

# CAPÍTULO 4

## Una aproximación a la cooperación financiera

Autora:

**Verónica López Sabater, directora de la Fundación Afi\***

\*Las opiniones contenidas son las de la autora y no necesariamente reflejan la posición de la Fundación Afi o de Internón Oxfam. Algunas de las ideas y los planteamientos aquí expuestos han sido elaborados a partir de artículos de reciente publicación de la misma autora.





## 1. Introducción

En 2011 España ha estrenado una nueva herramienta a través de la cual articular nuevos mecanismos de cooperación al desarrollo en el seno de nuestra Administración. Nos referimos al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que si bien nació en el año 2010 por Ley 36/2010, de 22 de octubre, no ha sido hasta el verano de 2011, con la aprobación del Reglamento del FONPRODE (Real Decreto 845/2011, de 25 de junio) cuando ha comenzado efectivamente a funcionar.

La creación y puesta en marcha del FONPRODE constituye, por tanto, un avance sustancial en la política española de cooperación internacional para el desarrollo, no solo por dar respuesta a una exigencia histórica de ámbito nacional e internacional, de reformulación del cuestionado y ya extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sino como medio para equiparar la fortaleza y variedad instrumental de nuestra cooperación oficial al desarrollo con la de otros donantes de nuestro entorno más cercano.

Los nuevos instrumentos de cooperación financiera que crea la Ley del FONPRODE son de carácter reembolsable y no reembolsable, y los canales previstos son tanto bilaterales (como es el caso de las donaciones –no reembolsables– o préstamos –reembolsables– de Estado a Estado) como multilaterales (como es el caso de los fondos multidonante sectoriales administrados por organismos internacionales, sean estos financieros o no financieros) o multilaterales (como es el caso en el que el organismo internacional cumple una función de intermediación y los recursos son destinados a proyectos específicos para algún país socio en particular).

Vale la pena hacer un esfuerzo previo de aterrizar una serie de conceptos, al menos desde la perspectiva de nuestra cooperación oficial, con el objeto de centrar la discusión y aclarar, desde esta introducción, qué tipo de cooperación financiera es sobre la que se estará hablando en este capítulo. No es un antojo de la autora; responde a las numerosas e interesantes conversaciones y artículos de opinión que en relación con el FONPRODE, la cooperación financiera, la cooperación reembolsable, el desarrollo del sector privado y la lucha contra la pobreza se han producido en los últimos tiempos, y no en pocas ocasiones albergando un cierto baile de definiciones.

En primer lugar, cabe reiterar que, en nuestro sistema de cooperación al desarrollo, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) está constituida por donaciones, préstamos y transferencia de recursos financieros a países en desarrollo (cooperación financiera), así como por el conjunto de modalidades de asistencia dirigida a la mejora de las capacidades de los recursos humanos del país receptor (cooperación técnica). Otras dos categorías de nuestra cooperación oficial al desarrollo son la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo.

La cooperación financiera, tal como la define la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se manifiesta (manifestaba) a través de “contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores pudieran afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales como el Fondo para la Concesión de Microcréditos”.

En 2011 España ha estrenado el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

En el marco del FONPRODE se cuenta con la novedad de poder realizar transferencias de recursos financieros a países en desarrollo (cooperación financiera).

La cooperación financiera puede ser reembolsable y no reembolsable.

Esta definición se ha visto recientemente afectada (si bien la Ley 23/1998 no ha modificado la definición) por la creación del FONPRODE, que responde a la ordenación y ampliación de un conjunto de instrumentos de cooperación financiera, muchos de ellos nuevos, otros renovados y ampliados, así como a la extensión de la tipología de socios de desarrollo y de las modalidades de cooperación con las que España puede ya ofrecer asistencia financiera para el alivio de la pobreza en países en desarrollo.<sup>1</sup>

Entre los instrumentos, se cuenta ahora como novedad absoluta con la posibilidad de invertir, esto es, apostar asumiendo el riesgo, por el éxito de iniciativas productivas y/o generadoras de un mayor y mejor acceso a infraestructuras, fuentes de energía o servicios financieros a los segmentos de población de escasos recursos. Las iniciativas del sector privado, antes obviadas o imposibilitada su atención por la inexistencia de instrumentos para apoyarlas de forma efectiva, se convierten ahora en un destino, o por seguir la argumentación, en un socio de desarrollo, equiparable a las que de forma exclusiva venían ocupando el sector público y el sector social.

En cuanto a las modalidades de asistencia o cooperación financiera previstas hoy en nuestra legislación podemos distinguir entre aquella asistencia provista de forma directa de aquella provista de forma intermediada, distinción que no debemos confundir con el binomio bilateral-multilateral indicado más arriba, aunque sean perfectamente compatibles. Esto significa, que encontraremos actuaciones directas bilaterales, bilaterales intermediadas o indirectas de carácter multilateral o multilateral.

Aún son muchas las voces que cuestionan abiertamente la pertinencia y bondad de la cooperación financiera reembolsable.

Además, y creo que es en este binomio donde radica el grueso de la discusión, la asistencia o cooperación financiera puede articularse de forma tal que se constituya en una transferencia de recursos sin contraprestación (donación, o cooperación financiera no reembolsable), o en una facilitación temporal de recursos financieros para afrontar la financiación de una actividad económica productiva, o de un proyecto de inversión que generarán riqueza y bienestar en el futuro, momento en el que han de ser devueltos, junto con el precio de su utilización temporal, al acreedor o inversor (cooperación financiera reembolsable).

Aún son muchas las voces que cuestionan abiertamente la pertinencia y bondad de la cooperación financiera reembolsable por ser un instrumento que, en función de cómo se articulen las operaciones, establece una relación de prestamista-prestatario (acreedor-deudor) o de socio inversor-promotor de la inversión que, por definición, implica el retorno de los recursos otorgados, y ésta es una relación de cooperación con una reducida trayectoria en nuestro sistema de cooperación al desarrollo. El endeudamiento no es una situación anómala por definición; es más bien una necesidad para progresar, acumular activos y adelantar al presente capacidades futuras. No obstante, sí que obviamente tiene potencial de transformarse en una situación anómala si el endeudamiento estuviera destinado exclusivamente, por ejemplo, a incrementar la capacidad de consumo o a efectuar gasto corriente (en contraposición

---

1. Esta categorización no es homogénea para todos los países donantes. Por poner un ejemplo, la AOD del Gobierno de Japón se clasifica en tres categorías: a) donación bilateral, que a su vez se clasifica en cooperación técnica y cooperación financiera no reembolsable; b) crédito bilateral, y c) cooperación multilateral, a través de contribuciones financieras a organizaciones internacionales.

a producir o incrementar el capital o la capacidad de inversión). Asimismo, pueden derivarse otros riesgos si las condiciones financieras en las que se formula el apoyo financiero reembolsable no responden a la capacidad real del deudor o del proyecto en el que se invierte, capacidad que habrá de encontrarse directamente relacionada con el uso y destino previsto para dichos recursos.

Y es al calor de esta distinción o aclaración donde hemos querido enfocar el contenido de este artículo sobre la cooperación financiera, dedicando su práctica totalidad a la dimensión reembolsable de la misma que se constituye en una de las principales novedades de la Ley 36/2010, de 22 de octubre. Esperamos que lo que a continuación exponemos contribuya a clarificar algunas dudas, así como a visibilizar la necesidad de contar con nuevos instrumentos que, bien diseñados y oportunamente empleados, contribuyan al desarrollo de nuestros socios de la cooperación española en ámbitos en los que los instrumentos tradicionales no tenían inserción. El diseño adecuado y el uso oportuno de los instrumentos de cooperación financiera reembolsable son, por tanto, factores clave para que podamos centrarnos en las bondades sin entrar a analizar en detalle –aunque sí apuntar– los riesgos de los que efectivamente no está exenta esta modalidad de cooperación.

En las siguientes páginas analizaremos el perfil de la cooperación financiera reembolsable ejercida por los donantes de nuestro entorno, quienes iniciaron este camino décadas antes de que nuestra cooperación española se sumara a esta novedosa (para España) modalidad de cooperación. Este análisis nos ofrece la oportunidad de rescatar lecciones aprendidas, identificar ciertos riesgos y potenciales ventajas comparativas, así como de apuntar un número de recomendaciones para el caso español –el FONPRODE– sobre la base de lo que la normativa vigente establece, ya que no contamos con información histórica para una adecuada evaluación en este sentido.

La cooperación financiera (tanto reembolsable como no reembolsable) y la cooperación técnica se encuentran hoy a disposición de los países donantes como herramientas para aumentar y mejorar el impacto positivo en el desarrollo de los países receptores en función de las necesidades que deben ser cubiertas para un desarrollo satisfactorio del sector privado como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad. En el capítulo anterior se ha debatido más ampliamente sobre las oportunidades y los límites de este ideal.

Una de las virtudes esperadas de los mecanismos de cooperación reembolsable es la capacidad de escalar o potenciar los esfuerzos iniciales impulsados por la cooperación financiera y demostrar al sector privado (tanto local como internacional) que ciertos negocios, sectores o líneas de actividad pueden tener una rentabilidad ajustada por el riesgo muy superior, si se ejecutan bajo ciertas condiciones. Al reducir el umbral mínimo de rentabilidad exigido a los proyectos de inversión,<sup>2</sup> el proceso puesto en marcha con el apoyo de la cooperación financiera reembolsable internacional podría facilitar el desencadenamiento de un flujo de inversiones que aumente el producto potencial del país receptor. La cooperación financiera reembolsable puede, por tanto, convertirse así en punta de lanza y reclamo para las inversiones privadas, lo que permite sumar más financiación para un mismo proyecto o ampliar la gama de proyectos ejecutados.

Existe el riesgo de que la cooperación financiera promueva situaciones anómalas de endeudamiento en los países en desarrollo.

Una de las virtudes esperadas de los mecanismos de cooperación reembolsable es la capacidad de escalar o potenciar los esfuerzos iniciales impulsados por la cooperación financiera.

2. La rentabilidad exigida depende de numerosos factores relacionados con el proyecto, el sector de actividad, el país, etc.



Gráfico 1

**Cooperación Financiera y Cooperación Técnica**

**Cooperación al desarrollo**

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) está constituida por donaciones o por préstamos efectuados a países en desarrollo así como a las agencias multilaterales. También se considera AOD la cooperación técnica.

Las donaciones o los préstamos (cooperación financiera) deben:

- A)** Ser efectuados por el sector oficial (Gobiernos).
- B)** Tener como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar.
- C)** Ser de carácter concesional (en el caso de los préstamos, deben contar con un elemento de concesionalidad del 25%)



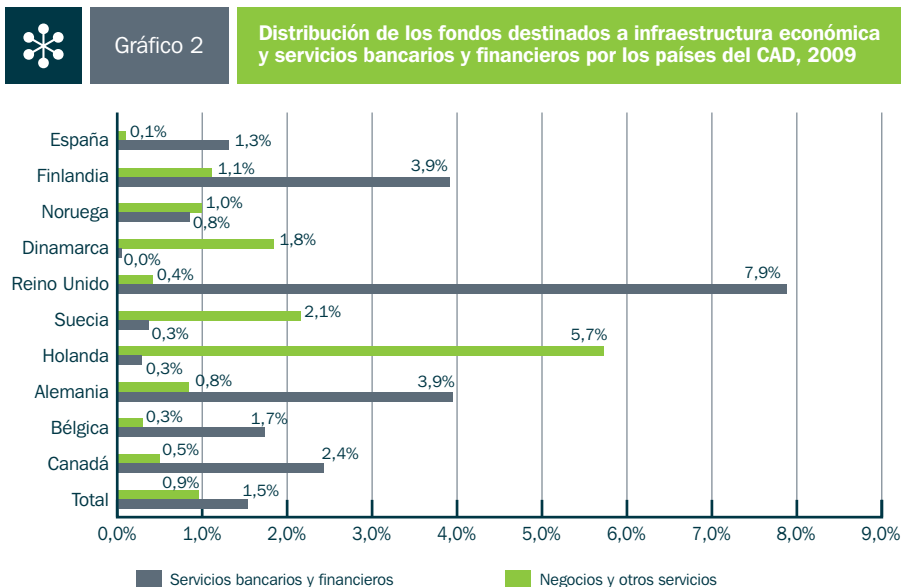
Cooperación TÉCNICA	Cooperación FINANCIERA					
OCDE: Donaciones a los nacionales de los países beneficiarios, pagos a consultores, asesores y personal similar.	Cooperación NO REEMBOLSABLE		Cooperación REEMBOLSABLE			
	Subvenciones ONGD	Estudios e investigaciones	Apoyo presupuestario	Aportaciones a fondos multidonante	Préstamos	Adquisición de participaciones de capital
	Novedad FONPRODE	Novedad FONPRODE	Novedad FONPRODE	Novedad FONPRODE	Novedad FONPRODE	Novedad FONPRODE
	Asistencia técnica y consultoría	Capacitación	Aportaciones a fondos en organismos internacionales de desarrollo (IFI, Naciones Unidas, etc.)	Aportaciones a fondos (vehículos de inversión) públicos o privados	Líneas de financiación	Novedad FONPRODE
	Reuniones técnicas, foros, seminarios	Difusión e intercambio de información	Novedad FONPRODE	Novedad FONPRODE		

**2. Los donantes y la cooperación financiera**

Analizando las estadísticas elaboradas y administradas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), España registra, en cuanto al apoyo al desarrollo del sector privado de los países socios –ámbito de la cooperación al desarrollo que se encuentra muy interiorizado en el seno de otros donantes relevantes para nosotros–, una reducida actividad. España cuenta con algunos instrumentos de cooperación al desarrollo del sector privado de los países socios, en concreto en el ámbito del sector financiero, que representan el 1,3% del total de la AOD española en 2009 y son fundamentalmente operaciones generadas con cargo al extinto Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). Sin embargo, los instrumentos y recursos destinados al desarrollo de negocios y otros servicios que fortalecen la infraestructura económica y de servicios

son poco relevantes tanto en términos absolutos como relativos (0,1% del total de la AOD en 2009) y se sitúan en ambos casos por debajo de la media registrada en el conjunto de los países del CAD/OCDE. Otros donantes registran una importante actividad en los ámbitos señalados, entre los que destacan, en el ámbito de los servicios financieros, el Reino Unido, Finlandia y Alemania y, en el de desarrollo de negocios y otros servicios, Holanda, Suecia y Dinamarca.

España registra, en cuanto al apoyo al desarrollo del sector privado de los países socios, una reducida actividad.



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD Stat, [www.oecd.org/dac/stats/data](http://www.oecd.org/dac/stats/data).

Nos detendremos, obviamente, en aquellos donantes a los que nos querríamos parecer o asemejar, esto es, aquellos que *sí* han cumplido con sus compromisos de AOD en relación con su renta nacional bruta, el acordado 0,7%, que se encuentran muy próximos a cumplirlo con anterioridad a la fecha límite autoimpuesta por la comunidad internacional (2015), que han demostrado una tendencia claramente ascendente en su dedicación de recursos al alivio de la pobreza o, simplemente, que ostentan los primeros puestos en valores absolutos.

Entre los grandes donantes, rescatamos las experiencias de aquellos que cuentan con una nutrida (por larga y voluminosa) experiencia en cooperación financiera reembolsable. Ejemplos como Alemania, donde existe una clara distinción organizativa y funcional en cuanto a la provisión de cooperación técnica a través de la agencia alemana de cooperación técnica (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ–) y de Deutsche Investitions (und Entwicklungsgesellschaft mbH –DEG–) del Grupo KfW, el Reino Unido (Department for International Development –DFID– y CDC Group), Bélgica (BTCCTB y Belgian Investment Company for Developing Countries –BIO–), Holanda (DGIS y FMO) y Francia (Agence Française de Développement –AFD– y PROPARGO), entre otros, son referencia en la forma en que ponen en práctica su política de cooperación al desarrollo, por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector privado y la coordinación y distribución de competencias entre los diferentes organismos de sus respectivas Administraciones públicas.

Alemania, Reino Unido y Francia son referencia por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector privado.

Las cooperaciones oficiales británica y francesa operan gran parte de su cooperación financiera reembolsable desde la agencia oficial de desarrollo.

Quedándonos, a efectos comparativos, con una muestra de carácter europeo centrada en las experiencias de Francia, Reino Unido y Alemania, a continuación presentamos nuestra propuesta de *benchmark* o referencia de partida, basada en las similitudes institucionales identificadas con el FONPRODE en la medida en la que las cooperaciones oficiales británica y francesa operan gran parte de su cooperación financiera reembolsable desde la agencia oficial de desarrollo, esto es, de forma autónoma y sin que ésta sea necesariamente intermediada por sus entidades financieras de desarrollo correspondientes, como es el caso del CDC Group británico y la sociedad PROPARCO francesa. El caso alemán no podemos obviarlo, entre otras razones –tamaño, liderazgo, historia– porque ha sido promotor de una herramienta de medición de impacto de intervenciones de cooperación financiera reembolsable que ha sido asumida por otros donantes, como es el caso de España.

## 2.1. Cooperación financiera y cooperación técnica: experiencia europea

### 2.1.1 La experiencia del Reino Unido – Department for International Development (DFID) y CDC Group

De particular interés es el caso británico por la versatilidad e innovación con la que opera en el cumplimiento de sus objetivos de alivio de la pobreza en general y de cooperación al desarrollo del sector privado en particular.

El DFID es un departamento del Gobierno del Reino Unido, representado a nivel del Gabinete (paralelo con nuestro “Gabinete de Ministros”) por la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional. El DFID tiene funciones ministeriales en la medida en la que ejerce el liderazgo en términos de políticas y a nivel de Gobierno, así como de agencia de desarrollo, y es el encargado de la prestación de asistencia al desarrollo. Fue creado con el propósito de ser el principal departamento público con competencias en cooperación al desarrollo internacional; de hecho, administra casi la totalidad de la AOD británica y ejerce un control directo sobre prácticamente el 85% de los desembolsos totales (el resto son operaciones tales como la financiación del Fondo Monetario Internacional por parte del Tesoro del Reino Unido).

El DFID es propietario del 100% del CDC Group, pero éste opera de forma independiente y con criterios comerciales en el marco de unas metas y un código ético de inversión acordado con el DFID.

El DFID es propietario del 100% del CDC Group, pero éste opera de forma independiente y con criterios comerciales en el marco de unas metas y un código ético de inversión acordado con el DFID, que responde a la Estrategia de desarrollo del sector privado que guía la actuación de la cooperación británica en este ámbito. El CDC no ha recibido financiación pública desde el año 1995, y realiza todas sus inversiones con recursos propios y mediante la reinversión de utilidades.

Las operaciones que el DFID ha venido apoyando para el desarrollo del sector privado se encuentran enfocadas en áreas y sectores en los que considera que cuenta con ventaja comparativa (desarrollo de mercados, alianzas público-privadas, investigación y desarrollo de políticas), apoyando también las reformas del entorno de negocios, y participando en *investment climate facilities*.<sup>3</sup> En cuanto a los instru-

3. Las *investment climate facilities* son alianzas de gobiernos, empresas privadas y socios de desarrollo que trabajan para la mejora del clima de negocios mediante la eliminación de barreras de todo tipo: financieras, regulatorias, de infraestructuras, energéticas, tecnológicas, entre otras. Son varias las alianzas de este tipo, tanto regionales (como la Investment Climate Facility for Africa –ICF–) como bilaterales (Investment Climate Facility for Afghanistan –AICF–).



mentos, además de las inversiones del CDC, el DFID utiliza *challenge funds*<sup>4</sup> junto con iniciativas para incrementar la transparencia, facilidades multilaterales de financiación de infraestructuras y relaciones directas con actores del sector privado local, y la mayor parte de los apoyos están sustentados en las relaciones que mantiene con el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo. De hecho, si bien el DFID está reduciendo su participación en iniciativas autónomas de microfinanzas y de servicios de desarrollo empresarial, continúa participando en plataformas multidonante.

La Estrategia para el desarrollo del sector privado del DFID (“Prosperidad para todos: haciendo funcionar los mercados”), en vigor desde 2009, está basada en tres grandes pilares –acceso, competencia y compromiso (*engagement*, en inglés)–, y se ha desarrollado en dichas áreas previamente testadas. No obstante, la estrategia también prevé continuar con la innovación y experimentación en sectores de interés, como los mecanismos innovadores de financiación por ejemplo en el sector salud (como la Alianza GAVI), iniciativas de fomento de la transparencia y de alianzas público-privadas, entre otros.

Ha intensificado su participación en intervenciones de “desarrollo de mercados inclusivos”, incorporando instrumentos analíticos del crecimiento (esto es, para la identificación de obstáculos al crecimiento económico que requieran reformas estructurales), desarrollo de cadenas de valor (planificación estratégica para incrementar el valor agregado y reducir los costos asociados a la producción de un determinado producto o servicio), reformas del clima de negocios, facilidades para el comercio, acceso a financiación y titulación de tierras que permitan a sus propietarios no solo obtener el reconocimiento de su propiedad, sino también el apalancamiento de recursos sobre sus activos, ahora reconocidos.

En materia de infraestructuras, el DFID no prevé facilitar de forma directa grandes cantidades de financiación para su desarrollo ya que las instituciones financieras internacionales (en adelante IFI) se encuentran, en su opinión, mejor posicionadas para esta tarea, de las que en cualquier caso el DFID ya es accionista y financiador, y participando además en diversas facilidades multilaterales autónomas, como es el caso destacado de la iniciativa Private Infrastructure Development Group (PIDG).<sup>5</sup>

En la operativa del DFID sí encontramos algunas similitudes destacables con el FONPRODE. Si bien en términos estratégicos su política de desarrollo se dirige desde sus oficinas centrales, el DFID considera que sus operaciones de prestación de asistencia están “dirigidas por los países, descentralizadas y delegadas en ellos” a través de una red mundial de 67 oficinas en las que trabaja más de la mitad de su personal. De este modo, las oficinas nacionales son responsables del cumplimiento de los objetivos en el ámbito de cada país y están a cargo de la presentación y la puesta en práctica del programa de asistencia a países. Una diferencia notable: a los directores de estas oficinas se les delega competencia financiera por un monto de

La Estrategia para el desarrollo del sector privado del DFID (“Prosperidad para todos: haciendo funcionar los mercados”), en vigor desde 2009, está basada en tres grandes pilares: acceso, competencia y compromiso.

En la operativa del DFID se encuentran algunas similitudes destacables con el FONPRODE.

4. Los *challenge funds* constituyen un mecanismo de financiación de carácter competitivo, esto es, en lugar de decidir unilateralmente el beneficiario de la asignación de recursos, la decisión es el resultado de un proceso de solicitud y recepción de propuestas de entidades que trabajan en el área/sector de interés del donante.

5. Coalición de donantes que movilizan inversiones en el sector privado para asistir a los países en desarrollo en sus necesidades de infraestructura para impulsar el crecimiento económico y combatir la pobreza. Son miembros: DFID, SECO (Swiss State Secretariat for Economic Affairs), el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la Agencia Austriaca de Desarrollo (ADA), la Agencia Irlandesa de Desarrollo y el KfW alemán.

hasta 7,5 millones de libras esterlinas (6,4 millones de euros a la fecha de redacción de este capítulo) por operación, muy por encima de la autonomía con la que cuentan nuestros coordinadores de las oficinas técnicas de cooperación en el terreno.

La alta dirección del DFID (Junta de Gerencia) canaliza la toma de decisiones a partir del Comité de Inversiones.

La alta dirección del DFID (Junta de Gerencia) canaliza la toma de decisiones a partir del Comité de Inversiones, que forma parte del gobierno del Departamento y que tiene por objeto asegurar que las inversiones del DFID sean razonables en cuanto al uso de los recursos públicos, y estén basadas en decisiones financieras estratégicas y sobre la base de la evidencia, de modo que quede garantizada: (i) la adecuada toma de decisiones de inversión y de asignación de recursos; (ii) el equilibrio de la cartera de inversiones en su conjunto; y (iii) la adecuación e implementación de sistemas de análisis y evaluación de inversiones. Todas las inversiones del DFID, ya sean multilaterales, bilaterales o en bienes públicos globales (inmunización, cambio climático, investigación, innovación), son aprobadas en el Comité de Inversiones, que se reúne entre cuatro y seis veces al año de forma ordinaria.

El Comité de Inversiones es el encargado de elaborar un informe anual para la Junta de Gerencia, que cubre tres áreas de información: (i) el alineamiento de las elecciones de inversión con la visión estratégica institucional; (ii) una valoración del principio de *value for money* (en términos de impacto en desarrollo y rentabilidad); y (iii) la implementación de los sistemas de evaluación de operaciones del DFID.

El Comité de Inversiones presenta muchas similitudes con el Comité Ejecutivo del FONPRODE, aunque el primero se encuentra integrado únicamente por miembros del propio DFID.

El Comité de Inversiones presenta muchas similitudes con el Comité Ejecutivo del FONPRODE, aunque debemos destacar que el primero se encuentra integrado únicamente por miembros del propio DFID, no de otras áreas del Ejecutivo como queda establecido en el Reglamento del FONPRODE, herencia aparentemente del anterior Comité Interministerial del FAD (CIFAD). Asimismo, el Comité Ejecutivo no tiene entre sus funciones explícitas la de velar por el equilibrio de la cartera de inversiones en su conjunto: las operaciones son analizadas a título individual, sin encontrarse el análisis acompañado de una evaluación del riesgo del conjunto de la cartera.

### 2.1.2 La experiencia de Francia - Grupo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MAE) y el Ministerio de Asuntos Económicos, Hacienda e Industria (MINEFI) ejercen la supervisión conjunta del organismo francés de desarrollo, la AFD. Ambos ministerios cumplen conjuntamente funciones de formulación de políticas, administración y control concernientes a la ejecución de la AOD francesa, así como de responsabilidad directa del desembolso del 25% y 28%, respectivamente, de la AOD bilateral, en tanto que la AFD solamente desembolsa de manera directa alrededor del 4%, si bien también administra fondos del MAE y del MINEFI. Los demás ministerios desembolsan el 42% de la AOD bilateral, principalmente bajo la forma de asistencia técnica y alivio de la deuda.

El Comité Interministerial para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CICID) fue creado en 1998 como parte del proceso tendente a racionalizar y dinamizar las relaciones exteriores y la cooperación para el desarrollo. El CICID determina cuáles son los países elegibles para los programas franceses de asistencia bilateral (denominados “zona de solidaridad prioritaria” o ZSP), y “cumple una tarea permanente de seguimiento y evaluación de la conformidad con los objetivos establecidos y los recursos asignados a las políticas y los instrumentos de cooperación internacional y asistencia para el desarrollo. Define los sectores de intervención prioritaria”.

La Agencia Francesa de Desarrollo, en su calidad de ente público industrial y comercial cuyo capital procede en su totalidad del Estado francés, se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Ultramar. El mandato de la AFD es promover un desarrollo económico y financiero estable. Además de sus propias actividades, el artículo 5 de sus estatutos dispone que la AFD lleve a cabo varias misiones que se considera son “por cuenta del Estado”. Es así que este organismo gestiona préstamos y donaciones de la Tesorería (MINEFI) y actúa también como el ejecutor de proyectos fuera de la zona de solidaridad prioritaria o ZSP. Para los países de esa zona, la AFD ejecuta los contratos de reducción de la deuda para el desarrollo por cuenta del MINEFI. También brinda financiamiento a los gobiernos, al sector privado y a redes, intentando que todas sus actividades estén alineadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y contribuye a financiar la ayuda pública colectiva, tanto en bienes como en fondos, en casos de desastres.

La AFD se encuentra implantando su Segundo plan estratégico (2007-2011),<sup>6</sup> que describe el mapa de ruta que debe seguir la AFD en el período, poniendo en práctica las orientaciones estratégicas establecidas por el CICID y los ministerios correspondientes. La estrategia reconoce la ampliación del mandato de la AFD, pasando el alivio de la pobreza (objetivo único) a verse ampliado en dos áreas adicionales: la protección y el fomento de los bienes públicos mundiales (lo cual permite la AFD trabajar en países emergentes,<sup>7</sup> fundamentalmente para preservar el medioambiente) y la promoción del crecimiento económico.

Dentro de los cuatro ejes principales de este plan se encuentra el fortalecimiento de las actividades de la AFD en el sector privado y frente a las autoridades locales, así como sus asociaciones con organizaciones no gubernamentales y fundaciones. Al mismo tiempo, para adaptarse a las necesidades de los nuevos clientes/socios, se ha fortalecido la innovación y la ingeniería financiera para poder trabajar con un abanico cada vez mayor de instrumentos financieros (instrumentos en condiciones de mercado,<sup>8</sup> financiación en moneda local, etc.).

Los nuevos componentes de su mandato, complementarios al alivio de la pobreza, permiten trabajar con más facilidad en áreas de desarrollo del sector privado que, por cierto, es una experiencia que ha arrancado en la AFD en fecha reciente, en el año 2003. Con anterioridad, era PROPARCO (sociedad de promoción, participación y cooperación económica), la entidad francesa financiera bilateral de desarrollo, la que ejercía esta labor de financiación del sector privado de forma exclusiva, desde su creación en 1977, dando cumplimiento a su misión institucional de *promocionar la inversión privada en países en desarrollo y emergentes, para contribuir positivamente al crecimiento, desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

6. AFD (2007), “Projet d’orientation stratégique 2007-2011 de l’Agence Française de Développement”, en <[www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/pdf/POS%202007-2011.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/pdf/POS%202007-2011.pdf)>.

7. Brasil, India, China, Indonesia y Pakistán. En junio de 2006 el CICID decidió extender la actividad de la AFD a estos países para la provisión de financiación –en condiciones de mercado o con muy limitados términos concesionales– para contribuir a la gestión de los bienes públicos (combate del calentamiento global, preservación de la biodiversidad, combate de las enfermedades pandémicas).

8. PROPARCO opera únicamente en condiciones de mercado. La AFD también lo hace en condiciones concesionales.

Dentro de los cuatro ejes principales del plan estratégico (2007-2011) de la AFD se encuentra el fortalecimiento de las actividades para el sector privado.

El plan busca fortalecer la innovación y la ingeniería financiera para poder trabajar con un abanico cada vez mayor de instrumentos financieros (instrumentos en condiciones de mercado, financiación en moneda local, etc.).

La vocación de la AFD es la de convertirse en un banco universal para el desarrollo.

PROPARCO (filial de AFD con participación del 59% del capital) se dedica a fomentar el desarrollo del sector privado, la creación de empleo, la competitividad de las empresas y a dar apoyo al desarrollo de nuevos empresarios.

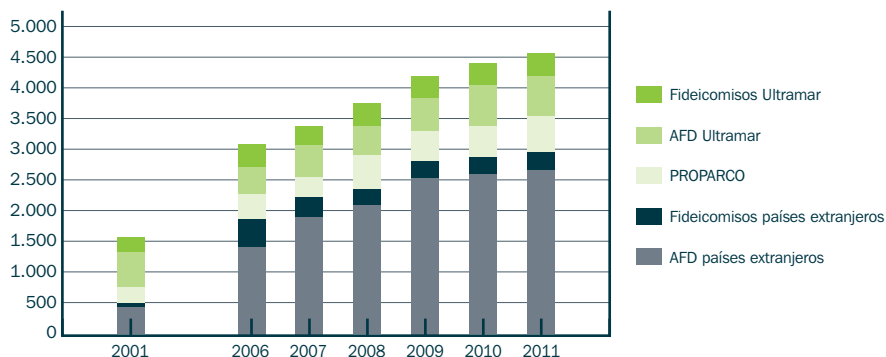
En palabras del director general de la AFD y presidente de PROPARCO, Dov Zehav: *La vocación de la AFD es la de convertirse en un banco universal para el desarrollo. La agencia otorga préstamos tanto a los países más pobres como a los países con ingresos intermedios o emergentes, sirviéndose de diferentes herramientas financieras según el tipo de proyectos y operadores. África subsahariana sigue siendo la prioridad de la agencia. Dicho continente se enfrenta a un crecimiento económico sin precedentes que necesita apoyo y acompañamiento. Hay que prestar una especial atención al desarrollo agrícola, que aporta tres elementos fundamentales: la seguridad alimentaria, la estabilización de la población rural en los territorios y, al frenar desertificación, la protección del medio ambiente.*

La AFD financia y acompaña proyectos presentados por los poderes públicos locales, las empresas o el sector asociativo. Dichos proyectos tienen como objetivo el de mejorar las condiciones de vida de la población, reactivar la economía y proteger el planeta: escolarización, apoyo a los agricultores, infraestructuras, agua y saneamiento, preservación medioambiental, lucha contra el cambio climático, etc. Su filial PROPARCO, de la que posee el 59% del capital, se dedica a fomentar el desarrollo del sector privado, la creación de empleo, la competitividad de las empresas y a dar apoyo al desarrollo de nuevos empresarios.

En términos financieros, la aplicación de este Segundo plan estratégico se traduce en (i) un incremento en financiación concesional; (ii) el desarrollo de actividades no concesionales, incluida PROPARCO, y (iii) el aumento de actividades en los territorios franceses de ultramar.

Las proyecciones financieras internas previstas en el Segundo plan estratégico estimaban un incremento del 50% en la actividad global del Grupo de la AFD (AFD + PROPARCO) entre 2006 y 2011.

Gráfico 3 **Proyecciones financieras del Grupo de la AFD (2006-2011), en millones de euros**



Fuente: AFD (2007), *Projet d'Orientation Stratégique 2007-2011 de l'Agence Française de Développement.*

En cuanto al apoyo al sector privado, éste se ha conformado en un área de actividad en continuo crecimiento en el seno de la AFD, con el objeto de (i) promover el crecimiento económico y la generación de empleo en países pobres; (ii) apoyar

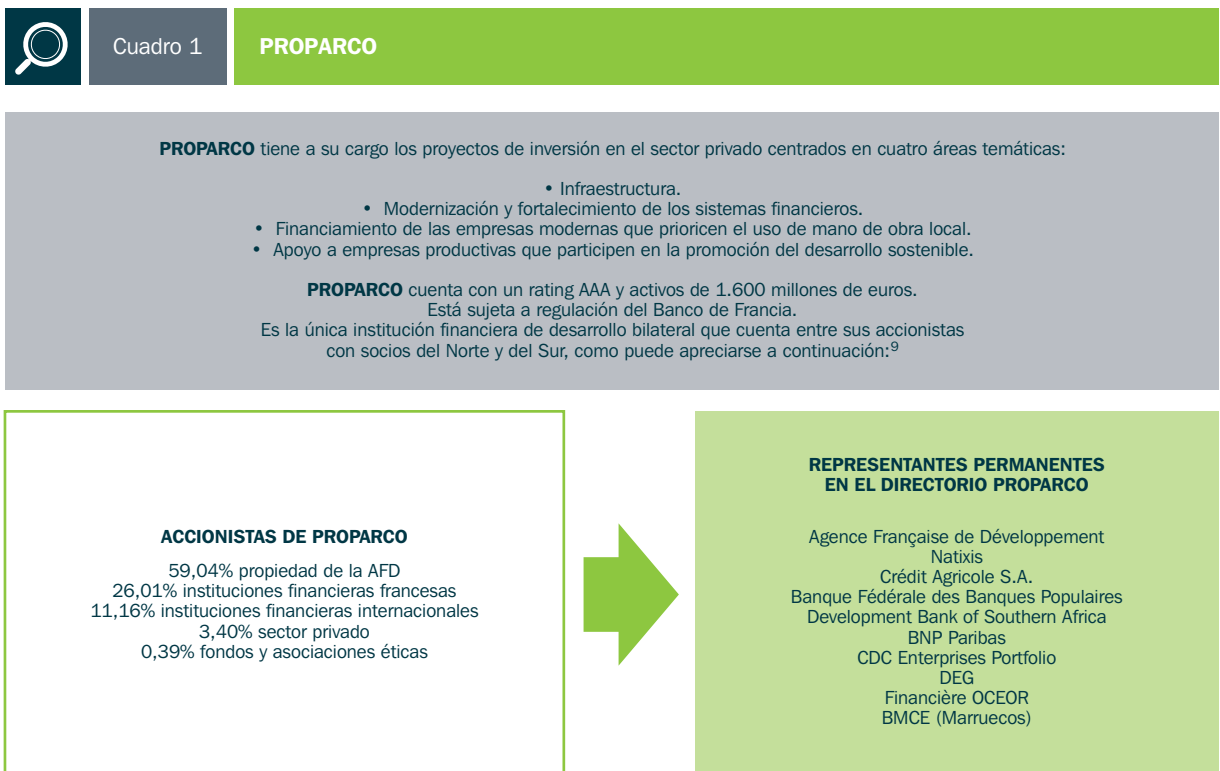
la participación del sector privado en las metas de política pública, por ejemplo mediante alianzas público-privadas; (iii) mejorar la gobernabilidad; y (iv) mejorar las capacidades humanas y técnicas en el sector privado. Todo ello se realiza tanto directamente por la AFD como a través de su filial PROPARCO, tanto de forma directa en empresas como a través del sector financiero (con capacidad de apalancamiento) o desarrollando instrumentos de garantía y compartición del riesgo.

La AFD no realiza participaciones en capital (salvo en el área de microfinanzas), ya que este instrumento es gestionado exclusivamente por PROPARCO. Sin embargo, está en proceso de revisión el que la AFD pueda incorporar las participaciones en capital entre sus instrumentos de apoyo al desarrollo del sector privado.

Asimismo, el desarrollo de alianzas público-privadas en países en desarrollo es competencia de PROPARCO, que realiza operaciones en condiciones de mercado. La AFD sí ofrece en cambio financiación (préstamos) y garantías en este ámbito de desarrollo del sector privado.

El apoyo al sector privado comenzó siendo un tema exclusivamente sectorial en el seno de la AFD, pero ahora es totalmente transversal en la organización,

La AFD apoya al sector privado con el objeto de (i) promover el crecimiento económico y la generación de empleo en países pobres; (ii) apoyar la participación del sector privado en las metas de política pública; (iii) mejorar la gobernabilidad; y (iv) mejorar las capacidades humanas y técnicas en el sector privado.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de información pública en [www.afd.fr](http://www.afd.fr) y [www.proparco.fr](http://www.proparco.fr).

9. En 2011, la Corporación Andina de Fomento (CAF) se encuentra negociando su entrada en el capital de PROPARCO.

Entre las fortalezas del modelo francés, se encuentra el hecho de que los especialistas de microfinanzas están totalmente integrados transversalmente en toda la División de Apoyo al Sector Privado de la AFD.

La AFD cuenta en su seno con el Departamento de Gestión de Riesgos financieros y no financieros de la actividad del Grupo.

y son alrededor de cincuenta personas en la AFD las que llevan temas de sector privado (riesgo no soberano)<sup>10</sup>, además de los apoyos puntuales de otras áreas. En este sentido, y según la evaluación del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)<sup>11</sup> sobre microfinanzas de la AFD, entre las fortalezas señaladas del modelo francés, se encuentra el hecho de que los especialistas de microfinanzas están totalmente integrados transversalmente en toda la División de Apoyo al Sector Privado de la AFD; esquema que es coincidente con el que finalmente se ha optado en el marco del FONPRODE.

Al tratarse de una institución financiera especializada, la AFD está sometida a las disposiciones de la normativa monetaria y financiera que rige este tipo de instituciones. Dos auditoras se encargan de certificar sus cuentas, las cuales se someten a los controles de la Comisión Bancaria, el Tribunal de Cuentas y las autoridades de los mercados financieros. Sus emisiones poseen la calificación AAA, la mayor (mejor) calificación posible para préstamos a largo plazo según las agencias Standard & Poor's y Fitch.<sup>12</sup>

La AFD se ha convertido en el principal operador de la ayuda pública francesa para el desarrollo y se ha consolidado como el “banco del desarrollo” de Francia. Este estatuto de banco del desarrollo es prueba de la relevancia y de la rentabilidad económica y social de los proyectos de desarrollo que financia.

Por otro lado, cabe señalar que la AFD, como entidad financiera que es, cuenta en su seno con el Departamento de Gestión de Riesgos, encargado de la identificación, administración y mitigación de los riesgos financieros y no financieros de la actividad del Grupo de la AFD. La gestión de riesgos en el ámbito del FONPRODE no se contempla a título agregado, sino internamente para cada operación propuesta a aprobación.

### 2.1.3 La experiencia de Alemania – GIZ y KfW

El GIZ se centra en la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades a través de estudios de consultoría, el trabajo de asesores residentes, la capacitación y el suministro de equipos. El GIZ ejecuta alrededor del 25% de la AOD bilateral del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo Alemán (BMZ). Por su parte, el KfW Entwicklungsbank, que es parte del KfW Bankengruppe –equivalente, en su función de agente financiero del Estado, a nuestro Instituto de Crédito Oficial (ICO)– es el principal organismo ejecutor del sistema de asistencia alemán para la

10. El riesgo soberano es el asumido por los acreedores de los Estados o de las entidades garantizadas por éstos.

11. El CGAP es un centro de investigación y política independiente dedicado a promover el acceso financiero para los pobres del mundo. Es apoyado por más de treinta agencias de desarrollo, entre ellas la AECID, y fundaciones privadas que comparten una misión común para aliviar la pobreza. Con sede en el Banco Mundial, el CGAP proporciona inteligencia de mercado, promueve estándares, desarrolla soluciones innovadoras y ofrece servicios de asesoramiento a los gobiernos, proveedores de servicios financieros, los donantes y los inversionistas ([www.cgap.org](http://www.cgap.org)).

12. En cuanto a los otros donantes, cabe destacar que el KfW es un banco público alemán y tiene el mismo rating que Alemania (lo mismo que ocurre en España con el ICO, que también es el agente financiero del Estado); el CDC Group es un gestor de fondos y no tiene rating (no emite deuda, no lo necesita) y el DFID es un departamento de la Administración pública británica, no tiene rating porque no emite deuda.



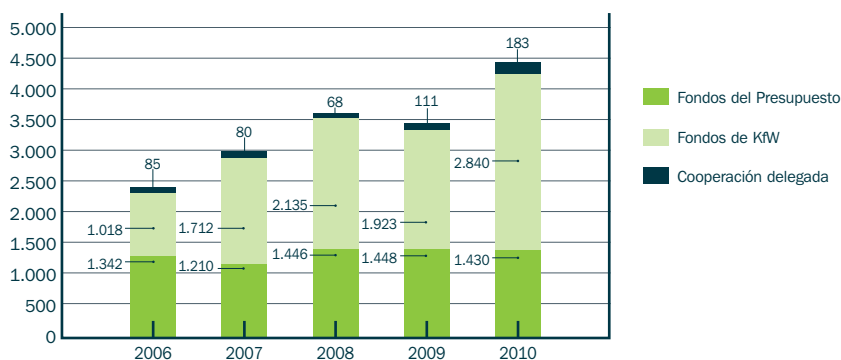
cooperación financiera, y representa alrededor del 16% de la AOD total en 2006 y casi el 25% de los fondos bilaterales del BMZ. Históricamente, el KfW se centró en préstamos destinados a proyectos específicos de infraestructura pero actualmente tiene a su cargo un monto significativo de fondos para donaciones y una gama más amplia de instrumentos, entre los que se incluye el apoyo presupuestario.

La cooperación financiera es uno de los instrumentos más importantes de la cooperación alemana, y su objetivo principal es apoyar a los países socios a financiar medidas que son importantes para su desarrollo –como inversiones en el sistema educativo o de salud, en infraestructura, agricultura o protección del medioambiente–. Si las inversiones de este tipo conducen a mejoras duraderas, generalmente han de ir acompañadas de reformas, en cuyo caso la cooperación alemana trabaja conjuntamente con otras agencias y entidades de cooperación internacional.

La cooperación financiera alemana utiliza los fondos previstos por el presupuesto federal y añade fondos que el KfW obtiene en el mercado de capitales, lo cual permite aumentar considerablemente el volumen de préstamos e incrementar la probabilidad de éxito de la cooperación alemana para el desarrollo.

La cooperación financiera es uno de los instrumentos más importantes de la cooperación alemana.

Gráfico 4 **Origen de fondos comprometidos por KfW (2006-2010), en millones de euros**



Fuente: KfW.

## 2.2 Diseño institucional, modalidades e instrumentos de cooperación financiera utilizados por los donantes

### 2.2.1 Diseño institucional de la cooperación financiera de los donantes

Como hemos señalado anteriormente, otros donantes de nuestro entorno realizan cooperación financiera de apoyo al desarrollo del sector privado a través de sus agencias de desarrollo y de sus entidades financieras de desarrollo (EFD), y existe una amplia diversidad de modelos si se analizan desde la perspectiva institucional. En este sentido, observamos que existen diferencias significativas, por ejemplo, en el grado de propiedad que ejerce la agencia de desarrollo (o la autoridad correspondiente en materia de cooperación al desarrollo) sobre la EFD, y los casos extremos son el

Otros donantes de nuestro entorno realizan cooperación financiera de apoyo al desarrollo del sector privado a través de sus agencias de desarrollo y de sus entidades financieras de desarrollo (EFD).

Existen diferencias significativas, por ejemplo, en el grado de propiedad que ejerce la agencia de desarrollo sobre la EFD.

británico, en el que el DFID (autoridad en cooperación al desarrollo) es propietario del 100% de la EFD británica (CDC Group), y el noruego, en el que el Ministerio de Asuntos Exteriores es propietario del 100% de la EFD noruega (NORFUND). Modelos híbridos en lo que a propiedad se refiere son el francés, en el que la Agence Française de Développement es propietaria del 60% de la EFD francesa (PROPARCO), y el belga, en el que el Ministerio Belga de Cooperación al Desarrollo es propietario del 50% de la EFD belga (BIO).

Entre los modelos en los que la autoridad de cooperación al desarrollo no ejerce directamente la propiedad destaca el alemán, cuyo Ministerio de Cooperación (BMZ) no ejerce la propiedad del KfW Entwicklungsbank y de su filial DEG, ya que estas entidades financieras son órganos ejecutores de su cooperación financiera, y la primera representa, en su nombre y el de su filial, al Ministerio en estos ámbitos. También en esta categoría encontramos el modelo holandés, cuyo Ministerio de Cooperación y Desarrollo no ejerce la propiedad de la EFD holandesa (FMO), que es un banco de propiedad estatal, pero sí le otorga fondos de cooperación para su administración.

Realizando el análisis desde el punto de vista del grado de exclusividad en el ejercicio de la cooperación financiera a través de la EFD, encontramos agencias de cooperación que operan solo a través de sus EFD, como el destacado caso de Alemania, en el que, por definición, el KfW es el órgano ejecutor de la cooperación financiera, bajo los criterios y políticas del BMZ; lo mismo ocurre en Holanda, a través de su banco de desarrollo, el FMO.

Entre las agencias de cooperación que no operan exclusivamente a través de sus EFD en materia de cooperación financiera destacan cuatro: el Reino Unido, Francia, Suecia y Suiza. En el Reino Unido, el DFID también realiza inversiones de forma directa; de hecho, en su estructura cuenta con el Comité de Inversiones, que tiene por objeto velar por el buen desempeño de sus inversiones financieras en países socios. En Francia, la AFD es una entidad financiera, de modo que articula cooperación financiera de forma autónoma, complementaria con la ejercida con PROPARCO. Suecia, por su parte, realiza cooperación financiera también de forma directa; y Suiza realiza inversiones en fondos a través de su administradora de fondos de cooperación financiera, SIFEM, y realiza donaciones para el desarrollo del sector privado de forma directa.


### 2.2.2 Instrumentos de cooperación financiera reembolsable

A pesar de lo variopinto de los arreglos institucionales en el ámbito de la cooperación financiera de los donantes, la puesta en práctica de sus estrategias ha estado en gran medida protagonizada por las denominadas entidades financieras bilaterales de desarrollo (véase el cuadro 2 para su identificación), a las que desde fecha reciente se ha unido la española en la forma del FONPRODE.

La batería de instrumentos de cooperación financiera reembolsable que tradicionalmente se ha puesto a disposición de los países socios es fundamentalmente de tres tipos o categorías: (i) instrumentos de deuda (préstamos, líneas de crédito), (ii) instrumentos de inversión (participaciones temporales en el capital y cuasicapital) y (iii) instrumentos de garantía (garantías parciales de crédito, garantías a la emisión de deuda). Algunos de los donantes de nuestro entorno cuentan con ellos desde hace años, mientras que nuestra Administración –obviando como ya anunciábamos anteriormente el FAD– únicamente contaba con el Fondo para la Concesión de

La batería de instrumentos de cooperación financiera reembolsable es fundamentalmente de tres tipos: (i) instrumentos de deuda, (ii) instrumentos de inversión, y (iii) instrumentos de garantía.



	Cuadro 2	<b>Misión y objetivos estratégicos de las diferentes entidades financieras bilaterales de desarrollo europeas<sup>13</sup> y de la Corporación Financiera Internacional</b>
<p>BIO Bélgica</p>		<p>Favorecer el logro de un sector privado fuerte en los países en desarrollo, para así permitirles acceder a un desarrollo económico y una prosperidad social duraderos y, por lo tanto, reducir la pobreza. BIO invierte directamente en el sector privado.</p> <p>Lema: Development through Investment</p>
<p>CDC Reino Unido</p>		<p>Generar un impacto económico directo mediante la provisión de financiación a empresas exitosas, y un impacto indirecto mediante el efecto demostrado entre otros potenciales inversores con buenos resultados de que existen con buenos resultados derivados de inversiones exitosas.</p> <p>Lema: Capital for Development</p>
<p>DEG Alemania</p>		<p>Establecer y expandir las estructuras empresariales privadas en países en desarrollo y en transición, para crear las bases de un crecimiento económico sostenible y una mejora permanente en las condiciones de vida de las poblaciones locales, mediante: la provisión de financiación para inversiones directas; la provisión de financiación reembolsable de largo plazo para ayudar a salvaguardar de la crisis aquellas inversiones cofinanciadas; la diversificación de los flujos de capitales mediante el apoyo a inversiones pioneras en nuevos países y regiones, y el fortalecimiento de los mercados de capitales locales.</p> <p>Lema: Our business is developing</p>
<p>FONPRODE España</p>		<p>Erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, igualdad de género, defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos.</p> <p>Lema: n.d.</p>
<p>FMO Holanda</p>		<p>Incentivar y ayudar al sector privado como motor de desarrollo social y económico, mediante la colaboración con iniciativas privadas sobre todo en países pobres compartiendo conocimiento y recursos con empresas que apuesten por el desarrollo sostenible.</p> <p>Lema: Finance for Development</p>
<p>NORDFUND Noruega</p>		<p>Reducir la pobreza y crear crecimiento económico sostenible mediante la inversión de capital riesgo en negocios rentables de países en desarrollo.</p> <p>Lema: n.d.</p>
<p>PROPARCO Francia</p>		<p>Promocionar el desarrollo sostenible del sector privado en países emergentes y en desarrollo, mediante la provisión de financiación a largo plazo.</p> <p>Lema: Investing in a sustainable future</p>
<p>SIFEM Suiza</p>		<p>Invertir en pymes comercialmente viables de mercados emergentes puede generar retornos ajustados al riesgo para los inversores y generar efectos sostenibles y de largo plazo en el desarrollo de las comunidades locales.</p> <p>Lema: n.d.</p>
<p>CFI</p>		<p>Crear oportunidades para que las personas escapen de la pobreza y mejoren sus vidas mediante la promoción de mercados abiertos y competitivos en países en desarrollo; el apoyo a empresas y otros socios del sector privado cuando existe una brecha de financiación; la generación de empleos productivos y la provisión de servicios básicos a los desatendidos; y la movilización de otros recursos para financiar el desarrollo de la empresa privada.</p> <p>Lema: Creating Opportunity Where It's Needed Most</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

13. Al igual que para la elaboración del presente capítulo no se ha considerado aludir al debate del pasado relacionado con el desaparecido Fondo de Ayuda al Desarrollo, tampoco hemos considerado oportuno incorporar la actividad que la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) desarrolla en el cumplimiento de su misión institucional (*facilitar financiación, a medio y largo plazo, a proyectos privados viables de inversión en el exterior en los que exista algún tipo de interés español, para contribuir, con criterios de rentabilidad, tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas*), entidad que no forma parte del sistema español de cooperación al desarrollo, a pesar de ser miembro activo de la asociación European Development Financial Institutions (EDFI) y de participar con recursos propios en la iniciativa European Financing Partners (EFP) con actividad en países emergentes y en desarrollo. Si bien abogamos por considerar una reformulación de COFIDES para que quede integrada en el sistema oficial de cooperación al desarrollo y se constituya en un apoyo en la ejecución de la cooperación financiera reembolsable vinculada a proyectos de inversión, que es su especialidad.



Cuadro 3

**Año de constitución y otros datos de las diferentes Entidades Financieras Bilaterales de Desarrollo europeas**

		Año de creación	Personalidad jurídica	Propiedad estatal	Accionistas
BIO	Bélgica	2001	S.A.	82%	Ministerio Cooperación (51%), SBI (49%)
CDC	Reino Unido	1948	Public Ltd. Company	100%	DFID (100%)
DEG	Alemania	1962	S.A. (GmbH)	100%	KfW (100%)
FMO	Holanda	1970	S.A. (N.V.)	51%	Estado (51%), instituciones financieras
PROPARCO	Francia	1977	S.A.	69%	AFD (59%), instituciones financieras
NORDFUND	Noruega	1997	Compañía Especial	100%	Ministerio Cooperación
SWEDFUND	Suecia	1978/1991	S.A. (AB)	100%	Ministerio Asuntos Exteriores
SIFEM	Suiza	2005	S.A.	0%	Privados (Secretaría de Estado para Asuntos Económicos-SECO en inglés)

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

Microcréditos, como experiencia auténticamente genuina y sin ambigüedades de cooperación financiera reembolsable, materializada exclusivamente mediante un tipo de instrumento de deuda: el préstamo.

Todos estos instrumentos están puestos a disposición de los socios de desarrollo en una diversidad de modalidades de financiación: directa e intermediada.

Todos estos instrumentos están puestos a disposición de los socios de desarrollo en una diversidad de modalidades de financiación: por un lado, la financiación directa, consistente en la provisión de recursos de forma directa al prestatario (empresa, proyecto de inversión, entidades financieras), sin la necesidad u oportunidad de contar con intermediarios que faciliten el canal de distribución de los recursos, y, por otro, la financiación intermediada, mediante la provisión de recursos financieros a través de intermediarios financieros (entidades financieras bancarias y no bancarias, fondos) que actúan de facilitadores en el proceso de canalización de recursos financieros.



Cuadro 4

**Instrumentos de Cooperación Financiera Reembolsable: algunas características**

Capital y cuasicapital	Entrada directa en el capital de entidades financieras o a través de fondos. Siempre participaciones minoritarias (5%-35%). Participación en el Consejo de Administración. Plazo de inversiones 5-15 años. Estrategias de salida previamente definidas: venta de participaciones a socios locales.
Préstamos	Financiación ordinaria y subordinada, préstamos convertibles. Financiación sindicada. Moneda: EUR, USD y moneda local. Tasa de interés: de mercado. Plazo: 3-15 años (puede llegar a 20, para proyectos de infraestructura). Periodo de carencia.
Garantías	Estructuración de garantías que movilicen recursos por parte del sector privado. Titulización de activos y vehículos de financiación estructurada. Emisión de bonos en mercados locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

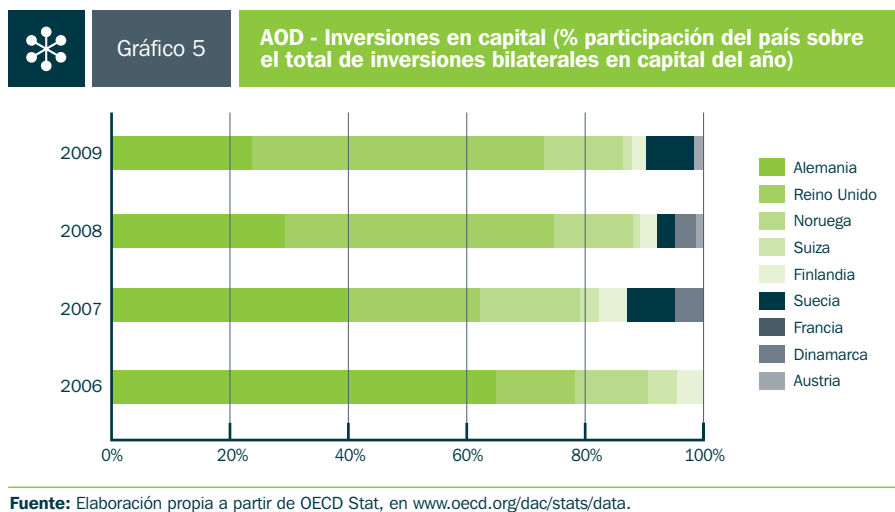
Notas: (a) La financiación subordinada es aquella que, en caso de quiebra y extinción de la entidad emisora, la deuda estará subordinada en orden de prelación con respecto a los demás acreedores (deuda ordinaria y otros), excepto de los accionistas.

(b) La titulización (*securitization*) de activos es un instrumento financiero que permite transformar un activo en un valor transferible y potencialmente negociable en un mercado organizado. De esta manera, activos no líquidos se convierten en otros que pueden generar liquidez inmediata.

(c) Los vehículos de financiación estructurada o *special purpose vehicles/entities* (SPV/SPE) son emisores de instrumentos de titulización financiera.

Los instrumentos de deuda y de inversión, por el contrario, sí han sido incorporados recientemente en el “arsenal” de facilidades que nuestra cooperación española tiene a disposición para cumplir con sus objetivos de desarrollo.

Los instrumentos de deuda son los más amplia e intensamente utilizados por los donantes, seguidos de los instrumentos de inversión (*equity investment*). En este último caso es destacable la predominancia de Alemania, el Reino Unido y Noruega, materializada en la participación activa en la estructura de propiedad de muchas de las iniciativas apoyadas en los países socios de su cooperación al desarrollo. El grupo alemán KfW, el binomio CDC-DFID británico y el fondo noruego NORFUND han sido históricamente pioneros en la asunción de innovaciones instrumentales en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, y los datos recogidos en el gráfico 5 corroboran ese comportamiento. España, aunque no es el único país, no registra ninguna actividad anterior al año 2010 en el campo de las inversiones de capital en países socios de desarrollo.



Como puede apreciarse en el cuadro 5, predomina el uso de instrumentos de deuda e inversión, y el otorgamiento de garantías es prácticamente residual, a excepción de Holanda, Francia y Alemania.

Nuestra Ley 36/2010 del FONPRODE no prevé de forma explícita la posibilidad de emitir garantías, cuestión que quizá pueda ser reconsiderada en un futuro a la vista de la experiencia acumulada. Entre los donantes que articulan mayor volumen de recursos a través de instrumentos de capital y cuasicapital, que por definición consideramos que suponen un grado de compromiso superior al generado por los instrumentos de deuda, destacan Suiza, Noruega y el Reino Unido, aunque este último caso viene determinado por el modelo de intermediación utilizado, basado en la canalización de recursos a través de fondos de inversión.

En este sentido, vale la pena destacar que existen EFD miembros de la EDFI (Asociación Europea de Entidades Financieras de Desarrollo, EDFI, por sus siglas en inglés) que solo operan de forma intermediada, como es el caso del CDC Group del Reino Unido, fondo de fondos que invierte a través de gestoras de fondos de inver-

Predomina el uso de instrumentos de deuda e inversión.

Existen EFD miembros de la EDFI que solo operan de forma intermediada, como es el caso del CDC Group del Reino Unido.

**Cuadro 5** **Peso de los diferentes instrumentos de cooperación financiera reembolsable en los miembros de la EDFI**

		Capital y cuasicapital	Deuda	Garantías
BIO	Bélgica	52%	48%	0%
CDC	Reino Unido	97%	3%	0%
DEG	Alemania	19%	78%	3%
FMO	Holanda	42%	51%	7%
PROPARCO	Francia	12%	84%	4%
NORDFUND	Noruega	91%	9%	0%
SWEDFUND	Suecia	59%	41%	0%
SIFEM	Suiza	90%	10%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDFI 2008.

Son mayoritarias, no obstante, aquellas EFD europeas que operan en ambas modalidades (intermediada y directa).

sión. Son mayoritarias, no obstante, aquellas EFD europeas que operan en ambas modalidades (intermediada y directa), como son los casos de Alemania (aunque en DEG predomina la inversión directa), Bélgica (aunque comenzó sus operaciones en 2001 realizando solo inversiones y financiaciones directas, ahora opera también de forma intermediada), Holanda, Francia, Noruega y Suiza, en los que sin embargo predomina la financiación intermediada.

Observando el siguiente cuadro, podemos concluir, tras el análisis de las experiencias británica y francesa, en perspectiva española, que los dos son modelos en los que las agencias de cooperación (AFD, DFID) gestionan todos los instrumentos de cooperación financiera y no financiera (como ocurre en el caso de nuestra Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID– con el FONPRODE), si bien “comparten” o delegan la administración de instrumentos (inversiones en el caso británico; deuda, garantías e inversiones en el caso francés), con sus entidades financieras de desarrollo, figura con la que no cuenta nuestra Administración pública.

**Cuadro 6** **Categoría de Instrumentos disponibles AFD-PROPARCO, DFID-CDC y FONPRODE**

	AFD	PROPARCO	DFID	CDC	FONPRODE
Préstamos	X	X	X		X
Garantías	X	X	X		X
Inversiones	X <sup>14</sup>	X	X	X	X
Subsidios	X		X		X
Reducción de deuda	X		X		X
Asistencia técnica	X		X		X

Fuente: Elaboración propia a partir de información institucional.

14. Solo en el área de microfinanzas.

### 2.2.3 La cooperación financiera reembolsable: la experiencia europea bilateral

#### Volumen

Para dimensionar el espacio que ocupan estas entidades y los recursos que articulan a través de sus instrumentos reembolsables, cabe indicar que, en el marco de las actuaciones europeas de financiación reembolsable aglutinadas en la asociación EDFI, la cartera consolidada de proyectos a finales de 2010 ascendía a 21.700 millones de euros, distribuidos en casi 4.100 proyectos de carácter sectorial. Por su parte, la Corporación Financiera Internacional, entidad financiera de desarrollo multilateral del Grupo del Banco Mundial, cerró el año 2010 con 1.668 proyectos valorados en casi 30.000 millones de euros. Lamentablemente, no se sabe a ciencia cierta cuántos de estos recursos cumplen con los criterios del CAD para que puedan ser contabilizados como AOD.

#### Distribución geográfica

En cuanto a la distribución geográfica de la cooperación financiera de los principales donantes europeos, y de forma particular aquella destinada al desarrollo del sector privado, destaca la actividad que en el África subsahariana mantienen el británico CDC, el belga BIO, la francesa PROPARCO, la alemana DEG y el holandés FMO. En países asiáticos, sin considerar China, tienen presencia relevante (al destinar más del 20% de su cartera) todas las entidades de desarrollo analizadas a excepción de FMO (que destina un 18% de su cartera) y PROPARCO (con el 14%). En la cuenca mediterránea destaca la actividad de PROPARCO (20% de la cartera invertida) y BIO (11%). En América Latina es importante la actividad de FMO de Holanda (21% de la cartera), BIO (18%) y DEG (15%).

Algunos de los países donantes de referencia trabajan de forma exclusiva con un número determinado de países, de forma tal que sus socios de desarrollo integran una lista cerrada de economías, como es el caso de Bélgica y su entidad financiera de desarrollo BIO. En cualquier caso, todos los donantes se adhieren a la lista de países y sectores excluidos que es definida por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial.

Para otros (Reino Unido, Noruega y Bélgica) existe la obligación explícita de invertir en países en desarrollo, siendo los recursos administrados por entidades que, aunque propiedad de la autoridad en materia de cooperación al desarrollo (DFID, Ministerio de Cooperación respectivamente), cuentan con órganos de decisión (comité de inversiones, comité de créditos) independientes. En este sentido, destacan BIO de Bélgica y PROPARCO por ser las entidades de desarrollo que destinan un mayor porcentaje de su cartera a inversiones en países menos avanzados y países de bajos ingresos (más del 50% en el caso de BIO; 41% en el caso de PROPARCO).

#### Distribución sectorial

En cuanto a la distribución sectorial de los recursos administrados, identificamos que los sectores que fundamentalmente son objeto de financiación en el desarrollo del sector privado son el financiero; infraestructuras (agua y saneamiento, energías renovables, comunicaciones, telecomunicaciones); industria (manufactura, extractivas); nuevas tecnologías; agroindustria; comercio; turismo y pyme.

En el marco de la EDFI, la cartera consolidada de proyectos a finales de 2010 ascendía a 21.700 millones de euros, distribuidos en casi 4.100 proyectos de carácter sectorial.

Para Reino Unido, Noruega y Bélgica existe la obligación explícita de invertir en países en desarrollo.

Los sectores que fundamentalmente son objeto de financiación en el desarrollo del sector privado son el financiero, infraestructuras, industria, nuevas tecnologías, agroindustria, comercio, turismo y pyme.

Según datos de 15 EFD europeas, el impacto generado por los proyectos financiados en el periodo 2006-2008, ha sido, en promedio, de 422.000 empleos directos y 81.000 nuevos puestos de trabajo.

Cabe señalar, no obstante, que la energía y las telecomunicaciones son las que individualmente reciben más apoyo, seguidas del sector de infraestructuras de transportes (carreteras, puertos y aeropuertos) y minería, sector en el que únicamente registran operaciones los británicos, alemanes y franceses. En el caso del noruego NORFUND destaca su especialización en el sector energético renovable (único atendido en infraestructuras).

### 2.3 Cooperación financiera y lucha contra la pobreza

Los gobiernos de los países donantes reconocen que el crecimiento, la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las personas precisan de un sector privado vibrante y dinámico. Como existen enormes retos para la consecución de un crecimiento inclusivo y del alivio de la pobreza, el sector privado es un actor fundamental para su superación, mediante su contribución al crecimiento inclusivo, la creación de empleo, el acceso a bienes y servicios básicos, y la generación de ingresos fiscales que alimentan los presupuestos públicos.

El trabajo desarrollado por los donantes con sus instrumentos de cooperación financiera reembolsable, en muchos casos a través de sus entidades financieras bilaterales de desarrollo, registran interesantes indicadores de impacto en la creación de empleo, la conectividad de las personas por la vía de la infraestructura y las comunicaciones, la provisión de financiación a las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, y la generación de ingresos fiscales derivados de una mayor actividad económica. Adicionalmente a la labor de la evaluación del impacto que los principales donantes desempeñan en todas las operaciones de financiación reembolsable que abordan, destacamos el reciente informe elaborado por un amplio conjunto de EFD (un total de 31) denominado “International Financial Institutions and Development through the Private Sector”,<sup>15</sup> en el que destacan la labor de su actividad de financiación del desarrollo del sector privado, y de forma particular el impacto de dichas actividades en la generación de empleo de los países socios de desarrollo. Por ejemplo, y según datos de 15 EFD europeas,<sup>16</sup> el impacto generado por los proyectos financiados en el periodo 2006-2008, con una financiación anual de 5.000 millones de euros, ha sido, en promedio, de: (i) 422.000 empleos directos y creación de 81.000 nuevos puestos de trabajo; (ii) 1.300.000 puestos de trabajo indirectos; (iii) 1.700 millones de euros en ingresos fiscales anuales, y (iv) 4.700 millones de euros anuales en efectos netos cambiarios.

La tendencia de los gobiernos, tanto de forma directa como a través de sus entidades financieras bilaterales de desarrollo, está marcada por la continuidad del énfasis en el apoyo al desarrollo y la consolidación del sector privado, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y los indicadores de pobreza de los países en desarrollo. Del mismo modo, cada vez son más frecuentes y necesarias las alianzas entre distintos donantes, tanto para aumentar significativamente el impacto en desarrollo como para lograr un mayor apalancamiento de los recursos públicos y privados, fomentar la innovación en productos y servicios prestados y el intercambio de conocimiento

15. International Finance Corporation (2011), “International Financial Institutions and Development through the Private Sector”, en <<http://developmentandtheprivatesector.iic.org/>>.

16. EDFI y Dalberg (2009), “The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy”.

y buenas prácticas, mejorar los resultados de desarrollo y la adicionalidad de sus actuaciones para evitar los potenciales y perniciosos efectos de *crowding-out*.<sup>17</sup> Asimismo, es cada día más importante –y así lo reflejan en sus comunicaciones y documentos institucionales– la efectividad (ligada al coste) de las intervenciones realizadas: es fundamental poder identificar cuáles son las intervenciones más efectivas, de forma que el seguimiento y la evaluación son fases críticas del ciclo del proyecto, cuyos resultados revierten directamente al proceso desde la fase de identificación y planificación de la priorización de las inversiones y operaciones de cooperación financiera reembolsable.

### 2.3.1 Metodologías de evaluación de impacto en desarrollo

En este último aspecto, los agentes encargados de diseñar, planificar, ejecutar y medir el impacto de las intervenciones en el ámbito de la cooperación financiera reembolsable cuentan hoy con mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto en desarrollo.

Pasamos entonces a analizar las herramientas más extendidas en la medición del impacto en desarrollo de las actuaciones de financiación de los donantes a través de sus entidades bilaterales financieras de desarrollo, entre las que destacan dos: el *Corporate Policy Project Rating* (GPR), diseñado por el DEG alemán, y el *Development Outcome Tracking System* (DOTS), promovido por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial.

Son dos los modelos o enfoques más extendidos entre los donantes bilaterales para la medición del impacto en desarrollo de sus intervenciones. Por un lado, encontramos el enfoque del desarrollo sostenible, el más popular entre gran parte de los donantes (como el DFID a través del CDC), y basado en el DOTS promovido por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial.

Por otro, el enfoque de la contribución al desarrollo, sustentado en un sistema de medición (puntuación y ponderaciones) estandarizado, utilizado por un importante número de las EFD asociadas a la EDFI, que parte del sistema GPR del DEG alemán, que puntúa los efectos sobre el desarrollo de los proyectos en cartera, incorporando una dimensión de evaluación comparada a nivel interno y sustentando la valoración en la comparativa con el desempeño de otros proyectos de la cartera (impacto relativo frente a impacto absoluto).

#### ***Corporate Policy Project Rating* (GPR)**

DEG (miembro del grupo del KfW alemán) creó y desarrolló la herramienta GPR, o *Corporate Policy Project Rating*, herramienta de dirección y seguimiento aplicada para demostrar la calidad de la política corporativa de los proyectos financiados por DEG. GPR se aplica durante todo el ciclo del proyecto, y permite realizar evaluaciones de cartera tanto *ex ante* como *ex post*; es un sistema de puntuación que combina cuatro criterios: (i) viabilidad económica del proyecto; (ii) impacto/efectos

Las herramientas más extendidas en la medición del impacto en desarrollo de las actuaciones de financiación de los donantes son dos: el *Corporate Policy Project Rating* (GPR) y el *Development Outcome Tracking System* (DOTS).

GPR es un sistema de puntuación que combina cuatro criterios: (i) viabilidad económica del proyecto; (ii) impacto/efectos en términos de desarrollo/sostenibilidad; (iii) rol estratégico de DEG; y (iv) rentabilidad del capital de DEG.

17. Entendido como el efecto de expulsión de una iniciativa privada provocado por un exceso de financiación pública.



en términos de desarrollo y sostenibilidad; (iii) rol estratégico de DEG para valorar la adicionalidad y el grado en el que DEG cumple con su rol de institución financiera de desarrollo; y (iv) rentabilidad del capital de DEG, de forma tal que quede garantizada la continuidad del propio DEG.

En el segundo criterio, que puntúa en función del impacto y los efectos en términos de desarrollo y sostenibilidad, encontramos una clara distinción de la valoración en función del sector de actividad. Así, en el caso de empresas productivas de la industria manufacturera, estos efectos son tanto cuantitativos (ingresos gubernamentales, efectos netos sobre la moneda, contribuciones al empleo) como cualitativos (transferencia de conocimientos y tecnología, cualificación y formación avanzada, estándares medioambientales, beneficios sociales, entre otros). En el caso particular de proyectos del sector financiero y de fondos de capital privado, es en definitiva la contribución al desarrollo del sector financiero el más valorado (movilización de ahorro, diversificación del destino del crédito, promoción indirecta de las pequeñas y medianas empresas, etc.). En el caso de proyectos de infraestructura, la contribución al cierre de cuellos de botella por el lado de la oferta, o mejoras en el desempeño (reducción de tarifas) son particularmente relevantes.

De este modo, para la evaluación de un proyecto financiado por DEG se combinan los cuatro criterios en un índice GPR total. Los valores del índice total se asignan a los seis grupos de calidad, que permiten la clasificación de los proyectos de “muy bueno” a “claramente insuficiente” (grados 1 a 6.) Dado que los efectos sobre el desarrollo desempeñan un papel importante en el negocio de DEG, una categorización análoga es efectuada en el seno del criterio (ii) señalado anteriormente, esto es, el impacto/efectos en términos de desarrollo/sostenibilidad queda subclasificado en 6 grados adicionales.

### ***Development Outcome Tracking System (DOTS)***

El DOTS utiliza cuatro categorías de análisis: (i) el desempeño financiero de la operación, (ii) el desempeño económico, (iii) el desempeño medioambiental y social, y (iv) el impacto en el desarrollo del sector privado.

El DOTS de la Corporación Financiera Internacional basa su evaluación en cuatro grandes categorías de análisis: (i) el desempeño financiero de la operación, (ii) el desempeño económico; (iii) el desempeño medioambiental y social, y (iv) el impacto en el desarrollo del sector privado.

Como puede observarse en el Informe anual de la Corporación Financiera Internacional (CFI) para 2011,<sup>18</sup> el DOTS cubre todos los proyectos activos de la cartera de la CFI, tanto de inversiones como de asistencia técnica. En materia de inversiones, son relevantes los indicadores de alcance, esto es, aquellos que miden el número de personas atendidas por los bienes o servicios provistos por los clientes de la CFI, o el beneficio monetario de los agentes (*stakeholders*) afectados por las actividades de los clientes de la CFI. Para que un proyecto de inversiones obtenga un rating positivo, debe generar una contribución positiva al desarrollo del país en cuestión, medido a través de una síntesis de las cuatro categorías de indicadores señaladas anteriormente.

Para los servicios de asistencia técnica, el rating es una síntesis de la relevancia estratégica general, la efectividad y la eficiencia de los servicios.

18. International Finance Corporation, “Annual Report 2011”, en <[www1.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP\\_EXT\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/Annual+Report/2011+Printed+Report/](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Annual+Report/2011+Printed+Report/)>.



En el informe anual de 2011 producido por la misma CFI, los proyectos de infraestructura y recursos naturales obtuvieron un rating alto en un 77% de los casos, motivados por la mejora en el desempeño de los proyectos de inversión de transporte en Europa del Este. El subgrupo de hidrocarburos y minería continuó obteniendo altos impactos en el desarrollo, con un DOTS del 83%. Sin embargo, es preciso hacer el llamamiento a la prudencia con respecto a estos resultados. Son muchos los estudios que cuestionan el impacto en términos de reducción de la pobreza y la falta de transparencia en los procesos de explotación económica de industrias extractivas en países en vías de desarrollo.<sup>19</sup> Posiblemente parte de la explicación de los resultados del informe de la CFI, que contrasta con evidencia teórica y empírica, se debe a las limitaciones para una rigurosa medición sobre el impacto; cuestión que se tratará en el apartado que viene a continuación.

De acuerdo con el mismo informe, a nivel regional, el desempeño positivo de los sectores de manufacturas, agronegocios y servicios en el África subsahariana fue muy notable, debido fundamentalmente al crecimiento del consumo generado por el crecimiento económico, a la cuidadosa selección de proyectos y al hecho de que aún son pocos los proyectos allí desarrollados. La puntuación del DOTS para Asia oriental mejora en todas las industrias, motivado fundamentalmente por una mejor selección de proyectos en el sector financiero y de infraestructuras, especialmente en China y Filipinas.

### 2.3.2 ¿Qué metodología utilizan los donantes?

El GPR se encuentra actualmente en uso en las EFD como DEG, BIO y PROPARCO, y también está previsto que sea la herramienta inspiradora para la labor de seguimiento y evaluación del impacto en desarrollo del FONPRODE. Otras EFD, como el CDC británico, aplican la metodología DOTS adaptada a sus necesidades; en este caso el CDC presenta dos grandes áreas de evaluación: por un lado, el impacto en desarrollo de sus operaciones tal cual lo realiza el DOTS; por otro, incorpora una dimensión de medición de la efectividad del propio CDC, en la que analiza y valora los eventuales efectos catalizadores y el valor añadido de sus intervenciones para el desarrollo del sector privado. El FMO de Holanda utiliza la herramienta Development Impact Indicator (DII) que mide y evalúa el impacto esperado y actual en el desarrollo de un determinado proyecto mediante el resultado de escalar el *Economic Development Impact Score* (EDIS)<sup>20</sup> también desarrollado internamente, por el volumen total de inversión nueva.

### 2.3.3 Debilidades en la medición del impacto en desarrollo

Adentrándonos un poco más en el análisis de la medición del impacto en el desarrollo que realizan los donantes en apoyo al desarrollo del sector privado sustentándose en la cooperación financiera reembolsable, destacamos que todos ellos basan sus

El GPR se encuentra actualmente en uso en DEG, BIO y PROPARCO, y también está previsto que sea la herramienta de evaluación de las actuaciones del FONPRODE.

Otras EFD, como el CDC británico, aplican la metodología DOTS adaptada a sus necesidades.

19. Oxfam (2009), "Lifting the Resource Curse. How poor people can and should benefit from the revenues of extractive industries", Oxfam Briefing Paper 134, Oxford: Oxfam GB, <<http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/lifting-resource-curse-extractive-industries.html>> (último acceso en junio de 2011).

20. Indicador sobre el que no ha sido posible encontrar la metodología que lo sustenta, al no encontrarse publicado en <[www.fmo.nl](http://www.fmo.nl)>, página web oficial del FMO de Holanda.

Ninguna de las herramientas cuenta con métodos explícitos de medición del impacto en el nivel de pobreza y en el bienestar de la población pobre.

análisis y conclusiones en la utilización de indicadores *proxy* o *sustitutos*, dada la dificultad y elevado coste de realizar evaluaciones de impacto extensas y para todos y cada uno de los proyectos o intervenciones, cuestión que no es exclusiva de la cooperación financiera reembolsable en ningún caso. En este sentido, la literatura muestra relativamente poca evidencia de que haya instituciones involucradas con la cooperación financiera reembolsable destinada al desarrollo del sector privado que cuantifiquen los indicadores de resultado como efectos en el ingreso (*surplus* o *excedente* del productor) o beneficios a los consumidores (*surplus* o *excedente* del consumidor), seguramente porque la definición, la construcción y la alimentación de estos indicadores es muy compleja y onerosa.

Por ejemplo, la CFI mide el número de agricultores atendidos pero no mide el eventual incremento en ingresos de éstos; asimismo, utiliza el número de mipymes creadas como *proxy* del desarrollo del sector privado, en lugar del impacto en la producción y el crecimiento de las mipyme beneficiarias. Por su parte, los indicadores del GPR diseñado por DEG, en el caso de las infraestructuras, dan seguimiento al comportamiento y el efecto de la intervención sobre las tarifas, pero no sobre el ahorro generado a los hogares que hacen uso de ellas. Ninguna de las herramientas cuenta con métodos explícitos de medición del impacto en el nivel de pobreza y en el bienestar de la población pobre, y la aproximación utilizada se basa en la medición cualitativa del impacto sobre las comunidades locales, como por ejemplo el efecto sobre factores como el empoderamiento de las mujeres.

La cuantificación del impacto a nivel regional o nacional se encuentra asimismo muy poco desarrollada; los donantes recurren de nuevo a indicadores *proxy* que combinan la medición cuantitativa y cualitativa, debido al elevado coste de las evaluaciones. Así, indicadores típicos que encontramos son aquellos que hacen referencia a la formación realizada, la transferencia de tecnología y *know-how*, el impacto sobre el funcionamiento de los mercados, la contribución al desarrollo del sector privado, los efectos sobre los ingresos públicos, el valor añadido y las reservas internacionales.

El pasado mes de marzo, el CDC y el DFID fueron evaluados por el Parlamento británico;<sup>21</sup> caso particular en el que la autoridad de cooperación y su brazo financiero han sido recientemente “auditados” por su Parlamento.

Como resultado de la evaluación, el CDC inició un proceso de reforma, que pasa por: (i) asegurar que las inversiones presenten mayor adicionalidad; (ii) realizar una mayor proporción de inversiones en pequeñas y medianas empresas; (iii) utilizar el modelo de “fondo de fondos” y de coinversiones como los métodos de inversión principales; (iv) en el caso del mecanismo del CDC Frontier,<sup>22</sup> contar con un mandato explícito de reducción de la pobreza; (v) aceptar menores tasas de retorno para la cartera de inversiones; (vi) financiar sectores con mayores necesidades de apoyo; y (vii) utilizar instrumentos mixtos, que incluyan préstamos y asistencia técnica. Todos estos cambios sumados a una recomendación clave: la necesaria mejor supervisión del DFID,

21. La documentación puede consultarse en <[www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmintdev/607/60703.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmintdev/607/60703.htm)>. En ella se apuntan varias recomendaciones, entre las que destaca la necesidad de mejorar la medición del impacto en el desarrollo de las intervenciones realizadas.

22. El CDC Frontier será un fondo, fruto de las reinversiones de parte de los beneficios resultantes de las inversiones realizadas por CDC, destinado, en palabras del secretario de Estado británico, a *hacer las cosas más difíciles en los lugares más difíciles*.

propietario del CDC, con un mayor enfoque de desarrollo con referencias explícitas a los objetivos de reducción de la pobreza en todas sus operaciones.

El ejemplo británico en materia de revisión estratégica, operativa y de exhaustiva evaluación de resultados de desarrollo debería ser seguido por todos y cada uno de los donantes, bilaterales y multilaterales, en especial si existen indicios de que determinadas operaciones no estén alcanzando los impactos deseados o, lo que es peor, que estén generando efectos perversos en el bienestar de las personas. En este sentido, tal y como se plantea en el cuadro siguiente, es fundamental tener presente algunos límites y riesgos que deberían controlar y conocer los donantes para asegurar que instrumentos como la cooperación financiera reembolsable son realmente efectivos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Es fundamental tener presente algunos límites y riesgos para asegurar que la cooperación financiera reembolsable es realmente efectiva en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.



Cuadro 7

### Los límites de la ayuda reembolsable en la lucha contra el hambre y el desarrollo rural

La crisis por el encarecimiento de los alimentos desatada en 2007, que ha dado lugar a una cifra intolerablemente alta de personas hambrientas, puso de nuevo la agricultura bajo los focos. Tras décadas de abandono, en el presente, gobiernos y donantes comprometen fondos y diseñan estrategias para impulsar la agricultura en el mundo en desarrollo. El Gobierno español no se quedó atrás. En 2009 organizó una cumbre de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial, y comprometió en total 1.500 millones de euros en cinco años a la agricultura y la lucha contra el hambre.

La AOD española hacia este sector frenó su caída previa, y en 2009 con más de 500 millones de euros se superó la meta del 10% fijada en el III Plan Director. Pero el contexto de crisis impuso su aritmética y, en 2010, una ayuda reembolsable reformada a través del FONPRODE ha sido la forma de mantener vivos los compromisos. De los más de 500 millones de euros en ayuda hacia la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural estimados para 2010, casi 393 han consistido en préstamos: 285 millones al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola,<sup>23</sup> 78 millones al Banco Interamericano de Desarrollo y 29,6 millones al Fondo Africano para la Agricultura. Juntos representan más de tres cuartas partes de toda la AOD gestionada por el FONPRODE, y superan con creces el límite del Pacto de Estado contra la Pobreza, que fija en un 5% del total de AOD el máximo como ayuda reembolsable.

De los más de 500 millones de euros en ayuda española hacia la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural estimados para 2010, casi 393 han consistido en préstamos.

#### ¿Un papel para la ayuda reembolsable?

La cooperación en desarrollo rural y lucha contra el hambre, sector prioritario en los últimos dos años, sitúa en el centro a las personas que viven en la pobreza y se orienta estratégicamente hacia el desarrollo productivo, el acceso a recursos y servicios, la atención a los más vulnerables y la promoción de políticas públicas. ¿En cuáles de estos ámbitos puede aportar más la cooperación reembolsable? Veamos algunos ejemplos.

#### Servicios financieros para la pequeña agricultura

La inmensa mayoría de los pequeños productores, y sobre todo las mujeres, carecen de servicios de ahorro y crédito que se ajusten a sus necesidades. Esto limita su capacidad de comprar equipo, semillas o fertilizantes, mejorar los sistemas de riego, diversificarse

23. Se trata de la Facilidad Financiera para la Cofinanciación de Proyectos y Programas de Seguridad Alimentaria, un fondo fiduciario que administrará el FIDA para conceder préstamos a países de renta media.

Para atender a la población más vulnerable de forma sostenible es preciso fortalecer los esquemas de financiación rural a largo plazo y poner especial atención en cómo gestionar y repartir el riesgo.

Los fondos de inversión agrícola se centran principalmente en la agricultura industrial o a gran escala.

hacia nuevas actividades más rentables o afrontar mejor los problemas climáticos o los vaivenes en el precio de los alimentos. Las condiciones y garantías que exige la banca comercial los empuja a acudir al sector informal (con intereses de usura), vender sus escasos activos o recurrir a las remesas.

Unos servicios financieros adecuados pueden ser la clave para pasar de una agricultura de subsistencia a otra comercial, más rentable. Las cajas rurales, las cooperativas de ahorro y crédito, las organizaciones de microcréditos o los fondos rotativos son algunas modalidades. Pero para atender a la población más vulnerable de forma sostenible es preciso fortalecer los esquemas de financiación rural a largo plazo y poner especial atención en cómo gestionar y repartir el riesgo.

La cooperación española podría contribuir con el desarrollo de las instituciones microfinancieras rurales y los bancos de desarrollo agrícola, impulsando nuevos enfoques sobre crédito rural. En África, por ejemplo, ya existen las primeras experiencias de crédito solidario inspiradas en el modelo del Grameen Bank, concretamente en Malí y Burkina Faso, apoyadas por otros donantes como la cooperación francesa.<sup>24</sup>

Dentro del proceso de estructuración del FONPRODE se debe revisar en profundidad el Fondo para la Concesión de Microcréditos. Para integrarlo en el FONPRODE es imprescindible corregir su insuficiente coordinación y complementariedad con el resto de los instrumentos y actores, mejorar los mecanismos de selección de las instituciones financieras intermediarias y extender su alcance al ámbito rural. Todo lo cual pasa por fortalecer su capacidad técnica y humana.

#### **Infraestructuras para el desarrollo rural**

La creación y mejora de infraestructuras básicas en las áreas rurales, como el agua, la electricidad o el alcantarillado, favorecen el desarrollo económico y mejoran el estado de salud de la población. También contribuyen con la seguridad alimentaria, al facilitar el acceso a insumos, reducir las pérdidas tras la cosecha y los costes de transporte o crear infraestructura para la reserva de granos y semillas. En África subsahariana, por ejemplo, apenas un 7% de las explotaciones agrícolas disponen de sistemas de riego y la mitad emplean más de cinco horas en llegar al mercado más cercano.

Muchos gobiernos de países en desarrollo recortaron la inversión pública en infraestructuras esperando que la inversión privada llenara ese vacío, cosa que nunca sucedió. En América Latina, un estudio realizado por la FAO en 19 países reveló una caída del gasto público promedio por agricultor desde 225 dólares en el período 1985-1990 a 140 dólares en 1996-2001.<sup>25</sup>

El acceso a financiación para infraestructuras rurales ayudaría a estrechar la brecha urbano-rural. Pero es necesario desarrollar enfoques innovadores e involucrar a todos actores, especialmente a las comunidades locales, en la identificación de necesidades y la propuesta de soluciones adaptadas al contexto.

#### **El doble filo de los fondos de inversión agrícola**

Los fondos de inversión agrícola se centran principalmente en la agricultura industrial o a gran escala. En 2009, la FAO revisó 31 fondos en el mundo en desarrollo y solo cuatro ofrecían préstamos para la pequeña agricultura.<sup>26</sup>

24. Véase, por ejemplo, el marco de actuación de la Agencia Francesa de Desarrollo, "Cadre d'Intervention Sectoriel, Développement Rural 2010-2012".

25. Véase FAO (2006), "Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

26. Para más información, véase FAO (2010), "Agricultural Investment Funds for Developing Countries".

España ha aportado 70 millones de euros al Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés), gestionado por el Banco Mundial. Tras rechazar en un primer momento participar en la ventana para el sector privado, ha cambiado de parecer. A cargo de la Corporación Financiera Internacional, esta ventana ofrece préstamos, garantías de crédito y capital de riesgo para financiar actividades que contribuyan al desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria.

Pero este tipo de fondos no están exentos de riesgos. Más importante aún que cuánto se invierte es cómo se invierte, pues no toda la inversión agrícola tiene resultados positivos para las personas que dependen de la agricultura. Uno de los fenómenos más preocupantes es la creciente ola de inversiones en tierras, impulsadas por el encarecimiento de los alimentos, el auge de los biocombustibles, el mercado de carbono y la especulación en los mercados de capitales. Ya existen numerosos casos documentados de comunidades enteras de campesinos, pastores o recolectores que han sido expulsadas de sus tierras y perdido sus medios de subsistencia para dejar paso a plantaciones forestales o enormes explotaciones agrícolas. Algunos de estos casos habían sido financiados por la Corporación Financiera Internacional.<sup>27</sup> De acuerdo con investigaciones de Oxfam, en un caso, al menos 22.500 personas han perdido sus hogares y sus tierras en Uganda para dejar espacio a la empresa británica maderera New Forests Company (NFC). NFC recibe apoyo financiero de instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones.<sup>28</sup>

Un deseo de impulsar la producción de alimentos a gran escala puede promover más inversiones de este tipo, que agraven el fenómeno de acaparamiento de tierras y socaven los medios de vida de las personas más pobres, en lugar de fortalecerlos. En un intento por detener este fenómeno, el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO está elaborando unas directrices voluntarias sobre la gestión responsable de la tenencia de la tierra. Contribuciones como la de la cooperación española al Fondo Africano de Agricultura, por ejemplo, deben analizarse muy cuidadosamente para evitar contribuir con una mayor desposesión. Se trata de un fondo de inversión que ofrece un rápido beneficio a inversores privados a través de proyectos de producción agrícola, procesamiento y comercialización en África. Cabe preguntarse si resulta compatible una alta rentabilidad financiera a corto plazo con un desarrollo inclusivo y sostenible de la agricultura en África.

Son muchas las preguntas que surgen: ¿en qué tierras se desarrollarán estos proyectos?, ¿cuál será el papel de la pequeña agricultura?, ¿cómo afectarán a las personas que dependen de la tierra pero que probablemente carecen de derechos legales sobre ella? Por primera vez en un fondo de este tipo, el Fondo Africano de Agricultura dispone de un código de conducta sobre adquisiciones de tierras y un manual de inversiones socialmente responsables. ¿Serán suficientes para evitar las consecuencias que se han observado en otros casos? Lamentablemente, ni las directrices voluntarias ni los principios internacionales sobre una inversión agrícola responsable parecen suficientes para garantizar que se respeten los derechos sobre la tierra.

### **Invertir en políticas públicas y planes nacionales**

La pequeña agricultura está en el centro de todas las estrategias, desde el Plan Director de la cooperación española hasta las agendas y marcos internacionales. Todos ellos

Uno de los fenómenos más preocupantes es la creciente ola de inversiones en tierras.

Un deseo de impulsar la producción de alimentos a gran escala puede promover más inversiones que agraven el fenómeno de acaparamiento de tierras.

27. Véanse, entre otros, Oxfam (2011), “Tierra y poder”; GRAIN (2008), “¿Se adueñan de la tierra!”; World Bank (2010), “Rising global interest in farmland”; IFPRI (2009), “Land Grabbing by foreign investors: Risks and Opportunities”; FAO/IIED/IFAD (2009), “Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa”, y The Oakland Institute (2010), “(Mis)Investment in Agriculture: The Role of International Finance Corporation in Global Land Grab”.

28. Oxfam (2011), “New Forests Company y sus plantaciones en Uganda. ‘Perdí mi tierra. Es como si no fuera un ser humano’”. Septiembre de 2011, <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cs-new-forest-company-uganda-plantations-220911-es.pdf>>.

Apoyar financieramente las políticas públicas y los planes nacionales y regionales, garantizaría una mayor alineación y apropiación de la ayuda que hacerlo a través de nuevos fondos.

Los donantes no basan sus decisiones de inversión sectorial exclusivamente en las expectativas de generación de mayores impactos en desarrollo.

tratan de responder a las necesidades de los pequeños productores, y sobre todo de las mujeres, pues son responsables de la alimentación familiar. El enfoque de doble vía del Marco amplio para la acción lo plantea claramente: atender las necesidades inmediatas con la asistencia alimentaria y redes de protección social, al tiempo que se abordan las necesidades a largo plazo invirtiendo más en la agricultura a pequeña escala.<sup>29</sup>

La Estrategia de lucha contra el hambre de la cooperación española coincide con este enfoque, pero el reciente viraje hacia la cooperación reembolsable plantea inquietudes respecto a si algunas de estas prioridades podrían quedar desatendidas, al no tratarse de inversiones rentables desde un punto de vista financiero sino social.

El FONPRODE, a diferencia de los anteriores créditos del FAD, responde únicamente a objetivos de desarrollo. Cualquier inversión a través de este instrumento debe contribuir con dichos objetivos y respetar los principios de eficacia de la ayuda. En este sentido, apoyar financieramente las políticas públicas y los planes nacionales y regionales, cuando sea posible a través del apoyo presupuestario sectorial, garantizaría una mayor alineación y apropiación de la ayuda que hacerlo a través de nuevos fondos. Y sería más coherente con los Principios de eficacia de la ayuda y con los Principios de Roma.<sup>30</sup>

El conjunto de actores de la cooperación española debe integrar el FONPRODE como un instrumento alineado con el resto de las actuaciones. En el sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre podría desempeñar un importante papel, especialmente en ámbitos como la creación y mejora de las infraestructuras o la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la población rural más vulnerable. Es preciso, no obstante, ser muy conscientes de sus limitaciones y sus riesgos. Y la coyuntura de crisis no debe hacer olvidar que los pequeños agricultores, y especialmente las mujeres, han de permanecer en el centro de cualquier abordaje del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

Fuente: Elaborado por Arantxa Guereña y Carmen Lahoz, del Instituto de Estudios del Hambre.

### 2.3.4 Impacto por sectores

La evidencia sugiere que tanto la agricultura como la infraestructura, el sector privado y el sector manufacturero son generadores de fuertes impactos en el desarrollo, pero no existe evidencia de que los efectos generados por un determinado sector sean mayores que los generados por otro. De hecho, los donantes no basan sus decisiones de inversión sectorial exclusivamente en las expectativas de generación de mayores impactos en desarrollo, sino que están también sustentadas en aspectos tales como la existencia de vehículos de inversión bien administrados que permitan articular las operaciones de forma eficiente y eficaz, que realizan un buen seguimiento y que son capaces de mostrar que las inversiones generan adicionalidad y son catalizadores de mayores recursos y esfuerzos.

29. High Level Task Force (2008), "Marco amplio para la acción". Disponible en <<http://un-foodsecurity.org/node/842>>.

30. Los Principios de Roma se aprobaron en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria en Roma en noviembre de 2009 para guiar la acción internacional en materia de seguridad alimentaria. Se resumen en: (1) invertir en planes dirigidos nacionalmente; (2) fomentar mayor coordinación estratégica entre los donantes; (3) promover el enfoque a doble vía; (4) garantizar un importante papel del sistema multilateral y (5) garantizar los compromisos financieros hacia la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, con planes y programas plurianuales. Véase la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Roma, 16-18 de noviembre de 2009. Disponible en <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/K6050S\\_WSFS\\_OEWG\\_06.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf)>.



Esta es una de las razones por las que se percibe una cierta especialización sectorial por parte de los donantes en su articulación de la cooperación financiera reembolsable destinada a promover el desarrollo del sector privado. Por ejemplo, el FMO de Holanda ha decidido enfocar sus esfuerzos en tres sectores: acceso a financiación, acceso a energía y acceso a vivienda. La CFI y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) han decidido, por su parte, reducir su participación en sectores como las manufacturas y los agronegocios, en los que el CDC sí tiene una considerable participación.

La especialización sectorial es además un factor determinante de la influencia del donante (superior incluso a su tamaño), para la adecuada y necesaria articulación de mecanismos de diálogo técnico con las autoridades que contribuyan a mejorar las condiciones y el entorno (normativo, institucional, de negocios) para el desarrollo de las actividades financiadas. Es indudable que la habilidad para adoptar enfoques integrales en determinados sectores mejora el impacto en desarrollo, en la medida en que el apoyo financiero pueda ir acompañado de apoyo técnico que contribuya a mejorar las condiciones y el entorno en el que se desarrollan las actividades (fortalecimiento institucional, mejora de los canales de distribución, reformas políticas e institucionales, innovaciones, etc.).

Por ejemplo, el apoyo al desarrollo del sector financiero, además de la puesta a disposición de recursos para la intermediación financiera destinada a facilitar el acceso a la financiación de determinado sector productivo, no puede ser ajeno a la provisión de asistencia técnica especializada para la mejora de la regulación y supervisión financiera y bancaria, para el desarrollo de nuevas instituciones que conforman la infraestructura mínima (centrales de riesgo) y para el fomento de la innovación de productos y canales, entre otros.

En este sentido, el Banco Africano de Desarrollo expone su estrategia de apoyo al sector privado en dos frentes: (i) por la vía de la mejora de la infraestructura física (transporte, energía, comunicaciones, etc.), y (ii) por la vía de la mejora de la infraestructura “blanda” (entornos legales y regulatorios, reforma del sector financiero, liberalización, etc.).

El apoyo al desarrollo del sector financiero no puede ser ajeno a la provisión de asistencia técnica especializada.

### 2.3.5 Impacto por tipo de instrumento utilizado: deuda frente a inversión

No existe evidencia empírica de que haya diferentes niveles o grados de impacto en el desarrollo en función del instrumento utilizado (deuda frente a inversión). No obstante, puede argumentarse que la inversión es un instrumento muy potente a la hora de influir en el desarrollo y éxito de los proyectos y de maximizar el impacto en desarrollo promoviendo aspectos tales como la buena gobernabilidad corporativa, y el buen desempeño medioambiental y social en el seno del sector privado. Este tipo de instrumentos es por el que el FONPRODE viene apostando desde su creación, lo cual valoramos positivamente al tiempo que destacamos la mayor dificultad en su gestión, teniendo en cuenta las capacidades, los sistemas y recursos necesarios para un aprovechamiento eficiente de las inversiones realizadas.

## 3. España y la cooperación financiera

En opinión de la autora, el FONPRODE ofrece una oportunidad a nuestro sistema de cooperación, ya que su concepción y diseño permite, por un lado, ampliar los instrumentos de cooperación al desarrollo del sector privado de los países socios, coope-

ración que no contaba con la entidad que corresponde a un donante de la dimensión y la trayectoria de España y, por otro, permitir articular la ayuda al desarrollo bajo la forma de inversiones de capital en el exterior –modalidad no utilizada por nuestra Administración– que se encuentren reconocidas y computadas como AOD por el CAD en la justa medida que determine su impacto positivo en el desarrollo, y que resultan en un interesante vehículo de compartición de riesgo y apuesta firme por el desarrollo de iniciativas productivas y de desarrollo.

La creación y reglamentación del FONPRODE ha sorteado y solucionado, asimismo, el hecho de que la Administración pública española no cuenta en su estructura institucional con una EFD.

La creación y reglamentación del FONPRODE ha sorteado y solucionado, asimismo, el hecho singular de que la Administración pública española no cuenta en su estructura institucional con una EFD que provea cooperación financiera reembolsable no ligada a países en desarrollo socios de la cooperación española, entidad con la que sí cuentan otros donantes de nuestro entorno, como hemos visto en el apartado anterior.

En este contexto, ¿qué novedades supone el FONPRODE con relación al período pre-FONPRODE en materia de instrumentos, mecanismos y modalidades de cooperación financiera?

### 3.1. La cooperación financiera en España: revolución FONPRODE

En España, la cooperación financiera, tal como la define la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha visto recientemente afectada por la profunda transformación a partir de la creación del FONPRODE, que, según la autora, articula un conjunto de instrumentos financieros modernos y adaptados a la realidad de nuestros socios de desarrollo, flexibles para su manejo desde perspectivas múltiples (bilateral/multilateral; directo/intermediado) y que incorpora de forma más explícita la importancia que el sector privado tiene en el desarrollo de nuestra sociedad global.

El FONPRODE es un instrumento dedicado exclusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo.

A diferencia del FAD, que sufría de cierta “esquizofrenia” por perseguir dos objetivos poco complementarios (ayuda al desarrollo e internacionalización de la empresa española) y por ser recursos desligados en su totalidad al interés español, el FONPRODE es un instrumento dedicado exclusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo: erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales, así como promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos.

El FONPRODE incorpora por primera vez de manera explícita, modalidades como la cooperación bilateral, la ayuda programática o la cooperación financiera, ésta última desarrollada en la última década de forma exclusiva a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos<sup>31</sup> (FCM), y de forma muy cuestionada a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

---

31. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en su disposición transitoria décima, establece la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos a partir de la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, reguladora del Fondo para la Promoción del Desarrollo. De este modo, además de quedar derogada su normativa reguladora, los activos, derechos, así como las obligaciones y los pasivos del FCM, incluidas las operaciones en trámite, serán transferidos al FONPRODE e integrados en su balance.



De hecho, el componente reembolsable de este nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo se ha constituido en una auténtica novedad para la cooperación española, que complementa la más tradicional línea de cooperación no reembolsable, instrumentada fundamentalmente a través de la otorgación de donaciones. Otros donantes de nuestro entorno cuentan, como hemos visto anteriormente, con una trayectoria relativamente larga en la gestión y administración de una cooperación financiera reembolsable de considerable magnitud.

El nuevo fondo español sustituye, como se ha señalado, al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y engloba tanto operaciones ya tradicionales de la cooperación española (donaciones) como la creación de instrumentos financieros reembolsables tanto al sector público como al privado, mecanismo habitual en otros países pero no así en España. De hecho, el FONPRODE, que incorpora instrumentos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica, podrá, en función de las necesidades y capacidades del socio de desarrollo, ofrecer una amplia gama de instrumentos de cooperación financiera. Y esto podrá hacerlo bien de forma directa (donando, prestando o invirtiendo recursos financieros directamente al beneficiario/prestatario/cofinanciador socio de desarrollo), bien de forma indirecta (a través de instancias intermedias, agregadoras, como son los fondos multidonante, los fondos de inver-

El FONPRODE podrá ejecutar cooperación financiera de forma directa y de forma indirecta.

Cuadro 8 Operaciones contempladas por el FONPRODE, y carácter de las mismas		
Líneas de actuación y operaciones financiables	Carácter de los recursos	Tipo de socio
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectos</li> <li>2. Programas</li> <li>3. Estrategias</li> <li>4. Modalidades de ayuda programática</li> </ol>	No reembolsable	Bilateral
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Contribuciones y aportaciones a organismos internacionales no financieros</li> <li>6. Programas y fondos fiduciarios de desarrollo en organismos internacionales no financieros (constituidos o por constituir)</li> </ol>		Multilateral
<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Asistencias técnicas</li> <li>8. Estudios de viabilidad</li> <li>9. Evaluaciones (ex ante, ex post de programas y del Fondo)</li> </ol>	Reembolsable/ no reembolsable	
<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Aportaciones a fondos en instituciones financieras internacionales (IFI)</li> <li>11. Aportaciones a fondos multidonante en instituciones financieras internacionales (IFI)</li> </ol>		Reembolsable concesional
<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Créditos</li> <li>13. Préstamos</li> <li>14. Líneas de financiación</li> <li>15. Aportaciones a programas de microfinanzas</li> <li>16. Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasicapital en IFI o vehículos de inversión</li> </ol>		

Fuente: Elaboración propia.

sión, entidades microfinancieras o cualquier otro vehículo de inversión financiera para el desarrollo). Sin embargo, a diferencia de los donantes de referencia, el FONPRODE se constituye en un instrumento de una considerable complejidad, en vista de la heterogeneidad de sus actuaciones, de la tipología de actores y socios con los que tiene previsto actuar, y del carácter mixto (reembolsable – no reembolsable) de sus recursos, como puede apreciarse en el cuadro 8.

### 3.1.1 Debilidades del diseño instrumental del FONPRODE

A continuación algunas debilidades de diseño instrumental detectadas a priori, desde el punto de vista del análisis de instrumentos comparado con los principales donantes.

Según la Ley del FONPRODE, el sector privado presenta una concepción un tanto restringida.

En primer lugar, y siempre según la Ley del FONPRODE, el sector privado presenta una concepción un tanto restringida, pues consideramos que habría de ser concebido más allá de la enunciación recogida en el apartado f) del artículo 1 de la Ley del FONPRODE, en que se lee: *apoyo a la pyme de capital de origen de los países socios*. Así, si bien las pymes constituyen gran parte del sector privado, no son las únicas entidades que lo conforman: sería oportuno valorar por qué no quedan contempladas otras figuras como la microempresa, las empresas de la economía social (cooperativas), etc.

En segundo lugar, no solo la actividad empresarial de la pyme debería ser considerada objeto de apoyo, sino considerar la ampliación del ámbito de actuación del FONPRODE a otras necesidades como, por ejemplo, el desarrollo de un mercado hipotecario inclusivo.

La exclusión de las garantías como instrumento de apoyo al desarrollo del sector privado puede resultar una limitación importante a la hora de diseñar intervenciones oportunas.

En tercer lugar, la exclusión de las garantías como instrumento de apoyo al desarrollo del sector privado puede resultar una limitación importante a la hora de diseñar intervenciones oportunas, como pueden ser aquellas necesarias para apoyar el desarrollo de los mercados locales de capitales (p. ej. la emisión de títulos de deuda o productos estructurados).

Por último, y con relación a la denominación de la moneda en la que se formalizan las operaciones de cooperación financiera, el Reglamento del FONPRODE establece que *la financiación debe estar denominada en euros o en cualquier otra moneda admitida a cotización por el Banco Central Europeo*, esto es, divisa o *moneda dura*, limitación que puede constituirse en una importante desventaja para el prestatario, en la medida en que el riesgo de tipo de cambio recae íntegramente en aquel, especialmente en aquellas realidades en las que no hay mercado local para la contratación de seguros de tipo de cambio. Hemos visto en el cuadro 4 que otros donantes sí tienen habilitada la posibilidad de financiar intervenciones en divisa o en moneda local del socio beneficiario.

### 3.2. Primeras operaciones del FONPRODE componente reembolsable

Entre las operaciones previstas en el seno del FONPRODE encontramos diversas categorías. Una primera categoría de operaciones financiables son aquellos proyectos y programas, estrategias y modalidades de ayuda programática con carácter de donación a Estados y al sector público estatal de países en desarrollo que se encuentran encuadradas en los sectores prioritarios definidos en los planes directores de la

cooperación española (en proceso de transformación a marcos de asociación) para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El apoyo presupuestario sectorial o general y los fondos comunes (cestas de donantes) dentro de los enfoques sectoriales quedarían enmarcados en esta categoría.

Otra categoría son las contribuciones voluntarias y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos o por constituir en dichos organismos, que computen como ayuda oficial al desarrollo. Esta línea de actividad se ha articulado en el pasado a través del componente de cooperación al desarrollo del FAD, y tuvo un crecimiento espectacular en los años 2004-2009, según estadísticas oficiales del CAD de la OCDE, que llegó a representar el 40% de la AOD española en 2006. La Línea de financiación a la Facilidad Financiera para la Seguridad Alimentaria del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas, aprobada en 2010<sup>32</sup> por un importe de 285,5 millones de euros, otorga apoyo financiero y asistencia técnica a proyectos de mejora de producción alimentaria y nutrición, y es hasta la fecha la operación individual reembolsable de mayor tamaño que ha realizado nuestro sistema de cooperación oficial.

Otro grupo de operaciones, en este caso con instituciones financieras internacionales de desarrollo, contemplan la financiación de aportaciones a (i) fondos constituidos en ellas destinados para la satisfacción de las necesidades sociales básicas en países en desarrollo, en las áreas de salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cambio climático (aquí se enmarcan operaciones como la aportación de capital al Fondo Africano de Garantías por 20 millones de dólares); (ii) programas y fondos para la evaluación del impacto en dichos sectores; y (iii) fondos multidonante gestionados o administrados por estas y destinados a países en situaciones de posconflicto o frágiles. En esta categoría encontramos la contribución aprobada en 2010 de 40,6 millones de dólares al Fondo de Desarrollo de las PYME en Haití,<sup>33</sup> administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con cargo al FONPRODE está también prevista la concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales dirigidas al desarrollo del tejido social y productivo de los países calificados por el CAD de la OCDE como países menos adelantados (PMA), de renta baja o de renta media, y de los pueden ser beneficiarios bien los Estados de países que se encuentren dentro de las prioridades geográficas establecidas por los correspondientes planes directores de la cooperación española y los planes anuales de cooperación internacional, bien las Administraciones públicas regionales, provinciales y locales, y entidades del sector público de dichos países, en cuyo caso el Estado beneficiario deberá aportar la correspondiente garantía soberana, esto es, deberá responder por la deuda contraída. Dos matizaciones en relación a este punto: (i) para los PMA, las operaciones de

Con cargo al FONPRODE está también prevista la concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales a países menos adelantados (PMA), de renta baja o de renta media.

31. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en su disposición transitoria décima, establece la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos a partir de la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, reguladora del Fondo para la Promoción del Desarrollo. De este modo, además de quedar derogada su normativa reguladora, los activos, derechos, así como las obligaciones y los pasivos del FCM, incluidas las operaciones en trámite, serán transferidos al FONPRODE e integrados en su balance.

32. Enlace a referencia del Consejo de Ministros, 17-09-2010: [www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2010/refc20100917.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2010/refc20100917.htm).

crédito de Estado a Estado no podrán financiar servicios sociales básicos y (ii) los HIPC (países pobres más endeudados) no podrán recibir ningún tipo de financiación reembolsable.<sup>34</sup>

En el ámbito de las microfinanzas, en el que la cooperación española ha trabajado intensamente desde 1998 con el FCM, hoy queda integrado en el FONPRODE permitiendo, además de la tradicional aprobación de líneas de financiación dirigidas a la concesión de microcréditos y créditos rotatorios, incorporar la capacidad de realizar adquisiciones de participaciones directas o indirectas de capital o cuasicapital en entidades o vehículos de inversión financiera, dirigidos al fomento de las microfinanzas.

El FONPRODE ha aportado capital al African Agriculture Fund por 40 millones de dólares.

Por último, el FONPRODE podrá adquirir participaciones de capital o cuasicapital en instituciones financieras y vehículos de inversión, como vienen haciendo un nutrido número de donantes de nuestro entorno, como medio para la consecución de sus objetivos de desarrollo. Ejemplos de este tipo de actuaciones son las aportaciones de capital al African Agriculture Fund por 40 millones de dólares, al Fondo Multidonante GEF de Gestión Sostenible de Bosques en África, por 20 millones de dólares, o al Fondo de Inversión Privado – ANGOLA S.C.A. SICAV-SIF por valor de 6 millones de euros, o la de 5 millones de euros al Fondo de Inversión para Pequeñas y Medianas Empresas de Colombia “Progresía Capital”.

Si consideramos que los instrumentos de inversión imponen un nivel de compromiso y asunción de riesgo mayor que la articulación de instrumentos de deuda (desde el punto de vista del acreedor), cabe apuntar que España se está posicionando entre los donantes más comprometidos con las iniciativas de desarrollo articuladas a través de vehículos de inversión colectiva. Éstos tienen como finalidad facilitar la gestión y administración de recursos destinados a sectores de actividad complejos, de países en los que la débil institucionalidad vigente (normativa, financiera, entre otros aspectos relevantes) dificulta la canalización directa y de magnitud de recursos financieros con carácter reembolsable.

En su gestión en el año 2011, el FONPRODE ha contado con una dotación de 945 millones de euros.

En su gestión en el año 2011, el FONPRODE ha contado con una dotación de 945 millones de euros, definida en el artículo 55 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Allí queda delimitado el volumen total de fondos no reembolsables de forma tal que *las operaciones que por su carácter no reembolsable conlleven ajuste en déficit público tendrán un límite máximo de 300 millones de euros.*

El diseño de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, cuando tenga finalmente lugar, quizá prevea un crecimiento en el componente reembolsable del FONPRODE en detrimento de la modalidad no reembolsable, cuestión que conoceremos en los próximos meses, probablemente motivada, al menos en parte, por la lamentable coyuntura por la que atraviesan nuestras cuentas públicas.

---

34. Según Ley 36/2010, los países que hubieran alcanzado el punto de culminación de la iniciativa HIPC podrán ser beneficiarios de operaciones reembolsables cuando lo autorice 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, que efectúe una valoración sobre el impacto del crédito en la deuda del país receptor y el correspondiente estudio de sostenibilidad de la deuda realizado por las instituciones financieras internacionales. La gestión, información y control parlamentario de la deuda así generada se llevará a cabo conforme a lo establecido en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.



El Reglamento del FONPRODE, aprobado por Real Decreto 845/2011, de 25 de junio, casi nueve meses después de la Ley del FONPRODE, completa la regulación del Fondo en los aspectos de gestión, de la constitución, composición y funciones del Comité Ejecutivo del Fondo, la estructura orgánica y funciones de la Oficina del FONPRODE.

Entre sus 32 artículos, quedan descritas las operaciones que se financiarán con cargo al FONPRODE –donaciones de Estado a Estado, contribuciones a organismos e instituciones internacionales, operaciones financieras– haciendo mención expresa a las operaciones excluidas. Con relación a las operaciones de carácter reembolsable, el reglamento establece la obligación de contar con un código de financiación responsable y una metodología de gestión para resultados de desarrollo.

Con relación a los órganos de gestión del Fondo, el reglamento establece que estos son la Oficina del FONPRODE, el Comité Ejecutivo (encargado de autorizar la elevación de las propuestas de operaciones al Consejo de Ministros) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), además de la posibilidad de contar con el apoyo de medios propios de la Administración General del Estado, como es el caso de la sociedad pública estatal P4R.<sup>35</sup> Regula el procedimiento para la aprobación de las operaciones, desde la identificación y valoración hasta la formalización, adjudicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las mismas.

La Oficina del FONPRODE es la instancia responsable de a) planificar, identificar y negociar las operaciones; b) coordinar y preparar la programación operativa del FONPRODE; c) llevar a cabo las valoraciones previas de impacto en desarrollo, los análisis de riesgo y de impacto sobre la sostenibilidad de la deuda del receptor; d) presentar las propuestas de financiación para su estudio por el Comité Ejecutivo del Fondo, cuyo funcionamiento también regula el Reglamento; d) coordinar con el ICO la elaboración de los convenios que se suscribirán con los beneficiarios y preparar los acuerdos que se suscribirán con organismos internacionales; f) llevar a cabo el seguimiento del FONPRODE; g) facilitar a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) la información necesaria para llevar a cabo la evaluación del FONPRODE; h) elaborar, conjuntamente con la DGPOLDE, el informe anual que el Gobierno deberá remitir al Congreso y al Senado; i) apoyar en la gestión presupuestaria del FONPRODE, en coordinación con la DGPOLDE, sin perjuicio de las competencias que correspondan al ICO.

El Comité Ejecutivo del FONPRODE ha heredado muchos de los rasgos de la anterior Comisión Interministerial del FAD, si bien su evolución responde a las características del nuevo instrumento y puede que en el futuro se defina una composición, si cabe, más equilibrada que la actual, en la que persiste un importante peso por parte del Ministerio de Economía y Hacienda en su seno.

El Reglamento establece los distintos ámbitos de valoración que han de cumplir las propuestas de financiación presentadas al órgano de decisión, esto es, el Comité Ejecutivo del FONPRODE: (i) valoración previa de impacto en desarrollo (art. 19), basada

El reglamento del FONPRODE establece la obligación de contar con un código de financiación responsable y una metodología de gestión para resultados de desarrollo.

Con relación a los órganos de gestión del Fondo, el reglamento establece que éstos son la Oficina del FONPRODE, el Comité Ejecutivo y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

35. P4R es una sociedad mercantil estatal propiedad del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuyo capital es íntegramente de titularidad pública. Ostenta la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración del Estado bajo tutela del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. P4R, antes Expansión Exterior, ejerce hoy la labor de asistencia técnica al FONPRODE, el Fondo Español de Cooperación de Agua y Saneamiento y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa. Desde el mes de octubre de 2010 y hasta julio de 2011 ha recibido 8,2 millones de euros por prestación de servicios de apoyo técnico a diversos Fondos de Cooperación. Véanse referencias de Consejos de Ministros correspondientes al 10/12/2010 y 29/07/2011.

Podría ocurrir que operaciones con alto impacto en desarrollo no sean aprobadas por no alcanzar las condiciones de impacto en déficit establecidas por la IGAE.

en cuatro elementos tales como la adicionalidad, el desempeño social, de género y medio ambiental, la coherencia de la operación con los objetivos de la cooperación española, y la viabilidad financiera; (ii) valoración sobre el impacto en déficit de las operaciones (art. 20); (iii) la valoración de las condiciones financieras de los créditos y líneas de crédito y de las adquisiciones de capital o cuasicapital en instituciones financieras y vehículos de inversión (art. 21) junto con el análisis de riesgo e impacto sobre la sostenibilidad de la deuda (art. 22); y (iv) el análisis de riesgo, que incluirá las condiciones financieras y las garantías y mecanismos de mitigación.

La valoración sobre el impacto en déficit público de las operaciones reembolsables con cargo al FONPRODE se encuentra íntimamente relacionada con la valoración de las condiciones financieras de los créditos, líneas de crédito y de las adquisiciones de capital/cuasicapital propuestas al Comité Ejecutivo para aprobación. De hecho –y este es un aspecto que abordaremos en el apartado de las recomendaciones– dado que el análisis de las condiciones financieras de las operaciones y su impacto en déficit público se realiza operación por operación, esto es, de forma individual (al igual que no está explícitamente contemplada la evaluación permanente del comportamiento global de la cartera del FONPRODE a nivel agregado), podría ocurrir que operaciones con alto impacto en desarrollo no sean aprobadas por no alcanzar las condiciones de impacto en déficit establecidas por la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado).

Por último, el Reglamento establece y/o prevé los mecanismos para la aprobación, formalización y adjudicación de las operaciones, y para el seguimiento, evaluación y control parlamentario de las operaciones aprobadas en el marco del FONPRODE.

## 4. Conclusiones y recomendaciones de la autora

Es sin duda hoy pronto para valorar, y más de forma comparada, las actuaciones que España, apoyada en el FONPRODE, ha llevado a cabo en la segunda mitad de 2011, período de funcionamiento efectivo del instrumento tras la aprobación del reglamento de operaciones a finales del mes de junio. No obstante esta aclaración, y habiendo en los apartados anteriores analizado las prácticas de otros donantes y conociendo asimismo negro sobre blanco cuáles son las reglas de funcionamiento del FONPRODE de cara al futuro, sí resulta pertinente adelantar algunas conclusiones y recomendaciones resultantes de este análisis comparado.

### 4.1. Principales conclusiones

Como conclusión principal cabría destacar el importante cambio instrumental que la inclusión del FONPRODE supone para nuestra cooperación oficial al desarrollo, ya que sitúa nuestra capacidad, versatilidad y flexibilidad instrumental al mismo nivel que otros donantes de referencia de nuestro entorno.

A ello cabe añadir que la complejidad del instrumento en el que ha quedado materializada la cooperación financiera (que combina herramientas de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable) puede resultar, en el corto plazo, una complejidad añadida para la adecuada planificación y gestión del Fondo, ya que ambas dimensiones presentan retos diferentes y requieren capacidades y destrezas bien diferenciadas, y, no obstante, están concentradas en una misma instancia, esto es, la Oficina del FONPRODE.

La adscripción de la administración del FONPRODE a la AECID sin haber contemplado la posibilidad de constituir una entidad financiera bilateral de desarrollo a imagen

La complejidad del instrumento en el que ha quedado materializada la cooperación financiera puede resultar, en el corto plazo, una complejidad añadida para la adecuada planificación y gestión del FONPRODE.



y semejanza de las que operan en otros donantes de referencia –o “apropiarse” de la EFD que nominalmente existe en España, esto es, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES)– es un importante reto para la gestión del Fondo, en particular de su componente reembolsable, que además de ser el más novedoso es, a su vez, proporcionalmente el más voluminoso.

No obstante lo anterior, al no existir el problema de agencia típico de la delegación (por parte del “principal” –AECID–) de funciones a un tercero (el “agente” –EFD–)<sup>36</sup> y como en la ley se expone explícitamente el objetivo único del FONPRODE (erradicación de la pobreza), contamos a priori con las garantías mínimas para que los objetivos de desarrollo sean los que primen en la valoración de todas y cada una de las operaciones, con lo cual se evita lo que señaló el Parlamento británico que falló en el binomio DFID (principal) - CDC Group (agente), analizado en el apartado anterior.

Observamos, no obstante, que si bien las autoridades de cooperación son las propietarias “exclusivas” del Fondo, no cuentan con el reconocimiento de autonomía que merecen, pues se encuentran “tuteladas” por las autoridades financieras (Ministerio de Economía y Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado), instancias a las que la normativa otorga un enorme poder de decisión en materia de cooperación al desarrollo.

Sería legítimo que, una vez el FONPRODE acumule experiencia y un récord de desempeño histórico, las decisiones en materia de cooperación al desarrollo las tomara la autoridad correspondiente, sin necesidad de ser validadas por otra instancia –no superior– de la Administración General del Estado.

## 4.2. Recomendaciones para la cooperación española

### 4.2.1 Actualización del marco normativo y rector

Con la aprobación de la Ley del FONPRODE ha surgido la necesidad de revisar el texto de nuestra Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio), pues la conceptualización de la cooperación financiera allí contemplada es muy distinta a la que en la actualidad estamos en capacidad de ofrecer a nuestros socios de desarrollo. Lo mismo ocurre con algunos de los documentos rectores de la cooperación española, que requieren ser actualizados para dar cabida formal y estratégicamente al nuevo FONPRODE, tanto en su componente reembolsable como no reembolsable.

Esta recomendación, más allá de integrar el instrumento en los documentos de política, tiene por objeto materializar la socialización del nuevo instrumento entre todos y cada uno de los agentes de la cooperación española al desarrollo, y en particular a los gestores de la cooperación oficial y los beneficiarios o potenciales beneficiarios de la misma. Los nuevos marcos bilaterales y multilaterales de asociación hoy en negociación habrán de recoger este nuevo instrumento de la cooperación oficial española al desarrollo.

En el FONPRODE contamos a priori con las garantías mínimas para que los objetivos de desarrollo sean los que primen en la valoración de todas y cada una de las operaciones.

Si bien las autoridades de cooperación son las propietarias “exclusivas” del Fondo, no cuentan con el reconocimiento de autonomía que merecen.

36. Terminología en Economía utilizada para explicar problemas de alineamiento de objetivos e incentivos.

#### 4.2.2 Gestión de la complejidad instrumental

Derivado directamente de las conclusiones anteriores y en función de los resultados alcanzados en los primeros años de vida del FONPRODE, cabría valorar la idoneidad de considerar una posible segregación del FONPRODE en dos fondos con características propias: uno con recursos reembolsables y otro con recursos no reembolsables.

La variedad de líneas de actuación en el seno del FONPRODE requiere especialización en cada una de ellas, dado que se encuentran integradas por una diversidad de instrumentos con diferentes objetivos específicos (provisión de servicios sociales básicos, desarrollo del tejido productivo, seguridad alimentaria, cambio climático, entre otros), tipo de socio (multilateral/bilateral), y carácter (reembolsable/no reembolsable) de los recursos. Este requerimiento de especialización habría de estar reflejado en la composición y estructura de la Oficina del FONPRODE creada en el seno de la AECID para la administración de la totalidad del Fondo.

Asimismo, habrá que evaluar la idoneidad y factibilidad de incorporar, en función de las necesidades que se vayan identificando con la efectiva puesta en marcha del Fondo, a otras instancias del ámbito público que cuenten con una amplia experiencia acreditada en la realización de tareas que puedan resultar afines a las requeridas para la gestión y administración del FONPRODE (reembolsable). El ejemplo inmediato es el de COFIDES, sin menoscabo de las reformas que fueran requeridas para que instituciones ajenas al ámbito de la cooperación al desarrollo formen parte formal del mismo. La trayectoria de COFIDES y su adscripción a la EDFI, junto con el abanico de EFD que hemos analizado, es un buen punto de partida para valorar la pertinencia de que España cuente con una EFD inspirada en los modelos que nos rodean.

#### 4.2.3 Enfoque evolutivo frente a posicionamiento estratégico

Si bien parece razonable que el FONPRODE evolucione en los primeros años desde operaciones indirectas y multilaterales (en alianza con otros donantes más experimentados) hasta operaciones directas y bilaterales (en alianza con los socios beneficiarios), conforme el aprendizaje y las capacidades se consolidan, también defendemos la importancia de que España identifique, defina y haga público cuál es su ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo del sector privado y cómo tiene previsto utilizar la cooperación financiera reembolsable para conseguirlo.

Por lo tanto, esperaríamos que la selección de sectores de actuación respondiera a un análisis previo de ventajas comparativas y experiencia acumulada que condujera a la identificación y posicionamiento de liderazgo en determinadas iniciativas sectoriales (p. ej. energías renovables, agua y saneamiento, sector financiero, transportes, agroalimentación, pesca, etc.) para dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo previstos en los documentos rectores de nuestra cooperación.

Lo anterior se traduce en la puesta en práctica de un enfoque evolutivo desde operaciones de gran tamaño lideradas por las actuaciones de otros donantes, hacia operaciones de menor a mayor tamaño lideradas por la cooperación española en aquellos sectores y áreas geográficas en los que nuestras capacidades presenten mayor valor añadido a nuestros socios de desarrollo.

Como sector de oportunidad para nuestra cooperación al desarrollo, destacamos que el del agua y saneamiento representa apenas el 1,5% del agregado de la cartera

Defendemos la importancia de que España identifique, defina y haga público cuál es su ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo del sector privado y cómo tiene previsto utilizar la cooperación financiera reembolsable para conseguirlo.



analizada. Ello resulta interesante teniendo en cuenta la dimensión actual del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (diseñado como cooperación no reembolsable), que situaría a España en los primeros puestos como financiador bilateral de ese sector de desarrollo. En el medio plazo resultará pertinente valorar la efectiva especialización sectorial y evaluar su desempeño (alcance, potencial para ser replicado) en comparación con otras iniciativas sectoriales abordadas con modalidades de financiación reembolsable, y podrán extraerse conclusiones en cuanto a la mayor o menor pertinencia de uno u otro modelo.

#### 4.2.4 Cooperación financiera y cooperación técnica

Como se ha argumentado en apartados anteriores, son muchos los ámbitos en los que la cooperación financiera debe ir de la mano de la provisión de cooperación técnica para alcanzar los objetivos de desarrollo perseguidos. Así, debe existir un canal permanente de comunicación e información entre los administradores de la cooperación financiera y los administradores de la cooperación técnica, no solo la provista por el órgano gestor de la cooperación española sino por todos los agentes de la cooperación oficial al desarrollo. Hablamos de “comunicación entre administradores” porque la normativa vigente sí contempla la necesaria coordinación entre ambos tipos de cooperación, pero no siempre se ha ejercido.

Ejemplo de ello es el divorcio que entre cooperación financiera y cooperación técnica ha existido en el caso particular del Fondo para la Concesión de Microcréditos, que si bien preveía un componente de cooperación técnica, este nunca se ha articulado plenamente, con lo que se ha dejado “cojo” al instrumento y no ha permitido ofrecer un producto plenamente adecuado a las necesidades del socio.

#### 4.2.5 Análisis de riesgo de las operaciones – comité de riesgos

Tal como se ha señalado anteriormente, la normativa del FONPRODE no prevé, al menos de forma explícita, que los administradores deban velar por el equilibrio de la cartera de cooperación reembolsable (inversiones, préstamos, líneas de crédito) en su conjunto.

Sería por tanto oportuno establecer los mecanismos para que la Oficina del FONPRODE, junto con el ICO (agente financiero del Estado), desarrollen las herramientas para la gestión global del riesgo implícito en la cartera de operaciones de carácter reembolsable del FONPRODE. En este sentido, conocer el funcionamiento del departamento con el que la Agence Française de Développement cuenta para el ejercicio de esta función sería una buena oportunidad de transferir conocimiento entre agencias de desarrollo que hacen frente a retos similares. La práctica desarrollada por el Department for International Development en este sentido también debería tomarse en consideración para incorporar metodologías de trabajo y lecciones aprendidas.

Sería oportuno establecer los mecanismos para que la Oficina del FONPRODE, junto con el ICO, desarrollen las herramientas para la gestión global del riesgo implícito en la cartera de operaciones de carácter reembolsable del FONPRODE.

#### 4.2.6 Rentabilidad media de la cartera del FONPRODE

Quizá el origen de esta brecha proceda del hecho de que el Comité Ejecutivo del FONPRODE tiene el mandato de analizar, de forma individual, las operaciones que la Oficina del FONPRODE presenta para aprobación en Consejo de Ministros, sin tener en consideración que existen otras modalidades de análisis y aprobación en las que,

en lugar de definir un umbral mínimo de rentabilidad/riesgo por operación individual, lo que queda establecido es un umbral mínimo para el agregado de una cartera que responde, en un primero lugar, a niveles preestablecidos de concentración sectorial y geográfica; y, en un segundo lugar, a niveles máximos de asunción de riesgo para que el conjunto de la cartera no afecte al déficit público.<sup>37</sup>

De este modo, al ser la rentabilidad esperada uno de los criterios fundamentales para la determinación de la afectación o no al déficit público de una operación de inversión, tal como lo define el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95) y la interpretación de la IGAE, será interesante poder analizar qué alternativas existen, enmarcadas en la Ley 36/2010 del FONPRODE, para favorecer que operaciones de gran interés para la cooperación española, por su elevado impacto en el desarrollo de los receptores de los recursos, sean consideradas activo financiero por la IGAE a pesar de no presentar elevadas rentabilidades de forma individual.

#### 4.2.7 Transparencia y visibilidad

La relación de operaciones aprobadas en el seno del FONPRODE ha sido elaborada a partir de la información publicada en las referencias del Consejo de Ministros sobre la aprobación de las distintas operaciones presentadas al Comité Ejecutivo del FONPRODE, referencias que también contemplan la remuneración global que P4R percibe por la encomienda de gestión asignada para apoyar a la Oficina del FONPRODE en su rol de administrador.

Sería muy interesante para el público en general, y para los particularmente interesados en las actuaciones de nuestra cooperación oficial al desarrollo, que existiera mayor facilidad de acceso a la información generada en el seno del FONPRODE, así como al detalle de las operaciones en evaluación o aprobadas, especialmente en lo que a objetivos de desarrollo se refiere. La página web de la AECID parece a priori el lugar más adecuado para dar visibilidad y dotar de transparencia a las decisiones tomadas, y en este sentido ya se ha dado un primer paso con la publicación de la lista de las operaciones autorizadas, y su enlace a la referencia del Consejo de Ministros correspondiente. Insistimos, no obstante, en el legítimo derecho de conocer el detalle de las operaciones, la motivación de su elección y el impacto esperado.

Como apoyo a una mayor transparencia, resultaría oportuno generar mayores capacidades entre la sociedad civil.

Como apoyo a una mayor transparencia, resultaría oportuno generar mayores capacidades entre la sociedad civil, para una mayor y mejor comprensión del instrumento, en especial del componente reembolsable del que aún se observan y escuchan críticas notables, que en ocasiones nacen de la combinación de una falta de conocimiento del instrumento en cuestión y de una escasísima información.

En el ámbito de la visibilidad nacional e internacional de las actuaciones de la cooperación española, podemos constatar que ésta es generalmente muy reducida teniendo en cuenta la dimensión de nuestra cooperación. En este sentido, y a escala internacional, no nos caracterizamos por revertir la situación de invisibilidad en la que quedan

---

37. En cualquier caso, estas cuestiones vienen reguladas por la Unión Europea. Véase, por ejemplo, el siguiente manual, que determina la contabilización en déficit público, en <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-42-02-585/ES/KS-42-02-585-ES.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/ES/KS-42-02-585-ES.PDF)>.

muchas de las actuaciones de la cooperación española, o cuyo rédito reputacional queda acreditado en la figura del intermediario que la articula con recursos de la cooperación española. Considero que la cooperación española en su conjunto debe mejorar en su capacidad de asociar su imagen, especialmente cuando en algunos ámbitos ostenta los primeros puestos a escala mundial, como es el caso de las microfinanzas y del agua y saneamiento.

La visibilidad no queda automáticamente garantizada con la aportación de importantes recursos financieros, sino que ha de generarse desde fases tempranas y se constituye en una actividad que requiere tiempo y esfuerzo, además de una estrategia sólida de comunicación institucional, como con la que cuentan otros donantes de referencia.

#### 4.2.8 Seguimiento y evaluación del impacto

Al igual que en la fase de aprobación de operaciones, resulta importantísimo que exista una vía permanente de acceso a la información generada por el FONPRODE (al igual que debería existir con el resto de los recursos de nuestra cooperación oficial al desarrollo) que permita conocer el estado de la cartera del FONPRODE, y el estado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

Para ello, será muy útil que el órgano gestor del Fondo publique el conjunto de indicadores que formarán parte del mecanismo de seguimiento del conjunto del Fondo (reembolsable y no reembolsable), de forma tal que, a nivel agregado, sea posible conocer la evolución de esos indicadores a lo largo del tiempo.

El paso previo es, lógicamente, contar con la herramienta de seguimiento que permita generar el conjunto de información necesaria para cada uno de los receptores de la misma, en función del uso que de ella vaya a hacerse. Así, diferentes interfaces de acceso a la herramienta proveerán información de seguimiento con mayor o menor nivel de agregación. En el ámbito del seguimiento financiero, esta herramienta habría de generar una batería de indicadores de gestión de forma automática, y permitir conocer el estado real de la cartera del FONPRODE en tiempo real. La misma versatilidad y confianza debería caracterizar a la dimensión instrumental para el seguimiento técnico (grado de consecución de los resultados previstos) de las operaciones.

En cuanto a la evaluación del impacto de las intervenciones financiadas con recursos del FONPRODE, es ya de conocimiento público que la herramienta que sustentará el análisis de impacto está inspirada en el ya descrito GPR alemán, lo cual contribuye a facilitar el *reporting* que los gestores de proyectos y/o intermediarios financieros han de realizar a todos los donantes/inversores con los que trabajan. Ello no exime, no obstante, de invertir esfuerzos en adaptar la herramienta para su mejor, si cabe, inserción en los mecanismos de evaluación de la cooperación española.

Adicionalmente, los estudios de evaluación del impacto de las operaciones e intervenciones previstas en el futuro Plan de Evaluación, tal como define el Reglamento del FONPRODE, habrán de ser públicas, al igual que el propio Plan de Evaluación, una vez este haya sido diseñado.

Por último, e inspirándonos en la admirable lección de *accountability* llevada a cabo por la cooperación británica en 2011, apuntamos la recomendación de que, pasados un número razonable de años, el FONPRODE y sus órganos de gobierno sean objeto

Al igual que en la fase de aprobación de operaciones, resulta importantísimo que exista una vía permanente de acceso a la información generada por el FONPRODE.

de la correspondiente evaluación de desempeño para identificar ámbitos susceptibles de mejora para lograr un mayor impacto en el desarrollo de nuestros socios.

#### 4.2.9 Innovaciones en instrumentos

La Ley del FONPRODE exhibe un catálogo cuasicerrado de operaciones, intervenciones y sectores de actuación, que deja fuera un importante segmento de instrumentos, modalidades de financiación y sectores, entre los que destacamos algunos, junto a la invitación a valorar la pertinencia o idoneidad de incluirlos en el futuro:

Por un lado, el instrumento de otorgamiento de garantías, utilizado por algunos de los más importantes donantes de referencia de nuestra cooperación y adecuado para determinado tipo de operaciones (p. ej. señalización de emisiones de deuda de entidades microfinancieras), se encuentra explícitamente excluido del catálogo de instrumentos de financiación. Éste habrá de ser por tanto otro aspecto de futura revisión en función del comportamiento de la demanda de este tipo de instrumentos por parte de nuestros socios de desarrollo, así como las capacidades de nuestra Administración pública para poder administrarlos.

Por otro lado, y en el mismo nivel, no se tienen en consideración mecanismos de financiación en moneda local, de forma tal que el riesgo de tipo de cambio es enteramente asumido por el socio receptor en las operaciones de financiación reembolsable. Apuntamos, por tanto, la pertinencia de valorar la limitación impuesta por el Reglamento del FONPRODE en cuanto a la denominación de las monedas en las que todas las operaciones deben ser materializadas, con lo que se excluye cualquiera que no se encuentre admitida a cotización en el Banco Central Europeo, en el que están cotizados muchos de los países emergentes pero ninguno de los países en desarrollo.

Por último, la focalización en el sector de pyme deja fuera áreas de trabajo tan importantes y con tanto impacto en el desarrollo como el ordenamiento y la consolidación de un mercado hipotecario que funcione en su labor de facilitar el acceso a la financiación adecuada de la vivienda. Este, no obstante, es un tema tabú en los últimos tiempos por ser el sector de origen de las malas prácticas que han provocado una aparentemente insalvable brecha en la confianza, y como consecuencia una situación de crisis sin precedentes.

#### 4.2.10 Microfinanzas

Se hace necesario hacer una mención expresa a la experiencia que por más de doce años ha acumulado la cooperación española en el ámbito de las microfinanzas (cooperación reembolsable, circunscrita al instrumento del préstamo) a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos.

La liquidación del FCM y su absorción por parte del FONPRODE es una excelente oportunidad para tratar de asumir algunas de las recomendaciones que la evaluación del CGAP efectuó en el año 2008 a la AECID y el FCM, entre las que destacan: (i) una falta de coherencia en el seno del sistema de la cooperación española, fruto de su abrupto nacimiento, puesta en marcha y dotación presupuestaria sin quedar integradas en el Fondo todas las líneas de apoyo al sector; (ii) falta de estrategia del instrumento: efectivamente, tras más de doce años del nacimiento del FCM sigue sin contar con una estrategia que defina el carácter de sus actuaciones; (iii) ausencia de

Se debe valorar la limitación impuesta por el Reglamento del FONPRODE en cuanto a la denominación de las monedas en las que todas las operaciones deben ser materializadas.

La liquidación del FCM y su absorción por parte del FONPRODE es una excelente oportunidad para tratar de asumir algunas de las recomendaciones que la evaluación del CGAP efectuó en el año 2008.

estándares estratégicos en la identificación y selección de socios, fruto de una falta de capacidades transversales en la AECID para la identificación de operaciones; y (iv) insuficiente especialización y capacidad de gestión del personal que está a su cargo, dada la especificidad del instrumento y el volumen de recursos asumido, incluido el ICO en su rol de analista de las operaciones.

Sería fantástico que estas recomendaciones apuntadas en 2008 no fueran señaladas de nuevo en una futura evaluación del FONPRODE. Así, podríamos afirmar que el aprendizaje derivado de la primera y sólida experiencia de nuestra cooperación española en materia de cooperación financiera reembolsable (el FCM) ha sido cabalmente incorporado a la gestión del nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo. Y así, con el conjunto de recomendaciones aquí apuntadas.

#### **4.2.11 Gestión de riesgos para asegurar impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad**

Tal y como se ha señalado en apartados anteriores de este informe, el FONPRODE puede desempeñar un papel relevante en el sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre. Especialmente, en ámbitos como la creación y mejora de las infraestructuras o la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la población rural más vulnerable. Es preciso, no obstante, ser muy conscientes de sus limitaciones y sus riesgos.

Entre algunos de estos riesgos se encuentran los derivados del apoyo a fondos de inversión que terminen siendo instrumentos financieros para favorecer el acaparamiento de tierra en manos de inversores privados y que redunden en una mayor desigualdad de la tenencia de la tierra y por lo tanto en peores condiciones de vida para la población campesina en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad. O el hecho de favorecer el desarrollo de infraestructura para la actividad agroexportadora en detrimento de opciones para incrementar la productividad y las oportunidades económicas de la pequeña agricultura familiar.

Este análisis de riesgos para garantizar impacto en el desarrollo (y por lo tanto para su apropiada gestión) debe profundizarse y aplicarse a los distintos sectores y contextos donde la cooperación española desea hacer uso de la cooperación financiera reembolsable como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Otros riesgos pueden ser aquellos derivados de favorecer el desarrollo de infraestructura para la actividad agroexportadora en detrimento de la pequeña agricultura familiar.

