

LA AIReF HACE PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN ESPAÑA Y REFORZAR SU DISEÑO INSTITUCIONAL

- **La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) realiza 19 propuestas para avanzar hacia un sistema que contribuya a alcanzar de manera más eficiente y eficaz los compromisos adquiridos en cooperación al desarrollo**
- **Propone planificar de forma estratégica el papel en los instrumentos de la UE y desarrollar un marco normativo que permita una asignación eficiente de responsabilidades**
- **Señala la existencia de procedimientos excesivamente fragmentados, con un elevado número de agentes intervinientes y propone una reformulación amplia de FONPRODE**
- **Plantea reforzar los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en la cooperación y avanzar hacia un modelo de gestión más eficiente**

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy en su página web el estudio en el que analiza la situación de la cooperación financiera en España y presta especial atención al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). La evaluación de la AIReF 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. La institución realiza 19 propuestas para avanzar hacia un sistema que contribuya a alcanzar de manera más eficiente y eficaz los compromisos adquiridos en cooperación al desarrollo.

El FONPRODE es una herramienta al servicio de todo el sistema de la cooperación española que persigue el objetivo de erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades y promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible en los países empobrecidos. En vigor desde el año 2011, es uno de los principales canales de ayuda al desarrollo.

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 desde su creación en 2011, cifra que contrasta con el límite acumulado autorizado a lo largo del período, que asciende a 4.375 millones. Esto pone de manifiesto las dificultades para la ejecución de este instrumento desde su creación.

El estudio de la AIReF se estructura en dos bloques. El primero se ocupa del marco estratégico y analiza los mecanismos de planificación estratégica y la coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos. El segundo bloque se centra en el 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

NOTA DE PRENSA 14/12/2022

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 formulan una serie de propuestas orientadas a una gestión más estratégica y eficaz de la cooperación financiera.

Entre las limitaciones detectadas por la AIReF, destaca la existencia de un modelo de gestión complejo, con múltiples intervinientes y fragmentación de procesos, la ausencia de mecanismos de coordinación adecuados y con recursos suficientes y la carencia de personalidad jurídica. No se ha encontrado en la comparativa con los países del entorno una situación similar. De hecho, 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 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 por otra parte modificaciones en el marco normativo y procedimental del fondo que lo doten de una mayor autonomía de gestión y de mayor agilidad.

Además, se propone 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 las fortalezas 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.

Entre los hallazgos fundamentales destaca que, a diferencia de los países del 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. Además, no se 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), pero sin un mandato claro, 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.

Falta de transparencia y evaluación

La AIReF constata también que no existen unos procedimientos transparentes y detallados que permitan una aplicación sistematizada de las diferentes tareas de 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. Para mejorar la gestión del instrumento la AIReF propone realizar evaluaciones sistemáticas y dotar de mayor transparencia con la creación de un repositorio web que aglutine toda la información relativa a la actividad de FONPRODE.

Además, la institución detecta un diseño institucional disfuncional fruto de una visión ineficiente que vincula la gestión del instrumento con su dirección política. Para que este sistema sea operativo, la AIReF considera 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 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, la AIReF considera que la cooperación financiera se debe dotar de una gama 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.