



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Cooperación Financiera Internacional al Desarrollo

FONPRODE

División de Evaluación del Gasto Público de la AIREF

1

Introducción: Objetivo, alcance, metodología y datos

2

Bloque 1: Marco estratégico de la cooperación financiera

- Hallazgos y propuestas

3

Bloque 2: FONPRODE

- Hallazgos y propuestas

1

Introducción: Objetivo, alcance, metodología y datos

Objetivo, alcance, metodología y datos

OBJETIVO

Diagnóstico de la situación actual de la **cooperación financiera en España** y del **FONPRODE**, e identifica las áreas de mejora que permitan reformar el actual sistema hacia uno que contribuya a alcanzar de manera más eficiente y eficaz los compromisos adquiridos en cooperación al desarrollo.

ALCANCE CUANTITATIVO

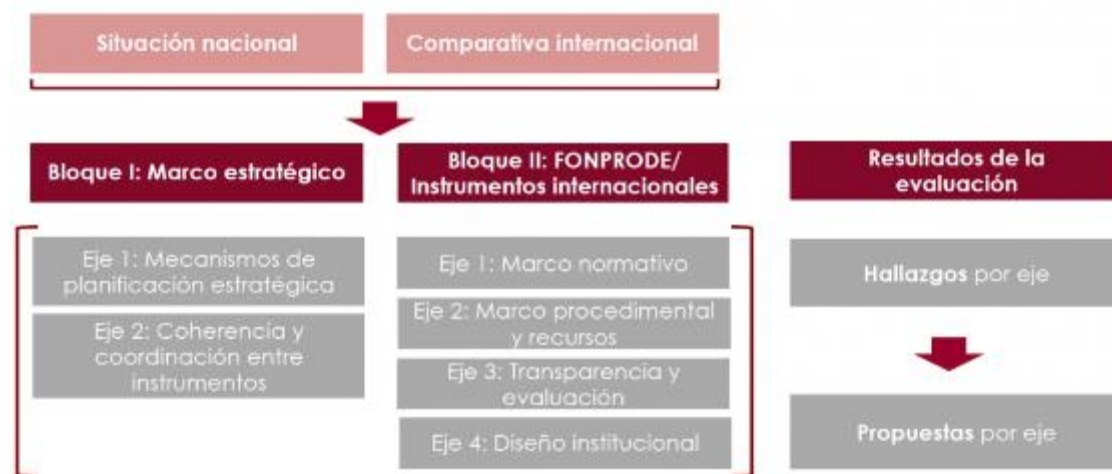
El volumen acumulado de operaciones autorizadas por el Consejo de Ministros asciende a **1.475 millones de euros desde su creación en 2011 hasta 2020**.

METODOLOGÍA Y DATOS

Metodología de tipo cualitativo: Análisis documental, entrevistas estructuradas y reuniones de trabajo con expertos en cooperación financiera.

Datos facilitados por diferentes fuentes: actividad y ejecución del FONPRODE, informes anuales, estadísticas internacionales, EDFI, Comisión Europea, OCDE, ICO, COFIDES, etc.

ESQUEMA DE LA EVALUACIÓN



2

Bloque 1: Marco
estratégico de la
cooperación financiera.
Hallazgos y propuestas.

Eje 1: Mecanismos de planificación estratégica

HALLAZGOS

- Los Planes Directores **no toman en consideración la naturaleza diferenciada de la cooperación financiera** y no existe documento de planificación que reconozca entidades e instrumentos cuya actividad se considere cooperación financiera
- La **cooperación financiera** española:
 - No cuenta con **objetivos** propios y específicos alineados con los objetivos de la cooperación española
 - No integra de forma efectiva al **sector privado** como agente relevante en el cumplimiento de la Agenda 2030
 - No se ha dotado de la capacidad estratégica necesaria para integrarse en la **cooperación financiera de la UE**

PROPUESTAS

- **Dotar a la cooperación financiera de un papel más relevante en los planes directores**, identificando entidades e instrumentos, realizando un análisis DAFO y adaptando las prioridades sectoriales y geográficas a las características de la cooperación financiera.
- **Dotar a la cooperación financiera de objetivos diferenciados**, desarrollando a nivel interministerial una planificación bienal en la que se definan indicadores de actividad que permitan su evaluación continuada.
- **Integrar al sector privado** de forma efectiva y transparente en el ámbito de la cooperación financiera.
- **Planificar de forma estratégica el papel que España debe jugar en el ámbito de la cooperación financiera de la UE**, realizando una evaluación previa de la experiencia acumulada.

Eje 2: Coordinación y coherencia entre instrumentos

HALLAZGOS

- Los instrumentos de cooperación financiera no cuentan con mecanismos de **coordinación entre departamentos ministeriales** para asegurar la coherencia de sus actuaciones.
- **No existe ningún grupo específico dedicado a la cooperación financiera** en el marco de los grupos de trabajo de la cooperación española. Se identifica una **falta de coordinación entre los distintos actores** de la cooperación financiera:
 - entre instrumentos de cooperación financiera,
 - entre instrumentos de cooperación financiera y cooperación técnica,
 - entre oficinas centrales y oficinas en el terreno, entre oficinas técnicas de cooperación y
 - entre oficinas económicas y comerciales.

PROPUESTAS

- **Alinear todos los instrumentos de acción exterior con los objetivos de desarrollo sostenible y coordinar las actuaciones**, reforzando la Comisión Interministerial de Cooperación como ente coordinador y estableciendo indicadores y obligaciones de información relacionados con el impacto en desarrollo.
- **Reforzar los mecanismos de coordinación** entre los distintos instrumentos de cooperación financiera y entre éstos y los de cooperación técnica, para dotar de coherencia a las actuaciones y aprovechar sinergias existentes.
- **Dotar de coherencia a la normativa y las actuaciones** de los diferentes instrumentos de acción exterior en elementos transversales (homogeneizar criterios de operativa en paraísos fiscales, establecer criterios y metodologías de evaluación comunes en instrumentos orientados al desarrollo sostenible, etc.).

3

Bloque 2: FONPRODE.
Hallazgos y propuestas.

Eje 1: Marco normativo del FONPRODE (1)

HALLAZGOS

- **La normativa del FONPRODE es excesivamente reglamentista** y limita su adaptación a un entorno dinámico como el de la cooperación financiera
- **La carencia de personalidad jurídica del FONPRODE es una rareza que limita su actividad.** La comparativa internacional demuestra el predominio de las sociedades mercantiles estatales.
- La obligación de que todas las operaciones deban ser aprobadas por el Consejo de Ministros supone una **asignación ineficiente de responsabilidades.**
- La composición del Comité Ejecutivo **no da cabida a la presencia de expertos independientes.**
- La normativa no recoge la necesidad de aplicar un enfoque basado en el riesgo de la operativa.

PROPUESTAS

- **Establecer un marco de gestión basado en una asignación eficiente de responsabilidades y en la rendición de cuentas:**
 - Dotar de mayor autonomía de gestión al instrumento
 - Dotar de mayor flexibilidad al proceso de aprobación de operaciones
 - Dotar de mayor flexibilidad a la posibilidad de contratación y/o suscripción de acuerdos de colaboración con otras instituciones públicas o privadas como expertos independientes
 - Reconfigurar la composición del Comité Ejecutivo para dar cabida a expertos independientes
 - Establecer un enfoque basado en el riesgo sobre la base de las recomendaciones del GAFI

Eje 1: Marco normativo del FONPRODE (2)

HALLAZGOS

- **Los instrumentos financieros están excesivamente limitados** en su alcance:
 - No se definen instrumentos sino tipologías de operativas, lo cual restringe el uso del instrumento
 - La obligación de computar como AOD suponen una limitación
 - Las restricciones de carácter sectorial no responden a la naturaleza del fondo ni a sus objetivos
- No existe una habilitación específica para poder **financiar a tipos inferiores a los de la deuda española**

PROPUESTAS

- **Establecer un abanico de productos financieros amplio que permita ganar en flexibilidad**
 - Habilitar 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
- **Eliminar restricciones que supongan un obstáculo para alcanzar los objetivos del instrumento:**
 - Suavizar la restricción de que las operaciones deban ser elegibles para AOD
 - Eliminar la prohibición de financiar mediante créditos servicios sociales en países menos adelantados

Eje 1: Marco normativo del FONPRODE (3)

HALLAZGOS

- La **carga documental es excesiva** y sin embargo no siempre completa:
 - Existe duplicidad de informes relativos a la sostenibilidad de la deuda
 - La IGAE no emite informes relativos a la rentabilidad de la cartera
 - Los informes emitidos por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera no tienen en cuenta períodos de carencia ni calculan la subvención implícita de intereses
- Existen **ineficiencias asociadas al marco presupuestario**:
 - El **presupuesto se asigna a la SECI** y la gestión a la AECID, lo cual genera disfuncionalidades
 - El mecanismo de gestión de recursos económicos **no permite una planificación plurianual de actuaciones**

PROPUESTAS

- **Racionalizar la carga documental exigida y evitar duplicidades**:
 - Eliminar la duplicidad del **informe de sostenibilidad de deuda**
 - Establecer los plazos y condiciones en los que IGAE deba aportar **informe de rentabilidad global de la cartera**
 - Incorporar **información relativa a la subvención implícita y/o explícita de intereses** tomando en consideración períodos de carencia
- **Dotar de coherencia al marco presupuestario y contable**, adaptándolo a las características del instrumento:
 - Reconfigurar partidas presupuestarias para dotarlas de coherencia
 - Considerar la subvención de intereses como elemento relevante en la planificación presupuestaria.

Eje 2: Marco procedimental y recursos

HALLAZGOS

- **Existen carencias en el marco procedimental:** no existe un reglamento de funcionamiento interno del CE, no se ha elaborado un manual de procedimientos, no se ha definido un procedimiento para la aplicación del Código de Financiación Responsable, etc.
- **Existen carencias en la generación de proyectos:** la generación de proyectos públicos descansa en la cofinanciación de proyectos de instituciones internacionales y la generación de proyectos privados está limitada en la normativa.
- **Existe una escasez de medios técnicos y humanos:** no se dispone de un gestor ofimático especializado en gestión de proyectos, falta formación en las unidades de gestión y no existe un repositorio que almacene los manuales de procedimiento.
- **No se identifica un sistema transparente de fijación de tipos** de interés de los préstamos que permita adaptarlos al riesgo.

PROPUESTAS

- **Establecer un marco procedimental reglado y transparente con una asignación clara de responsabilidades**
 - Dotarse de un reglamento de funcionamiento del CE y de manuales de procedimiento interno
 - Instaurar una política de gestión del riesgo sobre la base de mejores prácticas de instituciones semejantes y un procedimiento transparente y reglado de tarificación de préstamos sobre la base del riesgo subyacente
- **Dotar a la gestión del instrumento de los medios técnicos y humanos necesarios**
 - Desarrollar un plan de actuaciones, con indicadores de evolución
 - Crear centros de cooperación financiera que refuercen el conocimiento técnico de las OTC
 - Aumentar gradualmente la presencia de la cooperación financiera española en la UE
 - Establecer programas de formación en cooperación financiera

Eje 3: Transparencia y evaluación

HALLAZGOS

- **Existen carencias en la transparencia asociada a la actividad del FONPRODE**
 - No se hace pública la programación operativa ni se informa sobre los recursos apalancados
 - No se presentan informes de actividad a las Cortes en tiempo y forma ni se transmite hacia otros agentes (OTC, OFECOMES)
 - No consta que se reporte a la Iniciativa de Transparencia Internacional (IATI) datos de cooperación financiera
- **Existen deficiencias en la labor evaluadora**
 - No se ha dado cumplimiento a las obligaciones de evaluación establecidas en la normativa
 - La normativa no contempla la evaluación de programas, sectores o de actividad global
 - No se coordina la actividad evaluadora con la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

PROPUESTAS

- **Dotar de mayor transparencia a la gestión del instrumento**, proporcionando plataformas de información accesibles:
 - Informar a las cámaras y órganos de coordinación sobre actuaciones y planes a desarrollar
 - Crear un repositorio web que aglutine la información relativa a la actividad del FONPRODE
 - Publicar y dar publicidad a la programación del FONPRODE (a través de un plan de actuaciones)
- **Mejorar los informes relativos a la actividad**
 - Unificar la información relativa al FONPRODE y dotar de coherencia a los distintos informes
 - Ofrecer información de desembolsos, reembolsos previstos, empresas adjudicatarias, evaluaciones realizadas
- **Establecer un sistema de evaluación coordinado con DGPOLDES que aúne evaluaciones internas y externas**
 - Definir un plan bienal de evaluaciones (temáticas y programáticas) y un marco de actuaciones.
 - Definir metodologías de gestión de impacto en desarrollo y fomentar evaluación conjunta con otras instituciones

Eje 4: Diseño institucional

HALLAZGOS

- **El modelo de gestión del FONPRODE es complejo:** cuenta con múltiples intervinientes y fragmentación de procesos
- **Los expertos consultados consideran que:**
 - La Oficina del FONPRODE cuenta con escaso personal y está centrada en la gestión administrativa del fondo
 - La labor de apoyo técnico de COFIDES se valora positivamente, pero se señala la existencia de diferentes prioridades institucionales y una posible competencia con el fondo en la captación de recursos
 - La labor de ICO como agente financiero se valora positivamente, pero se señala la escasez de recursos para la gestión de un número cada vez mayor de instrumentos
- La fragmentación y multiplicidad de actores **genera confusión en el ámbito internacional**

PROPUESTAS

- **Construir un nuevo marco institucional sobre la base de cuatro elementos centrales:**
 - Debe tener capacidad para contribuir a alcanzar los objetivos nacionales e internacionales.
 - Debe estar dotado de un abanico amplio de instrumentos financieros.
 - Debe permitir aprovechar economías de escala con otros instrumentos y acciones.
 - Debe ser fácilmente reconocible y dotar de visibilidad a la actividad de cooperación financiera reembolsable en el ámbito internacional.

CAPACIDADES DE LOS AGENTES ACTUALES EN EL FUTURO DISEÑO INSTITUCIONAL

Criterio	MAEUEC-AECID	ICO	COFIDES
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

