



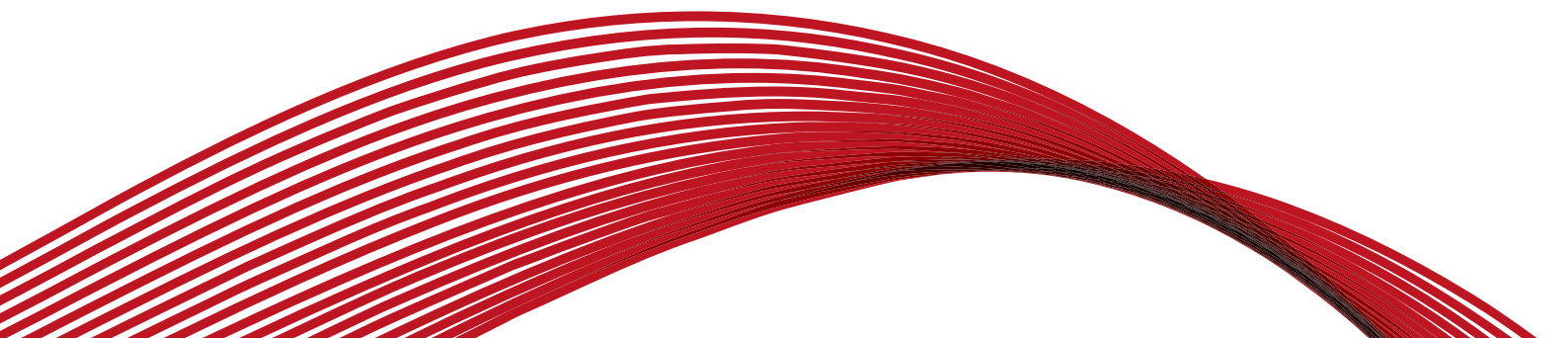
# EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTUDIO

## COOPERACIÓN FINANCIERA FONPRODE



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

#### Contacto AIReF

C/ José Abascal, 2-4, 2ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[Info@airef.es](mailto:Info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: noviembre 2022.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>5</b>
Hallazgos y propuestas.....	10
<b>1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN .....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. Antecedentes.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. Contexto.....</b>	<b>21</b>
1.2.1. La cooperación financiera en España en la actualidad.....	23
1.2.2. Evolución histórica de la cooperación financiera en España..	26
1.2.3. Marco internacional.....	31
1.2.4. La arquitectura financiera para el desarrollo en la UE.....	32
<b>1.3. Objetivos y ejes.....</b>	<b>35</b>
<b>1.4. Metodología.....</b>	<b>36</b>
<b>1.5. Gobernanza y agentes participantes.....</b>	<b>37</b>
<b>1.6. Presupuesto y calendario.....</b>	<b>37</b>
<b>1.7. Panorámica del informe.....</b>	<b>38</b>
<b>2. LA SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1. Evaluación del marco estratégico de la cooperación financiera.....</b>	<b>39</b>
2.1.1. Mecanismos de planificación estratégica.....	39
2.1.2. Coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos.....	47
<b>2.2. El Fondo para la Promoción del Desarrollo: FONPRODE.....</b>	<b>54</b>
2.2.1. Marco normativo.....	54
2.2.2. Marco procedimental y recursos.....	70
2.2.3. Transparencia y evaluación.....	88
2.2.4. El diseño institucional de la cooperación financiera.....	92
<b>3. COMPARATIVA INTERNACIONAL .....</b>	<b>100</b>
<b>3.1. Marco estratégico.....</b>	<b>101</b>
3.1.1. Mecanismos de planificación estratégica.....	101

3.1.2. Coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos.....	104
<b>3.2. Las instituciones de cooperación financiera.....</b>	<b>105</b>
3.2.1. Marco normativo.....	105
3.2.2. Marco procedimental y recursos humanos.....	111
3.2.3. Transparencia y evaluación.....	114
<b>4. PROPUESTAS.....</b>	<b>123</b>
<b>4.1. Propuestas relativas al marco estratégico.....</b>	<b>124</b>
4.1.1. Planificación.....	124
4.1.2. Coherencia y coordinación.....	125
<b>4.2. Las instituciones de cooperación financiera.....</b>	<b>127</b>
4.2.1. Marco normativo.....	127
4.2.2. Marco procedimental y recursos.....	130
4.2.3. Transparencia y evaluación.....	132
4.2.4. Diseño institucional.....	134
<b>GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....</b>	<b>137</b>

# RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio analiza la situación de la cooperación financiera en España, presta especial atención al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y realiza propuestas para avanzar hacia un sistema que contribuya a alcanzar de manera más eficiente y eficaz los compromisos adquiridos en cooperación al desarrollo.

Esta evaluación constata la existencia de múltiples ineficiencias en los mecanismos de planificación estratégica de la cooperación financiera y en el diseño y gestión del FONPRODE, lo que da como resultado una limitada capacidad operativa y de ejecución mostrada por este instrumento en los últimos años. El FONPRODE constituye el principal instrumento de cooperación financiera reembolsable con el que cuenta la Administración general del Estado. El volumen acumulado de operaciones autorizadas por el Consejo de Ministros asciende a 1.475 millones de euros desde su creación en 2011, que contrasta con el límite acumulado autorizado a lo largo del período, que asciende a 4.375 millones de euros, lo que pone de manifiesto las dificultades para la ejecución que ha experimentado este instrumento desde su creación.

## EVOLUCIÓN DE LA DOTACIÓN DEL FONDO Y DE LOS RECURSOS Y OPERACIONES APROBADAS POR EL CONSEJO DE MINISTROS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Dotación anual (PGE)</b>	945	285	245	235	235	235	199	199	199	199
<b>Límite operaciones (PGE)</b>	945	420	385	375	375	375	375	375	375	375
<b>Operaciones aprobadas en Consejo de Ministros (M€)</b>	608	158	94	73	33	22	42	125	115	205

Nota: El importe de las operaciones aprobadas en Consejo de Ministros incluye los gastos de gestión.

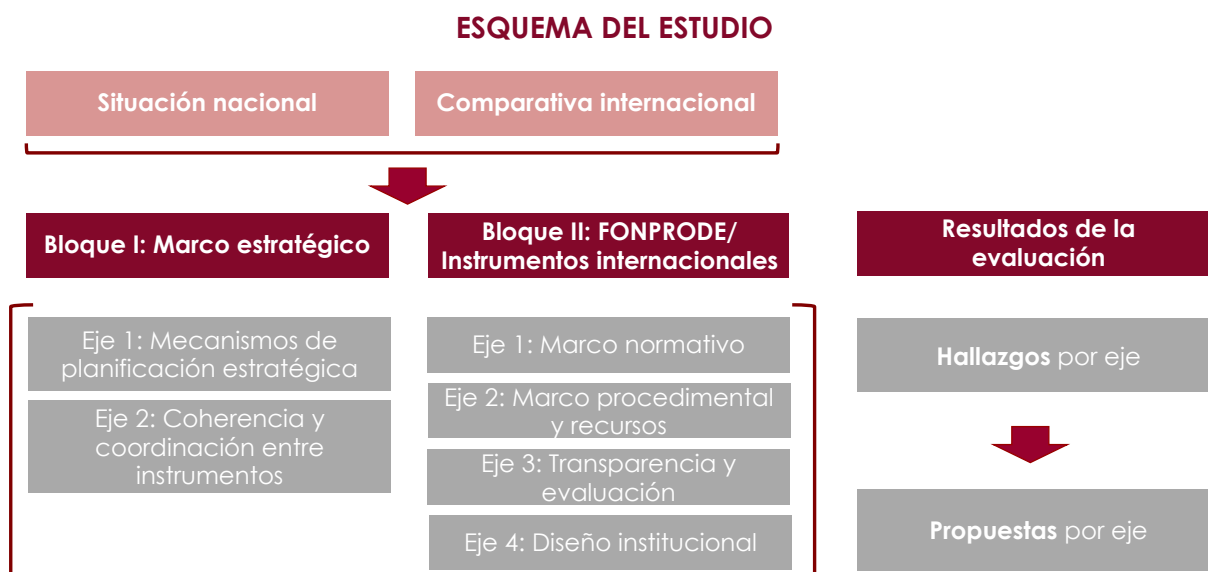
Fuente: Informe de actividad FONPRODE 2018, informes de desempeño COFIDES 2019 y 2020.

Entre sus limitaciones destaca que el principal instrumento de cooperación financiera reembolsable en España es un fondo carente de personalidad jurídica con restricciones en el tipo de instrumentos con los que puede operar y con una gestión fragmentada entre diferentes actores que no cuentan con los mecanismos de coordinación adecuados ni con recursos suficientes. No se ha encontrado en la comparativa con los países de nuestro entorno una situación similar, en la que las instituciones que operan con fines semejantes gozan, en cambio, de personalidad jurídica, no dependen enteramente del presupuesto estatal y cuentan con equipos especializados para la gestión de sus operaciones.

Para superar esta situación y equipararnos a los países de nuestro entorno, la AIReF propone una reformulación amplia de este instrumento, que requiere definir una planificación específica para la cooperación financiera, alineada con los objetivos de la cooperación al desarrollo, y modificaciones en el marco normativo y procedimental del fondo que lo doten de una mayor autonomía de gestión y de mayor agilidad.

Además, será necesario avanzar hacia un nuevo diseño institucional que contribuya de forma más eficaz a la consecución de los compromisos adquiridos en materia de cooperación al desarrollo y que integre los elementos positivos y capacidades desarrolladas hasta el momento por los diferentes actores que participan en la gestión del FONPRODE. Bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Unión Europea y Cooperación, el diseño institucional debe integrar el conocimiento técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la capacidad financiera del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el capital humano de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), con el fin de lograr una menor dependencia presupuestaria, una escala de operaciones suficiente y un claro reconocimiento a nivel internacional.

Este estudio se estructura en dos bloques que han guiado la evaluación de la situación de la cooperación financiera en España y el análisis comparado a nivel internacional. El primer bloque se ocupa del marco estratégico, cuyo análisis se centra en los mecanismos de planificación estratégica y en la coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos. En el segundo bloque, a nivel nacional se lleva a cabo un análisis del diseño y actividad del FONPRODE basado en cuatro ejes: el marco normativo, el marco procedimental y los recursos asignados, la transparencia y evaluación, y el diseño institucional asociado a su gestión. En el ámbito internacional, se analizan las instituciones de cooperación financiera que gestionan instrumentos con finalidades similares a las del FONPRODE. Finalmente, en torno a estos ejes y según los hallazgos identificados, se formula una serie de propuestas orientadas a una gestión más estratégica y eficaz de la cooperación financiera.



Entre los hallazgos fundamentales del primer bloque destaca que, a diferencia de los países de nuestro entorno, la cooperación financiera en España no cuenta con una adecuada planificación estratégica que se integre de forma efectiva y coherente dentro de unos planes directores que no reconocen las características intrínsecas de la cooperación financiera, en especial de la reembolsable, y no establecen indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar las actuaciones llevadas a cabo.

Se evidencia una falta de coordinación entre los diferentes actores asociados a la cooperación financiera, tanto entre instrumentos como entre oficinas centrales y en el terreno. Además, se detecta una falta de coherencia en la regulación asociada a los diferentes instrumentos de acción exterior que se traduce en la existencia de preceptos normativos diferentes para el FONPRODE y para otros instrumentos en temas que deberían ser transversales a todos ellos. Esta falta de coherencia se extiende, además, al papel que desempeña COFIDES en cooperación financiera, única institución española en la Asociación Europea de Instituciones Financieras de Desarrollo (EDFI, European Development Finance Institutions), que integra a las principales instituciones de financiación de desarrollo con el sector privado, pero que no tiene un mandato ni apenas recursos para la cooperación al desarrollo, lo que dificulta la identificación de un único agente que articule el liderazgo a nivel internacional.

El análisis de la normativa evidencia que es excesivamente reglamentista y rígida si se compara con la de instrumentos similares, lo que limita en gran medida la adaptación del instrumento a un entorno dinámico como es el de la cooperación financiera reembolsable. Los instrumentos y ámbitos de actuación se encuentran excesivamente limitados y sometidos a la apreciación de circunstancias excepcionales, lo cual dota de incertidumbre e inseguridad a la gestión del FONPRODE.

No existen unos procedimientos transparentes y detallados que permitan una aplicación sistematizada de las diferentes tareas asociadas a la actividad del FONPRODE. Los procedimientos están excesivamente fragmentados, con un elevado número de agentes intervinientes, lo cual, debido a la escasez de medios técnicos y humanos, hace muy complicada una gestión integral del conocimiento. Esta falta de capital humano especializado en cooperación financiera reembolsable es especialmente relevante en los países de operación, ya que impide la construcción de una cartera de proyectos propia, a diferencia de lo que ocurre en los países analizados.

Se evidencia, además, una notable falta de transparencia y la necesidad de reforzar la actividad evaluadora como complemento a la actividad de seguimiento que actualmente se realiza. Realizar evaluaciones sistemáticas y dotar de mayor transparencia a la actividad del FONPRODE se configuran como elementos indispensables para mejorar en la gestión del instrumento.

A todo ello se suma un diseño institucional disfuncional que es fruto de una visión ineficiente que vincula la gestión del instrumento con su dirección política. Para que este sistema sea operativo es importante disponer de una estructura organizativa que combine la centralidad en la definición de los planteamientos estratégicos con la adecuada autonomía en la gestión de los recursos. La estructura que se configure debe contribuir a alcanzar el compromiso adquirido de aumentar de forma considerable los esfuerzos dedicados a la cooperación al desarrollo mediante un mayor grado de apalancamiento que aumente la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Adicionalmente, debe posibilitar el uso de una gama más amplia de instrumentos financieros, permitir el aprovechamiento de las economías de escala derivadas de compartir costes fijos y conocimientos, y asegurar la obtención de reconocimiento y visibilidad a nivel internacional. Además, esta nueva arquitectura debería integrar de forma eficiente las capacidades de cada uno de los agentes actualmente involucrados en el proceso.



### CAPACIDADES DE LOS AGENTES ACTUALES A INTEGRAR EN EL FUTURO DISEÑO INSTITUCIONAL

<b>Criterio</b>	<b>MAEUEC-AECID</b>	<b>ICO</b>	<b>COFIDES</b>
Consecución de los objetivos nacionales e internacionales	Dirección y coherencia de actuaciones	Capacidad de apalancamiento y fondeo	Experiencia en cooperación financiera para el desarrollo
Instrumentos financieros	Experiencia en cofinanciación con IFM	Toda la gama de productos. Posibilidad de emitir garantías	Experiencia en inversión de impacto
Economías de escala	Conocimiento en desarrollo e integración de la cooperación técnica y red de OTC	Sinergias con otros instrumentos. Back-office muy desarrollado	Sinergias con algunos instrumentos
Reconocimiento y visibilidad	Acuerdos de reconocimiento mutuo. Acreditado para cooperación delegada	Invest EU	Integración en EDFI. Acreditado para cooperación delegada

**Dirección y conocimiento en desarrollo**

**Capacidad financiera**

**Capital humano**

Los hallazgos y propuestas asociados a los diferentes bloques y ejes se sintetizan en los siguientes cuadros.

## HALLAZGOS Y PROPUESTAS

### BLOQUE I. MARCO ESTRATÉGICO

#### Mecanismos de planificación estratégica

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<p>Los planes directores no toman en consideración la naturaleza diferenciada de la cooperación financiera, que ocupa un papel secundario.</p> <p>No existe ningún documento de planificación que reconozca las entidades e instrumentos cuya actividad deba ser considerada como cooperación financiera, lo que dificulta la definición de objetivos comunes y la coordinación entre instituciones.</p> <p>La cooperación financiera no se ha dotado hasta el momento de unos objetivos propios y específicos, alineados con los objetivos generales de la cooperación española, para que sus actuaciones puedan ser plenamente evaluables.</p> <p>La cooperación financiera en España todavía no ha integrado de forma efectiva al sector privado como agente relevante en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 y las indicaciones de la Agenda de Acción de Addis Abeba.</p> <p>La cooperación financiera no ha sido capaz de dotarse de la necesaria capacidad estratégica para integrarse de manera eficiente en las diferentes modalidades de cooperación financiera de la Unión Europea (UE).</p>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<p>Dotar a la cooperación financiera de un papel más relevante en los planes directores reconociendo sus características intrínsecas. Para ello se considera necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las entidades e instrumentos cuya actividad debe ser considerada como cooperación financiera.</li> <li>• Realizar un análisis DAFO de la cooperación financiera.</li> <li>• Adaptar las prioridades geográficas y sectoriales a las características de la cooperación financiera.</li> </ul> <p>Dotar de unos objetivos diferenciados a la cooperación financiera. Para ello se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De forma complementaria a los planes directores, desarrollar una planificación bienal que defina indicadores de actividad que permitan una evaluación continuada de la actividad de cooperación financiera.</li> <li>• Se propone que la cooperación financiera se planifique a nivel interministerial de forma que se la pueda dotar de la suficiente centralidad y unidad de acción.</li> </ul> <p>Desarrollar una estrategia para integrar de forma efectiva y transparente al sector privado en el ámbito de la cooperación financiera.</p> <p>Planificar de forma estratégica el papel que debe jugar España en el ámbito de la cooperación financiera de la UE, realizando una evaluación previa de la experiencia acumulada en los últimos años.</p>

## Coordinación y coherencia entre instrumentos

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<p>Los diferentes instrumentos de cooperación financiera no cuentan con mecanismos de coordinación entre departamentos ministeriales para asegurar la coherencia de sus actuaciones.</p> <p>No existe ningún grupo específico dedicado a la cooperación financiera en el marco de los grupos de trabajo de la cooperación española.</p> <p>Se evidencia una falta de coordinación entre los diferentes actores asociados a la cooperación financiera. Esta falta de coordinación se hace evidente en diferentes esferas: en la coordinación entre instrumentos de cooperación financiera; entre instrumentos de cooperación financiera y cooperación técnica; entre las oficinas centrales y las oficinas sobre el terreno; entre las oficinas técnicas de cooperación y las oficinas económicas y comerciales.</p>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<p>Alinear todos los instrumentos de acción exterior en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y coordinar las actuaciones con el objetivo de dotar mayor impacto a la acción exterior. Para ello se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la Comisión Interministerial de Cooperación para que coordine y dote de coherencia a los diferentes instrumentos de acción exterior.</li> <li>• Establecer indicadores y obligaciones de información relacionadas con el impacto en desarrollo.</li> </ul> <p>Reforzar los mecanismos de coordinación entre los instrumentos de cooperación financiera y entre estos y los de cooperación técnica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar los mecanismos de coordinación entre los diferentes instrumentos de cooperación financiera, con el fin de alinear y dotar de coherencia a las diferentes actuaciones de cooperación financiera.</li> <li>• Reforzar los mecanismos de coordinación entre la cooperación técnica y financiera, con el objetivo de aprovechar las sinergias existentes entre ambos tipos de instrumentos.</li> <li>• Desarrollar mecanismos de coordinación entre las oficinas técnicas de cooperación (OTC) y las oficinas centrales de los diferentes agentes participantes en la gestión del FONPRODE.</li> <li>• Desarrollar mecanismos de coordinación entre las OTC y las oficinas económicas y comerciales (OFECOMES) con el objetivo de potenciar las sinergias entre oficinas y fomentar su colaboración en el uso de instrumentos de cooperación financiera de la UE. En este ámbito se propone:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar proyectos piloto de coordinación entre OTC y OFECOMES para adquirir experiencia en las posibilidades de una mejor coordinación de actuaciones.</li> </ul> </li> <li>• Desarrollar mecanismos de coordinación que permitan la participación de las CC. AA. en los instrumentos de financiación reembolsable de la AGE.</li> </ul>

**PROPUESTAS**

Dotar de coherencia a la normativa y actuaciones de los diferentes instrumentos de acción exterior en aquellos elementos que sean transversales:

- Homogeneizar los criterios asociados a la operativa en paraísos fiscales.
- Establecer sistemas de evaluación sobre unos criterios y metodologías comunes en aquellos instrumentos que tengan como parte de sus objetivos el desarrollo sostenible.
- Dotar de coherencia al marco de actuaciones de COFIDES en lo referente a sus actuaciones como institución financiera de desarrollo.

## BLOQUE II. EL FONPRODE

### Marco normativo

<b>HALLAZGOS</b>	<p>La carencia de personalidad jurídica del FONPRODE constituye una rareza en el panorama internacional donde predominan las sociedades mercantiles estatales en sus diferentes configuraciones según los respectivos marcos legislativos.</p> <p>El análisis de la normativa y los expertos consultados señalan que esta es excesivamente reglamentista, lo que limita en gran medida la adaptación del instrumento a un entorno dinámico como es el de la cooperación financiera reembolsable.</p> <p>La obligación de que todas las operaciones sean aprobadas por el Consejo de Ministros supone una asignación ineficiente de responsabilidades</p> <p>La composición del Comité Ejecutivo no da cabida a la presencia de expertos independientes.</p> <p>Los instrumentos financieros están excesivamente limitados y sometidos a numerosas excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se definen instrumentos sino tipologías de operativas que restringen el uso de los instrumentos.</li> <li>• La obligatoriedad de cómputo como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) también restringe la utilización de instrumentos.</li> <li>• No está regulado el uso de garantías.</li> <li>• Las restricciones de carácter sectorial no responden a la naturaleza del fondo ni a los objetivos establecidos.</li> </ul> <p>No existe una habilitación específica para poder financiar a tipos inferiores a los de la deuda española.</p> <p>La normativa no recoge la necesidad de aplicar un enfoque basado en el riesgo en la operativa.</p> <p>El mecanismo de asignación de recursos económicos impide una planificación plurianual de las actuaciones.</p> <p>El hecho de que presupuestariamente el FONPRODE esté asignado a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y su gestión a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo genera disfuncionalidades en la gestión del instrumento.</p> <p>La aplicación del derecho público no se adapta a los instrumentos de cooperación financiera reembolsable.</p>
------------------	---

**PROPUESTAS**

Establecer un marco de gestión basado en una asignación eficiente de responsabilidades y en la rendición de cuentas, lo cual implica:

- Dotar de mayor autonomía de gestión y agilidad al instrumento, sobre la base de unas directrices y un equipo técnico sólido.
- Dotar de mayor flexibilidad al proceso de aprobación de operaciones mediante la incorporación en el desarrollo reglamentario de una cláusula que permita que la aprobación de operaciones de especial relevancia por el Consejo de Ministros o por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) pueda adaptarse a cambios en las prioridades o en las consideraciones de riesgo.
- Dotar de mayor flexibilidad a la posibilidad de contratación y/o el establecimiento de acuerdos de colaboración con otras instituciones públicas y privadas como expertos independientes.
- Reconfigurar la composición del Comité Ejecutivo dando cabida a expertos independientes y limitando el número de integrantes.
- Establecer un enfoque basado en el riesgo sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y de forma coherente con el resto de los instrumentos de financiación pública española y europea.

Establecer un abanico de productos financieros a utilizar, de la forma más amplia posible, que permita que su utilización se adapte a la coyuntura y capacidad del instrumento para su gestión. Para ello, se debe:

- Habilitar de forma explícita la posibilidad de realizar operaciones en términos de mercado y en términos concesionales.
- Regular la posibilidad de que el ICO emita garantías en nombre del FONPRODE.
- Evitar que la legislación defina casuísticas concretas asociadas al uso de instrumentos que restringen su operativa y limitan su flexibilidad.

Eliminar restricciones que supongan un obstáculo para alcanzar los objetivos del instrumento:

- Suavizar la restricción de que todas las operaciones tengan que ser elegibles para su cómputo como Ayuda Oficial al Desarrollo.
- Eliminar la prohibición de financiar mediante créditos servicios sociales básicos a aquellos países considerados como menos adelantados por el sistema de las Naciones Unidas, al no ser coherente con los objetivos del Fondo.

Racionalizar la carga documental y evitar duplicidades de tal forma que los informes proporcionen información relevante y oportuna:

- Eliminar las duplicidades en los informes de sostenibilidad de deuda.
- Definir plazos y condiciones en los que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) deba emitir el informe relativo a la rentabilidad global de la cartera.
- Dotar a los informes de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional de información relativa a la subvención implícita y/o explícita de intereses tomando en consideración los períodos de carencia.

<b>PROPUESTAS</b>	<p>Dotar de coherencia al marco presupuestario y contable adaptándolo, en la medida de lo posible, a las características del instrumento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconfigurar las partidas presupuestarias con el objeto de dotarlas de coherencia.</li> <li>• Valorar la posibilidad de aplicar el derecho privado al régimen presupuestario, económico-financiero y contable del fondo.</li> <li>• Considerar la subvención de intereses como elemento relevante en la planificación presupuestaria.</li> </ul>
-------------------	---

### Marco procedimental y recursos

<b>HALLAZGOS</b>	<p>El Comité Ejecutivo no se ha dotado de un reglamento de funcionamiento interno como sí tienen otros comités similares.</p> <p>No existe un manual de procedimientos que integre todas las fases de gestión del instrumento.</p> <p>No se produce una gestión especializada de los riesgos de la cartera.</p> <p>No se ha definido un procedimiento para la aplicación del Código de Financiación Responsable.</p> <p>No consta que el Comité Ejecutivo del FONPRODE (CEF) haya aprobado la adaptación de la herramienta desarrollada por el grupo DEG KfW para valorar los efectos en desarrollo de sus operaciones, denominada GPR, como metodología de gestión para resultados y no se ha producido una adaptación a la operativa con el sector público.</p> <p>La carga documental establecida resulta excesiva en comparación con la existente en otros instrumentos de índole similar, como el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) o el Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX), y no permite su adaptación a las características, relevancia y complejidad del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe duplicidad en los informes relativos a la sostenibilidad de la deuda.</li> <li>• No consta que la IGAE haya emitido informes relativos a la rentabilidad global de la cartera.</li> <li>• Los informes que emite la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional no tienen en cuenta los períodos de carencia ni calculan la subvención implícita de intereses.</li> </ul> <p>La generación de proyectos con el sector público ha descansado en su práctica totalidad en la cofinanciación de proyectos con instituciones financieras internacionales, poniendo de manifiesto la debilidad de las OTC para identificar proyectos.</p> <p>La generación de proyectos con el sector privado se encuentra limitada por las restricciones normativas asociadas al fondo y por la falta de personal especializado sobre el terreno.</p> <p>La nominación de COFIDES como experto independiente, casi en exclusividad, resulta ineficiente.</p>
------------------	--

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<p>No se ha identificado un sistema transparente de fijación de tipos de interés en los préstamos que permita adaptarlos a las circunstancias del riesgo y características del beneficiario.</p> <p>La escasez de recursos técnicos es un problema estructural que sufre la Oficina del FONPRODE desde el comienzo de su actividad.</p> <p>No se cuenta con un gestor ofimático especializado para la gestión de proyectos.</p> <p>Se evidencia falta de formación en unidades clave en la gestión del instrumento.</p> <p>No se ha identificado ningún repositorio donde se encuentren almacenados todos los manuales de procedimiento que se encuentren en vigor.</p>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<p>Establecer un marco procedimental reglado y transparente que establezca una asignación clara de responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de un reglamento de funcionamiento interno al Comité Ejecutivo.</li> <li>• Desarrollar un manual de funcionamiento interno que integre todas las fases de proyecto y todos los agentes implicados.</li> <li>• Aprobar un manual de aplicación del Código de Financiación Responsable.</li> <li>• Instaurar una política de gestión del riesgo sobre la base de las mejores prácticas de otras instituciones semejantes.</li> <li>• Establecer un procedimiento transparente y reglado de tarificación de préstamos sobre la base del riesgo subyacente y el tipo de operación.</li> </ul> <p>Dotar a la gestión del instrumento de los medios técnicos y humanos necesarios para desarrollar de manera eficiente sus responsabilidades. Ello supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar un plan de actuaciones, con indicadores de evolución, que permita reforzar los medios técnicos y humanos de la oficina del FONPRODE: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar un análisis previo de los medios técnicos y humanos.</li> <li>- Diseñar el plan de actuaciones.</li> <li>- Dotar de recursos presupuestarios al plan de actuaciones e implementarlo.</li> </ul> </li> <li>• Crear centros de cooperación financiera que permitan un refuerzo del conocimiento técnico de las OTC: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapear las capacidades locales.</li> <li>- Definir criterios para la creación centros de cooperación financiera.</li> <li>- Procurar una dotación adecuada de medios técnicos y humanos para los centros de cooperación financiera.</li> </ul> </li> <li>• Aumentar de forma gradual la presencia de la cooperación financiera española en Bruselas.</li> <li>• Establecer programas de formación en cooperación financiera.</li> </ul>



## Transparencia y evaluación

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<p>Se detectan importantes carencias en la transparencia asociada a la actividad del FONPRODE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se constata un reiterado incumplimiento de elaborar, elevar y presentar en tiempo y forma ante las Cortes Generales los informes de actividad del FONPRODE.</li> <li>• No se hace pública la programación operativa del FONPRODE.</li> <li>• Los datos de actividad del FONPRODE se encuentran dispersos en los diferentes informes anuales de actividad sin que exista una web que aglutine toda la información disponible de forma clara.</li> <li>• No se proporciona una clasificación homogénea de operaciones en los diferentes informes<sup>1</sup>, lo que dificulta la sistematización y el análisis de la cartera.</li> <li>• A pesar de la importancia del apalancamiento de recursos, no se informa de forma agregada de los recursos apalancados, ya sea por terceros inversores o por el acceso a facilidades de asistencia técnica de la UE.</li> <li>• La actividad del FONPRODE no se transmite de forma adecuada hacia otros agentes, como las OTC o las OFECOMES, que puedan tener intereses o puedan aportar información relevante.</li> </ul> <p>La AECID reporta información a la Iniciativa de Transparencia Internacional (IATI), aunque no es miembro y no consta que se reporten datos de cooperación financiera.</p> <p>Se aprecian deficiencias en la labor evaluadora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se ha dado cumplimiento a las obligaciones de evaluación establecidas en la normativa.</li> <li>• La normativa no contempla la evaluación de programas, sectores o de la actividad global.</li> <li>• No se coordina la actividad evaluadora con la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES).</li> <li>• Al definir objetivos y resultados no siempre se siguen metodologías como la Teoría del Cambio o el Enfoque de Marco Lógico.</li> </ul>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<p>Dotar de mayor transparencia a la gestión del instrumento proporcionando plataformas de información accesibles que incluyan información completa, relevante y oportuna. Para ello resulta necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar de forma periódica y oportuna a las cámaras y órganos de coordinación y consulta sobre las actuaciones y planes a desarrollar en el ámbito de la cooperación financiera reembolsable.</li> <li>• Crear un repositorio web que aglutine toda la información relativa a la actividad del FONPRODE.</li> </ul>

<sup>1</sup> Se consideran informes anuales del FONPRODE e informes de desempeño del ICO y COFIDES.

**PROPUESTAS**

- Publicar y dar publicidad a la programación operativa del FONPRODE.
- Desarrollar un plan de actuaciones para incrementar el conocimiento de la cooperación financiera reembolsable entre el sector privado y la sociedad civil.

Mejorar los informes relativos a la actividad con objeto de dotarlos de coherencia y de una información completa y oportuna. Ello incluye:

- Unificar, en la medida de lo posible, la información relativa a la actividad del FONPRODE, evitando duplicidades.
- Dotar de coherencia a los diferentes informes en lo relativo a la clasificación de las operaciones.
- Incluir en los informes de actividad previsiones sobre los reembolsos e información sobre los desembolsos previstos dentro del horizonte de planificación.
- Proporcionar información completa sobre el uso de recursos de financiación combinada (*blending*).
- Proporcionar información sobre las empresas adjudicatarias de los proyectos financiados por el FONPRODE y sobre los ejercicios de evaluación realizados.

Establecer un sistema de evaluación coordinado que aúne la evaluación interna y externa de la actividad desarrollada en el marco de la cooperación financiera. Para ello se propone:

- Desarrollar un plan bienal de evaluación que incluya evaluaciones temáticas y programáticas.
- Definir el marco de actuaciones de las evaluaciones internas y externas.
- Desarrollar una guía que establezca un marco para el desarrollo del proceso evaluador.
- Coordinar las actividades de evaluación con la DGPODES.
- Desarrollar un plan de gestión y evaluación para mejorar la credibilidad y transparencia interna y externa, evitar el conocimiento fragmentado en torno a las operaciones y solventar el riesgo operacional.
- Definir metodologías específicas de gestión de impacto en desarrollo para las actividades de sector público y sector privado que permitan una sistematización en torno a un marco de resultados.
- Fomentar los proyectos de evaluación conjunta con otras instituciones.
- Establecer mecanismos que permitan revisar la calidad de las evaluaciones.
- Publicar y publicitar los resultados de las evaluaciones.

## Diseño institucional

<b>HALLAZGOS</b>	<p>El modelo de gestión del FONPRODE es complejo, con múltiples intervinientes y fragmentación de procesos</p> <p>La labor de la Oficina del FONPRODE es percibida por los expertos consultados como centrada en la gestión administrativa del fondo, con escaso personal.</p> <p>La labor de apoyo técnico de COFIDES es valorada muy positivamente, pero se señala la existencia de diferentes prioridades institucionales y la posible competencia con el propio FONPRODE en la captación de recursos.</p> <p>La labor del ICO como agente financiero es valorada positivamente por los expertos consultados, aunque se ha puesto de manifiesto la escasez de recursos para la gestión de un número cada vez mayor de instrumentos.</p> <p>La fragmentación y multiplicidad de actores genera confusión en el ámbito internacional.</p>
<b>PROPUESTAS</b>	<p>Construir un nuevo marco institucional sobre la base de cuatro elementos centrales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que tenga capacidad para contribuir a alcanzar los objetivos nacionales e internacionales.</li> <li>• Que esté dotado de un abanico amplio de instrumentos financieros</li> <li>• Que permita aprovechar economías de escala con otros instrumentos y acciones.</li> <li>• Que sea fácilmente reconocible y dote de visibilidad a la actividad de cooperación financiera reembolsable en el ámbito internacional.</li> </ul> <p>Avanzar hacia un sistema que, bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), integre el conocimiento técnico de la AECID, la capacidad financiera del ICO y el capital humano de COFIDES.</p>

# 1.

## INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

### 1.1. Antecedentes

**En este informe se recogen los resultados del estudio sobre la cooperación financiera en España y el análisis de la actividad del FONPRODE.** Este trabajo es el resultado del encargo que el Consejo de Ministros realizó a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) el 11 de mayo de 2021. La AIReF, en estrecha colaboración con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, elaboró un plan de acción cuya versión final fue enviada el 30 de junio de 2021 y que fue aprobada por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional el 5 de julio de 2021.

**En el plan de acción del estudio se estableció como objetivo determinar en qué medida el diseño del fondo y los procedimientos y recursos establecidos para la gestión del FONPRODE contribuyen a que alcance los fines para los que fue diseñado,** así como presentar propuestas de reforma que permitan su adaptación al nuevo contexto de cooperación financiera internacional. Para ello, se establecían como principales acciones las siguientes:

- **Un análisis del marco en el que opera el FONPRODE, en particular del marco estratégico y del diseño institucional de la cooperación financiera.** Se lleva a cabo un análisis del marco estratégico en el que se desenvuelve el FONPRODE, tomando en consideración los diferentes instrumentos de financiación exterior existentes y su vinculación con el desarrollo sostenible.
- **Un análisis de la actividad del FONPRODE.** Se realiza un análisis en profundidad del marco normativo y procedimental de la actividad del FONPRODE, prestando especial atención a la gestión del ciclo de proyecto. En este apartado se analiza también la dotación de recursos y la transparencia y evaluación de la actividad del FONPRODE.
- **La realización de un análisis comparativo internacional,** realizado a través de la revisión documental de la información existente y mediante entrevistas con los gestores de instrumentos semejantes, con el objetivo de identificar buenas prácticas que pudieran ser trasladables al marco español. Este análisis incluye un análisis documental general y un análisis detallado de la situación de cinco países (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Canadá).

**El encargo a la AIReF de este estudio se fundamenta, en parte, en la labor de evaluación que la institución lleva realizando desde el año 2017, actividad que se ha convertido en uno de sus pilares.** Esta actividad tuvo sus orígenes en solicitudes específicas de evaluación por parte de las comunidades autónomas, pero gozó de un importante impulso a raíz del encargo realizado por el Gobierno para evaluar el gasto público, o Spending Review 2017-2020, comprometido en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2017-2020. Además, esta labor evaluadora de la AIReF queda reforzada, en la actualidad, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno español a las autoridades de la UE asegurándose su permanencia, capacidades evaluadoras, independencia y relevancia de las evaluaciones<sup>2</sup>. Además, la Administración central está comenzando a dar nuevos pasos para reforzar sus compromisos con los resultados de las evaluaciones realizadas dotándolas del principio de cumplir o explicar y articulando mecanismos para su implementación en los centros gestores.

## 1.2. Contexto

**La cooperación financiera al desarrollo es un instrumento de cooperación al desarrollo.** La cooperación financiera es toda aquella que, con objetivos de desarrollo, se realiza a partir de una transferencia de recursos financieros o inversiones desde el país donante al país receptor de los fondos, sea de forma directa o a través de otros organismos, reembolsable o no reembolsable (Dubois, A., 2001). La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>3</sup>, en su artículo 11, define la cooperación económica y financiera como “las aportaciones destinadas a proyectos de inversión para el aumento del capital físico de los países beneficiarios y a proyectos de ayuda a los sectores económicos”.

**La cooperación financiera, tal y como se reporta en términos de ayuda oficial al desarrollo, incluye diferentes instrumentos cuyas competencias se encuentran repartidas en el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Asuntos exteriores, la Unión Europea y Cooperación.** El Ministerio de Asuntos Exteriores gestiona aproximadamente el 40% del presupuesto asociado a cooperación financiera y el Ministerio de Economía es quien gestiona un mayor presupuesto en este ámbito al ser el departamento responsable de las contribuciones a instituciones financieras internacionales y de la gestión de la deuda externa (programas de conversión de deuda y reestructuraciones de deuda externa).

---

<sup>2</sup> Véase el componente 29 del Plan de Recuperación.

<sup>3</sup> El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global se refiere a la cooperación financiera reembolsable como aquella que “perseguirá el desarrollo humano y económico de los países socios, en el marco de las metas globales de desarrollo sostenible, por medio de inversiones o transferencias de recursos económicos de naturaleza reembolsable. Este instrumento podrá tener diferentes modalidades como préstamos, líneas de crédito, microcréditos, operaciones de capital, operaciones de garantía u operaciones mixtas que, junto a lo anterior, incluyan asistencia técnica y otros elementos no reembolsables, como el diálogo de políticas”.

**GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE 2022 DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado de 2022.

**El Marco de Actuación de la Cooperación Financiera Reembolsable de la Cooperación Española identifica como únicos instrumentos al FONPRODE y al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS).** Tras la absorción por parte del FONPRODE del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) y la supresión del cómputo como ayuda oficial al desarrollo de los créditos concesionales en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial con la aprobación de la Ley del FONPRODE, los únicos instrumentos de cooperación financiera reembolsable dentro de la Administración general del Estado son el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) y el FONPRODE. Adicionalmente, el documento cita al ICO y a COFIDES como “instituciones públicas y semipúblicas relacionadas con la gestión de la cooperación financiera reembolsable”.

**El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento ha sido utilizado fundamentalmente como un instrumento de cooperación no reembolsable.** El FCAS se crea con la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Con cargo al FCAS pueden concederse ayudas no reembolsables y, en su caso, préstamos dirigidos a financiar proyectos en los ámbitos del agua y el saneamiento, bajo el régimen de cofinanciación con las autoridades nacionales de los países concernidos y según el principio de corresponsabilidad. Además, de acuerdo con la normativa del FCAS pueden participar en la cofinanciación organismos multilaterales y entidades privadas. Sin embargo, según el informe n.º 1.228 del Tribunal de Cuentas todas las ayudas fiscalizadas en el período 2009-2014 se tramitaron como subvenciones no reembolsables, sin llegar a utilizarse la figura del préstamo prevista en el RD 1460/2009.

**El FONPRODE puede realizar cooperación reembolsable o no reembolsable según las condiciones de entrega de la ayuda.** El FONPRODE se constituye como el principal instrumento español de cooperación financiera reembolsable, y su actividad no reembolsable es muy limitada.

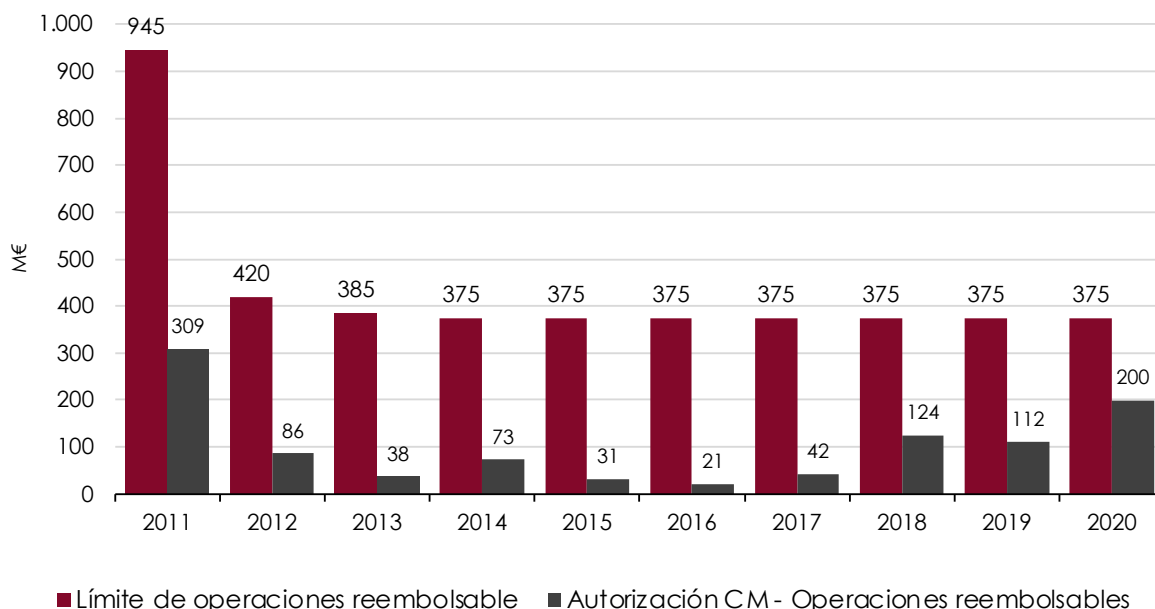
**Los criterios para contabilizar una operación como ayuda oficial al desarrollo (AOD) vienen definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se definen en función del nivel de desarrollo y de renta del país beneficiario.** El CAD considera ayuda oficial al desarrollo a todos los flujos destinados a países y territorios en vías de desarrollo que se encuentren en la lista de receptores elaborada por el CAD/OCDE y las instituciones de desarrollo multilateral, y que 1) fueran proporcionados por agencias oficiales, y 2) para cada transacción, el objetivo principal fuera promover el desarrollo y el bienestar económico de los países receptores, y con un carácter concesional, tuvieran un valor mínimo de elemento de liberalidad (*grant element*) determinado.

**De forma complementaria al concepto de AOD el CAD creó en 2014 el concepto de Apoyo Total Oficial para el Desarrollo Sostenible (AOTDS).** Este concepto incluye, junto a los flujos de ayuda oficial al desarrollo los denominados Otros Flujos Oficiales (OFO), que son aquellas otras transacciones que tienen lugar entre un país donante y un país socio incluido en la lista de receptores del CAD que no reúnen alguno de los requisitos de elegibilidad para poder ser contabilizados como ayuda oficial al desarrollo. El concepto, no obstante, no está todavía plenamente delimitado y existen controversias sobre los criterios de definición.

### **1.2.1. La cooperación financiera en España en la actualidad**

**La cooperación financiera reembolsable se circunscribe en la actualidad a la actividad del FONPRODE cuyo promedio de ejecución presupuestaria en el período 2011-2020 se sitúa en el 23%.** La ejecución de los fondos reembolsables asociados a la actividad de FONPRODE ha sido, salvo en sus primeros años, inequívocamente baja y únicamente ha empezado a retomar cierto vigor a partir de 2019, aunque en 2020 el porcentaje de ejecución fue todavía únicamente del 53%.

**GRÁFICO 2. GRADO DE EJECUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN REEMBOLSABLE**

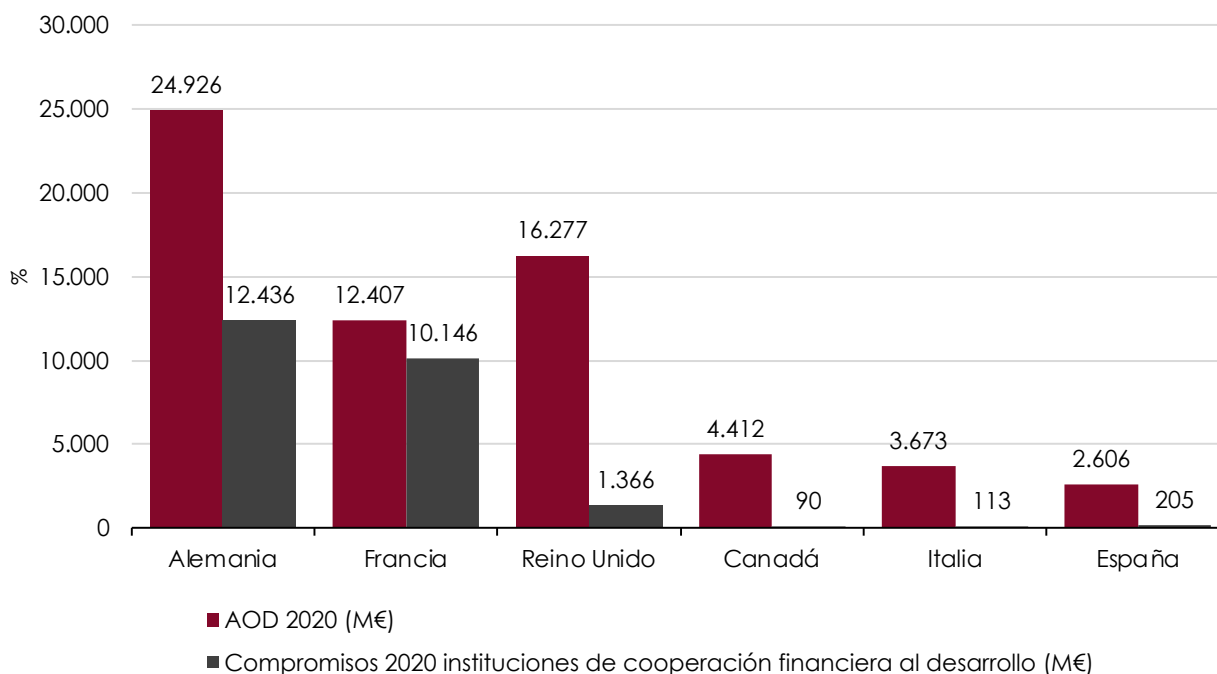


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes anuales de ejecución del FONPRODE.

**La cooperación financiera reembolsable española es mucho más reducida que la de países de nuestro entorno y no se corresponde al tamaño de la economía española.** La cooperación financiera reembolsable española fue en 2020 sesenta veces inferior a la francesa o la alemana y 45 veces menor que la holandesa. Estas cifras ponen de manifiesto que la cooperación financiera no ha conseguido dotarse de los medios necesarios para desempeñar un papel relevante en la cooperación financiera reembolsable.

**El peso de la cooperación financiera reembolsable en la ayuda oficial al desarrollo depende mucho de la estructura institucional y de las prioridades de actuación de los diferentes países.** La cooperación financiera representa una proporción elevada de la ayuda oficial al desarrollo en aquellos países que tienen un banco de desarrollo potente con una elevada actividad de financiación con el sector público. No obstante, en países como el Reino Unido, con una ayuda oficial al desarrollo que alcanzó el 0,7% de la renta nacional bruta en 2020, la cooperación financiera reembolsable está orientada al sector privado con un peso muy reducido en ayuda oficial al desarrollo.



**GRÁFICO 3. AOD DE LOS PAÍSES OBJETO DE LA COMPARATIVA Y COMPROMISOS DE SUS INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN FINANCIERA AL DESARROLLO EN 2020\***

\* Los datos de ayuda oficial al desarrollo se han obtenido de la Comisión Europea para los miembros de la UE. Para Reino Unido y Canadá se ha aplicado el tipo de cambio medio del 2020 (0,877) de dólares estadounidenses a euros a los números obtenidos de los datos del CAD de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EDFI, CAD de la OCDE e informes anuales.

**Además, existen otros instrumentos de acción exterior cuya reglamentación exige tener en cuenta el impacto en desarrollo, y que llevan a cabo actuaciones en países beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo sin que sus actuaciones estén alineadas con la política al desarrollo.** Las actuaciones de COFIDES, suscrita a la iniciativa "Principios operativos para una gestión de impacto"<sup>4</sup>, son un ejemplo claro de una institución comprometida con los principios rectores del desarrollo sostenible pero cuyas actuaciones no están coordinadas con las de la política al desarrollo.

**Por su parte, las actuaciones de FIEM**, en cuyo artículo 8 de la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, establece como criterio de valoración del Comité FIEM el impacto en desarrollo, son ejemplos de otros instrumentos de acción exterior que operan en países beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo.

<sup>4</sup> Iniciativa liderada por la Corporación Financiera Internacional, entidad del Grupo Banco Mundial (<https://www.impactprinciples.org/>).

Ni las actuaciones de FIEM ni las de COFIDES en países beneficiarios de la ayuda oficial al desarrollo se encuentran alineados con la política de desarrollo de España. El ejemplo francés, de actuaciones de diferentes ministerios con distinta óptica, pero con lineamientos comunes pone de manifiesto que una aproximación orgánica es posible a la hora de coordinar las actuaciones de los diferentes instrumentos.

#### **RECUADRO 1.** Programa 851 del Gobierno francés

**El programa 851 de “Préstamos a Estados extranjeros para facilitar la venta de bienes y servicios que contribuyen al desarrollo del comercio exterior de Francia”** gestionado por la Dirección General del Tesoro francés es una muestra de que no es necesaria una total integración de todos los instrumentos de acción exterior para una oportuna coordinación. Este programa, con un claro objetivo de internacionalización, se encuentra alineado con las prioridades de desarrollo del gobierno francés y sus actuaciones se encuadran dentro de los programas de ayuda pública al desarrollo.

En el caso francés, el liderazgo de la DG Tesoro en la esfera internacional y su presencia activa en la AFD, permite dotar de coherencia a las actuaciones de internacionalización y de desarrollo. A este respecto cabe señalar que la financiación a la AFD para subvencionar los intereses de los préstamos concesionales proviene del presupuesto de la DG Tesoro y no del Ministerio de Asuntos Exteriores.

**Alcanzar los objetivos a los que se ha comprometido España a nivel nacional e internacional hace necesario un aumento sostenido de los recursos destinados a la cooperación financiera.** Tanto los compromisos adquiridos por España de alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta a la ayuda oficial al desarrollo, como el objetivo de alcanzar los 1.350 millones de euros a partir de 2025 en financiación climática exigirán un aumento sostenido pero sustancial de los recursos asociados a la cooperación financiera.

#### **1.2.2. Evolución histórica de la cooperación financiera en España**

**Los orígenes de la cooperación financiera se remontan a la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), en el Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.** El FAD surge con el mandato de dar respuesta a dos objetivos diferentes al mismo tiempo:

- De un lado, servir como instrumento de ayuda al desarrollo.
- Por otro, servir como instrumento de apoyo a la internacionalización de la empresa española.

**Con el paso de los años y, tras sucesivas reformas, el FAD aumentó en complejidad y fueron tomando mayor protagonismo los ministerios de Economía y de Asuntos Exteriores.** El FAD creció hasta el punto de que desde 2007 el fondo pasa a contar con tres dotaciones presupuestarias diferenciadas:

- FAD Internacionalización, que correspondía a los créditos ligados a la política comercial en el exterior, y que era administrado desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo;
- FAD Cooperación, que se creó a posteriori bajo la gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación;
- FAD Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y Gestión de Deuda: vinculado a las cuotas y reposiciones en las IFI, así como a los compromisos internacionales de cancelación de la deuda. Se encargaba de su gestión el Ministerio de Economía y Hacienda.

En 2010, durante el debate sobre la reforma del FAD se instituyó una nueva modalidad: el FAD Financiero (llamado también FAD de cooperación reembolsable) que incluía instrumentos de inversión como gran novedad. Se trataba de aportaciones a fondos de inversión creados por instituciones multilaterales o bilaterales, o incluso fondos privados, que debían tener mandato de desarrollo. Tal fugaz modalidad estuvo en vigor solo un año, gestionada por la Secretaría de Cooperación Internacional, y constituye una de las principales bases sobre la que se construirá el FONPRODE.

**Por otro lado, en 1998 se crea el fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior; usualmente conocido como Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM).** La creación del FCM, en el mismo año que se aprueba la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, supone el establecimiento del primer instrumento de cooperación financiera gestionado íntegramente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y trataba de contrarrestar el peso que en la política de cooperación española tenían los componentes comerciales. Estos microcréditos pretendían así sumarse a otros instrumentos similares que en aquellos años habían emergido con fuerza, tanto en algunos países en desarrollo como en la propia comunidad de países donantes, dirigidos a la concesión de microcréditos y créditos de carácter rotatorio destinados a facilitar el acceso al crédito a sectores habitualmente excluidos. En el año 2002 se incluyó dentro del FCM una partida específica dedicada a la asistencia técnica, elemento que supuso una mejora en la gestión de estos microcréditos, y permitió la capacitación del personal dedicado a su gestión.

**A pesar de este mayor peso del Ministerio de Asuntos Exteriores en la cooperación financiera, las críticas de la sociedad civil hacia ambos tipos de instrumentos crecieron en los primeros años del siglo XXI.** La creación del FCM y el mayor peso del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) en la gestión del FAD no fue óbice para que ambos tipos de instrumentos fueran duramente criticados por

la sociedad civil por su escasa vinculación con los objetivos de desarrollo y su uso arbitrario. Estas críticas llevaron a que ya en 2006, en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa se anunciara la necesidad de reformar el FAD. Así, en la Disposición Transitoria Primera, se establecía que “El Gobierno presentará en las Cortes Generales, para su tramitación y, en su caso, aprobación en la presente Legislatura, un Proyecto de Ley que regule el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)”.

Sin embargo, no se aprovechó el momento de bonanza económica para realizar esta anunciada reforma del FAD, sino que la reforma del sistema se produce en octubre de 2010, en un entorno de turbulencias macroeconómicas, ya que el PIB había caído en 2009 un 3,8% y acechado por críticas a su gestión y falta de transparencia tras el escándalo de la participación del FAD en la financiación de la cúpula pintada por el español Miquel Barceló para el Palacio de Naciones de la ONU en Ginebra.

**En un contexto de fuerte crisis económica se aprueba la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, como instrumento de cooperación al desarrollo, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.** Posteriormente, el 17 de junio de 2011, se aprobaría, mediante el Real Decreto 845/2011, el reglamento de desarrollo del FONPRODE, con el que se creaba en el seno de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) la Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo, con rango de dirección. A pesar de la difícil situación económica y de los escasos recursos humanos dedicados a su gestión, las dotaciones presupuestarias iniciales del FONPRODE eran cuantiosas para un instrumento tan joven y estaban guiadas por la voluntad política de alcanzar el objetivo del 0,7% de la renta nacional bruta destinado a la ayuda oficial al desarrollo antes del 2015. Así, la dotación al FONPRODE en 2011 ascendió a la cantidad de 945,23 millones de euros.

**El agravamiento de la crisis económica y financiera en 2012 y 2013 supuso la introducción de importantes restricciones en la operativa del FONPRODE.** El impacto que la crisis financiera tuvo sobre las finanzas públicas hizo que los Presupuestos Generales de 2012, aprobados en junio de 2012, aplicaran un importante recorte al presupuesto del FONPRODE, estableciéndose un límite global de operaciones a aprobar por el Consejo de Ministros de hasta 420 millones de euros. Dentro de este límite, para las operaciones de carácter no reembolsable se fijaba un límite máximo de 135 millones de euros. En estos años ya se hicieron palpables ciertas disfunciones y dificultades de funcionamiento que llevaron a la creación de un grupo de trabajo de análisis y revisión del instrumento, tal y como se acordó en la reunión del Comité Ejecutivo celebrado en Madrid el 11 de diciembre de 2012.

Los Presupuestos Generales de 2013, aprobados en diciembre de 2012, supusieron la supresión de las operaciones de carácter no reembolsable y un nuevo descenso en el límite máximo de operaciones a autorizar por el Consejo de Ministros hasta un importe de 385 millones de euros.

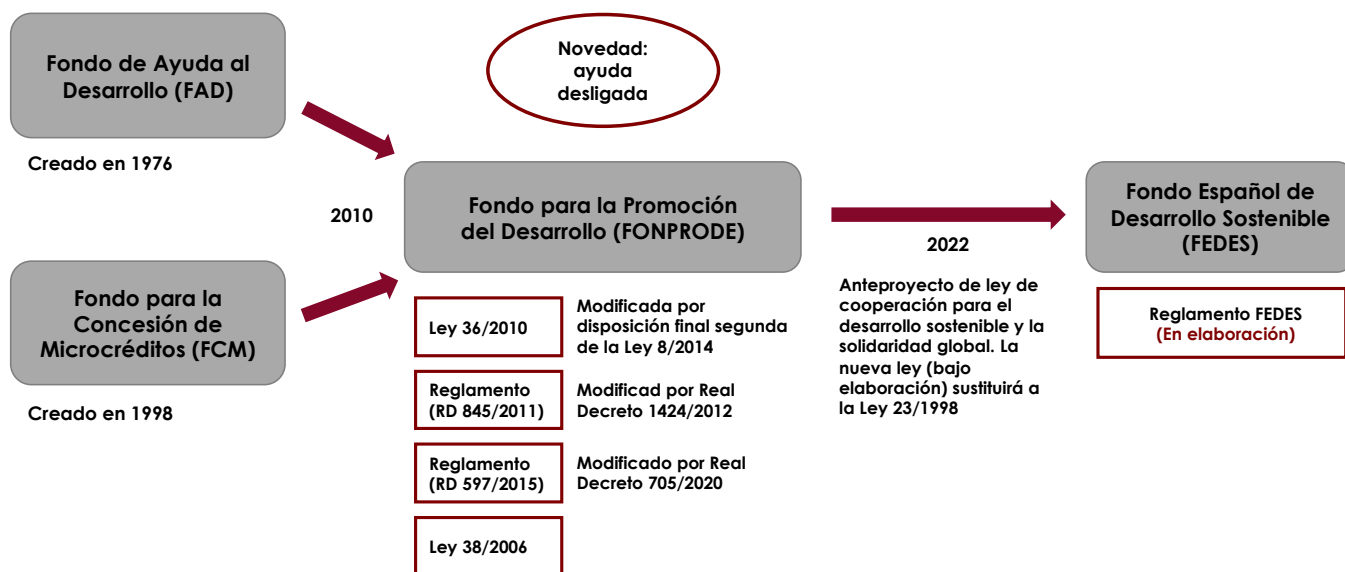
**La reforma del marco normativo que se produjo en 2014 y 2015 hizo más compleja la gestión del instrumento, lo que se tradujo en un descenso importante en sus niveles de ejecución.** La reforma del marco normativo que se produjo en 2014, en la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, y cuyo contenido se desarrolló posteriormente en el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprobaba la modificación del reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo, no solucionó los problemas que se habían evidenciado. Las modificaciones introducidas, si bien dieron entrada en la gestión del instrumento a COFIDES, no sin cierta oposición por parte de la sociedad civil por su mayor vinculación con objetivos de internacionalización, hizo más compleja la gestión del instrumento. En este contexto cabe señalar que la disposición final 2.2 de la Ley 8/2014 de 22 de abril habilitó a COFIDES a contratar a todo o parte del personal laboral de la Sociedad Estatal España, Expansión Exterior. Esta habilitación hizo posible la integración en COFIDES del personal que venía prestando labores de asesoramiento en Expansión Exterior como medio propio de la Administración.

**Los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas de los ejercicios 2012 y 2013 y la auditoría de las cuentas anuales de 2015 publicados en 2016 señalaron deficiencias en la gestión del instrumento y la escasez de recursos humanos para gestionar el mismo.** Los informes señalaban diversos problemas relacionados con la correcta contabilización de las participaciones del FONPRODE en fondos de capital, así como la problemática asociada a la financiación de operaciones en paraísos fiscales. El Tribunal de Cuentas estableció igualmente que los recursos personales con los que cuenta el FONPRODE “resultan claramente insuficientes para realizar adecuadamente las funciones asignadas al mismo”.

**En 2020 comenzó un proceso de transformación de la cooperación española que debe desembocar en una reforma de la cooperación financiera.** El 17 de diciembre de 2020, en el seno de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se creó la Subcomisión para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El objetivo de la Subcomisión era el de propiciar un proceso de reflexión entre los representantes de los distintos grupos parlamentarios, autoridades públicas, sector privado, sociedad civil y personas expertas en cooperación que pudieran articular las líneas básicas que debían de orientar al Gobierno en la elaboración del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible que actualice el marco normativo vigente. El informe final de la subcomisión dibujaba líneas de consenso sobre la que debía articularse la futura ley y apuntaba “hacia la necesidad impulsar una cooperación financiera al servicio del desarrollo sostenible y adecuada a la reforma reciente de la arquitectura financiera de la Unión Europea”.

El Consejo de Ministros aprobó el 11 de marzo de 2022 el Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global que introduce importantes novedades en el ámbito de la cooperación financiera. El Proyecto dedica la sección III del capítulo II a la cooperación financiera para el desarrollo sostenible y recoge la creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES), fondo carente de personalidad jurídica y que sustituye al FONPRODE.

**CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE**



Fuente: Elaboración propia.

La disposición adicional segunda del proyecto de ley alude a la necesidad de crear, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la ley, un grupo de trabajo encargado de formular una propuesta para el futuro diseño institucional de la cooperación financiera española para el desarrollo sostenible. El proyecto alude a la necesidad de avanzar hacia la creación de un banco público de desarrollo al modo en que lo tienen otros países de nuestro entorno como Alemania, Francia o Italia, entre otros. El debate, sobre la mesa desde hace algunos años, parece que puede tomar impulso con la creación de este grupo de trabajo y tras la publicación de varios informes que apuntaban en esta misma dirección en los últimos años.

- Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación al Desarrollo: “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Consejo de Cooperación. (2020). *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*. Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación.

- Informe de la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo: “Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo”.<sup>6</sup>
- Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación al Desarrollo: “El futuro de la cooperación financiera en España: propuestas de reforma”.<sup>7</sup>
- Proposición No de Ley presentada por el Partido Popular relativa al impulso de la cooperación financiera.<sup>8</sup>
- Recomendaciones Cooperación Internacional para el Desarrollo de CEOE Internacional.<sup>9</sup>

### 1.2.3. Marco internacional

**La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba de Financiación para el Desarrollo (AAAA) y el Acuerdo de París originaron en 2015 un replanteamiento fundamental de los modelos de desarrollo, puesto que exigen un mayor esfuerzo en la movilización de recursos del sector privado y una asignación más eficiente de los mismos.** La aprobación de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) produjo el primer cambio de paradigma: entre otros cambios importantes, se sustituye la lógica de las relaciones entre “países desarrollados” o “donantes” y “países en desarrollo” o “receptores”, en favor de alianzas internacionales para el desarrollo sostenible. También en 2015 se acordó la Agenda de Acción de Addis Abeba de Financiación para el Desarrollo, un documento que marca los instrumentos a los que deberían recurrir tanto los países en desarrollo como los países donantes para financiar el desarrollo en los siguientes 15 años y en el que la Unión Europea (UE) reafirmaba su compromiso colectivo de dedicar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo dentro de los plazos establecidos en la agenda de desarrollo.

---

<sup>6</sup> Mayuelas, A. R. et al. (2021). Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

<sup>7</sup> Consejo de Cooperación. (2022). *El futuro de la cooperación financiera en España: propuestas de reforma*. Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación.

<sup>8</sup> Véase el contenido de la proposición aquí: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOC-G/D/BOCG-14-D-373.PDF#page=71](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOC-G/D/BOCG-14-D-373.PDF#page=71)

<sup>9</sup> Véase el informe aquí: [https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2021/04/21/110/recomendaciones\\_cooperacion\\_internacional\\_desarrollo\\_2021\\_04.pdf](https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2021/04/21/110/recomendaciones_cooperacion_internacional_desarrollo_2021_04.pdf)



**Por otro lado, la financiación climática y la financiación para el desarrollo se encuentran cada vez más entrelazadas y algunas instituciones financieras de desarrollo (IFD)<sup>10</sup> se han especializado en la financiación climática.** La financiación climática se ha convertido en una prioridad para los bancos de desarrollo y las IFD ya que el desarrollo sostenible no es posible sin energía sostenible. El objetivo inicial de crear un Banco Climático dentro del Grupo Banco Europeo de Inversiones (Grupo BEI) y la decisión final de crear una rama especializada en desarrollo, EIB Global, pero con un claro foco en financiación climática, pone de manifiesto los indudables vínculos entre ambas políticas. En este sentido, cualquier transformación de la cooperación financiera en España debe integrar la financiación climática como uno de sus ejes vertebradores.

#### **1.2.4. La arquitectura financiera para el desarrollo en la UE**

**La política de cooperación de la UE ha sufrido una transformación importante en los últimos años como resultado de los compromisos internacionales y de una mayor conciencia de la interconexión entre las políticas de desarrollo y las realidades políticas internacionales.** Se ha producido la transformación de la antigua Dirección General de Cooperación y Desarrollo (DEVCO) en la nueva Dirección General de Asociaciones Internacionales, responsable de formular la política de asociación internacional y desarrollo de la UE. Esta transformación implica que las relaciones entre la UE y el resto de los países e instituciones se aborda de una forma integral, considerando no solo los instrumentos de cooperación con los que cuenta la UE, sino que pretende incorporar el conjunto de instrumentos que la propia UE y los Estados miembros disponen para llevar a cabo las relaciones bilaterales.

**Uno de los retos de esta arquitectura es la creciente complejidad del paisaje en el sector, a medida que aumentan el número de instrumentos y de actores involucrados,** además de la UE y los Estados miembros, las agencias financieras de desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La Comisión identifica varias iniciativas de colaboración relevantes lideradas por Estados miembros y entidades financieras de desarrollo<sup>11</sup>:

- Asociación EDFI (European Development Finance Institutions, 1992), ahora con una sociedad que gestiona la asociación, incorpora instituciones financieras de desarrollo, también de países no miembros, con el mandato de apoyar al sector privado.

---

<sup>10</sup> Las IFD son instituciones con respaldo público que invierten en proyectos del sector privado en países de ingresos bajos y medios. Las IFD están estructuradas como organizaciones multilaterales o bilaterales que tratan de invertir en proyectos comercialmente sostenibles, aunque también pueden utilizar recursos públicos para conseguir viabilizar cierto tipo de proyectos.

<sup>11</sup> Además del Procurement Procedure Framework entre el BEI y el BERD y otras iniciativas de cofinanciación, como el Interact Climate Change Facility, el European Financing Partners y el Friendship Facility.



- Red de Expertos (Practitioners' Network, 2007), compuesta de organizaciones de cooperación al desarrollo europeas, todas evaluadas por pilares (*pillar-assessed*) enfocados en creación de capacidades y asistencia técnica.
- Alianza Reforzada (Enhanced Partnership, 2016) compuesta por la Comisión, tres bancos de desarrollo públicos (La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el banco de desarrollo alemán (KfW), y el banco estatal italiano (CDP)) y una agencia de desarrollo (AECID), quienes en mayo de 2021 lanzaron una iniciativa de cofinanciación (Team Europe Finance Platform) con el objeto de cooperar con más eficiencia, armonizando procedimientos y estructurando proyectos comunes. Como parte de esta plataforma las cuatro entidades han acordado lanzar un marco de financiación en 2022.
- Memorando de Entendimiento (2012) entre Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y la Comisión Europea.
- Acuerdo de Confianza Mutua (Mutual Reliance Initiative) firmado entre el BEI, KfW y AFD para cofinanciar operaciones, mancomunar recursos para valoración y seguimiento a proyectos, compartir información y consultas.

**La existencia de múltiples actores llevó también a la Unión Europea a reflexionar sobre cómo desarrollar una arquitectura financiera para el desarrollo más coherente, estratégica, inclusiva, influyente y visible.** En octubre de 2019, un Grupo de Sabios de Alto Nivel creado por el Consejo publicó un informe en el que ofrecía una perspectiva sistémica sobre los retos y oportunidades para la mejora y la racionalización de la arquitectura financiera europea para el desarrollo, prestando especial atención a las funciones respectivas del BEI y del BERD, así como una serie de medidas que debían adoptarse de inmediato.

En 2021, tras la realización de un estudio de viabilidad de las principales alternativas existentes, se decidió impulsar, sobre la configuración actual, una serie de acciones para mejorar la coherencia y efectividad de las actuaciones en materia de financiación para el desarrollo.

**Las conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la arquitectura financiera europea para el desarrollo (AFED) de 2021 incidían en la necesidad de integrar la AFED en la política exterior de la UE a la luz de la creciente competencia geo-económica y política, entre otras cosas mediante la financiación de la conectividad sostenible.** El documento señala igualmente la necesidad de crear herramientas de apoyo a las asociaciones inclusivas con instituciones de desarrollo más pequeñas, con el objetivo de aprovechar al máximo instrumentos de cooperación, la cofinanciación, el reparto de riesgos y los procedimientos de delegación y reconocimiento recíproco. Esta simplificación de procesos supone una oportunidad para instituciones de menor tamaño que España debe ser capaz de aprovechar.

**La Unión Europea (UE) está reforzando la AFED apostando por el *blending* y las garantías e integrando todos los instrumentos de financiación bajo un mismo paraguas.**

A tal fin se creó en 2021 el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI). Dicho instrumento agrega la mayoría de los múltiples instrumentos existentes de cooperación exterior de la UE con sus países socios en un único instrumento. Uno de los pilares del instrumento, el geográfico, contiene un marco de inversión compuesto por el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior. El propósito de dicho marco es conseguir un efecto multiplicador de financiación para obtener recursos financieros destinado a la inversión en desarrollo sostenible de los sectores público y privado.

**Con esta nueva arquitectura europea de financiación del desarrollo, se aboga cada vez más por el trabajo en conjunto y coordinación de dichas agencias e instituciones financieras de desarrollo para lograr una mayor movilización de recursos y mayor impacto y eficacia de la ayuda europea a sus socios.**

A nivel europeo, ya existían iniciativas de colaboración entre entidades financieras de desarrollo, como la asociación de European Development Finance Institutions (EDFI), creada en 1992, que aglutina a las IFD para reforzar la coordinación entre dichas instituciones, armonizar procesos, estándares y prácticas mediante la adopción de principios y procedimientos comunes y compartir el conocimiento y buenas prácticas entre ellas. Desde 2016, su filial, EDFI Management Company (EDFIMC), gestiona fondos concesionales por parte de los miembros de EDFI y de la Comisión Europea. Otras iniciativas más recientes, como la de Equipo Europa y la Enhanced Partnership, la AECID, AFD, CDP y KfW, entre otras, abogan por mejorar la coherencia y coordinación de esfuerzos entre los actores de financiación del desarrollo europeos y la puesta en común de sus recursos de manera innovadora y logrando un mayor impacto.

**La hoja de ruta de la Comisión para mejorar la arquitectura financiera europea de marzo de 2022 busca reforzar el papel global de la UE, mejorar la coordinación, diseñar una arquitectura más inclusiva y dar más visibilidad e influencia a la UE en el enfoque de Equipo Europa (*Team Europe*).**

En lo que concierne a la coordinación, la apuesta por el Equipo Europa quiere evitar acciones fragmentadas y mejorar sinergias y eficiencias en la colaboración entre varias agencias. Se aspira a aprovechar el bagaje acumulado de los donantes experimentados, agregar fondos para mejorar el impacto y dar entrada a la inversión privada, e integrar fondos de distintas fuentes, además de la ayuda oficial al desarrollo (inversión, reformas y diplomacia). La idea de una arquitectura inclusiva quiere dar espacio a las agencias y unidades de Estados miembros que tienen menos experiencia.

### 1.3. Objetivos y ejes

El estudio de la cooperación financiera pretende realizar un diagnóstico de la situación actual de actual en España prestando especial atención a la actividad desarrollada por el FONPRODE e identificar las áreas de mejora, para formular una serie de recomendaciones y propuestas que permitan avanzar en la reforma del sistema actual de cooperación financiera.

El análisis llevado a cabo se ha organizado en torno a dos bloques (véase el cuadro 2):

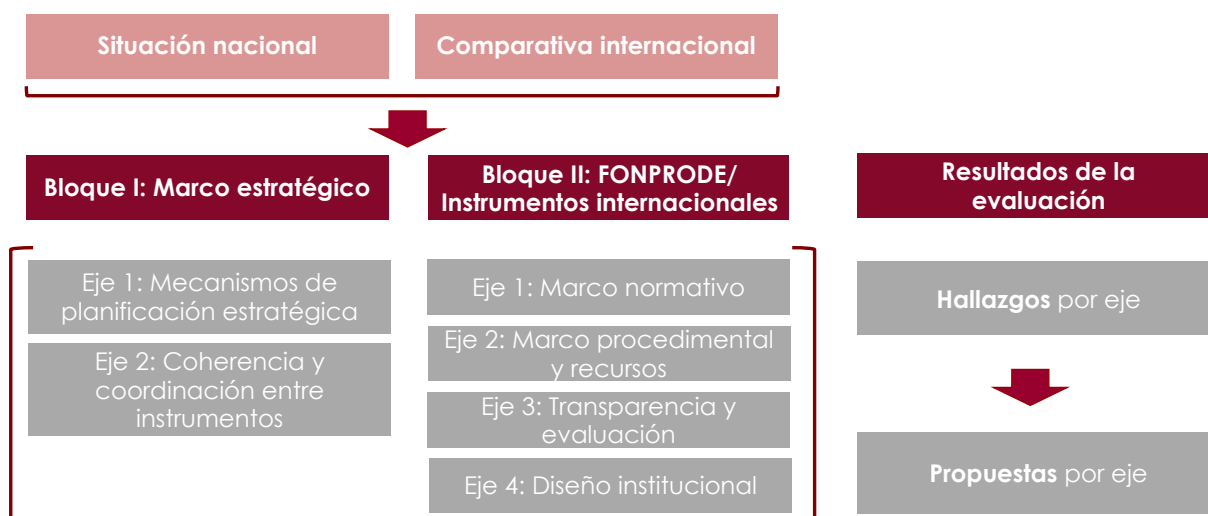
**Bloque 1: El marco estratégico.** En este primer bloque se analiza el marco general en el que se desarrolla la actividad de cooperación financiera y su análisis se articula en torno a dos ejes:

- Los mecanismos de planificación estratégica.
- La coherencia y coordinación entre los diferentes instrumentos.

**Bloque 2: FONPRODE.** Este segundo bloque se centra en la actividad del FONPRODE y en él se realiza un análisis en profundidad de su actividad en torno a cuatro ejes:

- El marco normativo y el diseño funcional asociado a la gestión del FONPRODE.
- El marco procedimental y los recursos.
- La transparencia y la evaluación de sus actuaciones.
- El diseño institucional de la cooperación financiera.

**CUADRO 2. ESQUEMA DE LA EVALUACIÓN**

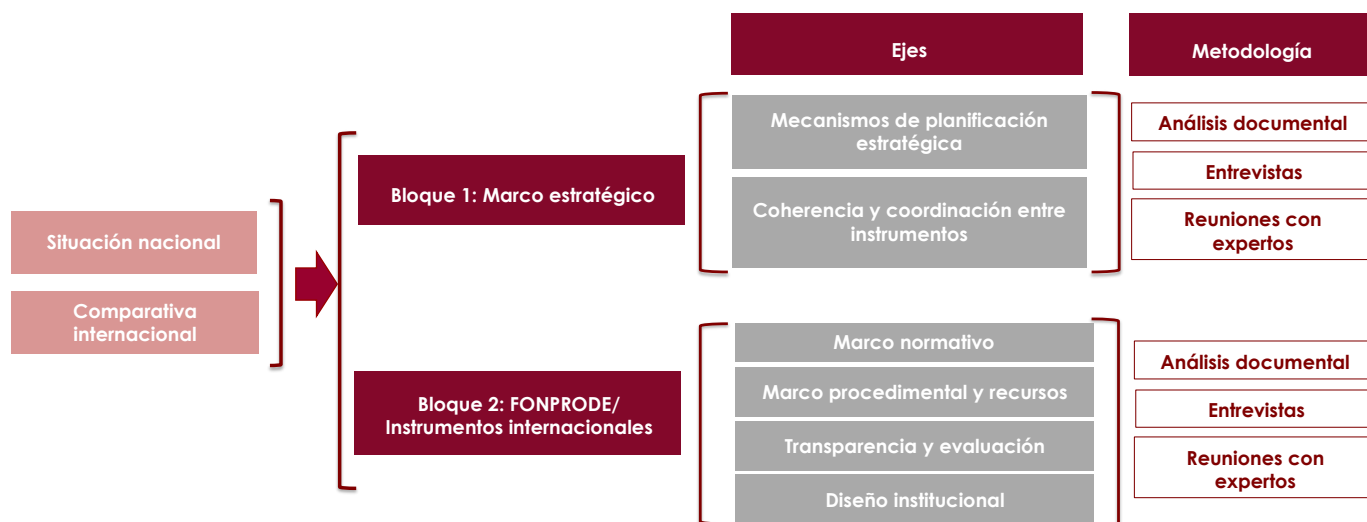


## 1.4. Metodología

Las metodologías para llevar a cabo el trabajo de campo han sido fundamentalmente de naturaleza cualitativa, buscando en cada momento la mejor forma de extraer la información para adaptarse a los tiempos requeridos de desarrollo del estudio. El cuadro 3 resume las metodologías empleadas en cada eje:

- **Análisis documental** fundamentalmente referido a la legislación existente, los planes directores de cooperación, manuales de procedimiento, documentación asociada a proyectos, informes de gestión, informes de evaluación de proyectos, así como informes de fiscalización y de carácter operativo del Tribunal de Cuentas. Cabe resaltar que se ha tenido acceso a toda la documentación almacenada por la Oficina del FONPRODE. También se han analizado informes de actividad y documentación sobre evaluaciones en otros países.
- **Entrevistas** en torno a las áreas de interés identificadas con:
  - Responsables de la gestión de la Oficina del FONPRODE.
  - Director Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera.
  - Personal de COFIDES.
  - Personal de ICO.
  - Personal de la Dirección General de Comercio e Inversiones de la Secretaría de Estado de Comercio.
  - Personal de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional.
  - Responsables de la gestión de instrumentos homólogos (Francia, Alemania, Reino Unido y Canadá).
  - Personal de la Asociación Europea de Instituciones Financieras de Desarrollo (EDFI).
  - Personal de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea.
  - Ponentes en la Subcomisión, en el seno de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
  - Responsables de CEOE Internacional.
  - Responsables de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).
- **Reuniones de trabajo** con expertos en cooperación financiera.

CUADRO 3. METODOLOGÍA



## 1.5. Gobernanza y agentes participantes

Para la realización de este estudio la AIReF ha contado con el apoyo técnico de DT Global IDEV Europe S.L., que resultó adjudicataria de la licitación pública para la contratación de un servicio de asistencia técnica a la AIReF publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 25 de octubre de 2021 y que se formalizó el 11 de enero de 2022.

El equipo de evaluación agradece la excelente colaboración proporcionada por la Oficina del FONPRODE, el ICO y COFIDES, así como a todas las personas, entidades e instituciones que han participado en entrevistas o reuniones de trabajo. En todo caso, el contenido final del informe es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

## 1.6. Presupuesto y calendario

El coste total de este estudio se ha determinado de conformidad con lo previsto en la Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios (BOE de 23 de diciembre de 2019) y ha ascendido a un total de 115.292,40 euros (cantidad no sujeta a IVA, conforme a lo previsto en el informe AUIE/MAEC 81/19, de la Abogacía General del Estado, de fecha de 18 de marzo de 2019). El desarrollo del trabajo ha tenido lugar entre enero y julio de 2022, si bien la recopilación de información y algunas entrevistas comenzaron a finales de 2021.

## 1.7. Panorámica del informe

Después de esta breve introducción sobre los ejes, objetivos, metodología y aspectos administrativos de la evaluación, el contenido del informe se estructura en torno a los bloques mencionados en el apartado 1.2.

**El capítulo II** analiza el marco estratégico de la cooperación financiera en España (bloque 1).

**El capítulo III** analiza la actividad del FONPRODE (bloque 2).

**El capítulo IV** analiza los resultados del estudio comparado a nivel internacional.

**El capítulo V** contiene las propuestas y recomendaciones para una mejora del marco actual de la cooperación financiera basándose en los análisis de los bloques 1 y 2 y la comparativa internacional, y en la experiencia y conocimientos del equipo evaluador de la AIReF.

# 2.

## LA SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA

### 2.1. Evaluación del marco estratégico de la cooperación financiera

#### 2.1.1. Mecanismos de planificación estratégica

##### 2.1.1.1. Planificación estratégica de la cooperación financiera

**El Plan Director de la Cooperación Española, de carácter cuatrienal, constituye el elemento básico de planificación de la cooperación al desarrollo, pero no existen instrumentos específicos de planificación para la cooperación financiera.** En el Plan Director se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas para la cooperación española, así como los criterios de intervención a observar en la ejecución de nuestra política de desarrollo. Esta planificación se complementa con los planes anuales, sustituidos desde 2012 por comunicaciones anuales, con el objetivo inicial de aligerar la planificación, y con los documentos estratégicos geográficos y sectoriales de la cooperación española, en especial los establecidos en los Marcos de Asociación País, en los planes de acción de la AECID, en la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026 y en las estrategias humanitarias de contexto.

**El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible tampoco prevé una herramienta específica de planificación para la cooperación financiera.** Este proyecto de ley, aprobado en mayo de 2022 por el Consejo de Ministros, establece que la planificación estratégica de la cooperación al desarrollo se articulará a través de los siguientes instrumentos: el Plan Director de la política de cooperación para el desarrollo sostenible; los Marcos de Asociación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; las estrategias temáticas y regionales para el desarrollo sostenible; y las comunicaciones anuales. Asimismo, establece que el Ministerio de Asuntos Exteriores elaborará, junto con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y con la participación de otros departamentos ministeriales, una estrategia específica de política multilateral para el desarrollo, en el marco del Plan Director y de la planificación de la acción multilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores.

**No existe ningún documento de planificación que reconozca las entidades e instrumentos cuya actividad deba ser considerada como cooperación financiera, lo que dificulta la definición de objetivos y la coordinación entre instituciones.** El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible no resuelve tampoco esta carencia y define únicamente una serie de principios rectores y objetivos que deben

guiar las actuaciones de cooperación financiera. **Los planes directores carecen de la visión estratégica necesaria para dotar a la cooperación financiera del impulso que se le quiere conferir en los propios planes.** El Plan Director 2013-2016 establecía el compromiso de acometer con carácter prioritario la elaboración de un documento estratégico de la cooperación financiera reembolsable como elemento esencial para lograr la plena inserción de la cooperación financiera en las prioridades de la política de cooperación española. El documento aprobado<sup>12</sup>, sin fecha ni vigencia establecida, no constituye ni un documento estratégico ni de planificación que responda al objetivo marcado en el citado Plan Director. El propio documento reconoce que será necesaria con posterioridad una “Estrategia de Cooperación Reembolsable de mayor alcance una vez que el FONPRODE esté más asentado”. Ninguno de los elementos asociados a un planteamiento estratégico (diagnóstico, identificación de necesidades, definición de objetivos, plan de acción, mecanismos de seguimiento y actualización) se encuentra presente ni en los planes directores de la cooperación española ni en ningún otro documento de planificación de la política de cooperación al desarrollo.

**De acuerdo con lo establecido en el reglamento del FONPRODE, los fondos deberán destinarse a países y sectores definidos como prioritarios por el Plan Director de la Cooperación Española, sin tener en cuenta las características intrínsecas de la cooperación financiera.** Este planteamiento, que busca mantener una coherencia programática en el conjunto de la cooperación española, requiere a su vez que la definición del Plan Director de la Cooperación Española tenga en cuenta las características intrínsecas de la cooperación financiera, lo cual no ha ocurrido hasta ahora. Desde el punto de vista geográfico, la concentración recogida en los sucesivos planes directores se ha basado en las formas tradicionales de trabajo de la cooperación española, sin contemplar correctamente la novedad que suponía la cooperación financiera, como el mayor peso del sector privado o el perfil de los países susceptibles de recibir financiación por esta vía.

**Así, la cooperación financiera no se ha dotado hasta el momento de unos objetivos propios y específicos, alineados con los objetivos generales de la cooperación española, para que sus actuaciones puedan ser plenamente evaluables.** En la actualidad, no existe ningún documento de planificación estratégica que establezca objetivos específicos para la cooperación financiera. El Plan Director 2018-2021 se limita a apuntar la necesidad de que el FONPRODE aumente “su volumen de operaciones y que sea reformado para que se convierta en uno de los principales instrumentos de la cooperación española, con un criterio de asignación orientado a la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de grupos de población vulnerables”. Esta falta de concreción supone un obstáculo para llevar a cabo una evaluación rigurosa de las actuaciones llevadas a cabo.

---

<sup>12</sup> <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Marco%20de%20Actuacion%20Cooperacion%20Financiera%20Reembolsable%20version%20final.pdf>



**El establecimiento de unos objetivos estratégicos permitiría que los instrumentos de cooperación financiera estuvieran al servicio de estos objetivos y no que fueran los instrumentos los que definiesen las políticas.** El modelo alemán de cooperación en el que se firman acuerdos vinculantes con los países socios supone un mayor grado de definición y compromiso de los instrumentos de cooperación. La cooperación oficial al desarrollo alemana se basa en acuerdos entre los gobiernos de los países socios y el gobierno alemán. En estos acuerdos se establece el volumen de la cooperación financiera y las medidas de cooperación técnica a desarrollar. En Canadá se fijan objetivos específicos para la cooperación financiera.

**No obstante, los nuevos Marcos de Asociación País (MAP) desarrollados en los últimos años han avanzado al considerar la cooperación financiera reembolsable como un eje de colaboración.** Los nuevos MAP desarrollados para el período 2019-2022 tienen como novedad la inclusión de la cooperación financiera como una dimensión adicional de las relaciones entre los países. Estos nuevos marcos suponen un avance en la inclusión de la cooperación financiera en este documento de planificación. La posibilidad de incluir otros instrumentos de acción exterior en los MAP reforzaría la unidad de acción y concretaría el compromiso con el enfoque de coherencia de políticas recogido en el proyecto de ley, que se comenta en el siguiente epígrafe.

**La cooperación financiera en España todavía debe integrar de forma efectiva al sector privado como agente relevante en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 y las indicaciones de la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).** A pesar de que en los últimos años se ha producido un aumento en la cartera de operaciones con el sector privado, la consecución de las metas de la Agenda 2030 y los indicadores de la AAAA exigen una mayor involucración del sector privado, tanto por sus recursos financieros como por sus conocimientos técnicos. En este sentido resulta importante dar cumplimiento al compromiso del Plan Director 2018-2021, en el que, siguiendo las recomendaciones del examen de pares de 2016 del CAD, se comprometía a desarrollar una estrategia y a diseñar los instrumentos adecuados para la participación del sector privado en la cooperación internacional para el desarrollo.

## RECUADRO 2. Colaboración con el sector privado

**DEG Invest**, filial de KfW Group enfocada a la cooperación financiera con el sector privado, tiene plenamente integrado el sector empresarial alemán en sus actuaciones sin por ello renunciar a que todos sus proyectos tengan un inequívoco impacto en desarrollo. Dentro de su oferta, DEG incluye programas específicos de colaboración con empresas europeas y alemanas:

- **AfricaConnect:** Proporciona financiación a largo plazo a empresas europeas. Se trata de un instrumento de riesgo compartido en el que la empresa beneficiaria aporta el capital al proyecto.
- **DeveloPPP:** Ofrece apoyo para implementar proyectos piloto relacionados con el medioambiente. Cuenta con la financiación directa de BMZ.
- **Business Support Services:** Ofrece servicios enfocados a diseñar proyectos de cooperación. Dentro de los servicios proporcionados destacan los denominados "German desks". Se trata de servicios proporcionados a las pymes en los países de destino, de manera conjunta por DEG y las cámaras de comercio, con el objeto de facilitar su actividad.
- **Estudios de viabilidad:** Ofrece subvenciones a pymes europeas que tengan como objetivo realizar proyectos en países de desarrollo. Se trata de un programa financiado por BMZ.

**El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible establece para la cooperación financiera los mismos objetivos y prioridades que para el conjunto de la cooperación española (artículo13).** El establecimiento de objetivos claros que respondan a unas prioridades previamente definidas deberá ser objeto de desarrollos posteriores.

### 2.1.1.2. La cooperación financiera en la planificación estratégica de la acción exterior

**La cooperación financiera no ha logrado configurarse como una pieza relevante dentro de la acción exterior española y ostenta un papel reducido tanto en la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado como en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024.** Si bien la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado define la cooperación al desarrollo como una de las nuevas dimensiones de la acción exterior, el rol que otorgan la Ley y la Estrategia a la cooperación financiera es muy reducido y está centrado en la participación de AECID y COFIDES en el Plan Europeo de Inversiones Exteriores de la Unión Europea, sin incluir mención alguna a FONPRODE. El establecimiento de una estrategia integrada de las distintas políticas de acción exterior pondría las bases para una mejor articulación de los diferentes instrumentos de acción exterior.

**El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible supone un avance en la necesidad de dotar de coherencia a la política de desarrollo sostenible.** El Proyecto de Ley alude a la necesidad de que las acciones de otros ministerios se encuentren alineadas con la política de cooperación al desarrollo, la cual, según el articulado, incluye no solo los recursos computables como ayuda oficial al desarrollo sino también otras formas de apoyo y financiación contempladas en el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible. El proyecto no define sin embargo los medios para alcanzar esta coherencia, ni obligaciones de información que permitan dar seguimiento a los avances que se registren.

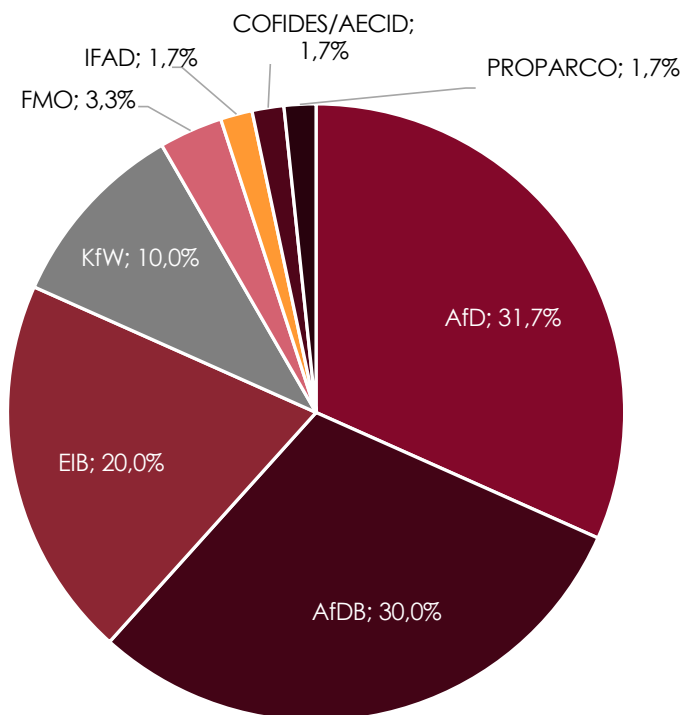
**Una mayor implicación de las Cortes Generales y de otros ministerios resulta conveniente para dotar de mayor centralidad a la cooperación financiera y a la acción exterior.** El caso francés puede considerarse una buena práctica en cuanto a que dota del mayor peso político a su actividad exterior y de cooperación financiera. El “contrato de objetivos y medios” que se establece cada tres años entre el Estado y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) ofrece la oportunidad a las cámaras y otros ministerios de participar en la planificación de las actuaciones de la Agencia, lo cual también la dota de la representatividad y respaldo necesario para llevar a cabo sus actuaciones.

### 2.1.1.3. Planificación estratégica en el ámbito de la Unión Europea

**La inexistencia de una estrategia española clara de cómo debe ser la cooperación europea supone un obstáculo para una integración efectiva de España dentro de las distintas iniciativas europeas de cooperación financiera.** Para que España pueda pasar de acciones encaminadas al aprovechamiento de los recursos de la UE a un enfoque basado en cómo España cree que deben utilizarse estos recursos, se necesita un planteamiento estratégico global de la cooperación española y un análisis estratégico de la cooperación europea.

**El reducido número de proyectos financiados (gráficos 4, 5 y 6) constata la falta de una planificación adecuada para enfrentarse a un importante reto de coordinación entre diferentes departamentos ministeriales y entre diferentes actores dentro del propio MAEUEC.** La cooperación financiera de la UE ha ido creciendo en importancia y complejidad en los últimos años con la utilización de garantías y el recurso al *blending*. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, denominado Europa Global tiene una dotación de 79.462 millones para el período 2021-2027 y en el nuevo FEDS+ la Garantía de Acción Exterior podrá garantizar hasta 53.449 millones de euros. Posiblemente, si se hubiese dado cumplimiento al compromiso del Plan Director 2013-2016 de llevar a cabo una evaluación de la experiencia del uso de estos instrumentos, se podría haber puesto remedio a muchas de las limitaciones que subsisten en la actualidad. La existencia de, al menos, tres actores identificados (FIEM, COFIDES y FONPRODE) que compiten por la cofinanciación de proyectos con recursos de la acción exterior de la UE exige de mecanismos de coordinación que doten de eficiencia al uso de recursos.

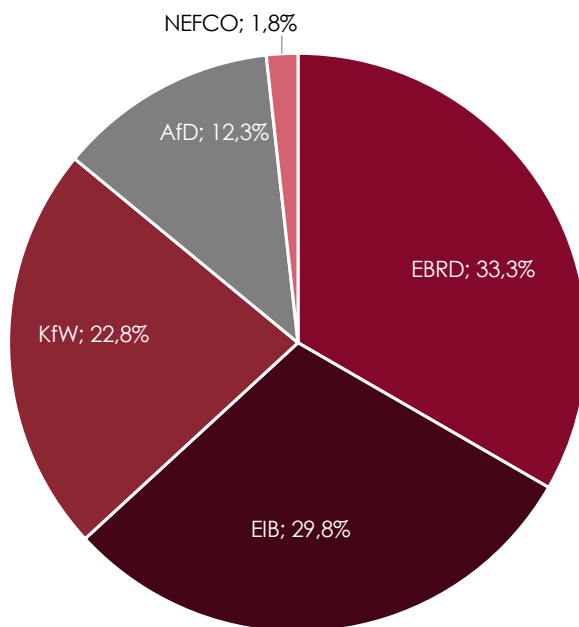
**GRÁFICO 4.** PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO EUROPEO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE – PLATAFORMA DE INVERSIÓN EN ÁFRICA, SEGÚN INSTITUCIÓN FINANCIERA



Nota: La parte de la cooperación española (COFIEDES/AECID) que aparece en el gráfico corresponde a una única operación que ha sido finalmente cancelada (operación "RECIDE").

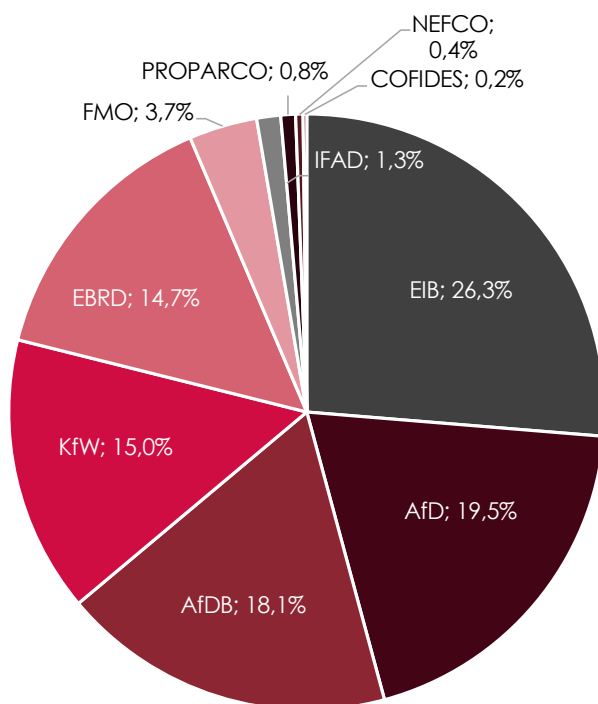
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

**GRÁFICO 5.** PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO EUROPEO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE – PLATAFORMA DE INVERSIÓN DE VECINDAD, SEGÚN INSTITUCIÓN FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

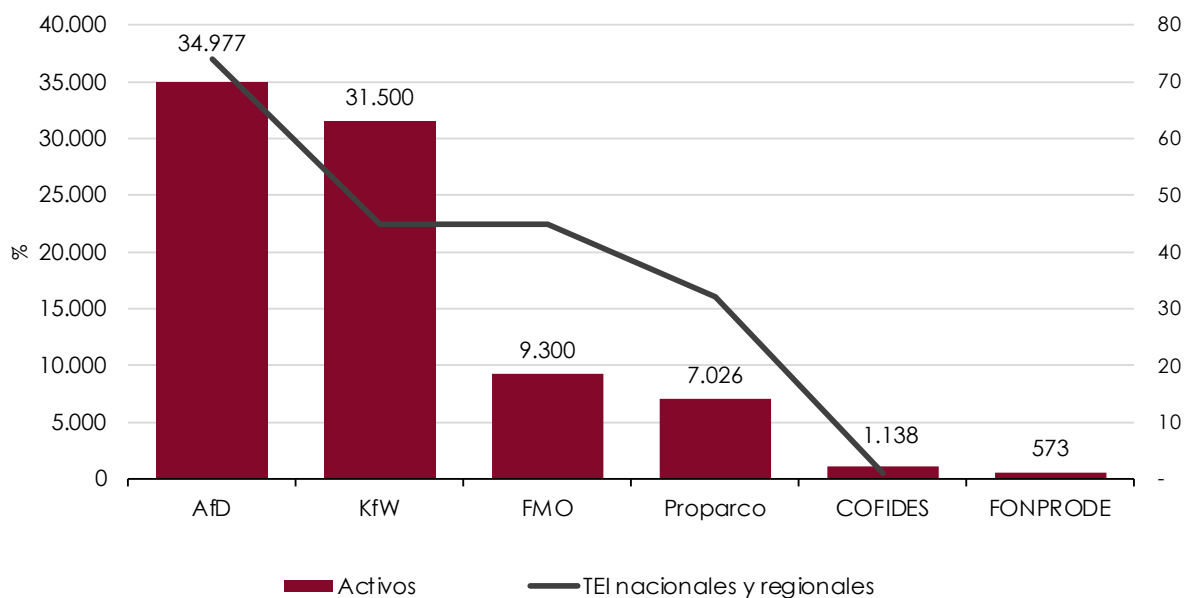
**GRÁFICO 6.** OPERACIONES DE *BLENDING* SEGÚN INSTITUCIÓN FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

**Esta planificación se hace más necesaria para la participación española en las iniciativas de la nueva arquitectura de la cooperación europea, como las llamadas Iniciativas Team Europe (TEI), con un claro enfoque asociativo.** Este enfoque vinculado a estas iniciativas exige un esfuerzo colectivo a nivel nacional con el objetivo de coordinar los distintos instrumentos de acción exterior tanto sobre el terreno como con las delegaciones de la UE como en Bruselas. Las TEI son esfuerzos conjuntos coordinados por la UE, tanto en el país como en Bruselas, con la participación de las capitales de los Estados miembros de la UE, las embajadas, las oficinas sobre el terreno y sus instituciones de ejecución y financiación, así como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Estas iniciativas incluyen subvenciones a fondo perdido (la ayuda al desarrollo “tradicional”) e instrumentos financieros de carácter más novedoso gestionados por instituciones financieras, principalmente europeas (BEI, BERD y bancos e instituciones de desarrollo de los Estados miembros), como las garantías presupuestarias, vinculadas al Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) y la combinación de una contribución no reembolsable de la Unión con financiación reembolsable movilizadora por instituciones financieras (*blending*). Con estas iniciativas se pretende fomentar las sinergias provenientes de esta diversidad de actores y, al mismo tiempo, dotar de mayor relevancia y peso internacional a los diálogos políticos, con el objetivo de mejorar la imagen colectiva europea y la visibilidad en los países socios y a nivel multilateral.

**Los datos publicados por la Comisión Europea no identifican a FONPRODE como agente participante en los TEI.** La falta de personalidad jurídica hace que FONPRODE no pueda ser identificado como agente participante en los TEI. Sin embargo, tanto entidades financieras homólogas como COFIDES son identificables y nos permiten conocer el número de proyectos de cooperación financiera en los que han mostrado interés en participar. De forma global, España ha mostrado su voluntad de participar en 56 TEI nacionales y 17 regionales, una cifra superior a la de KfW o Proparco con carteras gestionadas actualmente superiores en varios órdenes de magnitud.

**GRÁFICO 7. N.º DE INICIATIVAS EUROPEAS VS. CARTERA POR INSTITUCIÓN FINANCIERA**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

## 2.1.2. Coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos

### 2.1.2.1. Coordinación

**Los diferentes instrumentos de cooperación financiera no cuentan con mecanismos de coordinación entre departamentos ministeriales para asegurar la coherencia de sus actuaciones.** Los instrumentos de cooperación financiera de los diferentes departamentos ministeriales no se encuentran coordinados. Esta situación es especialmente relevante en lo que respecta a la coordinación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, dadas sus competencias en la gestión de los programas de conversión de deuda y la coordinación con los bancos multilaterales de desarrollo. Si bien en la participación de los Marcos de Asociación País participa de forma activa el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y los MAP recogen las prioridades de los Programas de Conversión de Deuda (PCD), no se ha detectado un análisis, en los países en los que existe actividad de ambos instrumentos, de cuál es el instrumento más idóneo para financiar las diferentes actuaciones. La falta de coordinación entre los diferentes ministerios implicados es recogida en el informe de pares del CAD de diciembre de 2021 en el que se indica que “lo que se discute en instituciones multilaterales no se transmite necesariamente al MAEUEC y tampoco llega a las embajadas”. La representación de España en instituciones multilaterales la ostenta el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

**Se constata la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación entre la cooperación financiera y la cooperación técnica.** La configuración institucional de la cooperación financiera y de la cooperación técnica (AECID +FIIAPP) no ha sabido dotarse de un mecanismo eficiente de coordinación de sus actividades. La presencia de distintos departamentos de la AECID en el Comité Ejecutivo del FONPRODE (CEF) y la presencia del director de la AECID en la Comisión Permanente de FIIAPP se configuran como los únicos mecanismos de coordinación. Esta coordinación es de una importancia mayor en un contexto en el que la cooperación financiera no ha contado con instrumentos no reembolsables.

La combinación de la cooperación técnica y de la cooperación financiera, como pone de manifiesto la experiencia asociada a la participación en el instrumento de apoyo a la inversión de la UE en América Latina (LAIF) de ciudades sostenibles, se configura como un elemento clave para la estructuración de proyectos que busquen maximizar el impacto de las actuaciones.

**El modelo alemán de coordinación entre la cooperación financiera y técnica es un ejemplo que aúna flexibilidad y claridad en la definición de las actuaciones de ambos tipos de instrumentos.** La cooperación bilateral financiera y técnica en Alemania se articula a través de directrices de obligado cumplimiento desarrolladas de forma conjunta por los ministerios responsables (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, Ministerio Federal de Hacienda, Ministerio Federal de Economía y Energía), que definen los objetivos, instrumentos y procedimientos de una forma clara, pero a la vez flexible.

**No existe ningún grupo específico dedicado a la cooperación financiera en el marco de los grupos de trabajo de la cooperación española.** El Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo constituyen los mecanismos de coordinación contemplados en la legislación actual, sin que exista ninguno que aborde específicamente el ámbito de la cooperación financiera.

**El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible no modifica sustancialmente la configuración actual,** establece como órganos de coordinación y consulta el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

**Los expertos consultados han señalado la falta de capacidad de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional para coordinar y dotar de coherencia a los diferentes instrumentos de cooperación financiera.** El Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, en el que se regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, establece entre sus funciones la de coordinación técnica



interdepartamental de la Administración general del Estado en materia de cooperación al desarrollo. Sin embargo, según los expertos consultados, esta Comisión no ha resultado eficaz para coordinar las actuaciones de cooperación financiera de los diferentes departamentos ministeriales.

**Por otro lado, la existencia de diferentes documentos estratégicos asociados a las relaciones de España con África pone de manifiesto la falta de unidad de acción exterior en materia de financiación exterior.** El Ministerio de Asuntos Exteriores desarrolla en Foco África 2023, el programa de acción del III Plan África, y en él define las principales prioridades e instrumentos de la acción exterior, mientras que, por su parte, la Secretaría de Estado de Comercio ha desarrollado las Directrices de la Estrategia Horizonte África, en el que define de forma diferenciada las prioridades en su relación con el continente africano. Esta variedad de documentos estratégicos, si bien puede tener una justificación competencial, puede ser fuente de confusión y supone un obstáculo para articular una verdadera unidad de acción exterior, sin perjuicio de que se puedan atender diferentes objetivos bajo un enfoque común de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

**En este sentido, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) defiende el enfoque de gobierno unido (*whole-of-government approach*)** en las relaciones con Estados frágiles, enfoque que ha sido extendido por otros países a sus relaciones con países de renta baja con el objetivo de abordar de forma holística los grandes retos a los que se enfrentan los países de bajos ingresos. Además, las acciones llevadas a cabo en el plano internacional tanto por otros Estados miembros como por la UE ponen de manifiesto que actuando de forma fragmentada será cada vez más difícil mantener cierta relevancia en el panorama internacional.

**Esta falta de coordinación se refleja también entre las unidades centrales y las oficinas sobre el terreno.** En el terreno, España cuenta en su red exterior con las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), dependientes de la AECID, y con las Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES), adscritas al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. La existencia de diversos actores en las unidades centrales (COFIDES, ICO, Oficina del FONPRODE, Programas de Conversión de Deuda) y la diferente dependencia orgánica de las oficinas sobre el terreno, se ha detectado como un impedimento en la coordinación en materia de cooperación financiera.

**Sin embargo, la presencia en el terreno de OTC y OFECOMES ofrece una ventaja competitiva frente a otros donantes, que puede servir para liderar la identificación y estructuración de operaciones.** Cuando se plantea la necesidad de impulsar una coordinación mejorada y de establecer iniciativas usando el enfoque Equipo Europa (TEI) y, en especial, de reforzar la coordinación a nivel de país y región, el interés manifestado por la Comisión de dar más atención a las consideraciones procedentes del terreno abre un espacio de oportunidad nada desdeñable para que España aproveche la ventaja que tiene en el terreno con la red de OTC y OFECOMES y genere liderazgos en la estructuración de operaciones.

**La firma de un acuerdo de cooperación entre la AECID, AFD, CDP y KfW supone un claro avance en el fortalecimiento de las relaciones institucionales con instituciones homólogas.** El 20 de noviembre de 2021 la AECID, AFD, CDP y KfW firmaron un acuerdo para crear un Marco de Cooperación Estratégica Europea con el objetivo de avanzar en la creación de una plataforma financiera innovadora que permita un uso más eficiente de los recursos. El acuerdo sienta las bases de una cooperación reforzada entre las instituciones firmantes con el objetivo de cofinanciar proyectos con intereses comunes y, si bien es elemento muy atractivo para aumentar la capacidad de ejecución del FONPRODE, no debe impedir una formulación más estratégica de la cooperación financiera española.

### 2.1.2.2. Coherencia

**En materia de coherencia, la experiencia de la UE ofrece indicios de interés para trabajar en la coherencia de políticas.** La Comisión Europea ha reconocido que la fragmentación en la inversión de fondos en el exterior no siempre permitió la coherencia de las actuaciones con los objetivos de la acción exterior de la UE y otras políticas. Las dificultades para coordinar y consultar entre instituciones y Estados miembros menoscaban la capacidad de la UE para alcanzar sus objetivos en materia de acción exterior en terceros países. La propuesta de TEI ha sido exportada a otros países como Suecia (para apoyar el sector exportador) y puede ser un esquema de asociación que permita facilitar la coherencia de actuaciones.

**Se detecta una falta de coherencia en la regulación asociada a los diferentes instrumentos de acción exterior.** Esta falta de coherencia se traduce en la existencia de preceptos normativos diferenciados asociados a la regulación de temas que deberían ser transversales:

- **Se detecta una falta de coherencia en la regulación de los paraísos fiscales.** Mientras que el Código de Financiación Responsable de la Cooperación Española establece la prohibición de operar en jurisdicciones listadas como paraísos fiscales, el resto de los instrumentos analizados no establece una regulación similar, aplicando, en general, un enfoque basado en el riesgo, tal y como recomienda el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Desde el punto de vista de la coherencia sería deseable que todos los instrumentos aplicasen la misma normativa en relación con este asunto. Cabe destacar que esta falta de coherencia se extiende a la práctica aplicada por el Banco de Inversiones de la UE.
- **No existe un enfoque uniforme de evaluación de las actuaciones.** Los diferentes instrumentos de cooperación financiera no tienen un enfoque homogéneo para realizar la actividad evaluadora y esta no siempre se lleva a cabo. En este sentido, los Programas de Conversión de Deuda han modificado las evaluaciones que se llevan a cabo de los programas y han reducido el peso del análisis sobre el impacto en desarrollo. Los ejercicios de evaluación llevados a cabo de los PCD se enfocan principalmente en el cumplimiento de hitos y en los resultados del programa, sin

considerar el impacto en desarrollo como sería deseable en un instrumento que tiene como objetivo el desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza. No consta que la normativa establezca la obligatoriedad de evaluar las contribuciones a instituciones financieras internacionales.

- **Se evidencia una falta de coherencia entorno al papel de COFIDES en la cooperación financiera.** La configuración de COFIDES como institución financiera de desarrollo es una rara avis en el panorama internacional, con una asignación de responsabilidades en cooperación financiera que no aprovecha sus competencias y acreditaciones internacionales. COFIDES es el miembro de EDFI, la asociación europea de instituciones financieras de desarrollo, que gestiona una menor cantidad de recursos de cooperación financiera. Su acreditación para la cooperación delegada y en el Fondo Verde para el Clima (GCF) junto con su conocimiento del sector privado hace de ella una institución con unas capacidades valiosas que se encuentran desaprovechadas. Solo el informe de 2019 sobre Apoyo Total de España al Desarrollo Sostenible Global AOD y otros flujos oficiales (AOTDS) de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible se refiere a COFIDES como un actor de la cooperación española, pero los sucesivos planes directores no han asignado ningún papel a COFIDES en materia de cooperación financiera, más allá de su labor de asesoramiento del FONPRODE.

**La normativa del FONPRODE es la más restrictiva de los instrumentos de acción exterior. De la comparativa realizada con otros instrumentos de acción exterior** (FIEM, FIEX, ICO, PCD), la normativa del FONPRODE es la más restrictiva, lo cual refleja, según los expertos consultados, la desconfianza de otros departamentos ministeriales. Esta desconfianza se refleja en:

- **El FONPRODE constituye el único instrumento de acción exterior en el que todas las operaciones, independientemente de su importe, tienen que ser aprobadas por el Consejo de Ministros.** Otros instrumentos con características similares tienen establecidos o bien una mayor autonomía en la aprobación de operaciones, como pueden ser los PCD, FIEX o ICO, o bien tienen delimitados los tipos de operaciones que necesitan ser aprobados por el Consejo de Ministros.

**CUADRO 4. COMPARATIVA DE RESPONSABILIDADES EN LA APROBACIÓN DE PROYECTOS**

INSTRUMENTO/ENTIDAD	RESPONSABILIDAD APROBACIÓN DE PROYECTOS
FONPRODE	Consejo de Ministros: Independientemente del importe la CDGAE debe informar las operaciones en países pobres muy endeudados (PPME).
FIEM	Consejo de Ministros: Líneas de crédito de carácter concesional y operaciones de especial relevancia Secretaría de Estado de Comercio: Líneas de crédito de carácter comercial y asistencias técnicas Dirección General de Comercio e Inversiones: Imputación de líneas de crédito previamente aprobadas por Consejo de Ministros.
PCD	Comité Binacional integrado por parte española por la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y la Financiación Internacional (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital) y Consejero Económico y Comercial responsable del país
ICO	Consejo de Administración

- **La normativa del FONPRODE es la única que establece explícitamente que la Ley de Presupuestos Generales del Estado fijará anualmente el importe de operaciones que pueden tener impacto en el déficit.** A pesar de que otros instrumentos de acción exterior, como el FIEM, tienen un funcionamiento similar la Ley del FONPRODE es la única que establece la obligatoriedad de que los Presupuestos Generales del Estado establezcan cada año el importe máximo de operaciones con impacto en el déficit. No obstante, como se comenta en otros apartados de este informe, esta evaluación del impacto en el déficit no se realiza de forma completa.
- **La carga burocrática del FONPRODE es más elevada que la de otros instrumentos de acción exterior.** La normativa del FONPRODE es la que exige una mayor carga documental de entre los diferentes instrumentos de acción exterior analizados<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Ver apartado 3.2.

**Desde el punto de vista de la aplicación práctica, la restricción para la operativa en Países Pobres Muy Endeudados (PPME) ha sido más severa en el caso del FONPRODE que en el caso de otros instrumentos de acción exterior.** El artículo 2 de la Ley del FONPRODE establece, de forma similar a como ocurre en otros instrumentos de acción exterior, que la financiación a países PPME será excepcional y previo análisis de la CDGAE. La aplicación estricta de este precepto ha supuesto que a cierre de 2020 el FONPRODE no contase con exposición a ninguno de estos países. Sin embargo, este dato contrasta con los de otros instrumentos de acción exterior, los cuales cuentan con una exposición a estos países de 175,46 millones de euros en el caso de CESCE<sup>14</sup> y 60,87 millones de euros en FIEM<sup>15</sup>. Pese a estos datos, cabe destacar la mayor proporción de países prioritarios PPME en el ámbito de la cooperación que en el ámbito de la internacionalización.

**Las comunidades autónomas no utilizan instrumentos de financiación reembolsable y no hay canales para que puedan participar en los instrumentos gestionados por la AGE.** Las agencias de cooperación de las comunidades autónomas no han desarrollado todavía instrumentos de cooperación financiera reembolsable. Tan solo en el caso de Cataluña se ha aprobado en abril de 2021 una modificación normativa que habilita a la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) a utilizar instrumentos de cooperación financiera, como préstamos o avales, si bien no consta que los haya utilizado todavía. Asimismo, no hay habilitados canales para que las agencias de cooperación autonómicas puedan participar en los instrumentos de la Administración General del Estado. Las características de la financiación reembolsable, por su complejidad y la existencia de economías de escala, invitan a desarrollar una plataforma única que permita la participación de todos los agentes interesados.

**La obligatoriedad de cómputo de ayuda oficial al desarrollo no es coherente con la limitación de que la financiación reembolsable no tenga impacto en el déficit.** La Ayuda Oficial al Desarrollo supone la transferencia de recursos económicos hacia los países receptores por lo que es lógico que pueda, aunque no siempre, tener impacto en el déficit. Si bien desde un punto de vista de contabilidad nacional, la IGAE determina que aquellos préstamos que se conceden a un tipo no inferior a la de la deuda española no es generadora de déficit, financieramente, el hecho de que la financiación lleve aparejado importantes períodos de carencia supone una transferencia de recursos, que serían equivalentes a una donación. En este sentido, el hecho de que instrumentos como el FIEM no tengan esta limitación refleja la falta de coherencia en la aplicación de este precepto.

<sup>14</sup>Informe anual del Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización de la Economía Española referente al año 2020.

<sup>15</sup>Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) del año 2020.

## 2.2. EL Fondo para la Promoción del Desarrollo: FONPRODE

### 2.2.1. Marco normativo

#### 2.2.1.1. Naturaleza del instrumento

**El FONPRODE, al igual que otros instrumentos de acción exterior como FIEM, FIEX o FONPYME, pertenece a un tipo de fondos denominados carentes de personalidad jurídica (FCPJ).** Al valorar el potencial alcance del FONPRODE para desempeñar sus funciones, la naturaleza jurídica de fondo carente de personalidad jurídica suele obviarse, cuando sus implicaciones son cruciales. Esta naturaleza lo convierte básicamente en una masa patrimonial, lo cual es importante para entender las limitaciones y el potencial real de acción. Estos fondos sin personalidad jurídica deben considerarse masas patrimoniales afectas a fines específicos<sup>16</sup> y con un régimen económico-financiero definido en su norma de creación.

**La carencia de personalidad jurídica del FONPRODE constituye una rareza en el panorama internacional donde predominan las sociedades mercantiles estatales en sus diferentes configuraciones según los respectivos marcos legislativos.** La carencia de personalidad jurídica, si bien ha sido una figura utilizada en diversas ocasiones, dota de complejidad a las relaciones contractuales y obliga a legislar de manera minuciosa la actividad del Fondo. La situación de mezcla del derecho público y el derecho privado en la gestión del FONPRODE es también una continua fuente de problemas y dudas normativas. En este sentido, los homólogos europeos se han decantado mayoritariamente por soluciones de gestión de derecho privado. Esta limitación es especialmente relevante en lo que respecta al necesario sometimiento de los fondos sin personalidad jurídica a los presupuestos generales del estado tal y como señala el preámbulo de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Esta naturaleza genera igualmente confusión en el panorama internacional, especialmente en el sector privado que no está acostumbrado a trabajar con este tipo de figuras.

#### 2.2.1.2. Evolución del marco legal

**El marco normativo de aplicación al FONPRODE** viene dado por la Ley 36/2010, desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 597/2015, por medio del cual se derogó el reglamento original incluido en el RD 845/2010. Esta ley fue posteriormente reformada por la Ley 22/2013 y la Ley 8/2014. De igual forma el reglamento fue reformado por el Real Decreto 705/2020.

---

<sup>16</sup>Robledo, Susana Casado. (2014). "El régimen jurídico de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado", Revista Española de Control Externo, vol. 16, n.º 47, pp. 83-108.

**El análisis de la normativa y los expertos consultados señalan que esta es excesivamente reglamentista, lo que limita en gran medida la adaptación del instrumento a un entorno dinámico como es el de la cooperación financiera internacional.** La ley actual define con excesivo grado de detalle la operativa e instrumentos disponibles, lo cual, si bien proporciona un respaldo normativo robusto, impide que el FONPRODE pueda adaptarse al entorno complejo y dinámico de la cooperación financiera y en especial a la actividad con el sector privado.

**Las modificaciones introducidas en 2013 supusieron una mejor organización del texto legal e introdujeron algunos cambios menores.** Con la reforma de la Ley 22/2013 se modificó el régimen de control parlamentario (artículo 12), haciendo que la Oficina Presupuestaria del Gobierno remitiera a las Cortes el informe anual y poniendo a disposición de los diputados y senadores el detalle de la información de las operaciones.

**Las reformas introducidas en 2014 dieron como resultado un marco legal más restrictivo: se limitó el tipo de operaciones permitidas, se introdujeron indicaciones sectoriales y geográficas en las líneas de actuación y se restringió el apoyo de medios propios atribuyendo esta tarea a COFIDES.** Las reformas introducidas en la Ley, si bien definieron con más precisión el tipo de contribuciones permitidas, abandonando la denominación de contribuciones y aportaciones y especificando en qué caso se permitían contribuciones reembolsables (ya fueran operaciones de deuda o de capital) o no, supusieron una limitación del tipo de operaciones permitidas.

**En cuanto al reglamento, las novedades introducidas en el RD 597/2015 se refieren a la definición de la participación de COFIDES como experto independiente y a la creación de la Oficina del FONPRODE.** Así, se eliminó el artículo referido a las encomiendas de gestión para medios propios de la AGE, a la par que se añadió un artículo específico para detallar las funciones de COFIDES como experto independiente (artículo 8). Una cuestión sustancial es la creación de la Oficina del FONPRODE en la AECID. En el reglamento de 2010 se encuadró como una Dirección, bajo la dirección estratégica de la Presidencia, pero sin anclaje legal. Este anclaje llegó con el RD 597/2015, en el que se encuadra a la Oficina en la estructura de la AECID según se regula en el Estatuto de la AECID (artículo 17.5). Además, se agregó el contenido de algunos artículos para reducir el articulado.

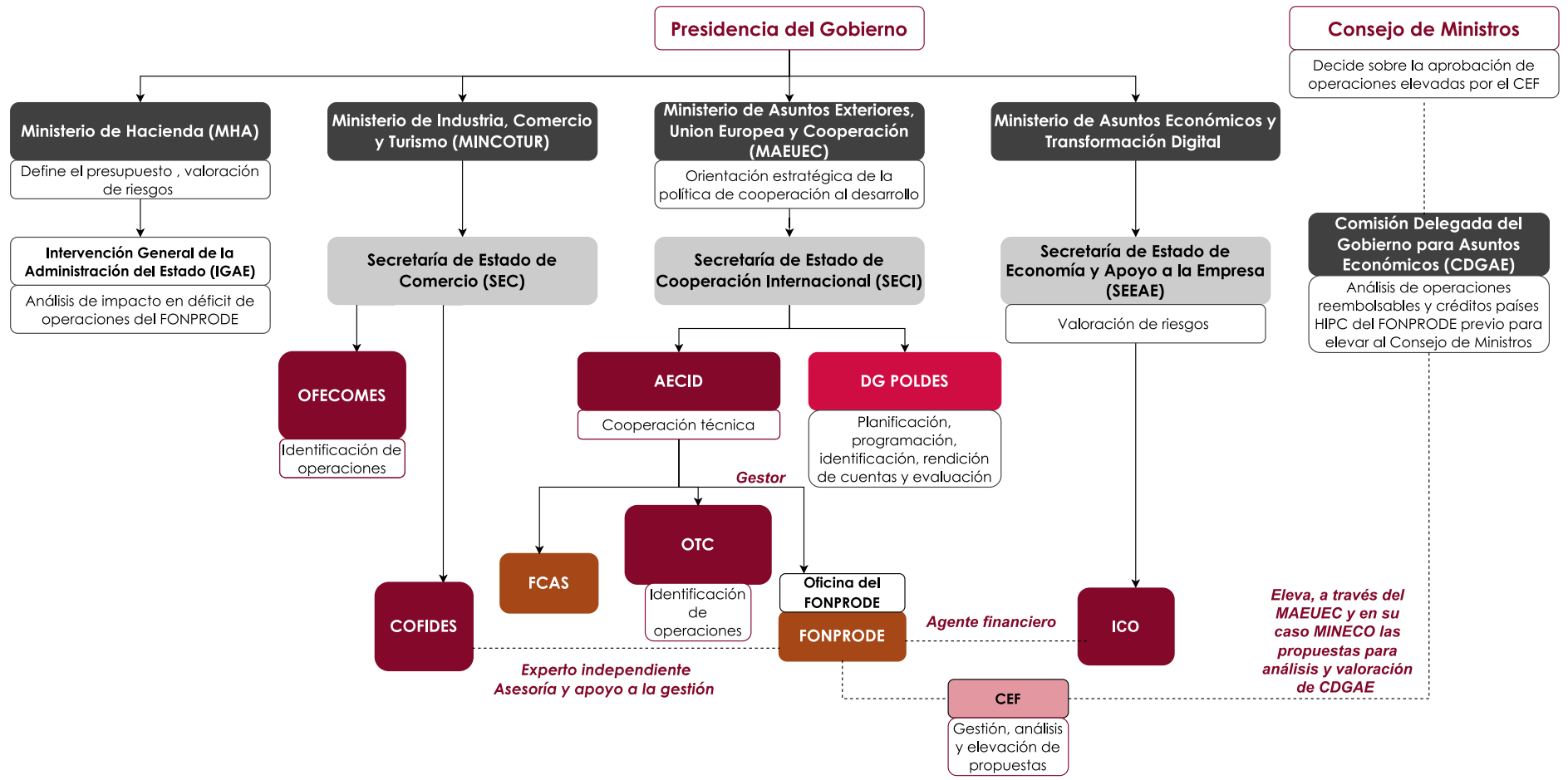
**La reforma del RD 705/2020 es sustancialmente menor y realiza cambios de forma fundamentalmente, en cuanto a la aplicación del enfoque de género y la actualización en la denominación de algunas unidades del marco orgánico y entidades ministeriales.** Las modificaciones introducidas actualizan la composición del Comité Ejecutivo con objeto de reflejar de forma más precisa, tras diferentes cambios de denominación y de estructura, los representantes de las diferentes unidades ministeriales.

### 2.2.1.3. Estructura y niveles de decisión

**El FONPRODE se encuentra adscrito al MAEUEC a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y la AECID, órgano al que se adscribe la Oficina del FONPRODE y el Comité Ejecutivo del FONPRODE (CEF).** La ley y reglamento establecen que la gestión del fondo será apoyada por ICO como agente financiero y COFIDES como agente de apoyo y también como experto independiente (artículos 4 y 14 de la ley y artículo 5 del reglamento). Además, se establece la composición del CEF y sus funciones, así como la intervención de otros agentes de la Administración con capacidad de valoración y/o control u autorización, especificando los roles y funciones según la tipología de operación. De esta forma se establecen roles y funciones para el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la IGAE, la CDGAE y el Consejo de Ministros, responsable último de la autorización de las operaciones.



**CUADRO 5. ORGANIGRAMA DE COOPERACIÓN FINANCIERA AL DESARROLLO**



Fuente: Elaboración propia.

**La composición del CEF no incluye expertos técnicos, al contrario de lo que es habitual en la práctica internacional, y cuenta con diecinueve titulares de otros ministerios.** El CEF está compuesto por el titular de SECI como presidente, el director de la AECID y titular de DGPODES como vicepresidentes, y el titular de la Oficina del FONPRODE como secretario. Cuenta con hasta diecinueve vocales, de ellos tres titulares de direcciones de AECID, incluida la persona a cargo de la dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID; cuatro titulares de diferentes direcciones del MAEUEC, ocho titulares de otros ministerios (Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Educación, Transición Ecológica, Economía, Sanidad y Ciencia e Innovación), un titular del gabinete de Presidencia del Gobierno, y un titular del ICO. Adicionalmente acude un representante de COFIDES, con voz, pero sin voto. En la práctica, la participación de los representantes ministeriales se limita a ciertas unidades (Exteriores, FONPRODE, DGPODES, AECID, ICO, Tesoro) y el resto mantiene un perfil bajo. La representación de otros ministerios suele estar delegada en niveles de rango inferior al de subdirector. La composición no incluye expertos independientes, como sí ocurre en la mayoría de las IFD y bancos de desarrollo, ni miembros del tercer sector, como incluyen algunas instituciones. La naturaleza del instrumento, como fondo sin personalidad jurídica, dificulta la presencia de expertos independientes.

**La normativa concentra el poder de decisión en el Consejo de Ministros lo cual resulta ineficiente para la gestión del instrumento.** Todas las operaciones deben ser autorizadas en última instancia por el Consejo de Ministros independientemente de su naturaleza y riesgo. La normativa establece, igualmente, que todas las operaciones de renegociación y condonación de los activos del FONPRODE será elevada para su aprobación por el Ministerio competente en materia de deuda externa al Consejo de Ministros independientemente de si se produce un quebranto, del importe o de su naturaleza pública o privada.

Esta singularidad, además de ser ineficiente para la gestión del instrumento, supone un aumento considerable del tiempo necesario para la aprobación de operaciones.

**RECUADRO 3.** Composición – Órganos de decisión**El Consejo de Administración de AFD está compuesto por 17 miembros:**

- 5 representantes del Estado: 2 representantes del Ministerio de Economía, 2 representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y un representante de los departamentos de Ultramar
- 4 miembros designados por sus conocimientos en materia económica y financiera. Uno de los miembros designados representa al denominado tercer sector.
- 1 miembro designado por su conocimiento en ecología y desarrollo sostenible
- 1 miembro designado por su conocimiento en cuestiones migratorias
- 5 miembros del Congreso
- 2 miembros elegidos por el personal de la AFD
- 1 comisario del Gobierno. Su equivalente sería un representante de la Oficina del Presidente

**2.2.1.4. Origen de recursos y dotación efectiva**

**El FONPRODE no tiene capacidad para realizar operaciones de pasivo lo que limita su capacidad de crecimiento y su gestión del riesgo.** La condición de fondo carente de personalidad jurídica hace al FONPRODE dependiente de una asignación presupuestaria, que suele ser limitada y sujeta al ciclo presupuestario. Ello restringe su capacidad para captar fondos en el mercado, además de su capacidad para estructurar operaciones con el sector privado y para beneficiarse de cláusulas de doble imposición.

**El mecanismo de asignación de recursos económicos a FONPRODE mediante los Presupuestos Generales del Estado impide una planificación plurianual de actuaciones y restringe sus operaciones.** Según la normativa, los Presupuestos Generales del Estado de cada año deben consignar una dotación presupuestaria y establecer un importe máximo de actuaciones a autorizar. Este mecanismo de asignación de recursos impide la planificación plurianual que resulta conveniente en los instrumentos de cooperación financiera.

**La dotación presupuestaria y el límite de autorizaciones es estable, y se ha recuperado recientemente la posibilidad de aprobar financiación no reembolsable.** La situación bajo los actuales Presupuestos Generales Estado (PGE2022) es que el FONPRODE cuenta con una dotación anual de 199 millones de euros, y dispone de un límite de autorizaciones reembolsables por Consejo de Ministros (CM) de 375 millones de euros, incluidos 10 millones de euros de asistencia técnica de carácter no reembolsable.

Desde su inicio se han dotado 3.376 millones de euros al FONPRODE, que completan los aportes provenientes del FAD y FCM desde su liquidación en diciembre de 2010, lo que suma un patrimonio total de 5.689 millones de euros en 2020, según se puede observar en la siguiente tabla.

#### CUADRO 6. DOTACIONES AL FONPRODE DE FORMA ACUMULADA

Total en euros 2011-2022	
3.376.760.000	Dotación acumulada por los presupuestos anuales
5.125.230.000	Límite de autorizaciones acumulada CM
452.000.000	Límite de autorizaciones de recursos con impacto en el déficit, asistencia técnica. Los recursos no reembolsables entran en los límites de los recursos reembolsables

Fuente: Elaboración propia según los Presupuestos Generales del Estado

Entre 2013 y 2020 se prohibieron las autorizaciones no reembolsables (asistencias técnicas y donaciones) y solo se podían autorizar con cargo al FONPRODE operaciones de carácter reembolsable, así como aquellas operaciones necesarias para hacer frente a los gastos derivados de la gestión del fondo o de otros gastos asociados a las operaciones formalizadas por el fondo. Salvo en 2011, año que no se especifica, el resto de los años se expresa así la capacidad de autorizar únicamente con cargo al FONPRODE gastos relacionados con gestión y operaciones, y los gastos del ICO. En 2021 se recuperó la posibilidad de autorización de operaciones no reembolsables con un límite de 7 millones de euros<sup>17</sup>. Los presupuestos de 2021 establecían de forma explícita que dicha financiación no reembolsable estaba limitada a operaciones señaladas en los artículos 2.1.a), b), c) y d) de la ley, mientras que en la actualidad los Presupuestos Generales del Estado no especifican un destino concreto.

#### 2.2.1.5. Instrumentos

**La operativa permitida, si bien ofrece un conjunto comparable con el ofrecido por sus homólogos, se encuentra excesivamente delimitada y sometida en muchos casos a la apreciación de circunstancias excepcionales, no acotadas, que impide una adaptación a los entornos cambiantes y complejos de la cooperación financiera.** La definición que hace la normativa de los instrumentos financieros permitidos está sometida a un excesivo grado de detalle y a la apreciación, en ocasiones, de circunstancias excepcionales lo cual dota de complejidad e incertidumbre a la gestión del instrumento.

<sup>17</sup> Muy lejos de los 135 y 300 millones de euros que se permitían en 2012 y 2011 respectivamente.

**A pesar de las limitaciones anteriores, se han identificado casos de éxito de operaciones innovadoras que reflejan el interés de los gestores en alcanzar el máximo aprovechamiento de los instrumentos disponibles.** Los sucesivos cambios normativos han ido limitando cada vez más estas iniciativas.

### **Análisis de los instrumentos con los que puede operar el FONPRODE**

**La normativa del FONPRODE no lista los instrumentos que puede utilizar, sino que especifica la tipología de operaciones que puede realizar, identificando beneficiarios y determinando las condiciones técnicas y financieras aplicables.** Tanto el artículo 2 de la Ley como el artículo 3 del reglamento enumeran el tipo de operaciones que son financiables con cargo al FONPRODE. Esta técnica legislativa, si bien es la utilizada en otros instrumentos de acción exterior como en FIEM o FIEX, resulta confusa y genera rigideces en la gestión del instrumento. Es más flexible la técnica utilizada para regular la cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, cuya legislación ofrece un marco general de actuación a través de dos instrumentos, seguro de crédito y garantía, sin delimitar de forma tan reglada su uso. Las instituciones financieras de desarrollo o bancos de desarrollo ofrecen marcos de actuación aún más flexibles y no suelen tener delimitados por ley los instrumentos que pueden utilizar.

**La normativa no establece una habilitación especial para que FONPRODE pueda conceder préstamos a un tipo inferior al de la deuda emitida por el Estado.** Los Presupuestos Generales de cada año establecen en su disposición adicional segunda la imposibilidad de conceder préstamos a un tipo de interés inferior a de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar. Si bien otros instrumentos, como el FIEM<sup>18</sup>, tienen en su legislación provisiones que les habilitan para conceder préstamos a un tipo inferior al de la deuda, las condiciones concesionales del Consenso OCDE, la normativa del FONPRODE no considera esta posibilidad de manera explícita.

---

<sup>18</sup> Los tipos de interés y el resto de las condiciones financieras aplicables a los instrumentos de financiación de FIEM se determinarán conforme a lo establecido en el Acuerdo sobre Directrices en Materia de Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial de la OCDE o Consenso OCDE.

**RECUADRO 4. Comparativa FONPRODE-FIEM: instrumentos disponibles y condiciones**

En términos de instrumentos o modalidades de financiación (como se nombra en la regulación del FIEM), el abanico de opciones en el FONPRODE es más amplio que en el FIEM; sin embargo, la norma acota la actividad del FONPRODE al definir la tipología de operación.

La norma permite al FONPRODE realizar donaciones, operaciones de deuda y de capital. En el FIEM (artículo 14 de su reglamento), las operaciones pueden financiarse mediante deuda y financiación no reembolsable (donaciones). Las operaciones de capital no están permitidas. La deuda incluye préstamos, créditos o líneas de crédito. Por ley se permite financiar mediante donaciones las asistencias técnicas, consultorías y proyectos y operaciones “en especiales circunstancias”.

A diferencia del FIEM, con cargo al FONPRODE se pueden financiar la concesión de donaciones a Estados; la concesión de créditos a países con un régimen específico en materia de gestión de deuda externa; la concesión de créditos a países con un perfil de riesgo más elevado; la adquisición de participaciones de capital o cuasi capital, tanto a entidades de derecho público como privado. Ninguna de estas operaciones está prevista en la normativa de FIEM.

En cuanto a condiciones financieras, el FIEM puede hacer tanto operaciones en términos comerciales como concesionales. La normativa del FONPRODE es más restrictiva dado que establece que todas las operaciones deben computar como ayuda oficial al desarrollo.

En el FIEM no se explicita para cada operación qué tipo de financiación estará disponible, sea deuda o donación. En la redacción de la norma se entiende que el matiz importante es que el apoyo financiero está primordialmente dirigido a contratos, operaciones, proyectos, consultorías, estudios, y no a sujetos o beneficiarios (“serán susceptibles de obtener apoyo financiero”). La única referencia clara a sujetos es para organismos internacionales.

**El FONPRODE no cuenta con capacidad de emitir garantías e históricamente ha buscado alternativas, es pionero en estructuras con sociedades de propósito específico.** La ley y su reglamento no consideran las garantías como instrumento, pero técnicamente el impedimento para que el FONPRODE emita garantías es su consideración de fondo sin personalidad jurídica, puesto que al ser una masa patrimonial no cuenta con la instrumentación adecuada para emitir garantías. Una opción factible es la provisión del 100% de la garantía a emitir, sin embargo, esto mermaría sus fines de apalancamiento, ya que el instrumento sería ad-hoc para cada operación. Adicionalmente, la emisión de garantías requiere de un conocimiento técnico inexistente en la AECID o en la Oficina del FONPRODE, dado que es un instrumento que requiere de una metodología y técnicas específicas en la definición de sus términos y condiciones (cálculo del precio de las primas, duración de la garantía, tipología de riesgo cubierto, proporción y cuantía). Ante la necesidad e interés de impulsar las garantías como un instrumento catalítico de la cooperación financiera al desarrollo, el FONPRODE ha buscado alternativas que viene implementando no sin dificultades:

**CUADRO 7. PROYECTOS DEL FONPRODE PARA DESARROLLAR ESQUEMAS DE GARANTÍAS**

Proyectos	Tipo de Inversión y solución planteada	Dificultades y limitantes encontradas
African Guarantee Fund (AGF)	<p>El Fondo Africano de Garantía (AGF) se creó en 2011 como una institución financiera no bancaria privada de responsabilidad limitada, con el objetivo específico de impulsar el acceso a la financiación de las pymes. Creada por AECID, DANIDA (cooperación danesa) y ADB (Banco Africano de Desarrollo). Provee garantías financieras a las Instituciones de Préstamo Asociadas (PLI), para que puedan ampliar su cartera de préstamos para pyme en África.</p> <p>El FONPRODE participa como accionista inversor. Es la entidad gestora la que tiene capacidad de emitir las garantías a través del vehículo invertido.</p>	<p>La IGAE no la considera como activo financiero, sino como transferencia de capital, equivalente a una contribución no reembolsable. Por este motivo, las inversiones en acciones no figuran en el balance de situación del FONPRODE. Estas operaciones se efectuaron en la primera fase del FONPRODE, y debido a las políticas de la IGAE no han sido replicadas.</p> <p>Existe el compromiso de desinvertir en AGF dado que es un fondo domiciliado en Mauricio, país considerado paraíso fiscal.</p>

Proyectos	Tipo de Inversión y solución planteada	Dificultades y limitantes encontradas
RECIDE	<p>Iniciativa presentada en alianza con el Banco Mundial al Programa Europeo de Inversión Exterior (PEIE), que busca fomentar los proyectos de inversión privada utilizando la garantía del FEDS.</p> <p>El programa prevé la cofinanciación de créditos a Estados por parte del FONPRODE y del Banco Mundial en África para infraestructura en ciudades. Los proyectos subyacentes se beneficiarán de las garantías otorgadas por la Comisión Europea hasta un monto de 100 millones de euros y de asistencia técnica por 16,68 millones de euros.</p> <p>El FONPRODE participa como financiador y es el ICO la entidad que acuerda la emisión de garantías con la Comisión Europea.</p>	<p>El reporte del ICO del 2020 señalaba la formalización del acuerdo, sin embargo, la operación ha sido finalmente cancelada en 2022.</p> <p>Esta cancelación pone de manifiesto las dificultades existentes para estructuras este tipo de esquemas en el actual marco normativo.</p>
INCLUSIFI	<p>Iniciativa presentada al PEIE en alianza con la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) italiana. La iniciativa busca invertir en instituciones financieras locales en África. Los proyectos se beneficiarán de garantías por importe de hasta 60 millones de euros y de asistencia técnica por 11 millones de euros.</p> <p>Se plantean diferentes esquemas de garantía que cubren la cartera de la institución financiada o para la atracción de inversión de un tercero.</p>	<p>A 30 de junio de 2022 la iniciativa todavía no ha entrado en vigor.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**Dotar al FONPRODE de la posibilidad de utilizar garantías requiere el apoyo de un sistema de gestión y conocimiento adecuado.** Las garantías pueden considerarse un instrumento relativamente sofisticado, especialmente para instituciones financieras pequeñas. La emisión de garantías requiere un trabajo previo de análisis vinculado, entre otras cuestiones, a la gestión activa del riesgo de cartera, la calificación del riesgo y la fijación de las condiciones financieras de las operaciones. La cuestión clave para utilizar garantías es tener capacidad de absorber riesgos. Las entidades financieras que disponen de un balance pueden estructurar su cartera para hacer gestión activa del riesgo. En esta capacidad de absorber riesgos también influye el tamaño de la entidad, de manera que entidades financieras pequeñas, con un balance reducido, tienen una capacidad limitada para absorber riesgos y colocar garantías. El FONPRODE carece de balance, y trabaja con partidas presupuestarias, de forma que el riesgo se computa operación por operación, como si no existiera una cartera.



**Las limitaciones normativas impiden prácticamente la inversión en fondos estructurados.** El planteamiento habitual ha sido participar y ocupar una posición junior, como suele hacer la UE, de cara a movilizar a los inversores privados en tramos senior o en tramos intermedios como suelen hacer las IFD. Sin embargo, para el FONPRODE ninguno de estos tramos es posible. En la parte senior no puede participar ya que este tramo no es computable como ayuda oficial al desarrollo y en el tramo de primeras pérdidas tampoco, porque lleva aparejado un impacto en el déficit.

**La estructuración de proyectos a través de vehículos de deuda es lo que ha permitido al FONPRODE ser catalítico, y en algunos casos pionero.** Los instrumentos de financiación indirecta, como la adquisición de títulos de deuda en sociedades de propósito específico (SPE), son la principal herramienta actual de *blending* del FONPRODE. La adquisición de títulos de deuda en SPE es una modalidad que permite ampliar el impacto y apalancar recursos de inversores privados y movilizar recursos de financiación combinada o *blending* al sector privado. Estos fondos de inversión estructurados cuentan con tramos de riesgo que facilitan combinar recursos con diferentes criterios de concesionalidad. Adicionalmente, los vehículos permiten financiar en moneda local sin trasladar el riesgo de tipo de cambio a las entidades subyacentes, así como apoyar a la industria con otros instrumentos financieros más allá de la financiación (garantías y capital). El proyecto Huruma<sup>19</sup> constituye un caso de éxito en la estructuración de este tipo de operaciones, pero a la vez es un reflejo de la complejidad y dificultad para llevar a cabo su estructuración.

### **Blending**

**El mayor reto del FONPRODE para posicionarse como financiador catalítico y de *blending* tiene que ver con la falta de conocimiento técnico y recursos más flexibles.** La AECID recoge la importancia del posicionamiento en *blending* en el V Plan Director, señalando explícitamente el reto de avanzar en la cooperación financiera bajo fórmulas de *blending* para el apoyo al sector privado y desarrollo de ODS. La experiencia acumulada en los proyectos cofinanciados con el instrumento de apoyo a la inversión de la UE en América Latina (LAIF) debe servir como base para aumentar la capacidad de apalancamiento del FONPRODE.

**FONPRODE ha sido pionero en la innovación financiera en *blending*. No obstante, la alta rotación y las modificaciones introducidas en la reforma de 2015 ha llevado a que cada vez sea más difícil su aprobación.** El mecanismo de *blending* se basa en combinar préstamos y donaciones en una misma operación. Desde 2007, la UE ha puesto en marcha varias facilidades que combinan donaciones de la UE y de los Estados miembros con préstamos de instituciones financieras europeas, tanto

---

<sup>19</sup> El Fondo Huruma fue lanzado en 2018 por COFIDES, la AECID, la Unión Europea (UE) e inversores del sector privado. Su objetivo es apoyar a los agricultores rurales de los países socios tanto directamente (inversiones de capital en agronegocios) como indirectamente (inversiones de deuda en instituciones financieras rurales que luego prestan a los agricultores) para mejorar sus medios de vida.

multilaterales como bilaterales. El potencial del instrumento radica en que permite apalancar un volumen importante de recursos para realizar inversiones en contextos y sectores en los que existe una viabilidad financiera muy ajustada. Cabe mencionar que, de las 17 operaciones de inversión o préstamo a vehículos o facilidades de intermediación financiera aprobadas hasta fines de 2020, 10 fueron realizadas entre 2009 y 2011, es decir, en la génesis del fondo durante el período de transición de la liquidación del FAD y la primera versión del FONPRODE. Estas 10 operaciones incluyen los fondos gestionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), BEI y FIDA, así como las operaciones con REGMIFA<sup>20</sup> y AGF, estas últimas fuera de balance. Con el arranque del fondo, entre 2012 y 2014 se aprueban cinco más, todas con gestoras privadas. Después de la reforma del 2015, solo se han podido estructurar y aprobar las operaciones con Huruma y Pomona, con largos procesos de negociación para cumplir con todos los requisitos de la reforma del FONPRODE. Es más, en el caso de Huruma, la estructura de compra de títulos de deuda en SPE fue una innovación para poder ejecutar el planteamiento del *blending* y al mismo tiempo cumplir con la normativa del FONPRODE. A nivel geográfico, solo tres de estas operaciones tienen un enfoque bilateral, todas las demás se destinan a varios países o estrategias regionales.

#### 2.2.1.6. Restricción de cómputo por AOD

**Todas las operaciones financiadas con cargo al FONPRODE deberán ser elegibles como ayuda oficial al desarrollo.** Aunque esta fue la intención desde su creación, esta condición no se recogió inicialmente en la Ley, sino en el reglamento y solo de manera parcial. Tras la reforma de 2014 en la Ley de 2015 en el reglamento la existencia de este requerimiento es ya explícita y, en el momento de proponer las condiciones de financiación de cada operación al Comité Ejecutivo, la Oficina del FONPRODE debe asegurar el cumplimiento de los criterios para ser computadas como ayuda oficial al desarrollo.

**La obligatoriedad de que todas las operaciones computen como ayuda oficial al desarrollo supone una limitación importante a la hora de estructurar operaciones con el sector privado y puede generar un uso ineficiente de los recursos.** El análisis de la actividad de otras instituciones financieras de apoyo al sector privado revela que un elevado porcentaje de las operaciones que se realizan se llevan a cabo en términos comerciales y que, por tanto, no necesitan de la concesionalidad necesaria asociada a las operaciones de ayuda oficial al desarrollo. El hecho de que la actividad del FONPRODE deba tener un componente mínimo de concesionalidad para que pueda ser considerado ayuda oficial al desarrollo puede generar distorsiones en la estructuración de operaciones con mayor grado de viabilidad económica.

---

<sup>20</sup> Fondo REGMIFA: Regional MSME Investment Fund for Sub-Saharan Africa SA, SICAV-SIF.

**La restricción de que todas las operaciones deban ser computables como ayuda oficial al desarrollo no se encuentra presente en instituciones similares, aunque la UE sí ha establecido un umbral mínimo.** Esta limitación no está en consonancia con la práctica habitual ni, en particular, con la práctica de los países de nuestro entorno, que no tienen definidos en sus marcos normativos esta obligatoriedad. No obstante, la UE ha establecido en la regulación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) que el 92% de su actividad debe poder ser contabilizado como ayuda oficial al desarrollo.

**Además, se está produciendo una evolución de las propias métricas de ayuda al desarrollo y la cooperación financiera actual exige aproximarse al concepto de Ayuda Total Oficial para el Desarrollo Sostenible.** Las mutaciones que se han venido produciendo en la composición y estructura de la cooperación al desarrollo, y de la cooperación financiera en particular, exigen que esta última adopte un enfoque holístico en el que se integren las nuevas demandas de la sociedad y nuevas morfologías de actores. El concepto de Ayuda Total Oficial para el Desarrollo Sostenible responde a esta necesidad de integración y de desarrollo de nuevas formas de cooperación que serán necesarias para alcanzar los ambiciosos objetivos marcados por la agenda internacional.

#### 2.2.1.7. Restricciones sectoriales y geográficas

**La Ley no permite la financiación mediante créditos de servicios sociales básicos en aquellos países considerados como menos adelantados por el sistema de las Naciones Unidas.** Esta limitación contrasta con la finalidad del fondo definida en el artículo 1: “El FONPRODE tiene como finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos”, en el que la lucha contralas desigualdades e inequidades se configura como un elemento central de sus actuaciones. Adicionalmente, las posibilidades que ofrece el *blending* permiten estructurar operaciones financieramente sostenibles relacionadas con servicios sociales básicos. **Esta limitación no se ha detectado en ninguno de los países de nuestro entorno.**

**Tampoco se permite la financiación a los países con riesgo de insostenibilidad de la deuda.** Sin embargo, no se delimita de forma explícita en ningún documento qué debe entenderse por riesgo de insostenibilidad de la deuda. A modo de ejemplo, el marco de sostenibilidad de la deuda del FMI define 4 niveles diferentes: “bajo”, “moderado”, “alto” y “situación de endeudamiento grave”.

**Salvo excepciones, no se puede financiar proyectos en los que el beneficiario sea un país que haya alcanzado el punto de culminación en el marco de la iniciativa de alivio de la deuda para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).** La operación debe ser expresamente autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y previo análisis de la Comisión Delegada

del Gobierno para Asuntos Económicos. Si bien desde el punto de vista de la coherencia de políticas, resulta pertinente controlar la financiación concedida con cargo a los instrumentos de acción exterior considerando el nivel de endeudamiento de los países beneficiarios, estipular por ley una relación estática de países no elegibles que chocha en parte con la lista de países prioritarios de los planes directores no parece una alternativa eficiente para controlar la exposición de España a distintos deudores ni el nivel de endeudamiento de los países beneficiarios.

#### 2.2.1.8. Preceptos de contabilidad pública e impacto en el déficit

**El origen de los recursos presupuestarios asignados al FONPRODE limita la posibilidad de disponer de ellos para operaciones que tengan impacto en el déficit público.** La ley del FONPRODE dispone que la Ley de Presupuestos Generales del Estado fijará cada año el importe máximo de operaciones con efecto en déficit público que se podrán autorizar en cada ejercicio presupuestario con cargo al FONPRODE. Para comprobar que se cumple ese límite, el mismo artículo establece que las propuestas de financiación con cargo al FONPRODE deberán ir acompañadas de un informe sobre su impacto en el déficit público, que será elaborado por la IGAE. Este requisito se explica por cuanto los recursos disponibles proceden del capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado. Dichos recursos son “aquellos destinados a la adquisición de activos financieros que puedan estar representados en títulos, valores, anotaciones en cuenta, etc., así como los destinados a la constitución de depósitos y fianzas”. Como tales, se espera que permitan obtener una rentabilidad y, por tanto, no impacten o tengan efecto en el déficit.

**De cara a un posible rediseño del marco institucional, conviene tener en cuenta que, tras la crisis de la COVID-19, Eurostat ha puesto especial atención a la clasificación que los EEMM hacen de las entidades financieras en cuanto al perímetro de consolidación asociado al cálculo del déficit.** Eurostat ya había alertado con anterioridad a la crisis de la COVID-19 a diferentes países (Italia y Francia<sup>21</sup> entre ellos) de la necesidad de clasificar correctamente a las entidades financieras dentro del perímetro de consolidación asociado al cálculo de déficit. La crisis y la mayor utilización de instrumentos financieros ha supuesto un aumento de la vigilancia por parte de Eurostat de estos instrumentos y sus entidades gestoras.

Eurostat toma como elemento central del análisis para la clasificación de una institución la falta de autonomía en la gestión y la participación de los ministerios en la toma de decisiones. La falta de autonomía de decisión o la posibilidad de que se participe activamente en el día a día o en operaciones concretas resulta determinante a la hora de analizar el perímetro de consolidación. La consulta con los ministerios sobre planes estratégicos también se configura como un elemento de valoración.

---

<sup>21</sup> Desde 2019, el programa 853 de financiación a la AFD, según las reglas de Eurostat debe computar en el déficit, lo cual llevó al gobierno francés a paralizar la concesión de nuevos préstamos bajo este programa.

**RECUADRO 5. Italia – Eurostat – EDP**

SIMEST gestiona en nombre del gobierno italiano diversos fondos de apoyo a la internacionalización en forma de créditos a la exportación, subsidio de intereses e instrumentos de capital. Eurostat observó que SIMEST, como gestor de todos esos fondos, parece no tener autonomía en las decisiones empresariales, por ejemplo, sobre los beneficiarios de los instrumentos financieros, y que era más bien el gobierno el que, a través de la legislación, especificaba una lista de países en los que SIMEST debía intervenir proporcionando préstamos subvencionados y créditos a la exportación.

Eurostat ha solicitado a las autoridades estadísticas italianas que analicen la proporción y el volumen de las actividades por cuenta propia y por cuenta del gobierno de SIMEST, ya que en la actualidad parecía prevalecer esta última. El análisis debe incluir la autonomía de las decisiones de SIMEST en lo que respecta a la naturaleza del apoyo financiero, los beneficiarios de los instrumentos financieros, las posibles limitaciones de las operaciones, etc.

**La aplicación de los preceptos de contabilidad pública no resulta adecuada al ámbito de la cooperación financiera reembolsable para el desarrollo.** Los fondos carentes de personalidad jurídica están sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, mientras que las sociedades mercantiles estatales formulan y rinden sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad, marco que resulta más adecuado para las actividades de cooperación financiera. Algunos ejemplos de los problemas que plantean los preceptos de contabilidad pública en la operativa del FONPRODE son:

- a. La financiación con un alto grado de concesionalidad responde a una lógica financiera similar a la donación, la primera supone elementos de liberalidad que en ocasiones alcanzan el 80% y la segunda supone una liberalidad del 100%. Sin embargo, como consecuencia del potencial impacto en el déficit, las donaciones han estado prohibidas durante el período 2013-2019 mientras que la financiación reembolsable concesional, al menos de forma teórica podría haber alcanzado el 99%. Países como Francia utilizan de forma más coherente la misma fuente de recursos para la financiación de ambos tipos de operativa.
- b. Ciertas operaciones de aportación de capital se califican como contribuciones no reembolsables, como son las aportaciones a REGMIFA y al Fondo Africano de Garantías.

- c. Las dificultades planteadas por la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) en relación con las aportaciones a organismos multilaterales, entidades financieras y fondos a través de cuentas fiduciarias como consecuencia de los problemas contables y de control de los fondos que ocasionaba. El uso de estas cuentas fiduciarias es, sin embargo, una práctica generalizada y el Global Environment Facility (GEF) y los Climate Investment Funds (CIF) son ejemplos de este tipo de estructuras.

## 2.2.2. Marco procedimental y recursos

### 2.2.2.1. Manuales y procedimientos de gestión

**El Comité Ejecutivo no se ha dotado de un reglamento de funcionamiento interno como si tienen otros comités similares.** Los reglamentos de funcionamiento interno se configuran como una regulación complementaria que permite desarrollar en mayor grado de detalle la organización. Si bien no son de obligado cumplimiento, constituyen una buena práctica dentro de las directrices de la OCDE de Gobierno Corporativo de Empresas Públicas y se encuentran presentes en otros fondos sin personalidad jurídica como el FIEM. Dentro de la información facilitada se ha tenido acceso a un borrador de procedimiento operativo del CEF, no obstante, no consta que el mismo haya sido aprobado.

**No existe un manual de procedimiento que integre todas las fases de gestión del instrumento.** EIFONPRODE, COFIDES y el ICO cuentan con manuales para determinadas fases del ciclo de operación. La Oficina del FONPRODE dispone de un procedimiento operativo para la identificación de operaciones, de 2017, que se muestra como guía de alto nivel para los procesos de planificación e identificación y elegibilidad por instrumento, incorporando formatos para el perfil de proyecto. Se prevén dos modalidades de carteras de proyectos, pero en la realidad no se ha sido capaz de generarlo. Adicionalmente, en cuanto a los agentes de apoyo, el ICO como agente financiero cuenta con un manual interno para la administración del FIEM y FONPRODE, que aplica a procesos y uso de sistemas, distinguiendo dos bloques: firma y desembolso, y tesorería y administración de la cartera. Este manual consiste más bien en procesos de tramitación en sistemas informáticos que en procesos de gestión. También se cuenta con un manual de ciclo de proyecto de COFIDES, donde se detallan procesos y controles internos centrados en la identificación, diseño y seguimiento de las operaciones.

**La Ley y el reglamento establecen como documentos de gestión el Código de Financiación Responsable (CFR) y la metodología de gestión para resultados de desarrollo de la cooperación financiera reembolsable, aunque ninguno de los documentos ha tenido un desarrollo adecuado.**

**El CFR no se ha actualizado desde 2013 y únicamente proporciona un marco general de actuación sin definir las actuaciones a realizar en aplicación de estos principios generales.** Según la disposición adicional primera del reglamento, el Código de Financiación Responsable debe servir de “guía *ex ante* previa a la aprobación” y “orientar el seguimiento y evaluación de las operaciones”. El CFR, de forma general se adhiere a estándares intencionales, según determinadas áreas de interés: impacto social y medioambiental, derechos humanos, derechos laborales e igualdad de género. A estos estándares, para las inversiones, se añade la necesidad de cumplir con los Principios de Inversión Responsable, las buenas prácticas en el ámbito del capital riesgo (ILPA) y el requisito de promover una participación activa en las entidades invertidas. Sin embargo, no se ha producido una adaptación de estos principios generales a la actividad del FONPRODE que permita definir las actuaciones a realizar en aplicación de estos principios generales.

**La Política Corporativa de Calificación de Proyectos (Corporate Policy Project Rating, GPR) se utiliza como herramienta central de la metodología de gestión para resultados de desarrollo de la cooperación reembolsable.** El CFR establece que la herramienta GPR se utilizará como herramienta central de la metodología de gestión para resultados adquiriéndose una licencia para su uso. El CFR establece que la Oficina del FONPRODE llevará a cabo una adaptación de la herramienta a los requisitos específicos de sus actuaciones, que deberá ser aprobada por el Comité Ejecutivo. Sin embargo, a pesar de que los informes de actividad hacen referencia a que COFIDES ha introducido modificaciones en la herramienta para adaptarla a los diferentes tipos de actividad, no consta que la herramienta haya sido aprobada por el Comité Ejecutivo.

Cabe señalar igualmente que la herramienta GPR está orientada a la actividad con el sector privado, sin que existan referencias a las herramientas a utilizar en la actividad con el sector público.

DEG, propietaria de la herramienta GPR, reemplazó en 2017 esta herramienta por una nueva denominada Development Effectiveness Rating (DERa) que se encuentra más alineada con los indicadores armonizados utilizados a nivel internacional (“Harmonized Indicators for Private Sector Operations”).



#### **RECUADRO 6.** Corporate Policy Project Rating (GPR®) y su adaptación al FONPRODE

GPR® es una herramienta de análisis desarrollada por DEG KFW Bankengruppe que, de forma sintética, ofrece una valoración o *rating* de cada operación empleando cuatro materias relacionadas entre sí. Esta metodología ha sido adaptada por COFIDES para su uso en la actividad del FONPRODE:

- (i) la viabilidad financiera del proyecto, que garantiza su sostenibilidad a largo plazo;
- (ii) los efectos en desarrollo del proyecto;
- (iii) el grado de alineamiento del proyecto con los objetivos estratégicos de la Cooperación Española y en concreto, con los establecidos por el Plan Director vigente; y, por último,
- (iv) la rentabilidad financiera para FONPRODE, fundamento de su propio carácter reembolsable.

Adicionalmente, para cada operación se obtiene un *rating* específico para el bloque de efectos en desarrollo.

#### **La carga documental establecida resulta excesiva en comparación con la existente en otros instrumentos de índole similar (FIEM o FIEEX) y no permite su adaptación a las características, relevancia y complejidad del proyecto:**

- Existe duplicidad en los informes relativos a la sostenibilidad de la deuda. Tanto el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital como COFIDES, como experto independiente, se pronuncian sobre la sostenibilidad de la deuda en diversas fases del proceso de aprobación.
- No consta que la IGAE haya emitido informes relativos a la rentabilidad global de la cartera. El artículo 13 del reglamento establece que la IGAE podrá incluir en sus informes sobre el impacto en el déficit de las operaciones una valoración sobre la rentabilidad global de la cartera. Sin embargo, no consta que se haya emitido esta valoración en ocasión de ningún informe.
- Los informes que emite la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional no tienen en cuenta los períodos de carencia ni calculan la subvención implícita de intereses. Estos informes se enmarcan en la disposición adicional segunda de los Presupuestos Generales del Estado, en los que se establece que “salvo autorización expresa de la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública, no podrán concederse préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar”.



## Generación de proyectos

**La generación de proyectos con el sector público ha descansado en su práctica totalidad en la cofinanciación de proyectos con instituciones financieras internacionales, poniendo de manifiesto la debilidad de las OTC para identificar proyectos.** A las OTC les corresponden las funciones de identificación y seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo financiados por la AECID. Sin embargo, según los expertos consultados, estas unidades están especializadas en la gestión de proyectos de cooperación técnica con escasa formación en temas financieros. Además, sus puntos de contacto con el sector público suelen estar vinculados a ministerios que no suelen utilizar los créditos reembolsables para la financiación de proyectos, por lo que la labor de identificación se convierte en una tarea a la que es casi imposible de dar cumplimiento. Cabe señalar que, de la información revisada, las OTC que han participado en proyectos en Latinoamérica han mostrado una adecuada predisposición para trabajar en los proyectos de cooperación financiera.

**La estrategia seguida en los últimos años de complementar la financiación de instituciones financieras internacionales, si bien ayuda al proceso de aprendizaje, puede convertirse en contraproducente de cara al establecimiento de una verdadera estrategia de cooperación financiera española.** La estrategia seguida en los últimos años por el FONPRODE de cubrir los complementar la financiación de instituciones como BID o BM ha permitido aumentar sustancialmente los niveles de ejecución y reforzar las alianzas con estas instituciones. Sin embargo, establecer como estrategia de referencia este tipo de actuaciones cercena el desarrollo de una estrategia nacional de cooperación financiera y limita la visibilidad de las actuaciones de cooperación españolas.

**Los ministerios de finanzas de los países receptores suelen ser los que establecen las prioridades de financiación y, en el caso español, suelen tener como interlocutor al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital,** por lo que la coordinación interministerial resulta fundamental para un flujo adecuado de información.

**La generación de proyectos con el sector privado se encuentra limitada por las restricciones normativas asociadas al fondo y por la falta de personal especializado sobre el terreno.** Las restricciones establecidas en la normativa y la excepcionalidad de este tipo de operaciones suponen una fuente de incertidumbre que impide una adecuada gestión de los recursos asociados a este tipo de proyectos. Adicionalmente, según los expertos entrevistados, la escasez de formación específica del personal de las OTC para colaborar con el sector privado supone una limitación adicional para la identificación de este tipo de operaciones. A este respecto, solo consta un curso generalista de financiación reembolsable realizado en diciembre de 2017.

**Las deficiencias existentes en la coordinación entre el personal de las OTC y de las OFECOMES supone un obstáculo creciente para la generación de proyectos en los países de destino.** Las competencias estancas asociadas a la cooperación técnica y a las operaciones de internacionalización suponen una barrera para que España pueda participar de forma efectiva en los programas de cooperación financiera financiados por la UE. Barrera que se traslada también a las empresas españolas que, como consecuencia de esta disfuncionalidad, son menos conocedoras que sus homólogas de los potenciales proyectos que están siendo considerados.

El refuerzo de la cooperación entre las OTC y OFECOMES es una de las principales reivindicaciones de CEOE Internacional en sus Recomendaciones – *Cooperación Internacional al Desarrollo* de abril de 2021.

**España cuenta en la actualidad con 27 Programas de Conversión de Deuda (PCD) en vigor en países ayuda oficial al desarrollo que han permitido la condonación de más de 1.300 millones de euros. Son gestionados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, cuyas actuaciones no están siendo aprovechadas como mecanismo complementario para la generación de proyectos.** Los PCD consisten en la transformación de las obligaciones de pago que un país ha contraído frente a España en financiación de inversiones que favorezcan su desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza. Estos programas son gestionados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y la Financiación Internacional en colaboración con las OFECOMES. Se trata de actuaciones que computan como ayuda oficial al desarrollo y cuya gestión no se está utilizando de manera efectiva para la generación de proyectos de cooperación financiera.

**La experiencia pone de manifiesto que es posible aprovechar las sinergias de los fondos del FONPRODE y de los PCD para la movilización de recursos de la UE<sup>22</sup>, sin embargo, se trata de casos excesivamente aislados.**

### 2.2.2.2. Gestión de riesgos y control interno

**Más allá de la aplicación de normas contables ante deterioros, los estados financieros evidencian que el FONPRODE no cuenta con una política activa de gestión de riesgos que permita una planificación y seguimiento de la evolución de la cartera.** El informe anual se centra en abordar la cuestión de riesgos sociales y ambientales, siguiendo lo señalado por el CFR, como una cuestión integral del análisis de la cartera. En este sentido, aborda un análisis por operación y su agregación por tipología de instrumento.

---

<sup>22</sup> Proyecto financiado con el programa LAIF en Bolivia.

No obstante, el informe anual o los estados financieros no abordan un análisis de riesgos financieros y no financieros a nivel de la gestión del fondo, a saber, riesgo de crédito, riesgo de liquidez, riesgo de tipo de interés, riesgos operativos, etc. En los estados financieros únicamente se aborda el riesgo cambiario y la cuestión de los deterioros en la valoración de los activos, pero no se han definido indicadores que permitan hacer un seguimiento a la evolución del riesgo de cartera y sobre los que analizar su evolución.

**El riesgo cambiario es relevante, con alto impacto de la depreciación del dólar estadounidense (USD) en 2020, pero no se observan acciones de cobertura.** En la revisión de los estados financieros no consta que se realicen operaciones de cobertura del riesgo cambiario, ni otro tipo de gestión activa de riesgos. Sin embargo, a 2020, un 29% de la cartera está denominada en USD o en otras divisas (créditos ordinarios del programa de microfinanzas en pesos dominicanos y franco CFA. Las diferencias de cambio totales al cierre de 2020 supusieron un importe negativo de 12,8 millones de euros.

**El sistema informal de semáforos establecido entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Oficina del FONPRODE ha permitido dotar de mayor certidumbre en la operativa del FONPRODE, pero no debe sustituir a un sistema integral de gestión del riesgo.** El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital proporciona de forma regular un análisis sobre la capacidad para asumir nuevos riesgos soberanos, sistema conocido como *semáforos*. Este sistema ha permitido dotar de certidumbre a la actividad del FONPRODE y facilita la gestión del instrumento. No obstante, este sistema no debe sustituir a un sistema integral de gestión del riesgo soberano al que se enfrenta España y que debe incluir otros instrumentos con operativas similares.

### 2.2.2.3. Análisis de la actividad

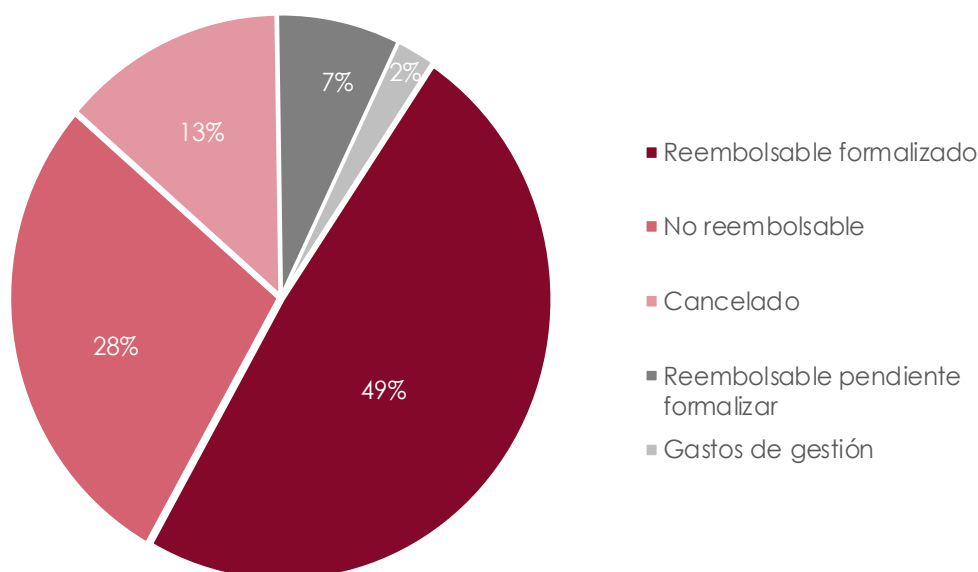
**Los datos de ejecución presupuestaria ponen de manifiesto las dificultades para su ejecución que ha experimentado el instrumento desde su creación.** El volumen acumulado de operaciones autorizadas por el Consejo de Ministros asciende a 1.475 millones de euros. Este volumen de aprobaciones contrasta con el límite acumulado autorizado a lo largo del período que asciende a 4.375 millones de euros, y que pone de manifiesto las dificultades para la ejecución de su presupuesto que ha experimentado desde su creación.

**CUADRO 8. EVOLUCIÓN DE LA DOTACIÓN DEL FONDO Y DE LOS RECURSOS Y OPERACIONES APROBADAS POR EL CONSEJO DE MINISTROS**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Dotación anual (PGE)</b>	945	285	245	235	235	235	199	199	199	199
<b>Límite operaciones (PGE)</b>	945	420	385	375	375	375	375	375	375	375
<b>Operaciones aprobadas en Consejo de Ministros (M€)</b>	608	158	94	73	33	22	42	125	115	205

Fuente: Informe de actividad FONPRODE 2018, informes de desempeño elaborados por COFIDES de 2019 y 2020.

**El total de operaciones aprobadas por el Consejo de Ministros asciende a 1.475 millones de euros entre 2011 y 2020, aunque se aprecia un número elevado de operaciones que no han sido formalizadas.** De los 1.475 millones de euros de operaciones aprobadas por el Consejo de Ministros, únicamente el 51,2% corresponde a créditos reembolsables formalizados, mientras que el 29% van a créditos no reembolsables. Hasta el 20% de las operaciones aprobadas por el Consejo de Ministros o han sido canceladas o están todavía pendientes de formalizar. De la documentación revisada se aprecia que en ocasiones las operaciones son de facto canceladas, aunque no se lleve a cabo ningún procedimiento formal.

**GRÁFICO 8. DISTRIBUCIÓN DE APROBACIONES EN MILLONES DE EUROS, ACUMULADAS ENTRE 2011 Y 2020**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el FONPRODE y su informe anual de 2020.

Los préstamos soberanos llevan aparejados unos trámites más largos que el resto de las operaciones, se tarda de media más de tres años desde la aprobación del Consejo de Ministros hasta el primer desembolso. El análisis de las operaciones del fondo desde su creación permite un análisis de los tiempos de tramitación por tipo de operación. Los préstamos soberanos se demoran sustancialmente en el tiempo y se necesitan largos períodos para cumplimentar las diferentes acciones que hay que realizar desde la aprobación por parte del Consejo de Ministros hasta el primer desembolso.

**CUADRO 9. COMPARACIÓN DE PROMEDIO DE PLAZOS DE FORMALIZACIÓN, ENTRADA EN VIGOR Y PRIMER DESEMBOLO PARA OPERACIONES EN CARTERA DE 2011 A 2020, SEGÚN TIPO DE INSTRUMENTO**

Instrumento	Promedio de días entre procesos		
	Aprobación CM a formalización	Formalización a entrada en vigor	Entrada en vigor a 1.º desembolso
Aportaciones de capital	59	0	158
Préstamo Estado	371	434	300
Préstamos microfinanzas	192	98	84
<b>Promedio operaciones</b>	<b>177</b>	<b>98</b>	<b>104</b>

Fuente: Elaboración propia según datos de cartera de Excel fuente de cartera a cierre 2020.

**El trámite a la CDGAE se presenta como otro importante cuello de botella en el proceso de aprobación.** El análisis de las operaciones aprobadas entre 2018 y 2021, que recoge las dinámicas más recientes del fondo, refleja que el promedio de días entre la aprobación del CEF y la del Consejo de Ministros es de 151 días. La mayor parte del tiempo transcurre en la obtención de las autorizaciones de la CDGAE, que en promedio lleva 116 días, es decir, el 76% del tiempo.

**CUADRO 10. COMPARACIÓN DE PROMEDIO DE PLAZOS DESDE APROBACIÓN DEL CEF A APROBACIÓN A CM, CONSIDERANDO EL TRÁMITE DE VALIDACIÓN DE LA CDGAE, PARA OPERACIONES APROBADAS POR EL CEF ENTRE 2018 Y 2021**

N.º de días entre trámites	Aprob. CEF-a validación CDGAE	Validación CDGAE a autorización CM	Total
<b>Promedio</b>	116	56	151
<b>Máximo</b>	350	208	313 <sup>23</sup>
<b>Mínimo</b>	28	8	78

Fuente: Elaboración propia con los datos de cartera Excel aprobaciones del CEF entre 2018 y 2021.

<sup>23</sup> La operación que tardó 350 días desde su aprobación en CEF hasta su aprobación en Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos no fue finalmente aprobada por el Consejo de Ministros por lo que no es posible hacer su cómputo total.

**Se aprecian diferencias en la información sobre la cartera proporcionada en los diferentes informes de actividad.** El dato de la cartera viva es diferente si consideramos la información del ICO, que reporta 572 millones de euros en cartera viva a cierre de 2020 y la información proporcionada en el informe de actividad del FONPRODE (elaborado por COFIDES) que reporta 517 millones de euros. Estas diferencias se trasladan a otros elementos de la cartera.

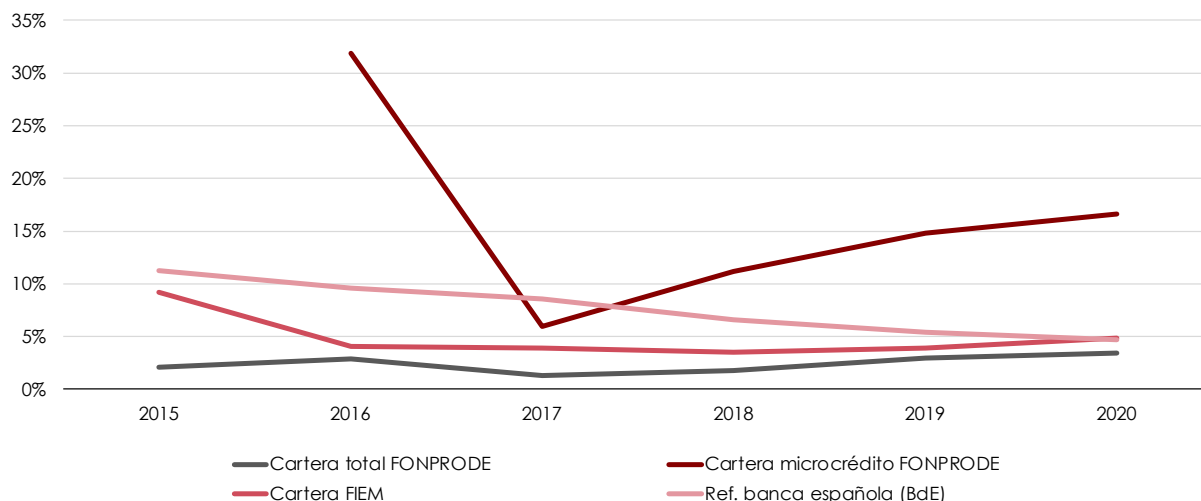
**CUADRO 11. DIVERGENCIAS DE INFORMACIÓN DE CARTERA A CIERRE DE 2020 SEGÚN CADA FUENTE (M€ A 31/12/2020)**

	Informe ICO	Informe COFIDES
FIDA	254	221,2
BEI	62,5	39,6
OEI	9	9
Inclusión financiera (préstamos directos a entidades microfinancieras)	86	70,6
Inversión	135,5	151,4
Préstamos soberanos	25,3	25,3
Cartera en vigor *	572	517,1
Cartera formalizada	n/d	916,8
Cartera comprometida	n/d	1244,8
N.º operaciones cartera comprometida	n/d	72

Fuente: Elaboración propia según información de COFIDES, ICO, Excel Fuente y el informe anual del FONPRODE.

**La calidad de la cartera del FONPRODE es buena en cuanto al índice de morosidad (con la excepción de los microcréditos) y en su totalidad se comporta mejor que el FIEM o que la media de la banca española, a pesar de que por las características de los beneficiarios podría (o debería) tratarse de un perfil de mayor riesgo.** La morosidad de la cartera es inferior al 3,5% durante el período 2015-2020, oscilando entre el 1,33 y 3,39% sobre la cartera total. Su morosidad corresponde a operaciones puntuales del Fondo de Concesión de Microcréditos, cuya cartera heredó el FONPRODE. La cartera del programa de microcréditos tuvo un pico de morosidad de 31% en 2016, pero en promedio durante el período ha sido del 16%. En términos totales, podría decirse que la calidad de cartera del FONPRODE es mejor que la del FIEM, que tuvo un promedio de mora de 4,9% entre 2015 y 2020 y mejor que la banca española, que reporta un promedio de 7,6%, según el Banco de España, para el mismo período.

**GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE MOROSIDAD DEL FONPRODE, TOTAL Y CARTERA MICROCRÉDITO Y SU COMPARATIVA CON FIEM Y EL PROMEDIO DE LA BANCA ESPAÑOLA COMO REFERENCIA**

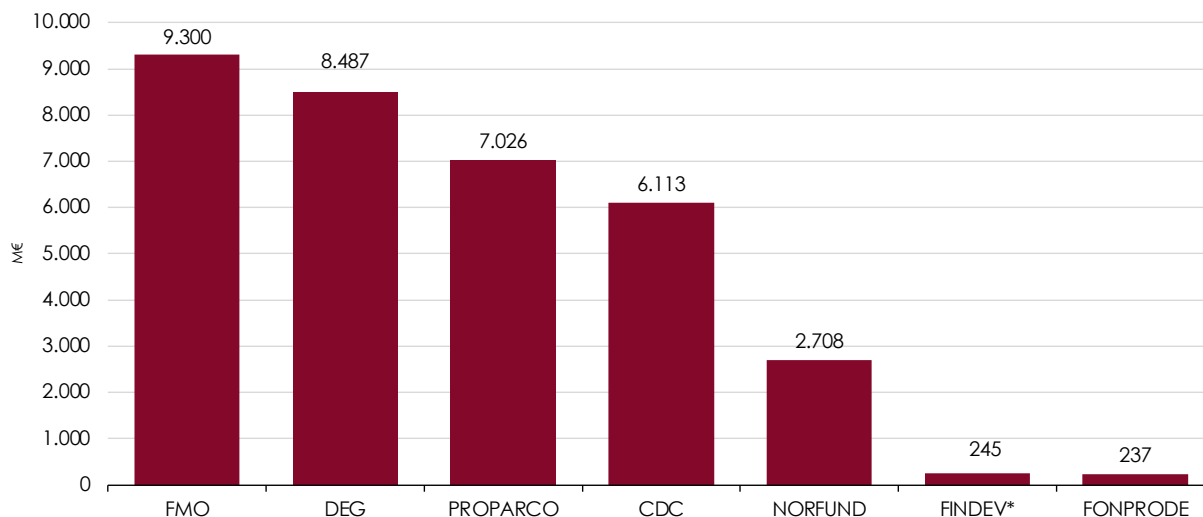


Fuente: Elaboración propia.

**Existen dos participaciones de inversión en paraísos fiscales que siguen en cartera pendientes de su venta.** Las operaciones African Agriculture Fund y African Guarantee Fund siguen reportándose en cartera y se señalan en el informe anual a fecha de 2020, a pesar de que en 2012 el CEF decide tomar acciones para cancelar las operaciones que impliquen la participación en fondos de capital en paraísos fiscales y estos dos están registrados en Mauricio. El informe de desempeño de ICO a 2020 señala que todavía no se ha efectuado la venta de las participaciones, y que en noviembre de 2020 la Agencia Tributaria confirmó que se continúa considerando a Mauricio como paraíso fiscal.

### Actividad con el sector privado

**El análisis de la actividad de cooperación financiera con el sector privado pone de manifiesto las limitaciones de este instrumento para movilizar recursos y desempeñar un rol relevante en este ámbito de la cooperación financiera.** La cartera asociada al sector privado del FONPRODE a 31 de diciembre de 2020 ascendía a 237 millones de euros, una cifra que contrasta con los valores de la cartera de otras instituciones que, teniendo más recorrido en el tiempo, se muestran mucho más activas en este tipo de actividad.

**GRÁFICO 10. ACTIVIDAD PRIVADA**

\* La cartera de FinDev se ha construido en los tres últimos ejercicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EDFI.

**La incorporación de COFIDES en 2014, con una fuerte especialización en instrumentos de capital y cuasi capital, no ha generado un impulso relevante en la utilización de este tipo de instrumentos.** Los datos de la cartera de inversiones a cierre de 2020 mostraban unos desembolsos totales de 151,5 millones de euros, de los que el 37,5% corresponde a una única operación aprobada en 2011, y la última aprobación de este tipo de operaciones se había producido en 2014<sup>24</sup>.

**La participación en fondos de inversión está sometida a importantes desafíos de gestión:**

- La prohibición de trabajar con fondos domiciliados en paraísos fiscales, que es una práctica habitual de instituciones semejantes y de bancos multilaterales, especialmente relevante en la estructuración de este tipo de operaciones en África.
- La representación en la gobernanza de los fondos, la cual debe ser operativa para asegurar que la inversión se alinee al máximo con los objetivos de la cooperación española.
- La medición adecuada de los resultados de desarrollo del fondo a través de indicadores adecuados.

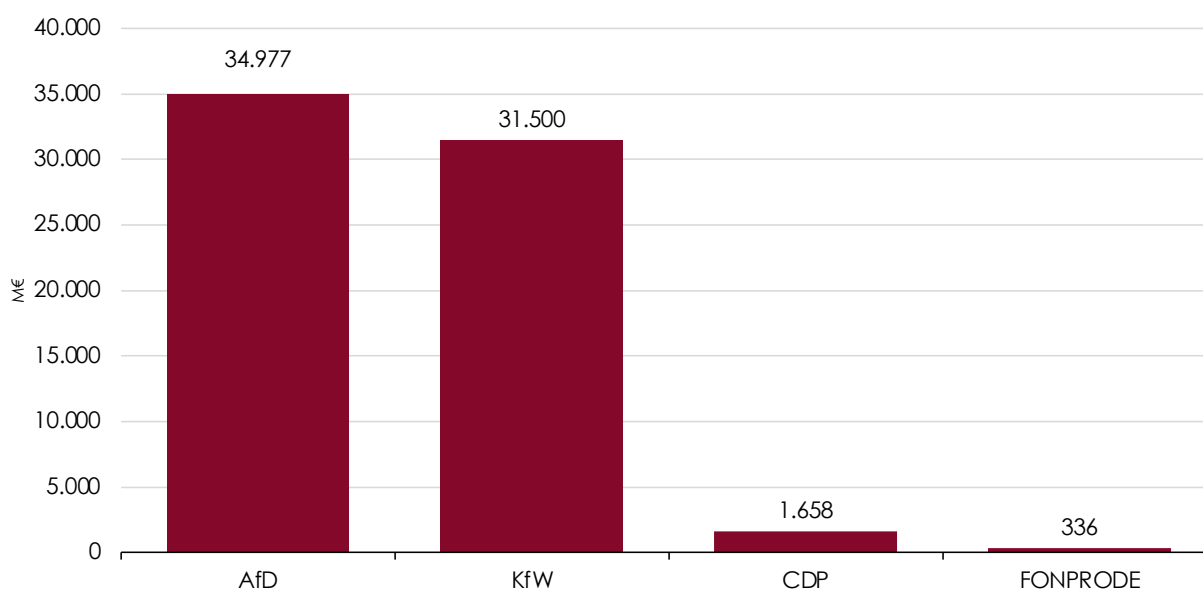
<sup>24</sup> Cabe hacer notar dos salvedades: 1. Además de estas inversiones, existen importes invertidos en otros dos fondos de inversión, REGMIFA por importe de 52 millones de dólares a fecha actual y el Fondo Africano de Garantías, por 12 millones de dólares, que fueron aprobados con efecto en el déficit, por lo que fueron calificados como contribuciones no reembolsables. 2. Con posterioridad, se ha aprobado en 2021 una operación de 5 millones de dólares.



### Actividad con el sector público

**La actividad del FONPRODE en relación con el sector público es extremadamente reducida comparada con la de los principales países de nuestro entorno.** No son muchos los países que tienen desarrollada una cooperación financiera para el desarrollo reembolsable y muchos países limitan la cooperación con el sector público a donaciones, tal es el caso de Reino Unido, Países Bajos, Noruega o Finlandia. No obstante, otros países como Alemania o Francia tienen comprometidos enormes recursos en la cooperación financiera y otros, como Italia, han llevado a cabo reformas institucionales y han creado programas específicos para desarrollar esta actividad. El FONPRODE, por su parte, tiene una cartera muy reducida, 336 millones a cierre de 2020, y muy focalizada en operaciones con instituciones financieras internacionales.

**GRÁFICO 11. ACTIVIDAD CON SECTOR PÚBLICO**



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de actividad.

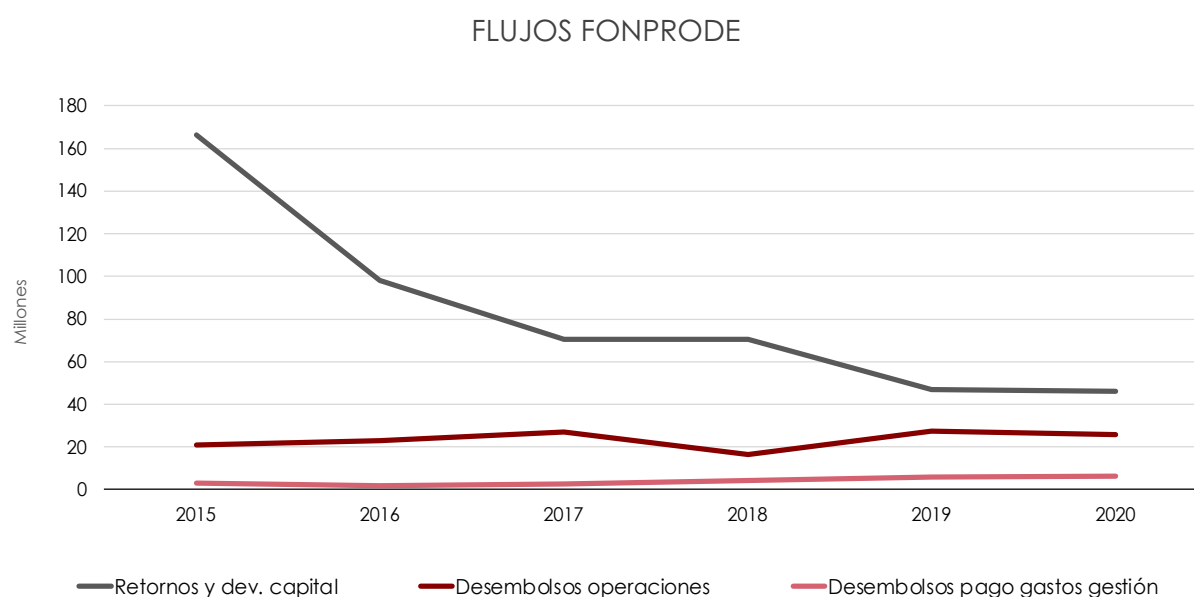
**El análisis de la actividad del FONPRODE con el sector público denota la falta de capacidad para establecer relaciones bilaterales con los socios de los países prioritarios.** La cartera bilateral del FONPRODE se limitaba a cierre de 2020 a 25,3 millones de euros repartidos en operaciones en Ecuador, El Salvador y Paraguay. Estas cifras ponen de manifiesto la dificultad que tiene el FONPRODE para construir su propia cartera de operaciones.

### 2.2.2.4. Gestión de desembolsos e ingresos

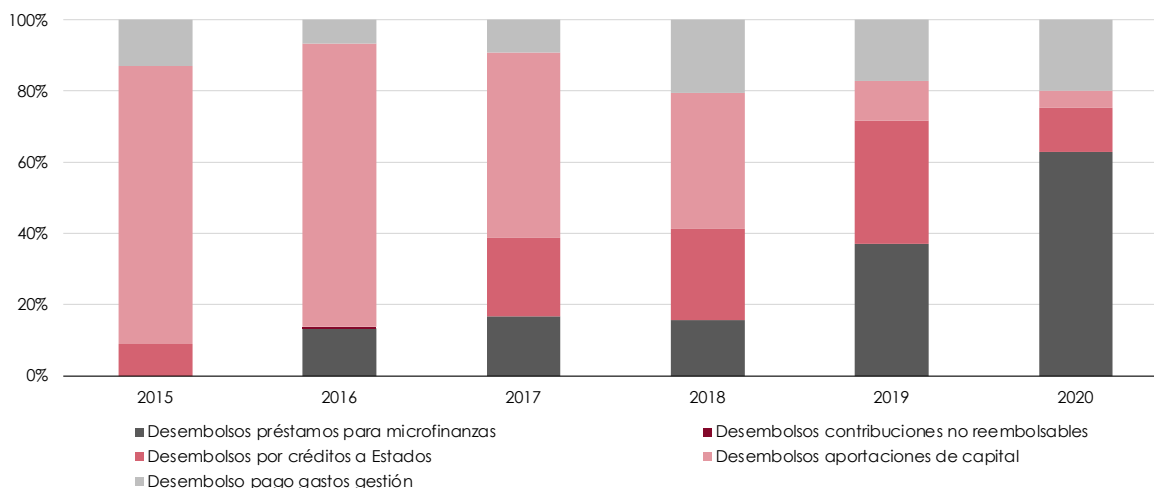
**El desembolso neto anual del FONPRODE en los últimos años es negativo, es decir, se desembolsa menos de lo que se ingresa por conceptos de amortizaciones e ingresos.**

Según señalan las cuentas anuales al cierre de 2020, el desembolso neto tuvo signo negativo, ya que los reembolsos procedentes fundamentalmente de operaciones de préstamo formalizados en años anteriores, contribuciones reembolsables y de aportaciones de capital superan a los recursos desembolsados con cargo al FONPRODE. Según apunta el informe de auditoría “este resultado debe interpretarse como una consecuencia de la buena gestión de las operaciones”. Efectivamente, a pesar de que en los procesos y controles internos no hay enfoque alguno en la gestión de cobro de la cartera, se observa que la calidad de la cartera se traduce en un porcentaje de devolución del principal de los préstamos de casi el 100% lo que, unido al alto volumen de deuda heredada del extinto Fondo de Concesión de Microcréditos, explica el histórico de retornos.

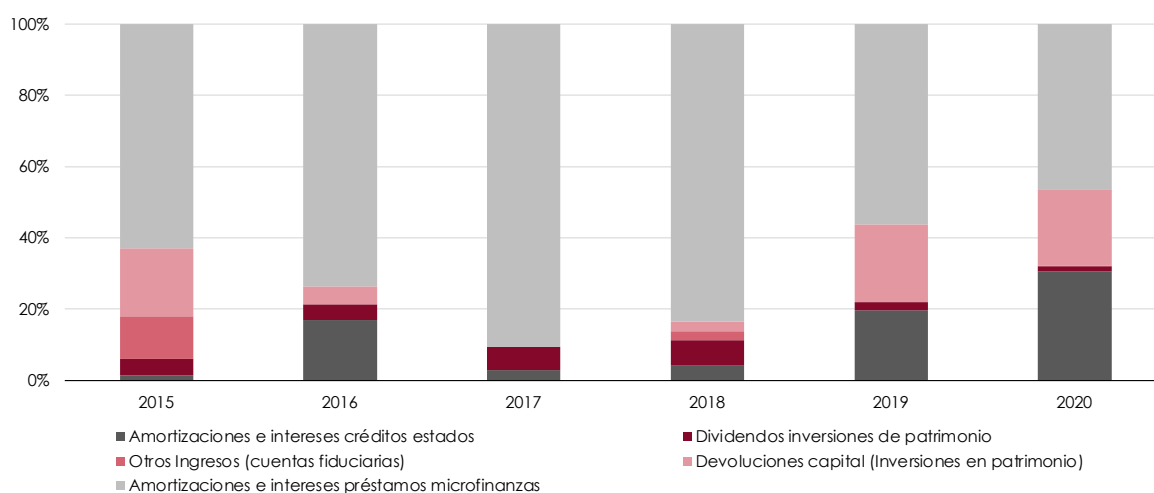
**GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DE FLUJOS DE DESEMBOLSOS POR OPERACIONES POR PAGO DE GASTOS DE GESTIÓN E INGRESOS DEL FONPRODE. DETALLE DE DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR TIPO DE FLUJO**



## DISTRIBUCIÓN DE FLUJO DE DESEMBOLSOS (OPERACIONES Y GASTOS ORDINARIOS)



## DISTRIBUCIÓN DE FLUJO DE INGRESOS (RETORNOS Y DEVOLUCIONES)

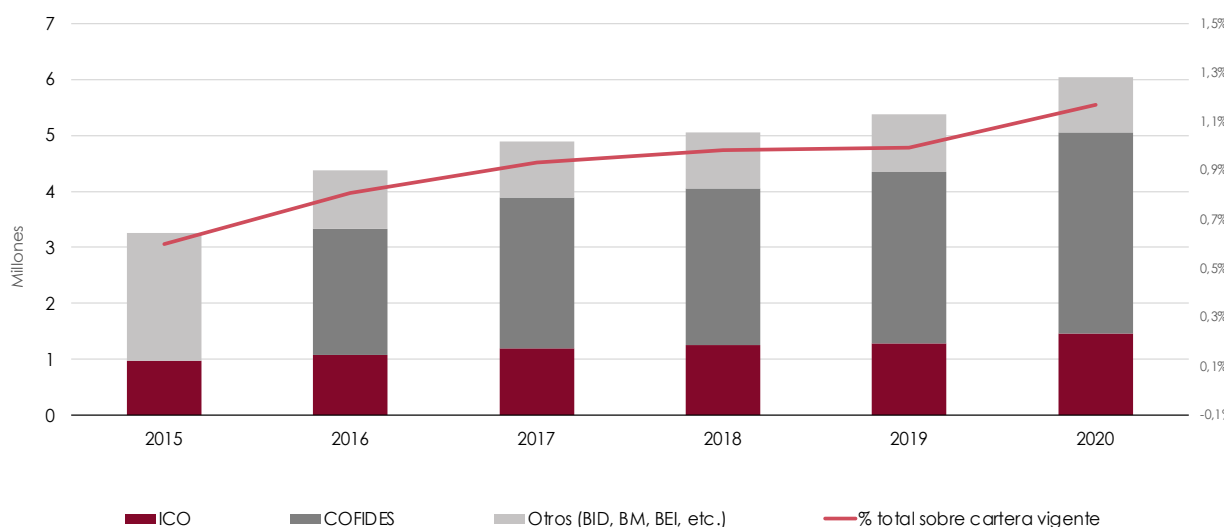


Fuente: Elaboración propia en base a flujos de efectivo de las cuentas anuales del FONPRODE.

### 2.2.2.5. Gestión de desembolsos e ingresos

**Ante la prohibición de aprobación de recursos no reembolsables de 2013 a 2020, los gastos ordinarios constituyen la partida con impacto en el déficit del FONPRODE.** Estos gastos incluyen: i) los gastos de compensación de los costes del ICO, así como el gasto correspondiente a la remuneración a COFIDES por sus labores de apoyo a la gestión del FONPRODE; ii) los gastos por los servicios prestados por el BEI y el Banco Mundial o el BID en la gestión y/o seguimiento de operaciones por cuenta del Fondo; y iii) otras contribuciones a organismos multilaterales, aprobadas por Consejo de Ministros a cierre del ejercicio.

**GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DE GASTO ORDINARIO DERIVADO DE LA GESTIÓN DE ICO, COFIDES Y OTROS, EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y RATIO SOBRE LA CARTERA VIGENTE**



Fuente: Elaboración propia con los datos de gastos facilitados por el ICO y datos de cartera vigente según criterio de COFIDES.

**El gasto sobre la cartera vigente ha aumentado debido al incremento anual de gasto de COFIDES, que aumenta un 18% en 2020 algo superior al aumento de la cartera comprometida en 2019 y 2020 del 12% anual.** La proporción de los gastos de gestión se ha duplicado prácticamente desde 2015 como consecuencia principalmente del aumento de la remuneración a COFIDES por sus labores de apoyo a la gestión de FONPRODE.

#### 2.2.2.6. Recursos

**La nominación de COFIDES como experto independiente casi en exclusividad presenta limitaciones.** Mientras que el reglamento del FIEM permite que sus titulares puedan celebrar convenios de colaboración con otras entidades nacionales como CESCE o COFIDES, entre otras (artículo 8), la normativa del FONPRODE es más restrictiva y establece que para que CESCE o ICO, instituciones con una amplia experiencia en financiación internacional, puedan actuar como expertos independientes es necesario que COFIDES manifieste de forma expresa la imposibilidad para realizar la tarea encomendada. Esta limitación supone un impedimento para la contratación del agente que pueda prestar en mejores condiciones un determinado servicio y genera unos incentivos inadecuados en el desarrollo de la actividad de COFIDES.

**En cuanto a los recursos humanos, 30 personas están involucradas en la gestión del FONPRODE a tiempo completo.** El informe del FONPRODE de 2020 señala que la rotación de personal y escasez de recursos humanos ha sido uno de los factores que ha provocado una desaceleración del total de operaciones aprobadas. Con la

información a la que se ha accedido no se puede valorar el nivel de rotación, pero sí los niveles de dotación. Entre la Oficina del FONPRODE, COFIDES y el ICO, hay un total aproximado de 27 personas trabajando a tiempo completo para el FONPRODE.

### CUADRO 12. RECURSOS HUMANOS – GESTIÓN FONPRODE

	Informe ICO	Informe ICO	Informe COFIDES
Personal efectivo	9 <sup>a</sup>	11	7 <sup>b</sup>

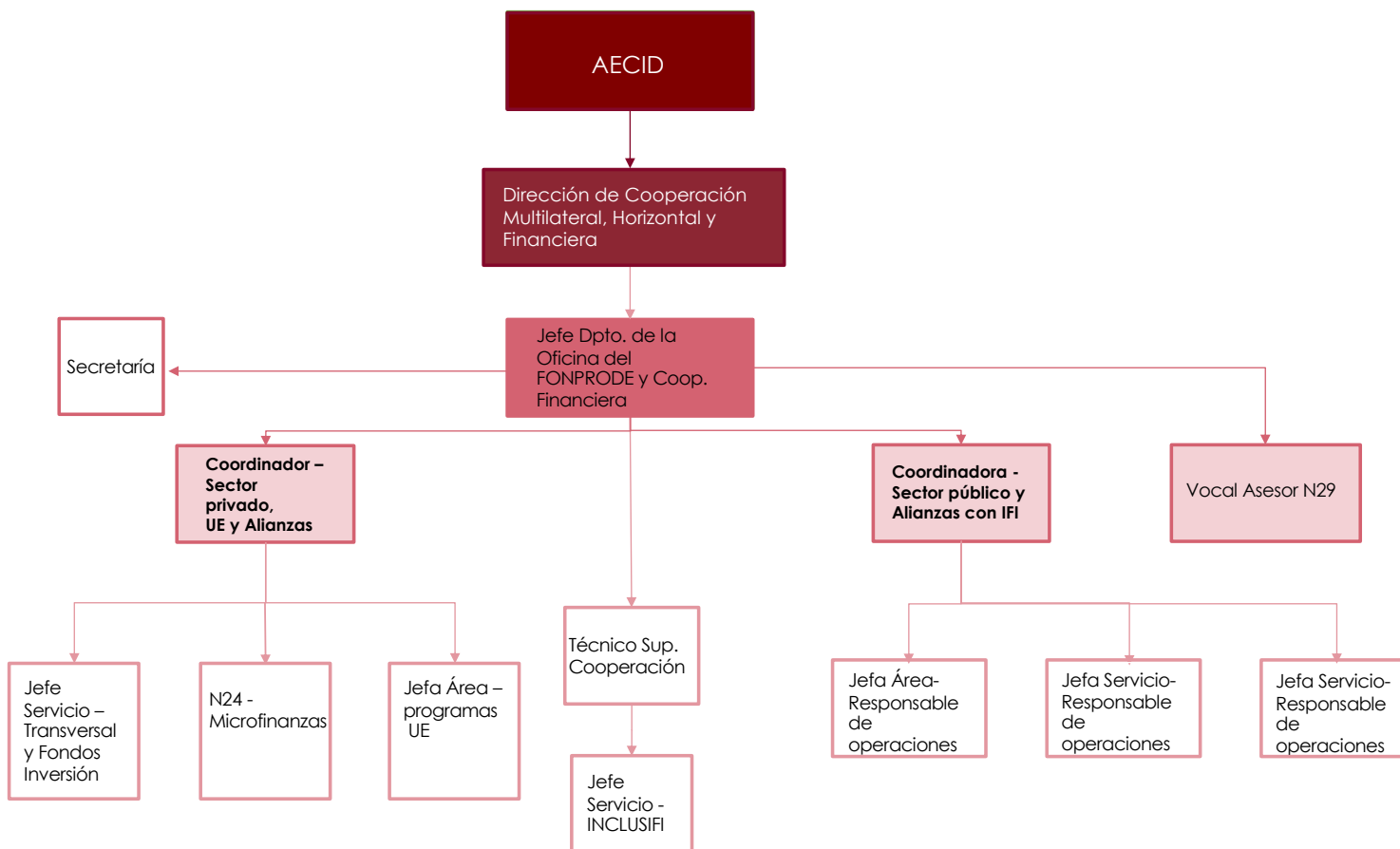
a: La Oficina del FONPRODE cuenta en la actualidad con 8 funcionarios y 1 contratado laboral.

b: Según la información facilitada, el ICO cuenta con 17 personas involucradas en la gestión, con diferente grado de dedicación, lo cual puede aproximarse a una dedicación completa efectiva de 7 personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos compartidos por ICO, COFIDES y AECID.

**El escaso personal adscrito a la Oficina del FONPRODE impide una gestión integral del fondo y apuntala un modelo de gestión ineficiente.** La relación de puestos de trabajos de la AECID asigna a la Oficina del FONPRODE un total de 10 puestos de trabajo de funcionarios, de los que, a fecha de redacción de este informe, se encuentran vacantes dos. Asimismo, se encuentran adscritos tres puestos de trabajo de personal laboral, principalmente administrativo, de los que se encuentra vacantes dos. Esta escasez de medios impide que el personal de la Oficina pueda absorber el conocimiento de otras instituciones y apuntala un modelo de gestión ineficiente. A esta escasez de medios se unen unos niveles de retribución que, en general, son inferiores a los ofrecidos por otras unidades administrativas o por COFIDES o ICO.

**CUADRO 13. ORGANIGRAMA DE LA OFICINA DEL FONPRODE**



Fuente: Elaboración propia.

**La escasez de recursos humanos es un elemento estructural que sufre la Oficina del FONPRODE desde el comienzo de su actividad.** El informe del Tribunal de Cuentas n.º 1.159, “Informe de Fiscalización del Fondo para la Promoción del Desarrollo, ejercicios 2012 y 2013”, ya ponía de manifiesto la escasez de recursos señalando que “los recursos personales asignados han sido claramente insuficientes para realizar adecuadamente las funciones asignadas a un organismo que ha pasado de ser un gestor de cooperación a una cuasi entidad financiera, a pesar de que sus objetivos no sean la obtención de un interés económico, sino favorecer el desarrollo en determinados países. Este hecho ya fue puesto de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el Informe que realizó sobre el FCM para el ejercicio 2006, en el que ya se constató falta de personal y se recomendó una ampliación de la plantilla para la Unidad de Microfinanzas que, en 2011, fue integrada en el FONPRODE”.

**Los recursos técnicos son muy limitados, están dispersos en diversas instituciones y no permiten una gestión centralizada de la operativa del FONPRODE.** La documentación se encuentra dispersa en diferentes unidades y organismos y no existe ninguna aplicación informática que permita una gestión integral del ciclo de proyecto. Si bien el ICO está implantando un nuevo sistema de gestión y contabilización de las operaciones en el que está contemplado el acceso mediante una pasarela online a la Oficina del FONPRODE, lo cual permitiría acceder de manera remota y en cualquier instante a la información de cartera. Este avance, en caso de producirse, no permitiría tampoco responder a las necesidades de gestión integral del ciclo de cada proyecto.

**No se ha identificado ningún repositorio donde se encuentren almacenados todos los manuales de procedimiento que se encuentren en vigor, lo cual resulta necesario en instituciones donde el personal tiene un elevado grado de rotación.** La existencia de este tipo de almacenaje es especialmente relevante en una institución con alto grado de rotación.

**En el ámbito internacional predomina la presencia de trabajadores con experiencia en el sector privado en las IFD.** En el perfil de los trabajadores de instituciones de cooperación financiera con el sector privado es muy habitual la presencia de extrabajadores del sector privado con amplia experiencia en la estructuración de operaciones financieras complejas. Para poner en marcha este tipo de operaciones se necesitan capacidades técnicas que permitan conceptualizar y desarrollar, en cooperación en muchas ocasiones con expertos de otras instituciones, estructuras financieras que permitan un reparto adecuado de los riesgos entre las diferentes partes implicadas y aseguren la adicionalidad de la financiación proporcionada.

**El V Plan Director plantea consolidar la gestión del conocimiento y el aprendizaje sistematizado.** El plan contempla actividades de sistematización para mejorar la eficacia y utilidad de la gestión del conocimiento. Según el Plan Director la DGPOLED y la AECID revisarán de manera coordinada su política de gestión del conocimiento, abarcando por fases la información y lecciones aprendidas de sus distintos instrumentos, y más específicamente los programas y proyectos con mayor capacidad

de generación de conocimientos. La integración de la cooperación financiera dentro de esta gestión del conocimiento supone un elemento clave de cara a mejorar la gestión del conocimiento asociado a la cooperación financiera.

**Por último, cabe señalar que no existe un plan de formación de los agentes implicados que permita fortalecer el conocimiento de los diversos agentes involucrados en la gestión del instrumento.** La falta de formación en asuntos financieros se configura como una de las debilidades principales de las OTC. Se han identificado programas de formación puntuales para dar a conocer el instrumento, pero no programas de formación que permitan solventar la falta de una base robusta aceptable de conocimientos financieros. No se ha tenido acceso a programas específicos de formación para el personal de la Oficina del FONPRODE.

### 2.2.3. Transparencia y evaluación

#### 2.2.3.1. Transparencia

**Se detectan importantes carencias en la transparencia asociada a la actividad del FONPRODE:**

- **Se constata un reiterado incumplimiento de elaborar, elevar y comparecer en tiempo y forma ante las Cortes Generales de los informes de actividad del FONPRODE.** El Ley establece la obligatoriedad de informar anualmente al Congreso de los Diputados y al Senado de las operaciones imputadas con cargo al FONPRODE. La normativa establece que la presentación de este informe se acompañará de una comparecencia del titular de Secretaría de Estado de Cooperación Internacional al Desarrollo, y tanto el Congreso como el Senado emitirán un dictamen con recomendaciones de los grupos parlamentarios. El informe se hará extensivo también al Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Tal y como se ha señalado en las diferentes comparecencias asociadas a la presentación de los informes de actividad en las Cortes Generales, se han producido importantes retrasos en la obligación del artículo 12 de la Ley 36/2010 relativa a la necesidad de presentar un informe anual relativo a la actividad del FONPRODE.

Este incumplimiento se extiende igualmente al envío de la información al Consejo de Cooperación, tal y como se señala en el *Dictamen sobre los informes de actividad del FONPRODE correspondientes a los años 2016, 2017 Y 2018*. Cabe señalar que el dictamen del Consejo de Cooperación resulta preceptivo<sup>25</sup> para poder dar traslado al informe a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del congreso de los Diputados, pudiendo generar retrasos en el

---

<sup>25</sup> Artículo 17 de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.



cumplimiento de la obligación de informar. La Oficina del FONPRODE manifiesta que esta es una de las razones por las que en la actualidad no se ha podido completar el trámite legalmente establecido.

- **No se hace pública la programación operativa del FONPRODE.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2.c) del reglamento del FONPRODE, corresponde a la Oficina del FONPRODE coordinar y preparar la programación operativa anual del Fondo y corresponde al Comité Ejecutivo del FONPRODE estudiarla y valorarla. Este documento, aunque aprobado, si bien no todos los años, por el Comité Ejecutivo, no se hace público e impide dar a conocer las prioridades geográficas y sectoriales del FONPRODE, así como los aspectos estratégicos que puedan afectar a su actividad.
- **Los datos de actividad del FONPRODE se encuentran dispersos en los diferentes informes anuales de actividad sin que exista una web que aglutine toda la información disponible de forma clara.** La página web del FONPRODE dentro de la AECID constituye la principal fuente de información relacionada con la actividad del FONPRODE y, si bien contiene información variada, no constituye un punto de acceso sencillo y actualizado para dar a conocer a los diferentes proyectos financiados por FONPRODE. La aproximación de la Agencia Francesa de Desarrollo, con la construcción de un mapa interactivo<sup>26</sup> como medio para acceder a la información de proyectos, se configura como una buena práctica como medio de acceso a este tipo de información.
- **No se proporciona una clasificación homogénea de operaciones en los diferentes informes<sup>27</sup>, lo que dificulta la sistematización y el análisis de la cartera.** La clasificación de las operaciones realizada en diferentes informes de actividad del FONPRODE no ofrece un marco homogéneo para su análisis y se utilizan diferentes criterios, ninguno de los cuales considera el tipo de gestor de la operación. Esta falta de homogeneidad dificulta el análisis de la actividad.
- **A pesar de la importancia del apalancamiento de recursos, no se informa de forma agregada de los recursos apalancados, ya sea por terceros inversores o por el acceso a facilidades de asistencia técnica de la UE.** En el informe de 2020, sí se menciona y detalla la suscripción de los acuerdos con el FEDS para acceder a garantías a través del Programa Europeo de Inversión Exterior. No obstante, en el informe no se menciona de forma explícita este rol estratégico ni el logro de movilización de recursos. Otros instrumentos, como el FIEM, sí proporcionan esta información en sus memorias.

<sup>26</sup> <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projet>

<sup>27</sup> Se consideran informes anuales del FONPRODE e informes desempeño ICO y COFIDES.

**CUADRO 14. CLASIFICACIÓN DE OPERACIONES SEGÚN FUENTE**

Clasificación	ICO	COFIDES	Oficina FONPRODE
Tipo de instrumento	n/a	Aportación de Capital, Préstamo (distingue si es a Microfinanzas o a Estados)	El informe anual mezcla las clasificaciones de ICO y COFIDES y no utiliza completamente ninguna de las dos.
Tipo de deudor	Gobierno, Sector Privado, Organismo Multinacional, Organización Multilateral.	IFI/Organización Multilateral, Vehículos de Inversión Microfinanciera (VIM), Institución Financiera No Bancaria (IFNB), Vehículos de Inversión No Microfinanciera (INM), Instituciones de Microfinanzas (IMF), Estado	
Tipo de gestor	n/a	n/a	
Tipo de operación	Aportaciones de capital, microcréditos, cofinanciación con instituciones multilaterales, préstamos a Estado	Operaciones de inclusión financiera, Operaciones a través de vehículos de inversión no microfinanzas, Otras operaciones, Créditos a Estados	

Fuente: Elaboración propia.

- **La actividad del FONPRODE no se transmite de forma adecuada hacia otros agentes que puedan tener intereses y/o puedan aportar información relevante.** La difusión de información sobre la actividad del FONPRODE entre los diferentes agentes que participan de forma directa o indirecta en la gestión del FONPRODE y entre otras unidades de la Administración con intereses similares se identifica como un campo de mejora en el que se debe avanzar. Tanto el resto de los instrumentos de acción exterior, como las OTC y OFECOMES y otras unidades de la AECID y del Ministerio de Exteriores se configuran como receptores naturales de la información de la actividad que se lleva a cabo. A este respecto resulta conveniente la aprobación de un procedimiento que defina los términos y la forma en la que se debe producir esta transmisión de información.

**AECID reporta información a la Iniciativa de Transparencia Internacional (IATI) aunque no es miembro y no consta que se reporten datos de cooperación financiera.** LA IATI es una iniciativa internacional que tiene por objetivo dar visibilidad a los datos de cooperación de los donantes a nivel internacional, centralizar la información y normalizar la presentación de los contenidos que se publican. No consta que se reporten datos de cooperación financiera.

### 2.2.3.2. Evaluación

**Los sistemas de evaluación no se encuentran adecuadamente desarrollados y la actividad evaluadora ha sido cada vez más reducida y en la actualidad es prácticamente nula.** Según el artículo 11 de la Ley del FONPRODE se llevará a cabo una evaluación de todas las operaciones que se hagan a su cargo, tanto anterior a su financiación como posterior a su ejecución. Esta obligación no cuenta con un desarrollo metodológico que permita describir los elementos que se deben analizar en función de la fase y las características del proyecto, y que dote de homogeneidad y comparabilidad a los estudios que se realicen. Además, la actividad evaluadora se ha ido reduciendo significativamente con el paso del tiempo y en la actualidad el último estudio de evaluación publicado es el *Estudio de Evaluación del Programa de Microcréditos España – Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en Centroamérica*, del año 2013.

**El abanico de actuaciones de evaluación recogidos en la Ley hace referencia únicamente a la necesidad de evaluar proyectos concretos, sin incluir la posibilidad de evaluar programas.** La comparativa internacional ha puesto de manifiesto la importancia de evaluar no solo proyectos concretos sino también programas de carácter estratégico, temático o geográfico. Este tipo de evaluaciones resultarán cada vez más convenientes si se produce un crecimiento de la actividad del FONPRODE.

**No se ha dado cumplimiento a la obligación legal de desarrollar, con carácter bienal, un plan de evaluaciones.** La obligación legal de realizar evaluaciones bienales se encuentra recogida en el reglamento del FONPRODE desde su aprobación inicial en 2011. Sin embargo, debido a su sistemático incumplimiento se ha visto modificado recientemente en 2020 para fijar una nueva fecha para su publicación, en esta ocasión poniendo como fecha límite el primer semestre de 2021, compromiso que ha sido de nuevo incumplido.

**Los informes de evaluación de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) no incluyen la cooperación financiera dentro de sus ámbitos de actuación.** Los informes que publica anualmente DGPOLDES centralizan la actividad evaluadora de la Cooperación Española y tienen por objetivo sentar las bases para identificar cuestiones que puedan servir de apoyo a la planificación de actividades. Sin embargo, no se ha identificado que dichas publicaciones incluyan dentro de su análisis a la cooperación financiera.

**Al definir objetivos y resultados no siempre se siguen metodologías como la teoría del cambio o el enfoque de marco lógico**, que permiten analizar los efectos asociados a una intervención desde su planificación hasta el momento en que concluye y, posteriormente, en forma de impacto en el desarrollo. El análisis de la operación pone de manifiesto que su aplicación se produce casi en exclusividad en las operaciones lideradas por instituciones financieras multilaterales, acostumbradas a su aplicación, mientras que no se ha detectado su aplicación en las operaciones con el sector privado.

**COFIDES es la única institución pública que se encuentra adherida a la iniciativa “Principios operativos para una gestión de impacto”, iniciativa liderada por la Corporación Financiera Internacional.** Los principios constituyen un punto de referencia para evaluar los sistemas de gestión del impacto de los fondos y las instituciones. A esta iniciativa se encuentran adheridas DEG, Proparco, BII, CDP y FinDev Canadá, así como otras muchas instituciones públicas y privadas como el BEI o la Corporación Andina de Fomento.

#### **2.2.4. El diseño institucional de la cooperación financiera**

**El modelo de gestión del FONPRODE es complejo, con múltiples intervinientes y fragmentación de procesos.** La normativa asigna la titularidad del FONPRODE a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, asumiendo su gestión la **AECID** a través de la **Oficina del FONPRODE**. Sin embargo, en la gestión del fondo participan:

- **COFIDES**, como agente de apoyo externo y con la consideración de experto independiente, desde la reforma de 2014.
- El **ICO**, como agente financiero, que formaliza los convenios de crédito con los beneficiarios de las operaciones en nombre y representación del Gobierno, no del FONPRODE, por carecer este de personalidad jurídica. Asimismo, el ICO es responsable de la contabilidad y de la gestión financiera de las operaciones.
- La **Secretaría de Estado de Cooperación Internacional**, como responsable de la suscripción de donaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros.
- El **Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital**, como responsable de las relaciones con instituciones financieras internacionales y responsable de la gestión de la deuda externa.
- **Oficinas Técnicas de Cooperación**, que prestan apoyo en la identificación y seguimiento de los proyectos.
- **Abogacía**: tres departamentos de abogacía diferentes participan de manera directa o indirecta en la gestión: la Abogacía de la AECID, la Abogacía de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la abogacía del ICO. Ninguna de estas abogacías está especializada en cooperación financiera al desarrollo.

**La Oficina del FONPRODE tiene encomendada la administración del fondo, pero delega en terceros una parte importante de la gestión técnica y financiera.** La Oficina del FONPRODE tiene un papel secundario en la valoración técnica y financiera de los proyectos con el sector privado y adopta un rol mucho más protagonista en los proyectos con el sector público.

**La labor de la Oficina del FONPRODE es percibida por los expertos consultados como centrada en la gestión administrativa del fondo, con escaso personal.** Los expertos consultados han destacado la actitud voluntarista de la Oficina del FONPRODE, pero indican que está centrada en las labores de gestión. Los expertos consultados han resaltado que el modelo de gestión y la falta de recursos humanos consolida un sistema en el que la Oficina no cuenta con los medios para beneficiarse del conocimiento del resto de instituciones que colaboran en la gestión del instrumento.

**COFIDES desempeña un papel predominante en la gestión de los proyectos, fundamentalmente centrado en la actividad relacionada con el sector privado.** Según el artículo 8.2 del reglamento, la labor de COFIDES se extiende a lo largo de todo el ciclo de gestión de gestión del instrumento:

- **Fase de programación:** COFIDES apoyará a la Oficina del FONPRODE en la elaboración de la programación estratégica cuatrienal del Fondo y en el catálogo anual de acciones contemplado en el artículo 6 de la Ley 36/2010 del FONPRODE.
- **Identificación de operaciones:** COFIDES prestará apoyo tanto en la identificación propia de proyectos de acuerdo con los criterios establecidos en la programación anual del Fondo como en la labor de identificación que lleve a cabo la Oficina del FONPRODE, apoyando en las tareas de análisis y acompañando en las misiones de identificación.
- **Fase de propuestas:** COFIDES elaborará los informes de propuestas de operación (artículo 16 del reglamento), análisis de impacto en el déficit público (artículo 8 del reglamento) e informe de análisis de riesgo, estrategias de salida e impacto sobre la sostenibilidad de deuda (artículo 15 del reglamento). La elaboración de estos informes incluirá la realización de la diligencia debida en materia financiera, de desarrollo y jurídica.
- **Fase de formalización de operaciones:** Según el artículo 6 del reglamento la formalización de las operaciones a financiar por parte del FONPRODE conlleva el establecimiento de un proceso de negociación previo a la firma de los documentos finales. COFIDES deberá velar por la garantía jurídica de los documentos que presente para formalización por parte de la Administración.
- **Fase de seguimiento de las operaciones:** La normativa encomienda a COFIDES labores de seguimiento de las operaciones de financiación reembolsables, especificando los informes que debe realizar tanto para las operaciones como sobre la gestión y evaluación del conjunto del fondo.

La actividad de COFIDES ha estado tradicionalmente ligada a la gestión de fondos para la internacionalización. No obstante, su actividad se ha diversificado como consecuencia de su entrada en el asesoramiento a FONPRODE y, más recientemente, la gestión del Fondo de recapitalización de empresas medianas.

### CUADRO 15. ACTIVIDAD DE COFIDES

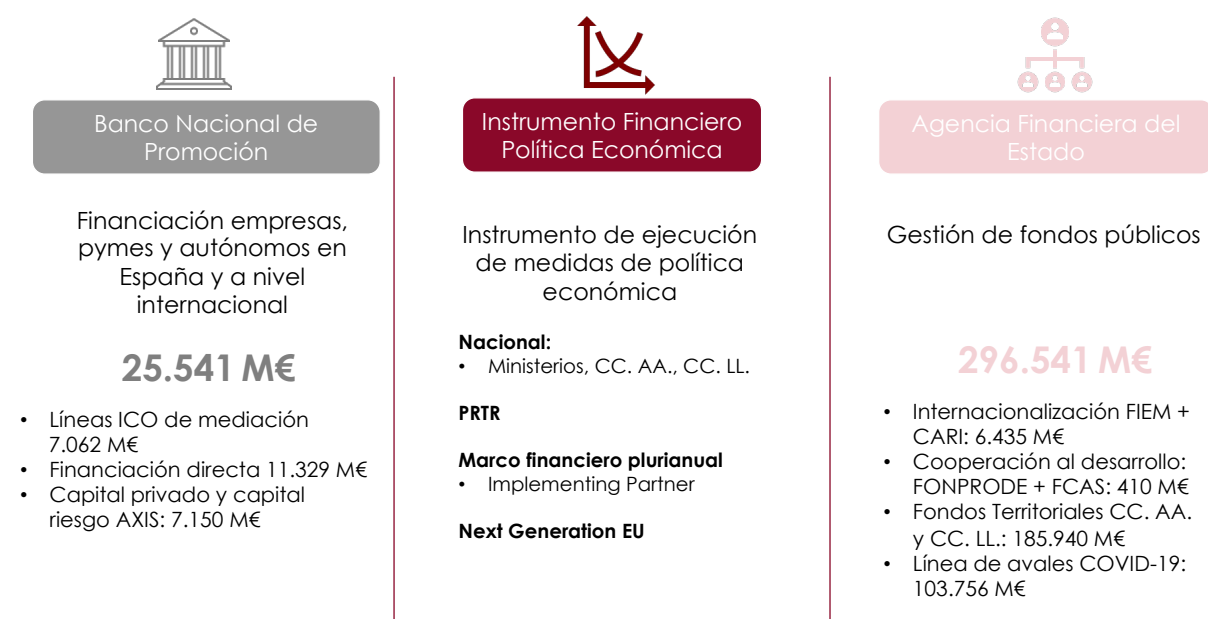


El papel de experto asignado a COFIDES entra, en ocasiones, en conflicto con las funciones de apoyo que presta a la Oficina del FONPRODE. Para las operaciones con fondos de inversión, el Código de Financiación Responsable requiere que la Oficina del FONPRODE participe activamente en los órganos de gobierno, ejerciendo su derecho a proponer acuerdos a votación. Sin embargo, por su carácter técnico, la representación se delega normalmente en COFIDES. Esta situación, entra en contradicción con el artículo 8.f del reglamento que establece que COFIDES participará en este tipo de órganos “sin carácter representativo”.

La labor de apoyo técnico de COFIDES es valorada muy positivamente, pero se señala la existencia de diferentes prioridades institucionales y la posible competencia con el propio FONPRODE en la captación de recursos. La valoración técnica de COFIDES es muy positiva entre los expertos consultados, aunque algunos han señalado que en cuestiones de desarrollo es necesario todavía ganar en formación y experiencia. En el lado crítico, se ha destacado la existencia de diferentes prioridades institucionales como consecuencia de la gestión de diferentes instrumentos de financiación y la posible competencia con el propio FONPRODE en la captación de recursos de la UE, por ejemplo, asociados al *blending*.

**El Instituto de Crédito Oficial (ICO) es un banco público con forma jurídica de entidad pública empresarial adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.** Actúa con criterios de mercado como Banco Nacional de Promoción, colabora como instrumento de política económica con distintos ministerios y Administraciones públicas para movilizar programas de préstamos, garantías o subvenciones o fondos o recursos de la UE y gestiona por cuenta del Estado diversos fondos destinados a diferentes objetivos de política económica.

### CUADRO 16. ACTIVIDAD DEL ICO



**El ICO, como agente financiero del Estado, es el encargado de formalizar en nombre y representación del Gobierno español, y por cuenta del Estado, los correspondientes convenios a suscribir con los beneficiarios, a excepción de los acuerdos con organismos multilaterales, según se establece en el artículo 24 del reglamento.** El ICO realiza el seguimiento y control de los cobros y de sus posibles incidencias, así como, en su caso, la reclamación de las cantidades impagadas. Igualmente, es el encargado de firmar, si fuera necesario, acuerdos bilaterales de renegociación y condonación de los activos del FONPRODE, siguiendo las instrucciones del ministerio competente en materia de deuda externa, en aplicación de los acuerdos del Consejo de Ministros al respecto.

**La labor del ICO como agente financiero es valorada positivamente por los expertos consultados, aunque se ha puesto de manifiesto la escasez de recursos para la gestión de un número cada vez mayor de instrumentos.** La labor del ICO es reconocida por su labor de agente financiero, aunque algunos expertos han señalado también su rol como experto en estructuración de operaciones como complemento de COFIDES,



labor por la que no percibe remuneración. También se ha señalado la escasez de recursos que sufre la unidad de financiación internacional, responsable de dar soporte como agente financiero a FIEM, CARI, FONPRODE y FCAS, pero también de la gestión de la financiación directa de la actividad internacional del ICO. Finalmente, los expertos consultados resaltan la importancia de que el ICO adquiera un mayor conocimiento en políticas de desarrollo y métricas de impacto.

**La fragmentación y multiplicidad de actores genera confusión en el ámbito internacional e impide la identificación del instrumento adecuado para colaborar en las iniciativas de la UE.** España no cuenta con una institución de referencia en las relaciones con la UE en el ámbito de la cooperación, como puede ser AFD en el caso francés o KfW en el caso alemán. En su lugar, existen múltiples actores, como FONPRODE, COFIDES, AECID u otros instrumentos de como FIEM o los PCD, que generan confusión dentro de las instituciones comunitarias y puede ser un impedimento para la participación en programas liderados por la UE. Así se puso de manifiesto en las entrevistas realizadas, tanto desde el punto de vista de los responsables de los distintos instrumentos en España como desde el de los representantes de instituciones de otros países.

**La estructura institucional actual en otros países europeos responde a diferentes circunstancias históricas y su experiencia no puede extrapolarse directamente a España.** La evidencia internacional pone de manifiesto que existen distintas estructuras organizativas que pueden ayudar a consolidar un sistema de cooperación financiera robusto, coherente e integrado y que no existe una solución única aplicable a todos los casos y a todas las circunstancias. La elección depende del estado de partida y de las características de cada Administración. No obstante, la estructura organizativa de la evaluación pivota, en diferente grado, según los países, en torno a tres pilares fundamentales: la corresponsabilidad y cogobernanza de diferentes ministerios; la existencia de organismos especializados en cooperación financiera; el aprovechamiento de sinergias entre instrumentos financieros de diferente índole.

**No obstante, a la luz de la práctica habitual a nivel internacional y de las opiniones de los expertos consultados, es posible identificar una serie de elementos comunes:**

- a. **Liderazgo político:** La dirección política de la cooperación financiera es comúnmente ejercida por el Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>28</sup>. La cooperación financiera, como instrumento de cooperación al desarrollo, debe estar alineada con los objetivos y prioridades recogidas en los documentos de planificación de la cooperación española y los criterios y requisitos recogidos en la normativa, así como por las prioridades determinadas en el diálogo con los países socios de la

---

<sup>28</sup> Existen excepciones como el caso alemán, que cuenta con un ministerio dedicado exclusivamente a la cooperación al desarrollo (Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo, o BMZ por sus siglas en alemán).



cooperación española. Las IFD<sup>29</sup> suelen tener más problemas para incorporar de forma adecuada los objetivos y prioridades nacionales en sus proyectos de desarrollo y el rigor en el cumplimiento de los estándares económicos y sociales varía entre las diferentes instituciones.

- b. **Predominio de la cogobernanza entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y los ministerios económicos.** Esta cogobernanza puede manifestarse por lo general por distintas vías. En primer lugar, puede sustanciarse con la presencia de otros ministerios en los órganos de supervisión de la agencia de cooperación, como sucede en Alemania, donde el ministro federal de Finanzas y el ministro federal de Economía y Protección del Clima se alternan anualmente como presidente y vicepresidente del consejo de supervisión de KfW. En segundo lugar, la cogobernanza se manifiesta con la intervención de otros ministerios en la designación del órgano directivo de la agencia de cooperación, como sucede en el caso francés, en el que el presidente del consejo de administración de la AFD es nombrado por decreto, previo informe del ministro de Economía, del ministro de Cooperación, el ministro de Ultramar y el ministro de Inmigración. Por último, cabe destacar además que los miembros de los consejos de administración reflejan igualmente el equilibrio entre el ministerio de asuntos exteriores y los ministerios económicos con un creciente peso del ministerio con competencias en financiación climática.
- c. **Escala de las operaciones:** La posibilidad de endeudarse en los mercados para fondar la actividad de cooperación financiera se configura como una pieza fundamental en el engranaje de una institución que quiera desempeñar una labor relevante en el panorama internacional. La comparativa internacional pone de manifiesto que solo aquellas instituciones que tienen capacidad para fondearse en los mercados son las que desempeñan un rol catalítico. Si se quiere que la cooperación financiera española desempeñe un papel semejante al de los grandes actores del panorama internacional, necesita dotarse de esta herramienta.
- d. **Instrumentos financieros: La posibilidad de emitir garantías desempeña un elemento crítico para aumentar la actividad de cooperación financiera y como catalizador de operaciones de mayor impacto.** La apuesta decidida de la cooperación financiera de la UE por las garantías es reflejo del papel crítico que desempeñan las garantías como elemento catalizador de operaciones con gran impacto en desarrollo. No obstante, se trata de un instrumento complejo que requiere un importante conocimiento financiero y de una gestión profesional del riesgo que lleva aparejado.
- e. **No se limita por ley el tipo de instrumentos financieros que se pueden emplear.** La normativa y las directrices que definen el ámbito de actuación de las agencias de cooperación reembolsables reconocen un marco general no limitativo de instrumentos que pueden utilizarse. Si bien en ocasiones se enumeran distintos instrumentos, ofrecen una relación cerrada de instrumentos.

---

<sup>29</sup> [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/DFI/OHCHR\\_Benchmarking\\_Study\\_HRDD.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/DFI/OHCHR_Benchmarking_Study_HRDD.pdf)

- f. **La figura jurídica predominante es la de sociedad mercantil estatal, con o sin licencia bancaria, y aplicación del derecho privado en la gestión.** La condición del FONPRODE de fondo carente de personalidad jurídica es una anomalía que no encuentra equivalente en las principales agencias de cooperación financiera reembolsable a nivel internacional, y constituye una importante limitación para el desempeño de su actividad. La evidencia internacional muestra un predominio de la sociedad mercantil estatal. A modo de ejemplos, KfW DB es una institución bancaria de derecho público que cuenta con licencia bancaria y su filial, DEG, tiene la forma de sociedad anónima. Por su parte, AFD es una entidad financiera pública industrial y comercial (EPIC) y sociedad de financiación pública y su filial, Proparco, es una sociedad anónima que igualmente cuenta con licencia bancaria.
- g. **Capacidad de generación de proyectos. Sin una adecuada capacidad para originar proyectos, aumentar la gama de instrumentos financieros no servirá para crear una cooperación fuerte y coherente con los objetivos establecidos.** Si bien los instrumentos financieros (préstamos, garantías, capital, etc.) se configuran como elementos necesarios para dotar a la cooperación financiera de los medios adecuados para llevar a cabo la financiación de proyectos, la capacidad de originar proyectos es la pieza indispensable para desarrollar una actividad que dé respuesta a los objetivos que definan la cooperación española.
- h. **Especialización en las actuaciones de desarrollo con el sector privado.** Todos los países que cuentan con representación en EDFI cuentan con una institución especializada en el sector privado en la cooperación financiera para el desarrollo<sup>30</sup>. Algunas de estas instituciones suelen tener objetivos de rentabilidad en el medio y largo plazo<sup>31</sup> como mecanismo para asegurar una cierta sostenibilidad financiera. De acuerdo con el informe de la OCDE *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC* las acciones destinadas a la movilización del sector privado requieren tiempo, capacidad e incentivos para la adopción y evolución efectiva de las estrategias y herramientas adecuadas. Si bien estas actuaciones pueden realizarse dentro de la misma institución que lleva a cabo la actividad con el sector público, la práctica habitual a nivel internacional pone de manifiesto que, debido a la necesidad de establecer estrategias diferenciadas y contar con personal especializado, resulta conveniente la separación de ambos tipos de actividades. La coordinación y combinación lleva a que las instituciones pertenezcan a un mismo grupo o incluso exista una dependencia accionarial entre ellas.

---

<sup>30</sup> Italia está llevando a cabo un proceso de reestructuración de los diferentes instrumentos que afecta a CDP y a SIMEST.

<sup>31</sup> FinDev tiene objetivos de rentabilidad para el 2026 y BII, en su estrategia de inversión 2022-2026 tiene un objetivo de rentabilidad acumulada del total de su cartera del 2%.

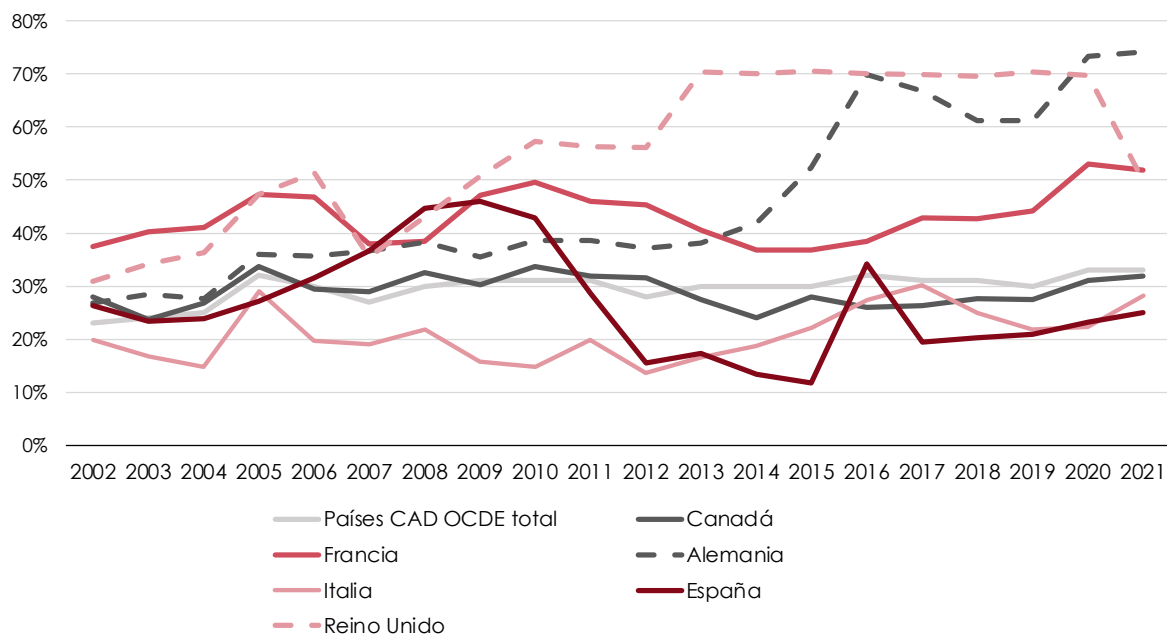
**Por el contrario, y también en el ámbito internacional, algunas instituciones multilaterales de desarrollo sí integran dentro de la misma institución la cooperación con el sector público y con el sector privado.** Los bancos multilaterales de desarrollo regionales, como el Banco Africano de Desarrollo o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), integran bajo la misma institución ambos tipos de actividad. Sin embargo, el Grupo Banco Mundial sí que cuenta con una entidad especializada en el sector privado.

# 3.

## COMPARATIVA INTERNACIONAL

**Los países que se han analizado para llevar a cabo una comparativa internacional son Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Canadá.** Alemania, Francia y Reino Unido fueron escogidos por contar con unos sistemas de cooperación al desarrollo con una larga trayectoria y porque son los países europeos del CAD de la OCDE con una mayor contribución en términos absolutos de ayuda oficial al desarrollo. Además, Francia y Alemania cuentan con unas instituciones de larga trayectoria y alta relevancia en la ejecución de fondos, mientras que el Reino Unido destaca por su cooperación financiera con el sector privado. Italia muestra sus similitudes con el sistema de cooperación al desarrollo español y ha llevado a cabo una reforma reciente para adaptarse al contexto actual. Canadá se escogió porque cuenta con una IFD joven, bajo un sistema de cooperación financiera aún en construcción, y por la particularidad de que dicha institución se encuadra en la agencia que promueve la internacionalización de sus empresas nacionales.

**Los países objeto de esta comparativa internacional, por lo general, han sido donantes que han contribuido con un mayor porcentaje de la renta nacional bruta de sus respectivos países a la ayuda oficial al desarrollo en comparación con España.** Así ha sido en Alemania, Francia y Reino Unido, que, con excepción de los años 2008-2010, se han situado por encima de la media de los países del CAD de la OCDE en los últimos veinte años. Canadá, Italia y España, por su parte, presentan una tendencia por debajo de la media de los países del CAD de la OCDE en términos de contribución de ayuda oficial al desarrollo como porcentaje de su renta nacional bruta en los últimos veinte años.

**GRÁFICO 14. AOD ESPAÑA Y PAÍSES DE LA COMPARATIVA 2002-2021**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD de la OCDE.

**El objetivo de este análisis es identificar buenas prácticas en la gestión e instrumentos de la ayuda financiera al desarrollo que puedan ser de interés para el caso español.** Se han analizado aspectos estratégicos, institucionales, normativos y de gestión en los sistemas de cooperación financiera de los países seleccionados. En este capítulo se incluyen las principales conclusiones.

### 3.1. Marco estratégico

#### 3.1.1. Mecanismos de planificación estratégica

**En la mayoría de los países, la dirección política de la cooperación financiera corresponde a los ministerios de Asuntos Exteriores.** Alemania es el único país analizado que cuenta con un ministerio dedicado exclusivamente a la cooperación al desarrollo. El Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán) coopera con los demás ministerios y agentes involucrados en la cooperación internacional al desarrollo y establece directrices de cooperación técnica y financiera, incluyendo objetivos específicos para cada modalidad. En el resto de los países, la agenda de cooperación se encuentra incluida en la de acción exterior: en Francia, a través del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores (MEAE); en Reino Unido, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo (FCDO); en Italia, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (MAECI); y en Canadá, a través de Global Affairs Canada (GAC), que engloba bajo su mandato al Ministerio de Desarrollo Internacional.

**Todas las instituciones alinean su estrategia y políticas de inversión con la política de cooperación al desarrollo de su país correspondiente.** Sin embargo, la participación de los ministerios competentes en cooperación al desarrollo en la aprobación de operaciones es variable por institución. Igualmente, la representación de ministerios en los consejos o comités respectivos de las instituciones es variable.

**En el caso alemán, según las directrices del BMZ, las relaciones legales entre el Gobierno alemán y sus agencias implementadoras se gobiernan por regulaciones estatutarias y otros acuerdos.** Desde 1966, la actividad de cooperación al desarrollo bilateral de KfW viene establecida en un acuerdo general entre la República Federal de Alemania y KfW. El BMZ proporciona un marco estratégico y el KfW DB lleva a cabo su labor y propone proyectos y programas al BMZ. El BMZ supervisa los modelos de contrato que KfW DB firma con su cliente y tiene que aprobar la financiación que lleva a cabo KfW DB. En el caso de DEG, la conexión directa con los ministerios federales es a través de su consejo de supervisión. Los ministerios pueden influir en la actividad del DEG a través de KfW o del consejo de supervisión del DEG.

**En el caso de Francia, el Estado ejerce la dirección política y prospectiva del Grupo AFD, sobre la base de un contrato marco que determina las relaciones entre ambos<sup>32</sup>.** El Estado y la AFD firman un contrato de objetivos y medios, que es preparado y coordinado por el consejo de orientación estratégica y que vincula a la agencia con el Estado y controla la ejecución. AFD cuenta en su consejo de administración con miembros nombrados por el MINEFI, el MEAE y en menor medida por otros ministerios. Proparco, por su parte, tiene representación del MEAE y el MINEFI en su comité asesor de inversiones.

**En el caso de Italia, CDP firma convenios para regular sus relaciones con las otras instituciones que participan en la cooperación al desarrollo, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (MAECI), la Agencia Italiana de Cooperación Internacional (AICS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).** CDP puede destinar recursos propios a operaciones de cooperación al desarrollo siempre que sean coherentes con las prioridades de la política exterior nacional y dentro del límite anual de mil millones de euros establecido por el MEF<sup>33</sup> y previo dictamen favorable del comité conjunto de cooperación al desarrollo. Dicho comité también aprueba las operaciones de cooperación bilateral y multilateral con un valor superior a dos millones de euros, es informado de iniciativas por debajo de esa cantidad y de las iniciativas financiadas por su fondo rotatorio a través de préstamos concesionales.

---

<sup>32</sup> El último acuerdo marco entre el Estado francés y la AFD comprende el período 2020-2022.

<sup>33</sup> Este límite se estableció en el Convenio de Límites de Recursos Propios firmado entre el MEF y la CDP, en diciembre de 2016.

**Casi todos los países analizados cuentan con instituciones distintas para gestionar la cooperación financiera con el sector público y con el sector privado. Además, en todos los países analizados existen instituciones financieras de desarrollo que llevan a cabo operaciones con el sector privado.** En Alemania, las instituciones de cooperación financiera son el banco de desarrollo alemán KfW Entwicklungsbank (KfW DB), para el sector público, y su filial Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), para el sector privado. En el caso de Francia, las entidades de cooperación financiera están integradas bajo el grupo AFD, la matriz del grupo articula la cooperación financiera con el sector público<sup>34</sup> de manera autónoma y complementaria a su filial Proparco, dedicada exclusivamente al sector privado<sup>35</sup>. Esto es distinto en Italia y Reino Unido. En Italia, CDP gestiona la cooperación financiera a través de su línea de negocio CDP Cooperación Internacional y Financiación del Desarrollo, que integra tanto la actividad con el sector público como con el sector privado<sup>36</sup>. Reino Unido cuenta con la institución financiera de desarrollo más antigua, recientemente transformada en British International Investment (BII)<sup>37</sup> con el fin de destacar el rol del Reino Unido en la financiación internacional, bajo altos estándares y con un mayor foco en la lucha contra el cambio climático. En Canadá, FinDev trabaja con el sector privado y GAC principalmente con el sector público<sup>38</sup>.

**Algunas de las IFD que apoyan al sector privado en países en vías de desarrollo, contemplan en su estrategia objetivos explícitos de rentabilidad financiera.** BII, en su estrategia de inversión 2022-2026, establece objetivos de rentabilidad acumulada del 2% del total de su cartera, medidos sobre un período móvil de los últimos siete años. FinDev tiene objetivos de rentabilidad para el 2026, pero no da sus detalles. El resto de las instituciones no establecen objetivos específicos de rentabilidad, aunque, en mayor o menor medida, ponen de manifiesto la necesidad de ser rentables. Así, por ejemplo, DEG estableció como objetivo para 2021 "intentar volver a beneficios".

### 3.1.2 Coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos

<sup>34</sup> Aunque puede realizar operaciones con el sector privado, Proparco es la institución financiera que se encarga casi en exclusiva de la financiación del sector privado.

<sup>35</sup> Tras la aprobación del proyecto de ley relativo al desarrollo solidario y a la lucha contra la desigualdad en el mundo, por el Parlamento el 4 de agosto de 2021, la agencia interministerial de cooperación técnica internacional Expertise France se incorporó también al grupo AFD el 1 de enero de 2022.

<sup>36</sup> La división de CDP de Financiación del Desarrollo comparte la membresía de EDFI con SIMEST, entidad del grupo dedicada a promover la internacionalización de las empresas italianas.

<sup>37</sup> Hasta abril de 2022, BII era el Grupo CDC (Commonwealth Development Cooperation).

<sup>38</sup> Cuenta con programas de innovación financiera relativamente recientes y actualmente no reportan de manera significativa.

### 3.1.2. Coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos

**Los ministerios económicos desempeñan un papel relevante en la gobernanza de la cooperación financiera.** En Francia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MINEFI, por sus siglas en francés) gestiona de manera conjunta con el MEAE la política de cooperación al desarrollo. En Italia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es corresponsable, con el MAECI, de las relaciones con bancos y fondos multilaterales de desarrollo y de las operaciones de alivio de deuda. También colabora con dicho ministerio en el presupuesto de ayuda oficial al desarrollo, es el accionista principal de la institución financiera de desarrollo Cassa Depositi e Prestiti (CDP) y supervisa el Fondo Rotatorio de Cooperación al Desarrollo (FCRS, por sus siglas en italiano). En Canadá, el Ministerio de Finanzas gestiona las contribuciones y relaciones de Canadá con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo. Por su parte, el Ministerio de Comercio Exterior tiene bajo su mandato a Export Development Canada (EDC), cuya filial, FinDev Canada, es la institución financiera de desarrollo. Además, el ministro de Comercio Exterior trabaja con los ministros de Finanzas y de Desarrollo Internacional en temas de financiación del desarrollo.

**En Francia y en Italia existen comités interministeriales que coordinan la agenda de cooperación al desarrollo.** En Francia es el Comité Interministerial para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CICID) y en Italia es el Comité Interministerial de Cooperación al Desarrollo quien se encarga de la coordinación de actividades de cooperación al desarrollo. Además, Italia cuenta con un Comité Conjunto de Cooperación al Desarrollo, presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, en el que participan miembros del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (AICS, por sus siglas en italiano) y que decide sobre asuntos operativos.

**Los consejos estratégicos y consultivos en materia de cooperación al desarrollo integran actores estatales y no estatales en la definición de políticas y orientaciones en cooperación al desarrollo.** En Francia, estos son el Consejo Presidencial para el Desarrollo, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Solidaridad Internacional, y el Consejo de Orientación Estratégica. En Italia, el Consejo Nacional de Cooperación al Desarrollo es un órgano consultivo que reúne a 50 miembros de distintos sectores. En Alemania, el Consejo Alemán de Desarrollo Sostenible (RNE) es un órgano independiente que asesora al gobierno federal en temas de políticas de sostenibilidad.

**Ninguna de las IFD tiene un interés nacional ligado a sus operaciones, aunque sí pueden pertenecer a grupos que incorporan otras líneas de negocio de apoyo a sus empresas nacionales.** La financiación ofrecida por las IFD no está condicionada a un interés por parte de las empresas nacionales del país correspondiente. Sin embargo, estas pueden obtener financiación para llevar a cabo proyectos de desarrollo en las



mismas condiciones que empresas de otras nacionalidades. Además, en los casos de Alemania, Italia y Canadá, las instituciones financieras pertenecen a un grupo que incorpora otras líneas de negocio de apoyo a sus empresas nacionales, para promover la internacionalización o la innovación, por ejemplo.

## 3.2. Las instituciones de cooperación financiera

**La naturaleza jurídica del FONPRODE impide una comparativa bajo criterios homogéneos con el resto de las instituciones que operan con fines similares.** Las entidades de la comparativa tienen personalidad jurídica, no dependen enteramente del presupuesto estatal para financiar sus operaciones, cuentan con equipos especializados para la gestión de sus operaciones y tienen una trayectoria más larga que España, fruto de una historia y circunstancias diferentes.

### 3.2.1. Marco normativo

**La figura jurídica de las instituciones financieras de desarrollo responde a distintas modalidades, pero todas ellas son de propiedad mayoritariamente pública.** En Alemania, KfW DB es una institución bancaria de derecho público y su filial, DEG, tiene la forma de sociedad anónima. En Francia, AFD es una entidad financiera pública industrial y comercial (EPIC) y sociedad de financiación pública. Su filial, Proparco, es una sociedad anónima que cuenta con licencia bancaria. En Italia, CDP es una sociedad anónima que ejerce como banco de inversión. En Reino Unido, BII también tiene la forma de sociedad anónima. FinDev Canada es una corporación de la Corona o empresa estatal, pero también el propio ministerio (GAC) puede llevar a cabo cooperación financiera. Como se muestra en el cuadro 17, el principal accionista puede ser el Estado (en Alemania y Francia), el ministerio competente en cooperación al desarrollo (Reino Unido) o el ministerio competente en temas económicos o comerciales (Italia y Canadá). En aquellas instituciones en las que el ministerio competente o la agencia de cooperación no es accionista único, comparte accionariado con instituciones financieras, fundaciones o inversores privados.

**CUADRO 17. CARACTERIZACIÓN DE ENTIDADES DE COOPERACIÓN FINANCIERA EN LOS PAÍSES OBJETO DE COMPARATIVA INTERNACIONAL**

País	Entidad	Figura jurídica	Accionariado	Destinatario de financiación (púb./priv.)
Alemania	KfW DB	Institución bancaria de derecho público	Gobierno Federal (80%) Estados federados alemanes (20%)	Público
	DEG	Sociedad anónima (GmbH)	KfW (100%)	Privado
Francia	AFD	Entidad financiera pública industrial y comercial (EPIC) y Sociedad de Financiación pública (con licencia bancaria – REGAFI)	Estado francés (100%)	Ambos
	Proparco	Sociedad anónima (con licencia bancaria – REGAFI)	AFD (78,19%), bancos franceses (9,81%), inversores privados (1,37%), instituciones financieras internacionales (10,03%), fundaciones éticas y fondos (0,6%)	Privado
Italia	CDP Cooperación Internacional	Sociedad anónima (banco de inversión)	MEF (82,77%), fundaciones bancarias (15,93%), Tesorería (1,3%)	Ambos
Reino Unido	BII	Sociedad anónima	FCDO (100%)	Privado
Canadá	GAC	Ministerio	Gobierno canadiense	Ambos
	FinDev Canada	Corporación de la Corona (empresa estatal)	EDC (100%)	Privado

Fuente: Elaboración propia.

**Todas las instituciones cuentan con distintas fuentes de financiación y no dependen exclusivamente del presupuesto estatal.** Si bien es cierto que todas cuentan con un capital social inicial que proviene del presupuesto estatal, existen instituciones como el Banco de Desarrollo KfW, AFD y CDP que tienen la posibilidad de obtener financiación en el mercado mediante la emisión de bonos. En el caso de BII, el 100% de sus fondos provienen del gobierno, a través del accionariado y aprobación del presupuesto anual. Los beneficios derivados de sus inversiones se reinvierten en otras operaciones. También es común la aportación de fondos de los ministerios para subvencionar la parte concesional de los préstamos y la gestión de fondos delegados por parte de las instituciones.

**Además, en Alemania, Francia e Italia existen fondos con objetivos de cooperación al desarrollo y financiados con el presupuesto del Estado que están gestionados en parte o totalmente por la institución de cooperación financiera correspondiente.** En Alemania, DEG es responsable de uno de los tres programas del Fondo de Inversión en Desarrollo del BMZ, que tiene el propósito de facilitar inversiones en África. En Italia, CDP gestiona el Fondo Rotatorio de Cooperación al Desarrollo, que es el principal instrumento financiero utilizado por el MAECI, bajo la supervisión del MEF, para fines de cooperación al desarrollo. Dicho fondo se emplea principalmente para préstamos concesionales a largo plazo dirigidos casi exclusivamente a contrapartes soberanas y destinados a apoyar iniciativas en sectores estratégicos para los países en desarrollo. En Francia, el Fondo Francés para el Medioambiente Mundial, se configura como un fondo público interministerial gestionado por la AFD y el FISEA+, un fondo con forma de sociedad anónima, creado por el Grupo AFD en 2021<sup>39</sup>, bajo la iniciativa de Choose Africa Resilience y gestionado por Proparco.

**CUADRO 18. DATOS NUMÉRICOS DE ENTIDADES DE COOPERACIÓN FINANCIERA EN LOS PAÍSES OBJETO DE COMPARATIVA INTERNACIONAL**

País	Institución	Fuentes de financiación de operaciones a finales de 2020 <sup>40</sup>	Cartera a finales de 2020 (M €) <sup>41</sup>	Inversiones comprometidas 2020 (vol. M€ y n.º de inversiones) <sup>42</sup>
Alemania	KfW DB	Fondos obtenidos en el mercado (61%), presupuesto estatal (35%), fondos delegados (4%). Posibilidad de emitir bonos	No se encuentran datos comparables	10,983 404
	DEG	Capital (36%), Otras fuentes (64%)	8,487	1,453 81

<sup>39</sup> En 2009 se creó FISEA por el Grupo AFD con el objetivo de promocionar el crecimiento económico y la creación de pymes en el continente africano. Todos sus recursos se habían agotado en 2019. De ahí, la creación de FISEA+.

<sup>40</sup> Los datos de las IFD europeas se han obtenido de *EDFI Comparative Analysis 2020*. En el caso de FinDev Canada, se han obtenido los datos de las fuentes entrevistadas. En el caso de AFD, solo se han obtenido datos del grupo en su informe anual y en el caso de KfW DB se han obtenido los datos de su informe anual.

<sup>41</sup> Los datos de las IFD europeas se han obtenido de *EDFI Comparative Analysis 2020*. En el caso de FinDev Canada, el dato se ha obtenido en su informe anual del 2020.

<sup>42</sup> Los datos de las IFD europeas se han obtenido de *EDFI Comparative Analysis 2020*. En el caso de FinDev Canada, el dato se ha obtenido en su informe anual del 2020. Para Afd y KfW DB, se ha recurrido a sus informes anuales.

País	Institución	Fuentes de financiación de operaciones a finales de 2020 <sup>40</sup>	Cartera a finales de 2020 (M €) <sup>41</sup>	Inversiones comprometidas 2020 (vol. M€ y n.º de inversiones) <sup>42</sup>
Francia	AFD	Grupo AFD: Fondos obtenidos en el mercado (87%), presupuesto estatal (6%), fondos delegados (5%), préstamos del Estado (2%). AFD tiene la posibilidad de emitir bonos	No se encuentran datos comparables	8,851  No se encuentran datos del n.º de inversiones
	Proparco	Capital (18%), otras fuentes, que incluyen AFD, FISEA y otras IFD (82%)	7,026	1,295  67
Reino Unido	BII	Capital (100%)	7,916	1,366  53
Italia	CDP Cooperación Internacional	Fondos propios, fondos del presupuesto estatal (Fondo Rotatorio de Cooperación al Desarrollo), fondos delegados. No se encuentran datos de las fuentes de operaciones aprobadas en 2020	113	113  4
Canadá	FinDev Canada	EDC y presupuesto estatal para asistencia técnica y aportaciones concesionales. No se encuentran datos de las fuentes de operaciones aprobadas en 2020	201 (USD)	107 (USD)  7

Fuente: Elaboración propia.

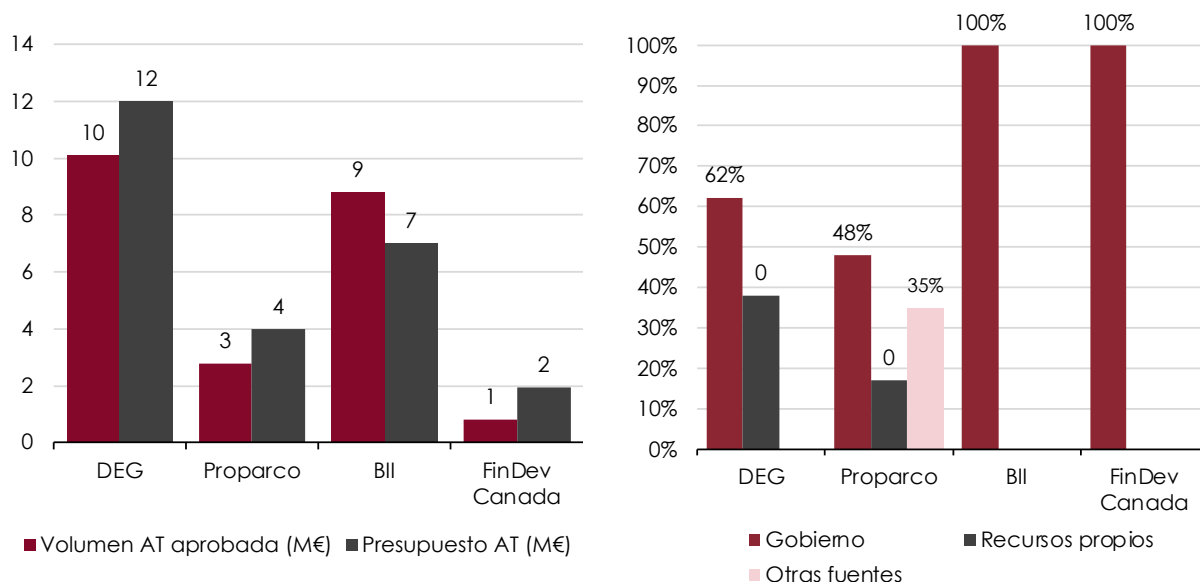
**La mayoría de las instituciones financieras de desarrollo dispone de presupuesto para asistencia técnica, en muchos casos procedente de los ministerios competentes.** En 2020<sup>43</sup>, BII fue la institución que aprobó el mayor número de proyectos de asistencia técnica (110), seguido por DEG (100), Proparco (19) y FinDev Canada (10<sup>44</sup>). BII aprobó un mayor volumen de asistencia técnica de lo que había presupuestado ese año. DEG y Proparco destacan por financiar operaciones de asistencia técnica con sus propios recursos, además de los del Gobierno<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Para las IFD europeas, se ha empleado la información del estudio de *EDFI Comparative Analysis 2020*. FinDev Canada reporta con los datos actuales en su página web (y no hasta 2020) y en USD. Se ha aplicado el tipo de cambio a 31 de diciembre de 2020. Los datos del presupuesto de AT de FinDev Canadá son reportados en CAD.

<sup>44</sup> No se han encontrado datos para CDP.

<sup>45</sup> El estudio de EDFI hace referencia a "fuentes del Gobierno" como fuente de financiación de asistencia técnica. Se ha empleado la misma terminología.

**GRÁFICO 15. PRESUPUESTADO Y APROBADO DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS IFD (CARTERA 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los informes anuales y el estudio de EDFI.

**La mayoría de las instituciones financieras no tienen límites impuestos por ley sobre el tipo de instrumentos financieros que pueden emplear.** KfW DB opera con subvenciones y préstamos, entre los que distingue préstamos blandos, concedidos con fondos del presupuesto federal a países con mayor índice de pobreza; préstamos de desarrollo, estructurados con una combinación de fondos federales y de fondos levantados en el mercado de capitales, con términos favorables de mercado; y préstamos promocionales, que son financiados por KfW en el mercado de capital, cuentan con la garantía del gobierno federal y se dirigen a países en vías de desarrollo. También gestiona fondos delegados de la UE y otros países o fundaciones. DEG opera a través de inversión en capital, financiación intermedia (*mezzanine*), préstamos a largo plazo y garantías. En Francia, el reglamento del Código Monetario y Financiero establece que las ayudas de AFD pueden concederse en forma de préstamos, anticipos, adquisición de participaciones, garantías, donaciones o cualquier otra forma de ayuda financiera. Proparco puede operar con préstamos, inversiones en capital y cuasi capital y garantías. La política de inversión del BII establece que puede emplear cualquier instrumento financiero para sus operaciones<sup>46</sup>; aunque enumera una serie de instrumentos, deja claro que la lista no es limitativa. FinDev Canada y CDP Cooperación Internacional y Financiación del Desarrollo pueden operar con préstamos, inversiones en capital directas o indirectas, a través de fondos, con posibilidad de cofinanciación y garantías. CDP Cooperación Internacional y Financiación del Desarrollo puede otorgar subvenciones y sus instrumentos y restricciones dependen de si el apoyo que se presta es al sector público o al privado.

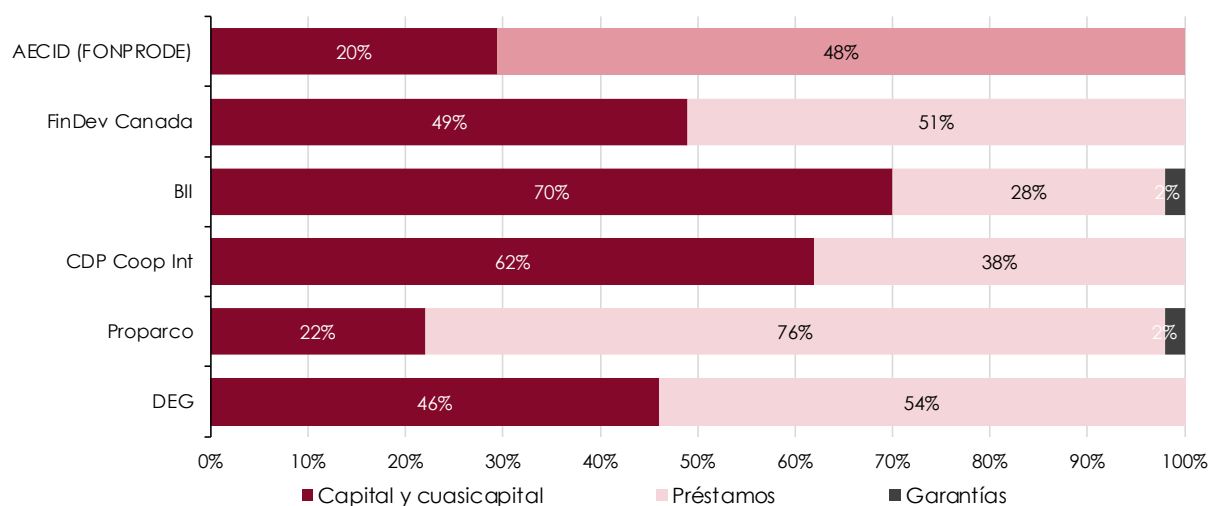
<sup>46</sup> De 2004 a 2012 su mandato se limitó a inversión indirecta, a través de fondos.



**A pesar de que la mayoría de IFD tiene la posibilidad de emplear garantías como instrumento financiero, muchas las emplean poco o no las emplean.** Del análisis agregado de 2020<sup>47</sup>, la cartera de las EDFI está formada por un 2% de garantías. Hay instituciones como FinDev Canada que, a pesar de tener la posibilidad de operar con garantías, no lo hacen aún por no contar con la madurez necesaria.

**La mayoría de las instituciones financieras de desarrollo emplean más instrumentos de deuda que de capital.** Existen excepciones, como BII, que realiza mayoritariamente operaciones a través de capital o cuasi capital por un motivo de demanda en el mercado y por su especialización y mayor tolerancia de riesgo.

**GRÁFICO 16. DISTRIBUCIÓN DE INSTRUMENTOS DE LAS IFD (% CARTERA 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los informes anuales y el estudio EDFI.

**La mayoría de las instituciones analizadas permiten la financiación en moneda local.** Tanto las instituciones de apoyo al sector público como de apoyo al sector privado cuentan con la posibilidad de financiar proyectos en moneda local, para lo cual llevan a cabo una gestión activa del riesgo de tipo de cambio. BII se configura como la IFD con mayor volumen de cartera en moneda local (en 2020, 1,082 millones de euros y 66 inversiones).

<sup>47</sup> EDFI Comparative Analysis 2020.

### 3.2.2. Marco procedimental y recursos humanos

La mayoría de las instituciones cuentan en sus órganos de decisión, consultivos o de asesoramiento con expertos en finanzas, inversión o cooperación al desarrollo. El comité de inversiones de BII es el encargado de aprobar las operaciones a financiar y está compuesto por personal senior del BII además de expertos externos que tienen conocimiento y experiencia en los sectores y regiones prioritarias del BII. Por su parte, el consejo de administración de la AFD cuenta con expertos en cuestiones económicas y financieras, cuestiones ecológicas y de desarrollo sostenible y cuestiones migratorias, entre otros miembros. El comité asesor de inversiones de Proparco cuenta con miembros de la AFD por su conocimiento sectorial o geográfico y miembros externos por su conocimiento inversor y financiero en los países en los que opera. En el caso de FinDev, el consejo consultivo, que asesora y guía estratégicamente su actividad, tiene miembros asignados en consulta con el Ministro de Comercio Exterior y el Ministro de Desarrollo Internacional, según sus conocimientos y experiencia en cooperación internacional para el desarrollo o con el sector privado.

La tabla que sigue a continuación detalla la representación ministerial que tiene cada institución en sus consejos o comités respectivos.

**CUADRO 19. REPRESENTACIÓN MINISTERIAL EN LOS CONSEJOS O COMITÉS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS**

País	Institución	Fuentes de financiación de operaciones a finales de 2020 <sup>40</sup>	Cartera a finales de 2020 (M €) <sup>41</sup>
Alemania	KfW	Consejo de supervisión de directores	Ministro de Finanzas, Ministro de Economía y Energía, Ministro de Asuntos Exteriores, Ministro de Agricultura, Ministro de Transporte e Infraestructura Digital, Ministro de Cooperación Económica y Desarrollo, Ministro de Medioambiente, Conservación de Naturaleza y Seguridad Nuclear
	DEG	Consejo de supervisión	Cuatro miembros que representen al Ministerio de Finanzas, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Cooperación y Ministerio de Asuntos Económicos y Energéticos
Francia	AFD	Consejo de administración	17 miembros nombrados por el MINEFI y MEAE
	Proparco	Comité asesor de inversiones	Miembros representantes del MEAE y MINEFI
Reino Unido	BII	Ninguno. Tres de los nueve miembros del consejo de administración los puede asignar el Gobierno, pero son independientes	
Italia	No se dispone de información		
Canadá	FinDev Canada	Ninguno. Su consejo de administración tiene miembros de EDC y directores independientes.	

Fuente: Elaboración propia.

**En el Reino Unido, los ministerios no están involucrados en la aprobación de las operaciones de BII.** BII presenta un modelo de gobernanza basado en la independencia respecto al gobierno (*arm's length*). Esto quiere decir que sus operaciones y decisiones de inversión son independientes del gobierno, aunque el FCDO determine la política de inversión de BII, incluyendo su código de inversión responsable, designe al presidente del comité de dirección y ciertos directores, y reciba informes regularmente por parte BII. El gobierno y BII establecen estrategias cada cinco años. Estas estrategias y su política de inversión autorizan a BII a invertir los fondos proporcionados por el Gobierno.

**En Canadá, los ministerios solo aprueban operaciones financiadas por el presupuesto estatal.** FinDev Canada también tiene un modelo de gobernanza basado en la independencia respecto al gobierno (*arm's length*), como BII en Reino Unido. Sin embargo, existe la excepción de aquellas operaciones que se financian a través del presupuesto del gobierno que gestiona FinDev, en las que sí que participa en su aprobación el ministerio correspondiente. Para las actividades que realiza a través del fondo de asistencia técnica que gestiona con fondos del GAC, FinDev reporta a GAC dos veces al año.

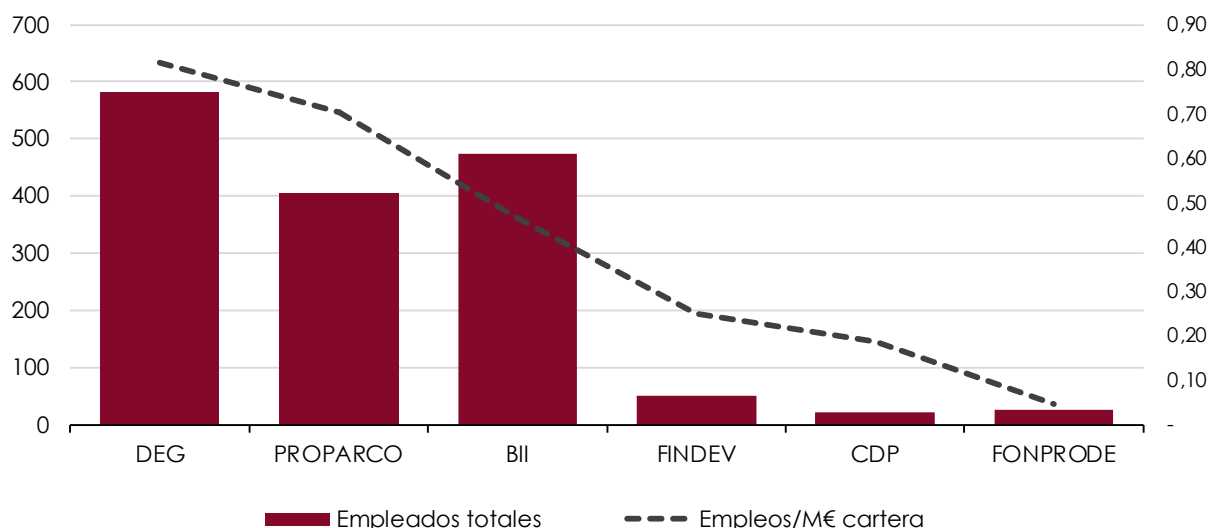
**Las instituciones financieras con mayor trayectoria cuentan con un número más elevado de empleados que aquellas de creación más reciente, y se ha producido un aumento notable de recursos en la última década.** AFD tiene 2.650 empleados en 85 oficinas en el mundo, incluyendo oficinas regionales y locales. Proparco a finales del 2020 tenía en torno a 404 empleados, de los cuales, 78 trabajaban en el terreno. KfW DB tiene un total de 1.328 empleados en su sede en Alemania, de los cuales alrededor de 500 se dedican a servicios centrales de recursos humanos, cumplimiento normativo y de comunicación. Por otra parte, tiene 329 empleados en 72 de sus oficinas de países socios. DEG a finales de 2020 tenía un total de 565 empleados en su sede en Alemania, y 16 empleados en sus oficinas de países socios. BII al terminar 2020 tenía 415 empleados en sede, y 60 empleados en oficinas regionales. FinDev tiene un total de 50 empleados, con intención de contratar al menos 12 empleados más a finales del 2022<sup>48</sup>. Por último, CDP a finales del 2020 tenía 21 empleados que trabajaban en la línea de negocio de financiación del desarrollo. La diferencia de números entre FinDev y CDP con el resto de las instituciones se debe a que son instituciones mucho más jóvenes.

---

<sup>48</sup> Extraído de entrevista con FinDev.



GRÁFICO 17. EMPLEOS Y CARTERA



Fuente: Elaboración propia.

**FinDev Canada y CDP son las únicas instituciones que todavía no cuentan con presencia sobre el terreno.** Este es el caso de BII, que tiene 6 oficinas regionales (en India tienen dos, además de en Sudáfrica, Kenia, Pakistán y Bangladesh) y pronto abrirán una séptima en Singapur, en línea con su nueva estrategia de proveer financiación climática en el sur de Asia. Proparco tiene 13 oficinas regionales distribuidas en el mundo y 11 sucursales. DEG, por su parte está representado en 20 oficinas en África, Asia, Latinoamérica y Europa del Este y comparte 80 oficinas internacionales del Grupo KfW. KfW DB tiene 72 oficinas en países socios.

Cabe destacar igualmente que FMO, institución financiera de Países Bajos, que tradicionalmente ha apostado por la gestión de su actividad sin presencia en el terreno, contempla en su plan estratégico la apertura de oficinas en Nairobi y Singapur.

### Los modelos de gestión de las IFD dependen menos de la presencia sobre el terreno.

En el caso de BII, aunque el propósito inicial de las oficinas regionales no era el de generar proyectos, un análisis interno realizado en BII reveló que un tercio de las inversiones se definían en los países de destino<sup>49</sup>. La identificación de proyectos también puede surgir de un patrocinador, una tercera parte o por parte del equipo del BII de la oficina central. En el caso de KfW DB, las oficinas locales son consultadas durante el proceso de negociación de proyectos o programas del gobierno federal

<sup>49</sup> Extraído de entrevista con BII.

con sus países socios. Sin embargo, los proyectos no solo se definen en los países de destino, sino que también hay gestores de proyecto desde la sede que viajan al destino para la identificación de proyectos. Para el DEG<sup>51</sup> es importante el rol de las oficinas locales en términos de establecer redes con las empresas con las que trabaja y también para cuestiones de gestión de cartera. Aunque algunos de los proyectos se definen en la sede, muchos son identificados en los países de destino. CDP no tiene presencia local en países en vías de desarrollo. FinDev tampoco tienen oficinas regionales por ahora y su estrategia de identificar proyectos, a falta de tener presencia en los países de operación, es a través de otras IFD que sí tienen esa presencia<sup>52</sup>.

### 3.2.3 Transparencia y evaluación

**Los países analizados son miembros de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI), mayoritariamente a través de los ministerios con competencia en cooperación internacional al desarrollo.** Este es el caso de Alemania (a través del BMZ), Canadá (a través de GAC) y Reino Unido (a través de FCDO). En el caso francés e italiano, son miembros de IATI, la AFD y la agencia de cooperación técnica italiana (AICS), respectivamente. BII, aunque no es miembro, publica datos IATI en su página web<sup>53</sup>.

**Además de emplear el estándar de la IATI, los gobiernos e instituciones de los países analizados publican datos en otras plataformas.** Alemania reporta sobre financiación privada movilizada por el BMZ, BMF y KfW a través del Credit Reporting System (CRS) de la OCDE. El gobierno italiano publica regularmente datos de ayuda al desarrollo en la plataforma Open Aid Italia, de acceso público. FCDO comparte información sobre su programación de ayuda oficial al desarrollo a través de la plataforma DevTracker.

**La mayoría de las instituciones financieras de desarrollo tiene una política de transparencia y todas publican su información institucional, informes anuales y estatutos.** La mayoría de las instituciones publican información sobre las operaciones que realizan, con distintos niveles de detalle. El tipo de información que publican las instituciones se puede encontrar en la siguiente tabla.

<sup>50</sup> Extraído de la entrevista con KfW DB.

<sup>51</sup> Extraído de entrevista con DEG.

<sup>52</sup> Extraído de entrevista con FinDev. El 80% o más de las operaciones de FinDev se originan a través de otras IFD con las que han firmado un MoU. Otra de sus estrategias para mitigar el riesgo es que necesitan la involucración de otra IFD o IFI para sus operaciones, de esta manera comparten el riesgo.

<sup>53</sup> La IATI distingue entre las instituciones que son miembros y aquellos que, sin necesidad de ser miembros, pueden registrarse y publicar sus datos.

**CUADRO 20. TRANSPARENCIA INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN FINANCIERA DE PAÍSES OBJETO DE LA COMPARATIVA**

País	Entidad	Nivel de transparencia: información pública	Iniciativas de transparencia en las que se participa
Alemania	KfW DB	Resultados obtenidos de evaluaciones Origen de fondos, cómo se emplean y resultados obtenidos Proyectos contratados desde el 2013	IATI Portal de Transparencia Base de datos de proyectos
	DEG	Información de la compañía y situación financiera Novedades corporativas Informe corporativo de gobernanza Proyectos y empresas que financia Informe de impacto anual Informe interactivo interno (para departamentos)	AOTDS IATI
Francia	Grupo AFD	Información institucional, estratégica y operativa Información de gobernanza y composición de órganos Información de su estrategia a nivel regional, nacional y sectorial Información de los proyectos del Grupo AFD (siempre que haya consentimiento del cliente) Documento de registro e informe financiero semestral Información financiera actualizada de manera trimestral	Directrices del CAD de la OCDE IATI Principios de la convención de Aarhus Base de datos <i>open data</i> Normas Internacionales de información financiera Global Reporting Initiative (GRI)
Italia	CDP SpA	Información institucional Informes anuales Estatutos Planes estratégicos	
Reino Unido	BII	Operaciones (tipo de inversiones, países, sectores, elegibilidad), <i>diligencia debida</i> , enfoque de impacto, estructura organizacional, información financiera, políticas) Gobernanza (estatutos, cuentas anuales, membresía consejo de dirección y comités y sus funciones, reuniones de consejo y comités) Inversiones (trimestralmente), datos de cartera agregados	Fondo de Reto de Investigación de Impacto IATI

País	Entidad	Nivel de transparencia: información pública	Iniciativas de transparencia en las que se participa
Canadá	FinDev Canada	Resultados de negocio, planes, servicios, productos, principales Información de operaciones relacionadas con servicios financieros: fecha, país, contrapartes, producto financiero, descripción de actividad, cantidad, domicilio de operaciones Información de todas las operaciones: volumen negocio, país, región, tipo de apoyo financiero Resumen de valoración social y medioambiental e impactos de desarrollo esperados Valoración de impactos sociales y medioambientales de todos los proyectos Categorías A y B	

Nota: Excepto para el caso de CDP, que no se ha encontrado una política de transparencia, la información que hace pública cada institución proviene de sus políticas de transparencia. Esto no quiere decir que no publiquen documentos adicionales. Para CDP se han incluido documentos encontrados en su página web.

Fuente: Elaboración propia.

**Todos los ministerios competentes en cooperación internacional al desarrollo de los países analizados cuentan con unidades de evaluación y comités o comisiones que programan la actividad de evaluación y velan por su calidad.** Solo en Francia se ha creado recientemente, en 2021, una Comisión de Evaluación de las Ayudas Públicas al Desarrollo, adscrita al Tribunal de Cuentas y formada por diputados, senadores y expertos independientes. En los demás países las unidades de evaluación están adscritas al ministerio correspondiente, incluyendo el de Economía cuando se evalúan las contribuciones del Tesoro a las instituciones multilaterales, como en Francia o Canadá. En todos ellos existen comités, comisiones o consejos asesores y en Reino Unido recurren a un servicio independiente, el Servicio Independiente de Calidad de Evaluaciones (EQUALS), para asegurar la calidad de las evaluaciones.

**CUADRO 21. UNIDADES DE EVALUACIÓN Y TIPO DE EVALUACIONES QUE REALIZAN LOS MINISTERIOS CON COMPETENCIA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES OBJETO DE COMPARATIVA**

País	Entidad	Unidades especializadas	Tipo de seguimiento y evaluaciones
Alemania	BMZ	Instituto Alemán de Evaluación de Desarrollo (Deval)	Evaluaciones seleccionadas tras proceso consulta interno, con consejo asesor y ministerio.
Francia	Gobierno	Comisión de Evaluación de las Ayudas Públicas al Desarrollo Unidad de Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores, bajo la Dirección General de Globalización, Cultura, Educación y Cooperación al Desarrollo (DGM) Unidad de Evaluación de Actividades de Desarrollo (UEAD) de la Dirección General del Tesoro Unidad de evaluación de AFD	Evaluaciones de la eficiencia, eficacia e impacto de las estrategias, proyectos y programas de ayuda oficial al desarrollo financiadas por Francia. Evaluaciones estratégicas de asistencia llevada a cabo por DGM, apoyo metodológico a otros departamentos Evaluaciones de actividades de cooperación llevadas a cabo por el MEF. Evaluaciones temáticas, estratégicas y de programas de AFD
Italia	MAECI	Unidad de Evaluación Independiente de la DGCS Consejo asesor	Evaluaciones temáticas Evaluaciones de rendimiento organizacional Evaluaciones de sector, país, programa y proyecto
Reino Unido	FCDO	Unidad de evaluación Servicio Independiente de Calidad de Evaluaciones (EQUALS)	Evaluaciones temáticas y estratégicas a nivel central y descentralizado
Canadá	GAC	Departamento de Resultados y Evaluación (PRD) División de Evaluación de Asistencia Internacional (PARA)  Comité de Medición del Rendimiento y Evaluación (PMEC)	Evaluaciones obligatorias: a) programas de subvenciones y contribuciones con financiación de 5 M USD o mayor; y b) compromisos hechos al Comité del Tesoro de Canadá Evaluaciones discrecionales: a) programas del inventario del GAC que deben de evaluarse de manera periódica; b) programas de subvenciones y contribuciones con financiación menos de 5 millones de dólares estadounidenses; y c) otras prioridades e iniciativas del ministerio Evaluaciones descentralizadas: a) evaluaciones programáticas de proyectos financiados a través del fondo de asistencia internacional, b) evaluaciones encargadas, gestionadas y empleadas por los programas y los socios de cooperación de Canadá.

Fuente: Elaboración propia.

**Las instituciones de cooperación financiera pública, como AFD y KfW DB, tienen políticas de evaluación, llevan a cabo distintos tipos de evaluaciones y reportan sobre su actividad de evaluación a sus ministerios supervisores.** AFD lleva a cabo evaluaciones *ex post* de proyectos, evaluaciones en profundidad, evaluaciones estratégicas, síntesis de evaluaciones llevadas a cabo y metaevaluaciones. En ocasiones, el departamento de evaluación lleva a cabo exámenes analíticos que pueden consistir en mapeos, análisis de las operaciones, revisiones de la cartera, entre otros tipos de análisis. Además, lleva a cabo evaluaciones conjuntas con otros donantes y contribuye activamente a esfuerzos de confluencia en las prácticas de evaluación de EIB y KfW bajo la iniciativa Mutual Reliance Initiative. KfW DB lleva a cabo inspecciones finales de los proyectos al transcurso de un año de su finalización para valorar los resultados y si el socio necesita apoyo adicional. El departamento de evaluación independiente del KfW DB (FZ-E), selecciona, de manera aleatoria, proyectos finalizados en los tres o cinco años anteriores, para determinar si se han obtenido los efectos a largo plazo intencionados. También lleva a cabo evaluaciones *ex post* de proyecto en nombre del BMU y del BMZ y produce informes bianuales con estadísticas de resultados y análisis de sectores, regiones o temáticas.

**En cuanto a la gestión de impacto, la mayoría de las IFD están suscritas a los principios operativos para una gestión de impacto y a los principios EDFI para inversión responsable y financiación de desarrollo.** Existen otros principios, marcos, estándares y métricas que son adoptadas por cada institución. El cuadro 22 ilustra los distintos principios, marcos, metodologías, estándares y métricas que adopta cada IFD<sup>54</sup> en la gestión del impacto de sus operaciones.

---

<sup>54</sup> CDP Cooperación Internacional y Financiación del Desarrollo se excluye de esta lista ya que no estaba incluida en el estudio de la OCDE de donde se han extraído los datos.

## CUADRO 22. PRINCIPIOS, MARCOS, METODOLOGÍAS, ESTÁNDARES Y MÉTRICAS PARA LA GESTIÓN DE IMPACTO

Principios y guías; marcos y metodologías; estándares, certificaciones y ratings; métricas e indicadores	Proparco	BII	DEG	FinDev Canada
Principios operativos para una gestión de impacto (OPIM)	X	X	X	X
Principios de la ONU para Inversión Responsable (PRI)		X	X	
Principios EDFI para inversión responsable y financiación de desarrollo sostenible	X	X	X	X
Principios de Ecuador			X	
Iniciativa de armonización EDFI			X	
Modelo de impacto conjunto (JIM)	X	X		X
CERISE-IDIA	X			
Guía del proyecto de gestión de impacto (IMP) para clasificar el impacto de una inversión	X			
Estándares universales para la gestión de desempeño social (USSPM), creado por el Grupo de trabajo de desempeño social (SPTF)	X	X		

Principios y guías	
Marcos y metodologías	
Estándares, certificaciones y ex ante	

Fuente: OCDE: *Towards harmonised management and measurement of impact: the experience of development finance institutions.*

**A pesar de que han surgido un número de principios a lo largo de los años, las IFD mayoritariamente han adoptado los principios operativos para una gestión de impacto (OPIM) y los principios EDFI para inversión responsable y financiación de desarrollo sostenible.** Aunque son pasos importantes para la armonización de gestión y medición de impacto, son principios de alto nivel que no siempre permiten a terceras partes discernir la profundidad y calidad de la evidencia que usan los inversores para unir su estrategia de inversión y sus objetivos de impacto<sup>55</sup>. Sin embargo, el sector critica a los OPIM porque no facilitan un marco estandarizado para el reporte por parte de las instituciones, ni para las organizaciones que llevan a cabo la verificación externa de la información, ni para evaluar la calidad de las verificaciones.

<sup>55</sup> OCDE (2021): *Towards harmonised management and measurement of impact: The experience of DFIs.*

**La mayoría de IFD incorporan el impacto de desarrollo como elemento principal en su proceso de inversión y llevando a cabo evaluaciones de impacto ex ante. Sin embargo, no existe homogeneidad en las metodologías de medición de impacto, que normalmente son diseñadas por las propias instituciones.** DEG, por su parte, evalúa la eficiencia de sus inversiones a través de su herramienta de Calificación de Eficacia de Desarrollo (DERa). Se imputa información sobre valores de base y previsiones de los efectos esperados en un tramo de cinco años, y la información se actualiza y se compara sobre la base anualmente. Proparco, por su parte, emplea la herramienta de GPR Corporate-Policy Project Rating. BII lleva a cabo la evaluación ex ante de las inversiones a través de una Tabla de Impacto de Desarrollo. Sin embargo, BII y FCDO dicen estar comprometidos a seguir los resultados a lo largo del tiempo y a usar datos de impacto post inversión para refinar dicha tabla. La evaluación ex ante de CDP se basa en una metodología cuantitativa y cualitativa llamada Sustainable Development Assessment (SDA). FinDev Canada también incorpora el impacto de desarrollo como elemento principal en su proceso de inversión, estableciendo tres objetivos de impacto de desarrollo (desarrollo de mercado, empoderamiento económico de la mujer, y adaptación y mitigación de cambio climático) y establece un ciclo de gestión de impacto de desarrollo que está incorporado en su proceso de inversión.

**Existe un creciente uso de métricas e indicadores armonizados por parte de las instituciones de financiación al desarrollo. Los más comunes son los de HIPSO y GIIN IRIS+.** Todas las IFD objeto de comparativa en este estudio están alineadas con el HIPSO, menos FinDev Canada, que próximamente lo hará, de acuerdo con su plan corporativo 2018-2022.



**CUADRO 23. MARCOS, METODOLOGÍAS, ESTÁNDARES Y MÉTRICAS PARA LA MEDICIÓN DE IMPACTO**

Marcos y metodologías; estándares, certificaciones y ratings; métricas e indicadores	Proparco	BII	DEG	FinDev Canada
GPR Corporate-Policy Project Rating <sup>56</sup>	X			
Development Effectiveness Rating System (DERa) <sup>57</sup>			X	
Tabla de Impacto de Desarrollo del grupo CDC <sup>58</sup>		X		
Cinco dimensiones de impacto del IMP <sup>59</sup>				
Taskforce on Climate related financial disclosure (TCFD) <sup>60</sup>		X	X	
Estándares de desempeño social y medioambiental sostenible de la Corporación Financiera Internacional <sup>61</sup>	X		X	X
Indicadores Armonizados para Operaciones con el Sector privado (HIPSO) <sup>62</sup>	X	X	X	
GIIN IRIS+ <sup>63</sup>	X	X		Sí

Marcos y metodologías	
Estándares, certificaciones y ratings	
Métricas e indicadores	

Fuente: OCDE: *Towards harmonised management and measurement of impact: The experience of development finance institutions.*

<sup>56</sup> Esta herramienta de medición de impacto no estaba incluida en el estudio de la OCDE y se ha añadido. Es una herramienta creada por DEG, que mide la calidad corporativa y de desarrollo de cada inversión de manera transparente durante todo el ciclo de proyecto. Identifica una serie de indicadores que clasifica en cuatro categorías que se miden mediante un sistema de puntuación.

<sup>57</sup> Se trata de una herramienta creada por DEG, guiada por los ODS, que establece la base para el reporte de impacto y puntúa la contribución al desarrollo de cada cliente, permitiéndole hacer seguimiento de cambios en el desempeño.

<sup>58</sup> Se trata de una herramienta que ha creado BII (en su momento, Grupo CDC) para estimar el potencial impacto en desarrollo de una inversión.

<sup>59</sup> IMP ha llegado a un consenso sobre cinco dimensiones a través de las cuales se puede medir el impacto.

<sup>60</sup> Este grupo de trabajo se formó para desarrollar una serie de recomendaciones para reportar sobre riesgos financieros relacionados con el medioambiente y clima.

<sup>61</sup> Se trata de ocho estándares elaborados por IFC para guiar la identificación de riesgos e impactos de una inversión.

<sup>62</sup> Se trata de un conjunto de indicadores de resultados de desarrollo que se diseñaron inicialmente para mitigar los distintos requisitos de reportar a las IFD por parte de la entidad participada. A través de estas métricas alineadas, las entidades que reciben una inversión pueden proporcionar datos basados en un grupo de indicadores comunes y único.

<sup>63</sup> Se trata de un sistema de contabilidad creado por la Red Global de Inversión de Impacto (GIIN) que ayuda a inversores traducir métricas de impacto a la práctica.

**Las IFD analizadas están comprometidas a divulgar, no solo el impacto directo de sus inversiones, sino también el indirecto.** El Joint Impact Model (JIM), lanzado por BII y Proparco, entre otras IFD, y al que está suscrito también KfW DB y FinDev Canada es un modelo de entrada y salida (*input and output*) que usa los flujos financieros de proyectos y emplea matrices de contabilidad social, además de datos de GHG y de ILO para medir el impacto indirecto producido por una inversión. Proparco usa esta herramienta para estimar el trabajo y valor añadido por país de cada proyecto, además de para sus valoraciones *ex ante* durante la fase de diligencia debida de una inversión. BII utiliza la herramienta para estimar el número de trabajos apoyados por BII dentro de su cartera de inversiones.

# 4.

## PROPUESTAS

**La cooperación financiera necesita de la existencia de un liderazgo fuerte y de una orientación estratégica previsible que, sobre la base de un crecimiento de la actividad planificado, dote al sistema de las capacidades necesarias para llevar a cabo su mandato.** La falta de un liderazgo fuerte y una planificación estratégica integradora han impedido desarrollar un sistema que responda a los objetivos a los que se ha comprometido España a nivel nacional e internacional.

**Para que el sistema sea operativo es importante disponer de una estructura organizativa que, además de aprovechar el conocimiento y la experiencia ya existente en los agentes implicados en el actual sistema de cooperación, cuente con una adecuada planificación.** La reforma del sistema actual debe partir de la base del conocimiento existente y de una utilización eficiente de los recursos escasos. Sin embargo, la reforma del marco institucional no debe considerarse como un fin último, sino como un medio para alcanzar unos objetivos determinados, sobre los que se debe llevar a cabo una profunda reflexión.

**El Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global constituye una oportunidad para una reforma ambiciosa, pero gradual, del actual sistema de cooperación financiera que evolucione de manera sostenida en el tiempo hacia un banco de desarrollo tomando como base para su construcción los elementos positivos de todos los agentes que hasta el momento participan en el proceso.** El Proyecto debe ser lo suficientemente flexible para permitir una reforma ambiciosa pero gradual del actual sistema. El sistema debe ser capaz de evolucionar de forma sostenida en el tiempo hacia un banco de desarrollo, preparando a los actores para que se produzca ese cambio. No obstante, el incremento planeado del volumen de recursos a gestionar condicionará el grado de ambición que resulta necesario para su gestión.

**Dentro del panorama internacional existen diferentes configuraciones, las cuales responden a circunstancias históricas e idiosincráticas de los diferentes países.** No existe una fórmula mágica para el diseño de un banco de desarrollo. Sin duda el consenso político y el momento histórico son determinantes a la hora de adoptar una configuración u otra, con un abanico relativamente grande de alternativas.

El análisis de los bloques 1 y 2, alimentado con la comparativa internacional, permite realizar un conjunto de propuestas para avanzar gradualmente en la implantación de un sistema ambicioso de cooperación financiera. El refuerzo de la voluntad política, la introducción de algunas reformas en los marcos normativo y organizativo, en la formación, en la gestión de los instrumentos y en el ámbito de la planificación estratégica y presupuestaria permitirán el funcionamiento de un sistema de cooperación financiera que responda a los ambiciosos objetivos marcados. En este sentido, se presenta un conjunto de propuestas en torno a los diferentes ejes que la evaluación plantea para hacer de la cooperación financiera un instrumento más eficaz dentro del sistema español actual de cooperación al desarrollo al tiempo que se va avanzando hacia un contexto institucional más completo que aúne las ventajas relativas de todos los agentes implicados.

Las propuestas de la AIReF se articulan en torno a los bloques y ejes definidos. Estos ejes son complementarios y dependientes entre sí y se deben abordar ambos de forma coordinada y ordenada.

## 4.1. Propuestas relativas al marco estratégico

### 4.1.1. Planificación

**Dotar a la cooperación financiera de un papel más relevante en los planes directores y reconocer sus características intrínsecas. Para ello se considera necesario:**

- **Delimitar las entidades e instrumentos cuya actividad deba ser considerada como cooperación financiera**, con objeto de facilitar la definición de objetivos y la coordinación de actuaciones.
- **Realizar un análisis DAFO de la cooperación financiera** como paso previo para diseñar las actuaciones asociadas a la cooperación financiera.
- **Adaptar las prioridades geográficas y sectoriales a las características de la cooperación financiera**, si bien la concentración geográfica cobra sentido desde el punto de vista de una cooperación no reembolsable, sujeta a reducciones presupuestarias derivadas de un escenario dominado por la austeridad. El mayor peso del sector privado, en el que pesan más las cuestiones sectoriales que geográficas, invita a reflexionar sobre la necesidad de imponer restricciones geográficas severas a la cooperación financiera.

**Dotar de unos objetivos diferenciados a la cooperación financiera.** La propia naturaleza de la cooperación financiera invita a dotarla de unos objetivos propios, alineados con los objetivos generales de la cooperación al desarrollo. Para ello se propone:

- **De forma complementaria a los planes directores, desarrollar una planificación bienal que defina indicadores de actividad que permitan una evaluación**

**continuada de la actividad de cooperación financiera.** Estos indicadores deben estar basados en modelos de impacto para su valoración *ex ante* e indicadores sectoriales específicos que puedan medirse *ex post*. La planificación bienal debe marcar unos objetivos de actividad de los diferentes productos financieros.

- **Se propone que la cooperación financiera se planifique a nivel interministerial de forma que se le pueda dotar de la suficiente centralidad y unidad de acción.** La cooperación financiera tiene una naturaleza poliédrica que afecta a varios ministerios, en particular a los ministerios económicos y de exteriores. La existencia de visiones complementarias aboga por la necesidad de que la planificación de la cooperación financiera sea llevada a cabo a nivel interministerial con el objetivo de dotarla de la centralidad necesaria dentro del proceso de planificación y como medio necesario para favorecer la coordinación de las actuaciones.

**Desarrollar una estrategia para integrar de forma efectiva y transparente al sector privado en el ámbito de la cooperación financiera.** Los propios objetivos de la agenda de desarrollo reconocen el papel indispensable que debe desempeñar el sector privado. Se reconoce su papel a través de la movilización de recursos, capacidades tecnológicas y modelos de gestión útiles para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. La cooperación financiera es un instrumento especialmente apropiado para promover este concurso del sector privado en la inversión de desarrollo. La existencia de un diálogo transparente y abierto entre instrumentos de financiación y agentes privados y la provisión de una información clara y accesible de las prioridades y actuaciones constituyen los cimientos sobre los que debe articularse esta estrategia de colaboración.

**Planificar de forma estratégica el papel que debe jugar España en el ámbito de la cooperación financiera de la UE y realizar previamente una evaluación de la experiencia acumulada en los últimos años.** La utilización de los recursos de la UE no debe ser un objetivo en sí mismo, sino que debe estar alineado con las prioridades que España establezca en sus relaciones exteriores. Repensar y analizar el papel que España cree que debe desempeñar la cooperación financiera de la UE debe ser la base sobre la que España oriente sus prioridades de actuación y de utilización de los recursos de la UE.

#### 4.1.2. Coherencia y coordinación

**Alinear todos los instrumentos de acción exterior en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y coordinar las actuaciones con el objetivo de dotar mayor impacto a la acción exterior. Para ello se propone:**

- **Reforzar la Comisión Interministerial de Cooperación para que coordine y dote de coherencia a los diferentes instrumentos de acción exterior.** La Comisión Interministerial de Cooperación debe servir como herramienta de coordinación que permita asegurar la coherencia en términos de desarrollo sostenible entre los diferentes instrumentos de acción exterior.

- **Establecer indicadores y obligaciones de información relacionadas con el impacto en desarrollo.**

**Reforzar los mecanismos de coordinación entre los instrumentos de cooperación financiera y entre estos y los de cooperación técnica.**

- **Reforzar los mecanismos de coordinación entre los diferentes instrumentos de cooperación financiera**, con el fin de alinear y dotar de coherencia sus actuaciones.
- **Reforzar los mecanismos de coordinación entre la cooperación técnica y financiera** con el objetivo de aprovechar las sinergias existentes entre ambos tipos de instrumentos.
- **Desarrollar mecanismos de coordinación entre las OTC y las oficinas centrales.** El refuerzo y especialización de las OTC en cooperación financiera debe ir acompañado de una mayor coordinación entre sus actuaciones y las que los diferentes agentes participantes en la gestión del FONPRODE llevan a cabo desde las oficinas centrales .
- **Mejorar los mecanismos de coordinación entre las OTC y las OFECOMES**, con el objetivo de potenciar las sinergias entre ambos tipos de oficinas y fomentar su colaboración en el uso de instrumentos de cooperación financiera de la UE. En este ámbito se propone:
  - **Desarrollar proyectos piloto de coordinación entre OTC y OFECOMES.** El desarrollo de proyectos piloto permitirá adquirir experiencia y servirá como demostración de las posibilidades de una mejor coordinación de actuaciones; para ello se necesita que las diferentes unidades estén alineadas y compartan objetivos y ciertas capacidades.
- **Desarrollar mecanismos de coordinación que permitan la participación de las comunidades autónomas en los instrumentos de financiación reembolsable de la AGE.**

**Dotar de coherencia a la normativa y actuaciones de los diferentes instrumentos de acción exterior en aquellos elementos que sean transversales**, en lo que afecta a la cooperación financiera se propone:

- Homogeneizar los criterios asociados a la operativa en paraísos fiscales.
- Establecer sistemas de evaluación sobre unos criterios y metodologías comunes en aquellos instrumentos que tengan como parte de sus objetivos el desarrollo sostenible.
- Dotar de coherencia al marco de actuaciones de COFIDES en lo referente a sus actuaciones como institución financiera de desarrollo.

## 4.2. Propuestas relativas al FONPRODE

La aprobación y contenido por parte del Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2022 del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global supone un hito significativo en la reforma del sistema de cooperación al desarrollo con importantes reformas asociadas a la cooperación financiera. El Proyecto recoge la creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible, fondo carente de personalidad jurídica (FEDES FCPJ), como instrumento de cooperación y que sustituye al FONPRODE. La redacción del Proyecto, si bien ofrece una oportunidad para la reforma de los procedimientos asociados a la gestión del fondo, consolida algunos de los elementos que la AIReF considera que necesitan ser modificados. El proyecto de ley debería desarrollar un marco normativo lo suficientemente flexible que permita una gestión de la cooperación financiera eficiente y transparente. La normativa actual es excesivamente reglamentista y está más enfocada al control de la actividad que a fomentar un uso eficiente de los recursos.

### 4.2.1. Marco normativo

**Se debe establecer un marco de gestión basado en una asignación eficiente de responsabilidades y la rendición de cuentas, lo cual implica:**

- **Dotar de mayor autonomía de gestión y agilidad al instrumento, sobre la base de unas directrices y un equipo técnico sólido.** De forma semejante a como ocurre en otros instrumentos de acción exterior, la toma de decisiones debe estar basada en la relevancia, cualitativa o cuantitativa de la operación, de tal forma que se asigne de forma eficiente la responsabilidad al órgano que en mejor situación se encuentre para la toma de decisiones. En este sentido se propone un régimen de asignación de responsabilidades, similar al de FIEM, en el que se dote al gestor del instrumento de competencias para aprobar cierto tipo de operaciones, lo que permitiría reducir los largos períodos de aprobación existentes en la actualidad.
- **Dotar de mayor flexibilidad al proceso de aprobación de operaciones mediante la incorporación en el desarrollo reglamentario de una cláusula que permita que la aprobación de operaciones de especial relevancia por el Consejo de Ministros o por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos pueda adaptarse a cambios en las prioridades o en las consideraciones de riesgo.** La incorporación de “operaciones de especial relevancia” en la regulación se configura como una alternativa viable para dotar de racionalidad y flexibilidad al proceso de aprobación de operaciones. En este caso, al igual que ocurre en la normativa de la cobertura de riesgos por cuenta del Estado, se considera conveniente que la SECI informe, también de forma periódica, a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de aquellas operaciones que cumplan unos criterios determinados.

- **Dotar de mayor flexibilidad de contratación y/o permitir acuerdos de colaboración con otras instituciones públicas y privadas como expertos independientes.** Las necesidades que pueden derivarse de un determinado proyecto pueden ser muy variadas y complejas sin que exista una única institución que posiblemente pueda dar respuesta a todas ellas. Para llevar cabo un uso eficiente de recursos se necesita flexibilidad y transparencia en los procedimientos de contratación
- **Reconfigurar la composición del CEF dando cabida a la posibilidad de incorporar expertos independientes y limitando el número de integrantes.** La composición del comité debe dar respuesta a los diferentes aspectos que resultan relevantes a la hora de analizar una operación: técnico, financiero, legal, medioambiental, impacto en el desarrollo, político y de riesgos. Dar cabida a expertos independientes se configura como una buena práctica dentro del entorno internacional. Estos expertos independientes pueden pertenecer a otras entidades empresariales públicas y/o a miembros de la sociedad civil.
- **Establecer un enfoque basado en el riesgo sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional y de forma coherente con el resto de los instrumentos de financiación pública española y europea.** El objetivo debe ser implantar un enfoque basado en el riesgo que permita la implantación de un sistema robusto que limite el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

**Establecer un abanico de productos financieros, de la forma más amplia posible, que permita que su utilización se adapte a la coyuntura y capacidad del instrumento para su gestión. Ello debe incluir:**

- **Habilitar de forma explícita la posibilidad de realizar operaciones en términos de mercado y en términos concesionales.** Las condiciones financieras deben poder adaptarse a las circunstancias del proyecto y es necesario poder establecer diferentes tipos de préstamos
- **Regular la posibilidad de que el ICO emita garantías en nombre del FONPRODE.** El ICO tiene una amplia experiencia en la emisión de garantías y se configura como una institución necesaria para que se pueda participar de forma efectiva en los programas de garantías de la UE. Para que esta opción sea viable se debe habilitar la posibilidad de que, con cargo al presupuesto del Fondo, sean atendidos los importes correspondientes a los quebrantos que se produzcan por la ejecución de la garantía, así como los gastos de gestión y administración del ICO por la instrumentación de la garantía.
- **Evitar definir tipologías concretas asociadas al uso de instrumentos que restringen su operativa y limitan su flexibilidad.** La definición detallada de tipologías permitidas ha supuesto una restricción importante en el uso de instrumentos y genera rigideces en la gestión del instrumento.



### **Eliminar restricciones que supongan un obstáculo para alcanzar los objetivos del instrumento:**

- **Suavizar la restricción de que todas las operaciones tengan que ser elegibles para su cómputo como ayuda oficial al desarrollo.** Este es un indicador estadístico que mide el flujo de fondos que se producen desde un donante hacia el exterior bajo determinadas hipótesis. Como tal indicador estadístico, entre sus características se encuentra la “simplicidad”, es decir, la simplificación del fenómeno a medir, la transferencia de fondos, para una mayor eficiencia en la recolección de datos y garantizar su comparabilidad entre diferentes donantes. No obstante, el indicador de ayuda oficial al desarrollo no tiene la capacidad de recoger en su formulación toda la casuística de acciones que los Estados pueden desarrollar para cooperar al desarrollo de los países socios. Su uso puede ayudar a formar una idea de una parte del esfuerzo que, como donante, un país está realizando. Sin embargo, esta visión será siempre incompleta, dejando de lado una gran parte de las acciones que un país puede llevar a cabo, con el agravante de que el indicador de ayuda oficial al desarrollo no contempla cuáles son los resultados obtenidos sino únicamente los flujos.
- **Eliminar la prohibición de financiar mediante créditos servicios sociales básicos a aquellos países considerados como menos adelantados por el sistema de las Naciones Unidas al no ser coherente con los objetivos del Fondo.** El artículo 1 de la ley establece que “el FONPRODE tiene como finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos”, lo cual no resulta coherente con la prohibición de financiar servicios sociales básicos a aquellos países considerados como menos adelantados por el sistema de las Naciones Unidas. Adicionalmente, las posibilidades que ofrece el *blending* permiten estructurar operaciones financieramente sostenibles relacionadas con servicios sociales básicos. Esta limitación no se ha detectado en ninguno de los países de nuestro entorno.

**Racionalizar la carga documental y evitar duplicidades de tal forma que los informes proporcionen información relevante y oportuna.** Los informes que se establezcan como preceptivos en la legislación deben tener un claro objetivo, evitar duplicidades, aportar un claro valor añadido a la operación y tener en consideración la experiencia y conocimientos del gestor del instrumento. En particular, se recomienda:

- Eliminar las duplicidades existentes relativas a los informes de sostenibilidad de deuda.
- Definir plazos y condiciones en los que la IGAE deba emitir el informe de la relativo a la rentabilidad global de la cartera.
- Dotar a los informes de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional de información relativa a la subvención implícita y/o explícita de intereses tomando en consideración los períodos de carencia.

**Dotar de coherencia al marco presupuestario y contable adaptándolo, en la medida de lo posible, a las características del instrumento.**

- **Reconfigurar las partidas presupuestarias con el objeto de dotarlas de coherencia.** La asignación del presupuesto del fondo a la SECI en lugar de a la AECID no es óptima desde el punto de vista operativo, al involucrar en la gestión presupuestaria del FONPRODE a dos departamentos con gestión presupuestaria diferenciada.
- **Valorar la posibilidad de aplicar el derecho privado al régimen presupuestario, económico-financiero y contable del fondo.** De forma similar a como ocurre en el FLEX o FONPYME, la aplicación del Plan General de Contabilidad y su correspondiente normativa de desarrollo resulta más adecuada a la actividad desempeñada.
- **Considerar la subvención de intereses como elemento relevante en la planificación presupuestaria.** A la hora de considerar los límites de actuación debe planificarse como variable de referencia la subvención de tipos de interés.

#### **4.2.2. Marco procedimental y recursos**

**Establecer un marco procedimental reglado y transparente que establezca una asignación clara de responsabilidades:**

- **Dotar de un reglamento de funcionamiento interno al comité ejecutivo.** El comité ejecutivo debe dotarse de un reglamento de funcionamiento interno que desarrolle elementos relacionados con su actividad y que, por eficiencia en la técnica legislativa, no sea conveniente incluir en el desarrollo reglamentario.
- **Desarrollar un manual de funcionamiento interno que integre todas las fases de proyecto y todos los agentes implicados.** La gestión del fondo incluye diversos agentes con responsabilidades variadas y resulta necesario para su correcto funcionamiento el desarrollo de un manual que integre todas las fases del ciclo de proyecto.
- **Aprobar un manual de aplicación del código de financiación responsable.** Los preceptos incluidos en el código de financiación responsable deben desarrollarse en un procedimiento que permita su utilización de forma transparente y reglada.
- **Instaurar una política de gestión del riesgo que siga las mejores prácticas de otras instituciones semejantes.** Esta gestión debe tener en cuenta los diferentes riesgos, financieros y no financieros a los que se enfrenta la cooperación financiera. La gestión del riesgo crediticio soberano debería tener en cuenta la exposición de otros instrumentos de acción exterior.
- **Establecer un procedimiento de tarificación de préstamos que contemple el riesgo subyacente y el tipo de operación.** No se ha identificado un procedimiento transparente y reglado que permita establecer de forma objetiva y adaptada a las condiciones del beneficiario las condiciones financieras asociadas a los préstamos.

**Dotar a la gestión del instrumento de los medios técnicos y humanos necesarios para desarrollar de manera eficiente sus responsabilidades. Ello supone:**

- **Diseñar un plan de actuaciones, con indicadores de evolución, que permita reforzar los medios técnicos y humanos de la Oficina del FONPRODE.** El refuerzo de los medios técnicos y humanos se configura como una condición necesaria para gestionar de forma adecuada el FONPRODE, ello incluye:
  - Realizar un análisis previo de los medios técnicos y humanos.
  - Diseñar un plan de actuaciones.
  - Dotar de recursos presupuestarios al plan de actuaciones e implementarlo.
- **Crear centros de cooperación financiera que permitan un refuerzo del conocimiento técnico de las OTC.** Se considera necesario reforzar el conocimiento y experiencia de las OTC en materia de cooperación financiera, para ello resulta conveniente:
  - Mapear las capacidades locales
  - Definir criterios para la creación centros de cooperación financiera.
  - Crear centros de cooperación financiera con una dotación adecuada de medios técnicos y humanos.
- **Aumentar de forma gradual la presencia de la cooperación financiera en Bruselas para lograr una mayor influencia en las instituciones comunitarias.** Es necesario mejorar capacidades y posicionamiento estratégico para reforzar el rol de España, no solo en la coordinación de actuaciones con fondos propios, también para defender los intereses españoles en el marco de la UE. Los programas de intercambio de conocimiento y experiencias entre agencias (como los TAEIX, Twinning), pueden ser igualmente una vía para reforzar la visibilidad de España. La escasa presencia de la cooperación financiera en Bruselas supone una limitación en la capacidad de influenciar sobre las instituciones comunitarias y obstaculiza la capacidad para generar alianzas e identificar operaciones, y así posicionar la cooperación financiera española como instrumento de acción exterior.
- **Establecer programas de formación en cooperación financiera.** Estos programas de formación deben comprender tanto a la Oficina del FONPRODE como a las OTC y otros departamentos asociados a la cooperación técnica.

### 4.2.3. Transparencia y evaluación

**Dotar de mayor transparencia a la gestión del instrumento proporcionando plataformas de información accesibles que incluyan información completa, relevante y oportuna. Para ello resulta necesario:**

- **Informar de forma periódica y oportuna a las cámaras y órganos de coordinación y consulta sobre las actuaciones y planes a desarrollar en el ámbito de la cooperación financiera.** La información que se proporcione a las cámaras no solo debe ser completa, sino que también debe ser oportuna, por lo que no puede ser aceptable un retraso temporal excesivo. Los retrasos en la presentación de la información es fuente de desconfianza y no favorecen el desarrollo y respaldo de la actividad de cooperación financiera.
- **Crear un repositorio web que aglutine toda la información relativa a la actividad del FONPRODE.** El repositorio web debe incluir información completa y fácilmente accesible sobre la actividad del FONPRODE. Esta información debe abarcar no solo la actividad operativa, sino también la actividad financiera y evaluadora.
- **Publicar y dar publicidad a la programación operativa del FONPRODE.** La programación operativa de la actividad del FONPRODE constituye un elemento de planificación que debe ser publicado en tiempo y forma. En este sentido se considera conveniente que la normativa acote el período temporal en el que debe producirse su publicación. Asimismo, como complemento a su publicación, su contenido debe ser publicitado con objeto de dotar de mayor transparencia a la actividad.
- **Desarrollar un plan de actuaciones para incrementar el conocimiento de la cooperación financiera entre el sector privado y la sociedad civil.** El desarrollo de una labor de comunicación relacionada con la planificación y objetivos de la cooperación financiera se configura como una labor necesaria para integrar a la sociedad civil y sector privado en la consecución de los objetivos marcados.

**Mejorar los informes relativos a la actividad con objeto de dotarlos de coherencia y de una información completa y oportuna. Ello incluye:**

- Unificar, en la medida de lo posible, la información relativa a la actividad del FONPRODE, para evitar duplicidades.
- Dotar de coherencia a los diferentes informes en lo relativo a la clasificación de las operaciones y adoptar una clasificación sobre la base de las mejores prácticas. Sería conveniente que los distintos instrumentos de acción exterior trabajasen en homogeneizar los criterios de clasificación.

- Incluir en los informes de actividad previsiones sobre los reembolsos e información sobre los desembolsos previstos dentro del horizonte de planificación. La información asociada a los reembolsos y desembolsos junto con las previsiones de dotaciones presupuestarias permite dotar de mayor transparencia en la gestión del instrumento y se ha detectado como una buena práctica en la comparativa internacional.
- Proporcionar información completa sobre el uso de recursos *blending*.
- Proporcionar información sobre las empresas adjudicatarias de los proyectos financiados por el FONPRODE.

**Establecer un sistema de evaluación coordinado que aúne la evaluación interna y externa de la actividad desarrollada en el marco de la cooperación financiera. Para ello se propone:**

- **Desarrollar un plan bienal de evaluación que incluya evaluaciones temáticas y programáticas.** El desarrollo de una actividad continuada de evaluación de proyectos, programas y estrategias se articula como una pieza esencial en el proceso de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos comprometidos.
- **Definir el marco de actuaciones de las evaluaciones internas y externas.**
- **Desarrollar una guía que establezca un marco para el desarrollo del proceso evaluador.**
- **Coordinar las actividades de evaluación con la DGPODES.** Coordinar las actividades de evaluación del FONPRODE con la DGPODES permitirá mejorar la coordinación con otras actividades de cooperación al desarrollo.
- **Desarrollar un plan de gestión y evaluación para mejorar la credibilidad y transparencia interna y externa, evitar el conocimiento fragmentado en torno a las operaciones, y solventar el riesgo operacional.** El ciclo de operaciones no debe concluir en la formalización de las operaciones, y se debe dar seguimiento a las operaciones una vez aprobadas. La retroalimentación referida al desempeño de las operaciones debe integrarse en la gestión. Seguimiento y evaluación deben convertirse en funciones esenciales del sistema de gestión de operaciones. Se necesita un sistema de seguimiento que informe y relacione los resultados a los que se contribuye con cada acción. En el Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo, se mantiene la necesidad de reforzar la función de seguimiento y evaluación para valorar el impacto de la cooperación española en resultados de desarrollo y generación de conocimiento.
- **Definir metodologías específicas de gestión de impacto en desarrollo para las actividades de sector público y sector privado que permitan una sistematización en torno a un marco de resultados.** El uso de este tipo de herramientas facilitaría la evaluación de los proyectos por separado y la actividad del fondo en su conjunto.
- **Fomentar los proyectos de evaluación conjunta con otras instituciones.**
- **Establecer mecanismos que permitan revisar la calidad de las evaluaciones** mediante el establecimiento de grupos de expertos o revisores especializados.

- **Publicar y publicitar los resultados de las evaluaciones** como medio para dotar de transparencia y para asegurar que la información llega a los agentes interesados.

#### 4.2.4. Diseño institucional

**La existencia de organismos especializados es crítica para el desarrollo de una actividad cada vez más compleja** y en la que son necesarios perfiles técnicos que no suelen estar presentes en los ministerios. El aprovechamiento de sinergias con otros instrumentos financieros permite aprovechar las economías de escala asociadas a la gestión empresarial y financiera (back office) de los diferentes instrumentos y permite proporcionar un tamaño crítico que permita participar en una economía globalizada donde el tamaño es cada vez más importante.

**Para que las propuestas realizadas en este informe se puedan desarrollar de forma plena y efectiva, conviene avanzar hacia una reforma del marco institucional vigente que permita dar respuesta los diferentes retos planteados.** Estos elementos de la arquitectura institucional pretenden dar respuesta a los retos de índole técnica y, en la medida de lo posible, a los de índole administrativo-competencial.

Se evidencia la necesidad de construir el nuevo marco institucional sobre la base de cuatro elementos centrales:

##### 1. Consecución de objetivos nacionales e internacionales

La consecución de los objetivos nacionales e internacionales exige aumentar de forma considerable los recursos comprometidos en materia de cooperación al desarrollo, lo que aconseja un refuerzo de la cooperación financiera por su capacidad de apalancar recursos. La planificación y coordinación de actuaciones para alcanzar estos objetivos necesita de un fuerte liderazgo político y un conocimiento técnico de la cooperación al desarrollo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de la mano de la AECID, debe liderar la dirección política de la cooperación financiera proporcionando las directrices necesarias para definir y alcanzar los objetivos asociados a la cooperación financiera y dotando de coherencia y coordinación a las actuaciones de los diferentes instrumentos. Adicionalmente, los ambiciosos objetivos marcados por la agenda nacional e internacional exigen el respaldo de una institución financiera, como el ICO, que sea capaz de aumentar de forma considerable la actividad de cooperación financiera. Por último, la experiencia acumulada por el equipo de COFIDES en la estructuración de operaciones financieras en el ámbito del desarrollo resulta también relevante de cara a dotar a la institución del conocimiento técnico necesario.

## 2. Instrumentos financieros

El instrumento de cooperación financiera debe tener a su disposición la gama más amplia de instrumentos financieros posible. La movilización de los recursos financieros del sector privado emerge como un objetivo fundamental en la agenda actual de las políticas de desarrollo, para ello se necesitan instituciones que sepan adaptarse a los requerimientos y formas de trabajo del sector privado.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y la AECID pueden aportar su experiencia en la cofinanciación de operaciones con instituciones financieras internacionales, pero es deseable contar también con una institución, como el ICO, que tenga la capacidad para fondearse en los mercados, emitir garantías, desarrollar un proceso completo de diligencia debida de las operaciones, etc., elementos que se configuran como esenciales para el futuro diseño institucional. Resulta igualmente importante integrar el conocimiento de COFIDES en inversión de impacto como medio necesario para reforzar el componente de desarrollo en la gestión del instrumento.

## 3. Economías de escala

La cooperación financiera lleva aparejados costes fijos relevantes asociados a la propia actividad financiera que pueden compartirse con otras actividades con similares necesidades. La existencia de recursos escasos en cooperación financiera y la complejidad creciente de la actividad hacen necesaria evitar la fragmentación del conocimiento.

En este ámbito cobra especial importancia la integración y coordinación de la cooperación financiera y la cooperación técnica, que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coordinación puede procurar mediante un refuerzo del papel de las OTC. También se puede lograr un mejor aprovechamiento de las economías de escala integrando la gestión de la cooperación financiera reembolsable con la de otros instrumentos financieros de naturaleza similar, en tanto que la gestión empresarial y financiera asociada a su gestión permite reducir los costes medios.

## 4. Reconocimiento y visibilidad

Se debe dotar al instrumento de las acreditaciones necesarias que permita desempeñar su actividad en diversos frentes (cooperación delegada, financiación climática, etc.) y que permita dotarle de visibilidad en el ámbito internacional y el reconocimiento entre sus socios.



El nuevo marco debe construirse sobre la base de las acreditaciones para realizar la cooperación delegada de la AECID y de COFIDES, la presencia de COFIDES en la red EDFI y la acreditación del ICO para la gestión de los fondos Invest EU, pero teniendo en cuenta la necesidad de dotarse de un esquema institucional fácilmente reconocible.

A partir de estos elementos, se analizan las capacidades que pueden aportar los diferentes agentes implicados en el diseño actual y que se resumen en el siguiente cuadro 24:

**CUADRO 24. CAPACIDADES DE LOS AGENTES ACTUALES QUE INTEGRAR EN EL FUTURO DISEÑO INSTITUCIONAL**

<b>Criterio</b>	<b>MAEUEC-AECID</b>	<b>ICO</b>	<b>COFIDES</b>
Consecución de los objetivos nacionales e internacionales	Dirección y coherencia de actuaciones	Capacidad de apalancamiento y fondeo	Experiencia en cooperación financiera para el desarrollo
Instrumentos financieros	Experiencia en cofinanciación con IFM	Toda la gama de productos. Posibilidad de emitir garantías	Experiencia en inversión de impacto
Economías de escala	Conocimiento en desarrollo e integración de la cooperación técnica y red de OTC	Sinergias con otros instrumentos. Back-office muy desarrollado	Sinergias con algunos instrumentos
Reconocimiento y visibilidad	Acuerdos de reconocimiento mutuo. Acreditado para cooperación delegada	Invest EU	Integración en EDFI. Acreditado para cooperación delegada

**Dirección y conocimiento en desarrollo**

**Capacidad financiera**

**Capital humano**

Con estas premisas, bajo la dirección del MAEUEC, el diseño institucional de la cooperación financiera debe avanzar hacia un sistema que integre el conocimiento técnico de la AECID, la capacidad financiera del ICO y el capital humano de COFIDES, con el fin de lograr una menor dependencia presupuestaria, una escala de operaciones suficiente y un claro reconocimiento a nivel internacional.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez



# GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba de Financiación para el Desarrollo
ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AFED	Arquitectura financiera europea para el desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AGF	Fondo Africano de Garantía
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI
AfDB	Banco Africano de Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOTDS	Apoyo Total Oficial para el Desarrollo Sostenible
BEI / EIB	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BII	British International Investment
BMZ	Ministerio de Cooperación y Desarrollo de la República Federal de Alemania
CAD / DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARI	Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses
CDC	Commonwealth Development Cooperation (extinta, hoy BII)
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CEF	Comité Ejecutivo del FONPRODE
CESCE	Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación
CFR	Código de Financiación Responsable
CIF	Climate Investment Funds
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
CRS	Credit Reporting System
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DERa	Development Effectiveness Rating

DEVCO	Dirección General de Cooperación y Desarrollo de la Comisión Europea
DGPOLDES	Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del MAEU-EC
DOP	Peso dominicano
EDFI	Asociación Europea de Instituciones Financieras de Desarrollo
EUR	Euro
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FEDS+	Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible
FCPJ	Fondo Carente de Personalidad Jurídica
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FIEX	Fondo para Inversiones en el Exterior
FIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FinDev	Institución canadiense de financiación al desarrollo
FMO	Institución financiera de Países Bajos
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FONPYME	Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa
GAC	Global Affairs Canada
GCF	Fondo Verde para el Clima
GEF	Global Environment Facility
GPR	Corporate Policy Project Rating
IATI	Iniciativa de Transparencia Internacional
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IFD	Instituciones Financieras de Desarrollo
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IFM	Instituciones Financieras Multilaterales
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IVDCI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
JIM	Joint Impact Model
KfW	Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania
LAESSE	Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
MAEUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

MAP	Marcos de Asociación País
MHA	Ministerio de Hacienda
MINCOTUR	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MINECO	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OFECOMES	Oficinas Económicas y Comerciales
ONA	Oficina Nacional de Auditoría
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
OPIM	Principios Operativos para una Gestión de Impacto
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
PCD	Programas de conversión de deuda
PEIE	Programa Europeo de Inversión Exterior
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
Proparco	Filial de AFD dedicada al sector privado
RNB	Renta nacional bruta
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEC	Secretaría de Estado de Comercio
SPE	Sociedad de Propósito Específico
TEI	Team Europe Initiatives / Enfoque Equipo Europa
UE / EU	Unión Europea
USD	Dólares americanos
XOF	Franco CFA (franco de África Central y de África Occidental)



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[info@airef.es](mailto:info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)

 [@AIReF\\_es](https://twitter.com/AIReF_es)