles y distinguiendo entre los ámbitos de decisión política y los de gestión.
- Aprovechar las capacidades existentes, que hoy se distribuyen entre instituciones diversas, tratando de integrarlas bajo un mismo marco institucional, quizá un banco público de desarrollo sostenible, para que puedan complementarse del mejor modo posible.
- Promover una presencia internacional más unificada, para potenciar la proyección internacional de España y su peso en la acción exterior de la Unión Europea.



V.- RECOMENDACIONES

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

1. Es necesario que se siga trabajando para actualizar la emisión de los informes preceptivos de FONPRODE, de modo que el de cada año se tenga disponible para su dictamen en el ejercicio anual siguiente.
2. Es conveniente empezar a trabajar en una Estrategia de la cooperación financiera, que marque los objetivos de esta modalidad de cooperación, en el marco de los respectivos Planes Directores.
3. Es obligado trabajar en el desarrollo normativo y regulatorio de FEDES, en diálogo con el resto de los actores del sistema de cooperación, con independencia de que se espere a la aprobación de la ley de Cooperación al Desarrollo y por la Solidaridad Global para terminar de traducir lo propuesto en un texto legal.
4. Se debiera trabajar en las metodologías requeridas para identificar y cuantificar de manera más precisa los vínculos entre las operaciones de FONPRODE y los ODS y de aquellas y las prioridades que establezcan los Planes Directores. Similar ejercicio debe hacerse para disponer de una metodología más acabada de medición del impacto de desarrollo de la actividad de FONPRODE (futuro FEDES).
5. Los informes deberían complementar la información cuantitativa con una valoración cualitativa de las tendencias, pertinencia de las operaciones y ámbitos innovadores en los que se está operando.
6. Es necesario reforzar el equipo técnico de la Oficina de FONPRODE, tanto en la sede como sobre el terreno, y con independencia del desarrollo normativo posterior a que dé lugar la Ley de Cooperación para el Desarrollo y por la Solidaridad Global.