

EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA: PROPUESTAS DE REFORMA

Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del
Consejo de Cooperación para el Desarrollo

(Marzo 2022)

INDICE

INDICE	2
1.- INTRODUCCIÓN	3
2.- PANORAMA INTERNACIONAL	5
2.1.- <i>El papel de la cooperación financiera en los nuevos sistemas de cooperación</i>	5
2.2.- <i>Tres cautelas</i>	8
2.3.- <i>El marco institucional de la cooperación financiera</i>	9
2.4.- <i>Aspectos a demandar</i>	11
3.- LA COOPERACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO	14
3.1.- <i>La génesis del sistema</i>	14
3.2.- <i>Valoración de conjunto</i>	16
3.3.- <i>Un balance</i>	18
4.- FONPRODE: BALANCE DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES	19
4.1.- <i>Trayectoria</i>	19
4.2.- <i>Itinerario de FONPRODE</i>	21
4.3.- <i>Fortalezas y activos acumulados</i>	24
4.4.- <i>Debilidades</i>	25
4.5.- <i>Balance</i>	27
5.- REFORMA DE FONPRODE	28
5.1.- <i>Cambio en el marco regulatorio</i>	28
5.2.- <i>Mejora en la dotación de personal</i>	29
5.3.- <i>Ámbitos de gestión</i>	31
5.4.- <i>Línea de Asistencia Técnica</i>	31
6.- MARCO INSTITUCIONAL INTEGRADO PARA LA COOPERACIÓN FINANCIERA	33
6.1.- <i>Sociedad Española de Financiación Internacional para el Desarrollo Sostenible</i>	34
6.2.- <i>Hacia un Banco de Desarrollo Sostenible</i>	37
6.3.- <i>Un balance final</i>	39
ANEXO I	41
ANEXO II	41

1.- INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene su origen en el mandato que el Consejo de Cooperación para el Desarrollo trasladó al Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades para formular una propuesta argumentada sobre las posibles medidas de reforma de la cooperación financiera para el desarrollo y de la asistencia técnica asociada a proyectos de esa naturaleza en el caso de España. El objetivo de esa reforma debiera ser mejorar el diseño institucional, la capacidad operativa y el impacto de desarrollo de un instrumento llamado a tener una importancia creciente en el seno de nuestro sistema de cooperación. Se pretende con ello inspirar el proceso de reforma de la cooperación española y contribuir al desarrollo normativo que se derive de la nueva “ley de cooperación para el desarrollo sostenible y para la solidaridad global”, actualmente en tramitación.

Es necesario recordar que, con antelación, entre septiembre de 2019 y marzo de 2020, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades estuvo implicado en la elaboración de un documento de propuestas de reforma para la arquitectura institucional y operativa del sistema de cooperación; y entre febrero y junio de 2021, trabajó en una propuesta de reforma de AECID. Fruto de ello son los documentos, *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma* (<http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>); y *Refundar la AECID: una agencia de desarrollo para el siglo XXI* (<https://www.consejocooperacion.es/declaracion-del-pleno-del-consejo-de-cooperacion-al-desarrollo-relativa-al-documento-refundar-la-aecid-una-agencia-de-desarrollo-para-el-siglo-xxi-elaborado-por-el-grupo-de-trabajo-de-ca/>). Los dos documentos fueron presentados al Consejo de Cooperación, quien respaldó por unanimidad su difusión; y, siguiendo ese mandato, ambos fueron remitidos a las Comisiones de Cooperación del Congreso y el Senado.

Concluidas esas tareas, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades del Consejo de Cooperación aprobó someter a estudio FONPRODE, sabiendo que constituye el instrumento español más central y especializado de cooperación financiera en materia desarrollo. La limitada capacidad de FONPRODE para cumplir de forma plena con sus objetivos fundacionales, constituye una razón poderosa para someter a análisis y reforma el instrumento; pero a ese factor se une la reconfiguración que buena parte de los donantes (en particular, los europeos) están haciendo de sus instituciones e instrumentos de financiación del desarrollo, que obliga a España también a situar este campo de acción a la altura de lo que el contexto internacional y la agenda de desarrollo sostenible demandan.

El Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades es muy consciente del perímetro más amplio en el que hoy se mueve la financiación al desarrollo, trascendiendo el perímetro más estrecho de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y abarcando el conjunto de los recursos oficiales, concesionales y no concesionales, con impacto en el desarrollo sostenible, tal como se propone recoger la nueva métrica de la OCDE de Apoyo Oficial

Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD en sus siglas en inglés). En relación con este enfoque más amplio, se consideró que, además de revisar el diseño normativo y de gestión de FONPRODE, era igualmente necesario someter a consideración el conjunto del sistema español de financiación internacional con potencial impacto de desarrollo, con el objetivo de aumentar la coherencia, coordinación y capacidad de impacto de las instituciones e instrumentos que operan en su seno, uno de los cuales es el propio FONPRODE.

El proceso de elaboración de esta propuesta ha sido similar al empleado en los documentos previos de este Grupo de Trabajo. En concreto, se conformó un grupo operativo relativamente reducido, compuesto por miembros procedentes de diversos sectores del Consejo de Cooperación, para realizar las tareas de relevamiento de la información, discusión de contenidos y redacción de la propuesta (véase su composición en el Anexo 1). A lo largo de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2021 se mantuvieron intensas reuniones de trabajo con 12 responsables públicos y personal experto al objeto de conocer sus opiniones sobre FONPRODE y la cooperación financiera española, para identificar los principales problemas en este ámbito y contrastar posibles soluciones (véase la relación de consultados en Anexo 2). Acabado este ciclo, el grupo operativo mantuvo varias sesiones de debate para conformar una posición consensuada y discutir los contenidos y modo de argumentar las propuestas. El presente documento es el resultado de ese proceso.

Tras su elaboración como borrador, el documento de propuestas ha sido sometido a estudio en la sesión plenaria del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades del 25 de febrero de 2022. El Grupo de Trabajo decidió cursar el documento y elevarlo al pleno del Consejo de Cooperación. A su vez, este organismo, en su sesión del 1 de abril decidió dar publicidad al documento, por entender que se trataba de un insumo valioso para el proceso de reforma del sistema español de cooperación para el desarrollo, que expresa la opinión concertada del conjunto de los actores no gubernamentales.

El Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades quiere agradecer al Consejo de Cooperación su confianza al habernos encomendado esta importante tarea y a las personas consultadas el habernos brindado su tiempo y sus ideas. Conviene señalar, sin embargo, que ninguna de ellas es responsable de los contenidos de este documento, que únicamente representa la opinión de los actores no gubernamentales del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades.

2.- PANORAMA INTERNACIONAL

2.1. El papel de la cooperación financiera en los nuevos sistemas de cooperación

En las últimas dos décadas, el campo de la financiación internacional para el desarrollo a escala internacional ha experimentado una importante transformación, ganando en complejidad y capacidad de movilización de recursos. En respuesta a los nuevos desafíos del desarrollo, los donantes han tratado de complementar el trabajo de sus agencias de desarrollo, que principalmente operan a través de la donación, con el fortalecimiento de sus instrumentos e instituciones especializadas en la cooperación financiera, que gestionan preferentemente figuras de cooperación reembolsable (créditos, participación de capital, seguros y garantías). Ese proceso ha contribuido a una dilatación del espacio de la financiación oficial para el desarrollo, que ha obligado a la OCDE a definir una nueva métrica más amplia y abarcadora -la Ayuda Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD por su acrónimo en inglés)-, complementaria a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En la base de estos cambios están cuatro tendencias fácilmente reconocibles:

- En primer lugar, *la mayor ambición y alcance de los objetivos de desarrollo sostenible* acordados internacionalmente, que tiene su principal expresión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Hacer realidad los objetivos que definen esas agendas requerirá una movilización de recursos que, según las estimaciones realizadas (todas ellas tentativas), se podría situar entre los 1,5 y 3,8 billones de dólares anuales. Dado que la AOD apenas supera los 150 mil millones, esto quiere decir que es preciso escalar el orden de magnitud de los recursos movilizados. Para dotar de mayor músculo financiero a la inversión internacional de desarrollo es necesario recurrir a la cooperación financiera que tiene mayores posibilidades de expansión (en relación con los recursos presupuestarios en que se basa la donación) y que, además, permite apalancar recursos adicionales de fuentes alternativas (incluidas las privadas).
- En segundo lugar, *la expansión de los mercados financieros* como consecuencia de los procesos de innovación y desregulación financiera de las décadas previas, que ha hecho esos mercados más accesibles para muchos países en desarrollo (aunque no para todos) y ha diversificado los productos financieros disponibles. Este proceso ha hecho que la AOD pierda peso relativo en el total de la financiación internacional que reciben los países en desarrollo, mientras los flujos privados han adquirido creciente relevancia. También por esta razón es útil recurrir a la cooperación financiera, como forma de captar parte de esos recursos privados y alinearlos con los objetivos de desarrollo.
- En tercer lugar, *la creciente presencia de actores privados empresariales (fundaciones y empresas) en la acción de desarrollo*. En parte ese proceso responde a la propia naturaleza de algunos de los objetivos de la agenda de

desarrollo, que o bien interpelan directamente al sector privado o requieren de su implicación activa para hacerse realidad. Se reconoce, de este modo, la contribución que el sector privado puede hacer a la acción de desarrollo a través de la movilización de recursos, capacidades tecnológicas y modelos de gestión útiles para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. La cooperación financiera es un instrumento especialmente apropiado para promover este concurso del sector privado en la inversión de desarrollo.

- Por último, el *ascenso de nuevos proveedores oficiales de cooperación*, buena parte de ellos provenientes del mundo en desarrollo, que han establecido sus propios mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular. Alejados de los criterios de cómputo de la AOD, algunos de ellos se inclinan por combinar instrumentos, reembolsables y no reembolsables, y complementar políticas (comercio, inversión, cooperación) a través de estrategias combinadas. En esta línea destaca, por su dimensión y protagonismo, China, que ha hecho de la cooperación financiera, a través del Banco Chino de Desarrollo, una de sus palancas más poderosas de proyección internacional. Esta experiencia ha generado un efecto de emulación en otros donantes, que han tratado de responder a esa política a través del fortalecimiento de sus propias instituciones de cooperación financiera.

Ninguna de estas tendencias es fácil que revierta en el tiempo, más bien, al contrario, lo esperable es que se profundicen en los próximos años. Por ello, parece razonable esperar que la cooperación financiera adquiera un creciente protagonismo en los sistemas de cooperación para el desarrollo del futuro. No se trata de una mera especulación, ya que en esa línea semejan ir los procesos de reforma en los sistemas de cooperación que se han producido tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea.

En el primer caso, a través de la ley de “Mejor utilización de la inversión dirigida al desarrollo” (BUILD, en su acrónimo en inglés), de 2018, se decidió crear la International Development Finance Corporation (DFC), como resultado de la fusión de OPIC (su anterior institución financiera de desarrollo) y la USAID’s Development Credit Authority. Con ello se pretendió dotar de mayor orden y capacidad operativa a su cooperación financiera, ampliando el arsenal de instrumentos disponibles en ese campo y fortaleciendo sus políticas de apoyo al sector privado en los países en desarrollo.

Por su parte, la UE ha procedido a integrar todos sus fondos temáticos y regionales en el marco de un único instrumento, el Global Europe (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), que programa canalizar 79,5 mil millones de euros para el período 2021-27 (Recuadro 1). Aprendiendo de la experiencia del Plan Europeo de Inversión Exterior, ha decidido reforzar el uso de los mecanismos financieros y de *blending*, a través de un recurso más intensivo a las garantías públicas. En ese contexto y para responder a ese nuevo marco de funcionamiento, se están avanzando reformas en el ecosistema de las instituciones financieras de desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, incluyendo la creación de una sucursal de desarrollo dentro del Banco Europeo de Inversiones. España está obligada, por tanto, a realizar un ejercicio similar de reflexión y reforma para preparar a la cooperación financiera para los nuevos tiempos que se anuncian.

Recuadro 1: Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)

Global Europe (NDICI) se trata de la apuesta de la Unión Europea por fusionar varios instrumentos actuales de financiación exterior en un único instrumento enmarcado dentro del presupuesto de la UE.

Con una dotación global de 79.460 millones de euros (a precios corrientes) para el periodo 2021-2027, el nuevo instrumento **Global Europe (NDICI)** abarcará la cooperación de la UE con todos los terceros países (excepto los beneficiarios de la preadhesión y los países y territorios de ultramar de los programas geográficos). Esta dotación supone un incremento del 12% respecto al anterior presupuesto multianual de 2014-2020. La asignación total se dividirá de la siguiente manera:

- 60.380 millones de euros para los programas geográficos (al menos 19.320 millones de euros para los países vecindad, al menos 29.180 millones de euros para el África subsahariana, 8.480 millones de euros para Asia y el Pacífico y 3.390 millones de euros para América Latina y el Caribe);
- 6.360 millones de euros para programas temáticos (Derechos Humanos y Democracia; Organizaciones de la Sociedad Civil; Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos; y Retos Globales);
- 3.180 millones de euros para acciones de respuesta rápida (*rapid response*).
- Un "colchón" adicional de fondos no asignados de 9.530 millones de euros podría completar cualquiera de los programas mencionados y el mecanismo de respuesta rápida, para hacer frente a circunstancias imprevistas, nuevas necesidades o desafíos emergentes y promover nuevas prioridades.

Global Europe (NDICI) está diseñado para apoyar especialmente a los países más necesitados, para superar los retos de desarrollo a largo plazo y contribuirá a la consecución de los compromisos y objetivos internacionales que la Unión ha acordado, en particular la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

Global Europe (NDICI) también unifica las subvenciones, la financiación mixta (*Blending*) y las garantías (estas últimas anteriormente sujetas a normas y reglamentos específicos, como el Mandato de Préstamos Exteriores del BEI, *External Lending Mandate*), lo que permitirá a la UE promover estratégicamente la inversión pública y privada en todo el mundo en apoyo del desarrollo sostenible a través del **Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+** por sus siglas en inglés). Las inversiones podrán estar también respaldadas por una **Garantía de Acción Exterior**. La suma de fondos del EFSD+ y de la Garantía de Acción Exterior sumara unos 53.400 millones de euros. Con ello se espera un efecto palanca (leverage x9) que atraiga al sector privado y puede movilizar más de 500.000 millones de euros en inversiones para el periodo 2021-2027. En el anterior periodo presupuestario (2014-2020), el predecesor del EFSD+ (denominado EFSD) estaba dotado con 5.100 millones (incluía 1.550 millones en Garantías y 3.550 millones en *Blending*) que movilizaron un total de 50.100 millones de euros, es decir, 10 veces menos que lo que se espera para el periodo presupuestario actual (2021-2027).

Estas cifras ponen de manifiesto la importancia creciente que la Cooperación Financiera está teniendo en el diseño de la política de cooperación al desarrollo de la

UE. Para hacer frente al reto de gestión que supone este incremento de fondos y sofisticación de los instrumentos de la cooperación financiera, la Comisión Europea inició (a partir del análisis del *Wisepersons Group* 2019 y del *Feasibility Study* 2020) un ejercicio para umentar la coordinación, eficiencia, inclusividad y visibilidad de los actores que participan en la Cooperación Financiera al Desarrollo europea. Estos esfuerzos se han traducido en una nueva **Arquitectura Financiera Europea para el Desarrollo (European Financial Architecture for Development, EFAD)** que anticipa la necesidad de que los Estados Miembros posean mecanismos e instituciones suficientemente dotadas para ejercer una eficaz y eficiente cooperación financiera.

2.2.- Tres cautelas

Los cambios mencionados están acordes con la mayor ambición y complejidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Hacer realidad los objetivos que proponen esas agendas requiere un cambio en el orden de magnitud de los recursos que se requieren al servicio del desarrollo sostenible. Para alcanzar ese objetivo es necesario adoptar una perspectiva más amplia acerca de los medios de apoyo al desarrollo, tratando de sumar fuentes de financiación diversa, incluidas las de origen privado. A ese propósito convoca también la Agenda para la Acción de Addis Abeba (AAAA), aprobada en la Tercera Conferencia de Financiación al Desarrollo, que insiste en la necesidad de adoptar una perspectiva holística de la financiación al desarrollo, tratando de movilizar recursos diversos, públicos y privados, concesionales y no concesionales, domésticos e internacionales, al servicio del desarrollo sostenible.

El reconocimiento de la indiscutible relevancia que está llamada a tener la cooperación financiera en la acción de desarrollo debiera evitar, sin embargo, tres errores que son frecuentes entre algunos analistas. El primero consiste en otorgar a esta modalidad una centralidad que no le corresponde en los sistemas de cooperación, como si se tratase de una nueva panacea llamada a corregir las limitaciones de la donación. A este respecto, es necesario insistir en que la cooperación no reembolsable (que nutre predominantemente la AOD) seguirá siendo un componente básico de todo sistema de cooperación, especialmente en el trabajo con los países y los sectores sociales más empobrecidos. Lo relevante, por tanto, no es atribuir a un instrumento las bondades de un óptimo universal, sino entender que, dada la complejidad de la acción de desarrollo, es importante disponer de un arsenal amplio de instrumentos, que permita elegir en cada caso la combinación que resulte más adecuada.

El segundo error es el que se asocia a la formulación sobredimensionada de las capacidades que la cooperación financiera tiene para apalancar recursos. Nadie duda de que es el instrumento de la financiación internacional más adecuado para movilizar recursos privados adicionales al servicio del desarrollo sostenible. Ahora bien, las tasas de apalancamiento que hasta ahora se han alcanzado a nivel agregado son relativamente modestas. Sin duda, ello no resta valor a la cooperación financiera, pero sugiere la necesidad de atemperar las expectativas, para evitar posteriores frustraciones.

El tercer error consiste en suponer que el recurso a esta modalidad de cooperación está disponible sin límite, y sin coste, para los potenciales países receptores. Una buena parte

de los recursos que se gestionan bajo las modalidades de cooperación financiera son generadores de deuda externa en los países que los reciben. Quiere esto decir que debe tenerse muy en cuenta la situación financiera en la que se encuentra el país receptor, antes de recurrir a este tipo de instrumentos. En los últimos años ha crecido el número de países que se encuentran en situación de estrés financiero, por lo que la expansión de esta modalidad debe hacerse con respeto escrupuloso a las condiciones de sostenibilidad de la deuda de los países y tratando de fortalecer sus capacidades financieras propias.

2.3.- El marco institucional de la cooperación financiera

Aunque no existe una definición precisa y convenida internacionalmente, cabría considerar como cooperación financiera aquella que recurre a instrumentos (como inversión en capital, créditos, garantías y seguros) que alteran la posición inversora internacional (acreedora o deudora) de los países. No se trata, en absoluto de una nueva modalidad de cooperación: de hecho, esa era una de las modalidades básicas del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se propone a mediados de los años 1950.

Tradicionalmente la cooperación financiera en el ámbito del desarrollo la han desplegado, por una parte, los Estados, a través preferentemente, de créditos bilaterales con garantía soberana, y, por otra, los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), también a través de créditos con garantía soberana, a los que se suman otros instrumentos financieros como bonos, créditos subordinados, inversión en capital, participación en fondos de inversión u operaciones de reestructuración de deuda. De manera relativamente subsidiaria, también los BMD, a través de líneas o ventanillas especializadas, operan en actividades de apoyo al sector privado en los países en desarrollo. No obstante, esta actividad ha sido tomada en sus manos de manera muy central y protagonista por las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), sean bancos o no, que tienen tanto los países en desarrollo como los países proveedores de cooperación. El protagonismo ascendente de estas instituciones es lo que constituye una relativa novedad (porque algunos tienen una larga historia detrás) en los sistemas actuales de cooperación para el desarrollo.

Si se considera este último componente, el panorama existente en Europa es notablemente diverso. Buena parte de los países (aunque no todos), disponen de alguna institución financiera especializada en el manejo de instrumentos financieros para la promoción del desarrollo y el apoyo a la acción inversora de las empresas en los países de bajo ingreso (Tabla 1). Existen diferencias en el tamaño de las instituciones (desde la modesta SBI belga a la poderosa KfW alemana), en la composición de capital (las hay enteramente públicas y otras participadas por capital privado) y en su naturaleza jurídica (ya que algunas son bancos o filiales de banco y otras carecen de licencia bancaria). También en términos operativos son instituciones diferentes, ya que algunas se especializan predominantemente en la concesión de créditos (por ejemplo, PROPARCO o SOFID), otras se inclinan en mayor medida por operaciones de capital (por ejemplo, IFU, SIFEM o NORFUND) y, finalmente, solo algunas pocas operan en el espacio de las garantías (por ejemplo, CDC). Lo que es común a todas estas instituciones es el recurso a instrumentos

financieros para promover la inversión privada de forma preferente (aunque, en ocasiones, no exclusiva) en los países de ingreso medio y bajo y en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible.

Tabla 1: Panorama de las Instituciones Financieras de Desarrollo

DFI	País	Creación	Plantilla	Capital	Compromisos (2019)	
					Nuevos	Cartera
OPIC ¹	Estados Unidos	1971	230	Público	4.390	19.930
BIO	Bélgica	2000	60	Público	156	865
CDC	Reino Unido	1948	422	Público	1.957	8.504
COFIDES	España	1988	84	Público (54%) Bancos (45%) CAF (1%)	218	1.757
DEG	Alemania	1962	575	KfW (banco público)	1.789	8.781
FINNFUND	Finlandia	1970	82	Público (93%), Finnvera y Confederación de empresas	154	967
FMO	Holanda	1970	582	Público (53%), bancos, sindicatos y otros	1.887	10.429
IFU	Dinamarca	1967	88	Público	119	836
Norfund	Noruega	1997	80	Público	391	2.757
OeEB	Austria	2008	60	Kontrollbank, el banco de crédito a la exportación	322	1.373
PROPARCO	Francia	1977	380	AFD (64%), la agencia de desarrollo	1.593	7.214
SBI	Bélgica	1971	4	Público (63%) e instituciones financieras privadas	4	37
Sifem	Suiza	2005	28	Público	84	755
SIMEST	Italia	1991	154	CDP, el banco de desarrollo	233	1.171
SOFID	Portugal	2007	18	Público (60%) y bancos	8	12
SWEDFUND	Suecia	1979	41	Público	123	547

¹ En 2019 se decidió en Estados Unidos crear la DFC (International Development Finance Corporation) que integra la antigua OPIC (Overseas Private Investment Corporation) y la DCA (Development Credit Authority), que estaba bajo la órbita de USAID (United States Agency for International Development). Los datos que figuran en el cuadro se refieren a 2015, antes de iniciar el proceso de fusión al que se alude

Es interesante subrayar el hecho de que para gestionar estos instrumentos los países se han dotado de instituciones especializadas (sean o no bancos), generalmente distintas a las agencias de desarrollo (o instituciones equivalentes) que gestionan la ayuda basada en cooperación no reembolsable. Esta división de tareas responde al hecho de que la gestión de unos y otros instrumentos implica capacidades humanas y técnicas, criterios de decisión y lógicas de gestión claramente diferenciadas. La donación (ayuda) puede asignarse a través de procesos centralizados, que son controlados por el proveedor, de acuerdo a criterios que podrían estar centrados de forma exclusiva en el impacto de desarrollo de las operaciones. La cooperación financiera requiere, sin embargo, un mayor protagonismo del receptor, que es quien acumula pasivos y se compromete a los pagos ulteriores, y en su asignación deben tenerse en cuenta, además del impacto de desarrollo, criterios relacionados con la sostenibilidad financiera de la operación. Dentro de la cooperación financiera, los BMD tienen la doble ventaja de la escala en la que pueden operar y de la calificación crediticia que les proporciona el respaldo de los Estados en su capital. Por su parte, las IFD tienen la ventaja de ser mucho más ágiles en sus procedimientos, tener más cercanía al sector privado, ser más innovadoras en sus modelos de negocio, más descentralizadas en sus procesos de generación de operaciones y de tener mayor tolerancia al riesgo.

2.4.- Aspectos a demandar

Dada la relevancia que está llamada a tener la cooperación financiera y el ámbito mixto en que se mueven sus operaciones, es razonable que desde muy diversos sectores se demande el cumplimiento de algunos criterios que garanticen la adecuada orientación y contenido de sus actividades, para ser consideradas como parte de la financiación del desarrollo. Entre los requisitos a los que debiera responder las operaciones de cooperación financiera debieran figurar los siguientes:

- a) *La preeminencia del impacto de desarrollo.* Aunque la operación puede tener otros objetivos complementarios, debiera quedar claro su impacto directo en términos de desarrollo. De acuerdo con lo que establece la definición de TOSSD, para evaluar este aspecto debiera justificarse su impacto positivo manifiesto en alguno de las metas acordadas en el marco de los ODS. A lo largo de todo su ciclo de gestión, las operaciones deben ser, además, respetuosas con aquellas prioridades transversales que informan la acción de desarrollo, como la equidad de género, la protección de los derechos humanos, el respeto a la diversidad o la sostenibilidad ambiental. Deben, por tanto, contribuir a la transición hacia una economía crecientemente descarbonizada y potenciar las respuestas innovadoras en las transiciones hacia modelos más sostenibles e inclusivos, tal como se propone, entre otros, el Plan Verde Europeo. Dada la complejidad de la agenda de desarrollo, y acorde con lo sugerido en relación con TOSSD, si una operación financiera tiene impacto positivo en un ODS, pero negativo en otro (por ejemplo, impulsa el empleo, pero deteriora el medio ambiente), solo debiera autorizarse como parte de la cooperación del desarrollo si se establecen los paliativos para compensar ese efecto negativo.

- b) *La integración en las prioridades de desarrollo de los receptores.* El respeto al principio de apropiación (*ownership*) debe inspirar toda actividad de desarrollo, incluidas las operaciones financieras. Esto implica que las operaciones deben estar alineadas con las prioridades de desarrollo acordadas por los países receptores a través de sus procesos democráticos de consulta y deben tratar de impulsar sus procesos endógenos de desarrollo. Dado el deterioro del espacio democrático en algunos países, debe considerarse también la voluntad colectivamente expresada por aquellos colectivos que sufren marginación o exclusión. En algunos países y para ciertas inversiones (como las mineras) las propias legislaciones establecen la obligatoria consulta o consentimiento de las poblaciones afectadas.
- c) *La sostenibilidad financiera.* Dado que se opera a través de instrumentos que alteran la posición de inversión internacional de los países (acreedora y deudora), es necesario que, además de su impacto de desarrollo, se contemple la sostenibilidad financiera de la operación. Este análisis debe referirse no solo a la operación en cuestión, sino también a la situación general del país, evitando incrementar los pasivos de países en estrés severo de deuda (tomando en cuenta para ello los procedimientos internacionales establecidos, como los Debt Sustainability Framework, del FMI y el Banco Mundial).
- d) *Adicionalidad de los recursos privados movilizados.* Uno de los objetivos de la cooperación financiera es movilizar recursos privados para objetivos de desarrollo. Para ello es necesario garantizar que los recursos movilizados son adicionales a los que, de otro modo, sin el apoyo público, hubiese canalizado el inversor. Lo que se trata de evitar es que con fondos públicos se financie una operación que de todos modos se hubiese realizado (porque en ese caso no estaría justificado el uso de fondos públicos y se dañarían las condiciones de competencia en los mercados). De forma más precisa, con estas operaciones se trata de evitar el efecto expulsión (o sustitución) de los recursos privados (*crowding out*) y, al contrario, motivar el concurso de esos capitales a objetivos hacia los que no irían si no fuese por la implicación del capital público, aminorando el riesgo o mejorando las condiciones de la inversión en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible (*crowding in*). Aunque normalmente se habla de adicionalidad financiera, hay otros componentes de la adicionalidad (la adicionalidad de desarrollo, por ejemplo) que igualmente debieran ser considerados.
- e) *Transparencia y rendición de cuentas.* Como en toda gestión pública, es importante que exista adecuada transparencia en las operaciones, de modo que se conozcan los actores implicados, las finalidades de la operación y las condiciones en las que se realiza. De igual modo es importante que haya un proceso sistemático de seguimiento y una evaluación de resultados, que contemple no solo los efectos financieros o económicos de las intervenciones, sino también sus impactos de desarrollo. La existencia de reserva informativa por razones de confidencialidad no debiera evitar que se haga esfuerzo por brindar el máximo de información acerca de las operaciones.
- f) Por último, *demanda de estándares a las empresas financiadas* (due diligence). Es importante que las empresas que operen con fondos públicos cumplan los estándares ambientales, laborales y de derechos humanos en sus negocios. Esto implica atender en sus estrategias y operaciones a sistemas de gestión de riesgos

y medición de impacto sobre las poblaciones y el entorno, de acuerdo con lo que establecen los principios de empresa y derechos humanos de Naciones Unidas y las Líneas Directrices de la OCDE para las Multinacionales, además de cumplir con las normativas que se establezcan al efecto. Dentro de estos estándares de diligencia debida se deberá prestar especial atención a los grupos en mayor riesgo, como son los niños, niñas y adolescentes, incluyendo el apoyo a la erradicación del trabajo infantil.

3.- LA COOPERACIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

3.1.- La génesis del sistema

El actual panorama de la financiación oficial internacional es, en buena medida, el fruto de decisiones sucesivas que se fueron tomando a lo largo del tiempo por actores diversos, sin que existiese una visión anticipada que diera sentido al conjunto. El resultado es un sistema fragmentado, de limitada capacidad operativa y bajos niveles de coordinación.

El punto de partida de este sistema puede situarse en 1976, cuando se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con el propósito deliberado de fortalecer los mecanismos financieros de apoyo a la exportación dirigida a los países en desarrollo. Se trataba de un mecanismo de ayuda ligada, que utilizaba recursos altamente concesionales, cuya asignación aparecía asociada, total o parcialmente, a la adquisición por parte del receptor de bienes o servicios de origen español. Los recursos del FAD computaban como AOD (y la promoción del desarrollo aparecía entre sus propósitos fundacionales), pero los gestores del fondo se desentendieron de ese propósito y lo consideraron siempre como un mero instrumento de promoción exportadora. Este sesgo indebido en la orientación del instrumento suscitó las críticas tanto de los actores del sistema de cooperación como del propio CAD de la OCDE, que trasladó sus objeciones en diversos informes de evaluación sobre la cooperación española. La situación se hizo crecientemente insostenible, no solo por la crítica interna, sino también por los recurrentes llamamientos que el CAD de la OCDE hizo para que los donantes limitasen sus prácticas de ayuda ligada. Finalmente, en 2010, se decidió poner fin a esa situación y se desdobló el FAD en dos instrumentos diferenciados, uno orientado a la promoción de la internacionalización de la empresa, FIEM, gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio, y otro orientado al desarrollo, FONPRODE, gestionado por la Secretaría de Estado de Cooperación. El afán por diferenciar estos dos instrumentos llevó a trasladar a las respectivas normas preceptos discutibles, que no tienen parangón internacional, como la prohibición de que los recursos FIEM computen como AOD (sin consideración a sus impactos y condiciones financieras) o que todos los recursos de FONPRODE computen como AOD (sin advertir que puede haber operaciones que requieran fondos con diversos grados de concesionalidad).

Previamente, en 1998, se había constituido otro fondo de cooperación reembolsable, el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), cuya gestión quedaba a cargo de la AECID y que tenía como misión el apoyo, tanto directo como indirecto, a las instituciones microfinancieras que operaban en los países en desarrollo. El FCM estaba capacitado para operar a través de instrumentos tanto de cooperación reembolsable (créditos) como no reembolsable (asistencia técnica). En 2010, este Fondo quedó subsumido en FONPRODE. En las previsiones iniciales se otorgaba a FONPRODE un papel modesto en el conjunto del sistema de cooperación, aunque llamado a tener creciente relevancia en el futuro.

De forma paralela, en 1988, en un momento de recuperación de la balanza de pagos española y de activación de la política de promoción inversora en el exterior, se creó COFIDES, como sociedad mercantil estatal con mayoría de capital público, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Comercio. Aunque en su mandato figura combinar la promoción de la internacionalización de la empresa y la promoción del desarrollo, lo cierto es que la institución se centró muy claramente en el primero de esos objetivos y solo en estos últimos años parece dar más respaldo a inversiones de desarrollo. Aunque la institución nació con unos recursos (financieros y humanos) muy limitados, a lo largo del tiempo -y especialmente en los tres últimos lustros- se fue consolidando como un pilar importante en la gestión de la financiación oficial orientada a la promoción de la internacionalización de la pequeña y mediana empresa. En buena medida, ese protagonismo deriva de estar bajo su cargo la gestión de FIEX y FONPYME. Aunque mejor dotado FIEX que FONPYME, ambos fueron creados, en 1997, para financiar participaciones temporales y minoritarias directas en el capital social de empresas españolas para su internacionalización o para tomar participaciones temporales y minoritarias directas en vehículos o fondos de capital que fomenten la internacionalización de la empresa o de la economía española (Tabla 2). El campo de actuación de COFIDES no está limitado a los países en desarrollo, si bien éstos son el destino más central de sus operaciones. De hecho, en los últimos años se aprecia una implicación creciente de COFIDES en actividades con impacto de desarrollo. Con algunas especificidades respecto a otras entidades similares, COFIDES forma parte de la red europea de instituciones financieras de desarrollo (EDFI) y constituye una entidad acreditada para operaciones de blending tanto por la Unión Europea como por el Fondo Verde de Naciones Unidas².

El cuadro de instituciones que operan en este entorno se completa con otras tres instituciones que, aunque más distanciadas de las actividades con potencial impacto de desarrollo, realizan actividades complementarias: se trata de CESCE, que es una sociedad mercantil pública para la gestión del crédito comercial, el aseguramiento por cuenta del Estado y la emisión de seguro de caución y garantías; de ICO, que es un banco público que tiene la doble naturaleza de entidad de crédito y de Agencia Financiera del Estado, con una orientación preferente hacia la financiación de los agentes nacionales; e ICEX, que es una entidad pública empresarial que tiene como misión promover la internacionalización de las empresas españolas y la promoción de la inversión extranjera, aunque ha iniciado también actividades de apoyo a la inversión sostenible en el exterior.

Tabla 2: Instrumentos en el ámbito de la financiación internacional

Instrumento	Responsable de la gestión	Cartera comprometida a 2020		Aprobaciones 2020	
		Nº operaciones	Activo (millones euros)	Operaciones	Recursos
FIEX	COFIDES	139	1087,9	8	40,2
FONPYME	COFIDES	113	87,8	15	22,1

² También la AECID está acreditada para operaciones de blending de la UE.

COFIDES (Recursos propios)	COFIDES	159	126,6	20	27,5
FONPRODE	AECID	72	1244,8	15	179,3
FIEM	Secretaría de Estado de Comercio			34	404,7

3.2.- Valoración de conjunto

Tal como ha quedado señalado, el sistema español de financiación pública internacional con potencial impacto de desarrollo en España es complejo: son diversos los fondos e instituciones implicadas, más allá de la centralidad que en el mismo tiene FONPRODE. Un análisis de conjunto, que tenga en cuenta la experiencia internacional en la materia, permite identificar los siguientes rasgos valorativos:

a.- Un sistema de amplia cobertura, pero con algunas lagunas relevantes

El sistema institucional de la financiación oficial para el apoyo a la inversión y al desarrollo, aunque con baja dotación, en general, dispone de buena parte de los instrumentos que existen en otros países de nuestro entorno. Se dispone de resortes instrumentales para realizar operaciones de equity, crédito y aseguramiento, bajo distintos formatos y modalidades; se pueden acometer operaciones tanto con garantía soberana como sin ella, y dirigidas a instituciones públicas o de apoyo al sector privado; y, en fin, orientadas tanto a promover la internacionalización de la empresa española como a impulsar el desarrollo de los países receptores. El panorama de partida es aceptablemente amplio, pero aun así se detectan algunas lagunas importantes que ninguna de las instituciones implicadas cubre. Más allá de las específicas de cada instrumento, hay dos de carácter general que son especialmente importantes en el actual momento:

- En primer lugar, las operaciones en los mercados internacionales de capital para la obtención de recursos extrapresupuestarios: el conjunto de los instrumentos disponibles depende centralmente de las asignaciones presupuestarias, que son siempre limitadas y sometidas a la variabilidad del ciclo político; o alternativamente del acceso en competencia con otros actores para participar de iniciativas o fondos internacionales. Indudablemente, esta carencia resta músculo financiero al sistema y apunta hacia la ventaja de aquellos otros países cuya actividad de financiación internacional descansa en la centralidad de una institución con naturaleza de banco de desarrollo.
- En segundo lugar, la provisión de garantías públicas que permitan dar respaldo a las inversiones públicas y privadas: es este un mecanismo para la movilización de recursos que está llamado a tener creciente importancia y que, por el momento, no está disponible para las instituciones españolas que operan en este campo.

2.- Un sistema con especializaciones rígidamente parceladas

La tendencia que ha seguido la cooperación financiera a escala internacional ha tendido a borrar las distinciones tan nítidas que en el pasado se hacían entre operaciones

orientadas a la promoción del desarrollo y las dirigidas a promover la inversión en los países de baja renta, incluso con participación activa de las empresas del país proveedor. Por supuesto, sigue vigente la recomendación de evitar la ayuda ligada, que es propiciadora de prácticas lesivas para la competencia y generadora, en ocasiones, de sobrecostos injustificados para el país receptor. Pero, se asume que, ante una agenda más comprehensiva y ambiciosa, es necesario implicar en las inversiones al sector privado de los países industriales y, por ello, los instrumentos útiles a tal objetivo deben ser considerados parte, con las precisiones que se requieran, de las métricas de financiación del desarrollo. En este sentido se orienta la reforma en curso por parte del CAD de los criterios de cómputo como AOD de los mecanismos financieros de apoyo al sector privado; y, de forma más clara aún, los criterios de registro ya acordados en el seno de la OCDE para la Ayuda Total Oficial para el Desarrollo Sostenible (TOSSD). Como consecuencia, en buena parte de los países de nuestro entorno, las instituciones de financiación del desarrollo, sean o no bancos, realizan ambas operaciones (apoyo al sector privado y promoción del desarrollo) en un marco institucional integrado. Por el contrario, en el caso de España esos ámbitos de actuación se encuentran claramente diferenciados, encargándose su gestión a instituciones distintas, que se encuentran bajo la tutela de departamentos ministeriales igualmente diferentes. Ello ha dificultado el logro de los niveles de coordinación deseables entre las instituciones implicadas, además de percibirse, en ocasiones, falta de sintonía entre los cuerpos de la administración encargados de su gestión.

3.- Un sistema altamente fragmentado

El sistema de cooperación financiera en España es amplio, acoge varios fondos (FIEM, FONPRODE, FIEIX y FOMPYME) e implica a diversas instituciones en su gestión (cuando menos, AECID, Secretaría de Estado de Comercio, ICO y COFIDES). Dado que los recursos disponibles, tanto financieros como humanos, son limitados, la consecuencia más inmediata es que se dispone de un sistema excesivamente fragmentado, en el que ninguna de las unidades implicadas alcanza la dimensión requerida para tener un peso relevante en la escena internacional. Más bien, al contrario, la perspectiva que España ofrece en este campo a los actores internacionales es la de un panorama confuso, sin que se sepa claramente cuál es el interlocutor adecuado para cada caso. Esta configuración del sistema tiene dos consecuencias perversas:

- En primer lugar, la reducida escala de nuestras operaciones, lo que hace que España tenga que renunciar a protagonizar determinadas inversiones o se vea obligada a aparecer como un socio subordinado o menor en aquellas que comparte con otras instituciones internacionales. En el campo de la inversión internacional, la escala es un factor importante de éxito: un factor del que España carece.
- En segundo lugar, la falta de visibilidad, en un doble sentido: nuestros socios tienen una confusión notable acerca de la configuración del sistema español; y la presencia de actores diversos promoviendo operaciones en este campo impide visibilizar, con toda la fuerza que cabría, la presencia de España en la escena internacional.

4.- Un sistema con evidente dislocación en las competencias institucionales

El ultimo problema se refiere a que las responsabilidades de gestión no siempre aprovechan las competencias institucionales disponibles, cuando se considera el sistema en su conjunto. Este desajuste entre competencias y responsabilidades se expresa a través de diversos problemas. En primer lugar, se dispone de un banco público, ICO, pero que no tiene ni experiencia previa suficiente en el ámbito del desarrollo internacional, ni está localizado en los países en los que se ubica la acción de desarrollo, por lo que su contribución al sistema es, por el momento, menor. En segundo lugar, dos de los instrumentos de financiación internacional (FONPRODE y FIEM) son gestionados desde órganos de la administración (AECID y Secretaría de Estado de Comercio) y no desde instituciones financieras especializadas. Esto es una especificidad del caso español, que tiene repercusiones en la gestión, debido a las dificultades que la administración tiene para dotarse de personal especializado y de operar en este campo con la agilidad requerida. Por último, como otros donantes europeos, disponemos de una institución financiera de desarrollo, COFIDES, que está bien dotada desde el punto de vista técnico, que tiene capacidades y experiencia en la estructuración de operaciones financieras y que ha mostrado en los últimos años una mayor vocación por seguir la agenda de desarrollo sostenible; no obstante por su ubicación institucional y mandato, es relativamente periférica al ámbito de la cooperación al desarrollo y está mucho más centrada en el apoyo a la internacionalización de la empresa española, lo cual le otorga rasgos un tanto singulares en el marco de las instituciones homólogas europeas.

3.3.- Un balance

Del recorrido realizado se deriva la conveniencia de revisar nuestro sistema de financiación internacional con impacto de desarrollo para aprovechar del mejor modo las capacidades técnicas e institucionales existentes y dotar de mayor entidad e impacto a los recursos disponibles, en línea con los ambiciosos propósitos de la Agenda 2030 y la Agenda de París. A juzgar por los problemas identificados, las líneas de acción que debieran guiar la reforma debieran ser:

- Promover una mayor integración del sistema, compatible con preservar los ámbitos de especialización propia de cada uno de los instrumentos disponibles. Para ello es bueno distinguir entre los ámbitos de decisión política, que deben estar en los ministerios correspondientes, y los ámbitos de gestión, que podrían estar disponibles de manera más compartida para el conjunto de instrumentos.
- Aprovechar las capacidades existentes, que hoy se distribuyen entre instituciones diversas, tratando de integrarlas bajo un mismo marco institucional, para que puedan complementarse del mejor modo posible.
- Promover una presencia internacional más unificada, para potenciar la proyección internacional de España y su peso en la acción exterior de la Unión Europea.

Sobre alguno de estos aspectos se volverá en el capítulo 5.

4.- FONPRODE: BALANCE DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES

4.1.- Trayectoria

Como ya se ha señalado, FONPRODE nació de la disolución del FAD. Se creó mediante la Ley 36/2010, de 22 de octubre, en un momento en que la Cooperación Española estaba a punto de cerrar uno de sus ciclos expansivos más notables y cuando ya se anticipaban los efectos de la crisis financiera de 2008. El nuevo Fondo asumió la cartera y los objetivos del Fondo para la Concesión de Microcrédito, si bien la capacidad financiera, mandato y campo operativo que se definieron para el nuevo fondo fueron mucho más amplios que los que regían el fondo precedente. La norma por la que se creó FONPRODE fue modificada en 2014 mediante la disposición final segunda de la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. Esta modificación requería de la aprobación de un nuevo reglamento que fue aprobado mediante el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio. El marco normativo aludido permitió poner en marcha un instrumento de canalización de ayuda financiera al desarrollo, de carácter no ligado y toda ella preceptivamente computable como AOD; un instrumento inserto en el sistema de cooperación al desarrollo y que debe operar en el marco de los respectivos Planes Directores de la Cooperación Española.

La normativa asigna el fondo a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, asumiendo su gestión la AECID a través de la Oficina FONPRODE. Ahora bien, conocedores de las limitaciones de personal técnico de la AECID experto en este campo, la normativa otorga a COFIDES el papel de agente externo de apoyo a la gestión de FONPRODE. En concreto, entre las tareas que se le asignan a COFIDES están la identificación de las operaciones financiables, la elaboración de análisis, el apoyo en la elaboración de la documentación, el análisis de riesgos, la redacción de contratos, convenios y acuerdos, la participación en los órganos de gobierno de las entidades participadas, así como en las reuniones de acreedores, la comprobación de requisitos para autorización de pagos, el seguimiento de salidas y entradas de recursos, el análisis de informes de seguimiento o la realización de informes semestrales de seguimiento. La amplitud del encargo sugiere que una parte importante de la gestión efectiva de las operaciones de FONPRODE descansase en los equipos de COFIDES. No obstante, la ley señala que, en caso de que COFIDES no pueda realizar su tarea de apoyo, el Fondo está capacitado para contratar otro tipo asistencias técnicas externas. Por su parte, la ley prevé también una implicación de ICO en la gestión de las operaciones, operando como agente financiero de FONPRODE, realizando para éste las labores de formalización, instrumentación técnica, contabilización y aquellas derivadas de su papel de banco pagador (llevanza de la caja, control y cobro de la cartera de FONPRODE).

De acuerdo con la normativa fundacional, con cargo a los recursos de FONPRODE se pueden realizar las siguientes operaciones:

- a) Donaciones a Estados, administraciones públicas regionales o locales y otras entidades de carácter público para proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática.
- b) Donaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo en dichos organismos.
- c) Donaciones para asistencias técnicas, estudios de viabilidad de proyectos y evaluaciones ex ante y ex post de proyectos o programas.
- d) Donaciones a fondos fiduciarios en instituciones financieras internacionales de desarrollo o donaciones a fondos multidonantes gestionados o administrados por instituciones financieras internacionales.
- e) Préstamos o créditos y líneas de crédito en términos concesionales a Estados para la financiación de proyectos de desarrollo, siempre que aporten la correspondiente garantía soberana (hay la posibilidad también de operar con entidades locales con el apoyo del gobierno respectivo).
- f) Adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas de capital o cuasi capital en instituciones de inversión colectiva u otras instituciones de derecho público constituidas en los países de destino.
- g) Préstamos, créditos o líneas de crédito, a entidades financieras locales para la concesión de microcréditos
- h) Adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en entidades de derecho privado, ya sean instituciones privadas de inversión colectiva, entidades privadas de capital riesgo o, en su caso, sociedades de propósito específico

Parte de estas posibilidades de actuación fueron constreñidas, a partir de 2013, como consecuencia de un informe de la Intervención del Estado y de la voluntad del gobierno de evitar la incidencia de las operaciones del fondo sobre el saldo de las cuentas públicas. En concreto, se suprimieron las donaciones con cargo a los recursos de FONPRODE, las contribuciones a instituciones financieras internacionales para que gestionen su inversión por cuenta de España y se trató de evitar la incidencia sobre el déficit del Estado de las operaciones de crédito.

Para gestionar FONPRODE, además de la Oficina creada en el seno de la AECID, se estableció como órgano decisorio un Comité Ejecutivo, presidido por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y con dos vicepresidencias a cargo de la dirección de la AECID y de la DGPOLDES. Son vocales de este Comité, además de otros responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la AECID, representantes de los ministerios de Hacienda; Educación y Formación Profesional; Agricultura, Pesca y Alimentación; Asuntos Económicos y Transformación Digital; Transición Ecológica y Reto Demográfico; Sanidad; Industria, Comercio y Turismo; Ciencia e Innovación, además de un representante de ICO. Y participan con voz, pero sin voto, un representante de COFIDES y el propio director de la Oficina FONPRODE. Además, la presidencia podrá invitar con voz, pero sin voto a quien considere.

El Comité Ejecutivo es el órgano máximo de decisión, donde se estudian las operaciones y se aprueban aquellas que se decide elevar al Consejo de Ministros para su definitiva aprobación: un requisito que, generalizado al conjunto de las operaciones, alarga los trámites e introduce un factor serio de incertidumbre en el proceso de diseño de las operaciones y de negociación con las instituciones implicadas. En el caso de las operaciones referidas a préstamos y a las adquisiciones temporales de acciones en instituciones de inversión colectiva, se requiere, además, el previo informe favorable de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. El proceso de decisión de las operaciones es, por tanto, complejo y altamente garantista, pero con costes manifiestos en términos de carga de trabajo, duración de los procesos e incertidumbre en las decisiones.

4.2.- Itinerario de FONPRODE

La evolución de FONPRODE a lo largo de sus diez años de existencia ha seguido una trayectoria cambiante. Tuvo un inicio muy activo en sus primeros años de vida, si bien con una alta concentración de las operaciones en las de carácter no reembolsables; posteriormente, se produjo una caída de la actividad del fondo, que se vio muy afectado por las medidas restrictivas adoptadas como consecuencia de los efectos de la crisis de 2008; y, finalmente, ha experimentado una recuperación de su actividad en los últimos tres años.

Si se excluye su primer año de existencia, con una asignación presupuestaria cercana a los 1.000 millones de euros, en el resto de los años la dotación anual al fondo ha descendido desde los 285 millones de euros de 2012 a los 199 millones de los últimos cuatro años (Tabla 3). Por lo que se refiere al límite anual de las operaciones, la cifra descendió desde 420 millones, de 2012, a los 375 millones de los últimos siete años. Más revelador de la actividad del fondo es el volumen de las operaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo: en este caso, las cifras comprometidas siguen inicialmente una tendencia descendente, pasando de 207 millones de 2012 a los 28 millones de 2017; a partir de ese año se inicia la recuperación, hasta alcanzar los 179 millones en 2020. Una cuarta variable relevante es la referida a las operaciones autorizadas en Consejo de Ministros, que sigue una trayectoria similar, con un descenso hasta 2017, pasando de 157 a 22 millones, y experimentando una revitalización posterior, hasta alcanzar los 205 millones en 2020. Por último, resulta relevante señalar que, debido al bajo dinamismo de las operaciones y al alto peso de los reembolsos, la aportación de FONPRODE a la AOD neta española ha sido negativa en una buena parte de la década: ese signo se ha logrado, sin embargo, revertir en 2020.

Tabla 3: Evolución de FONPRODE

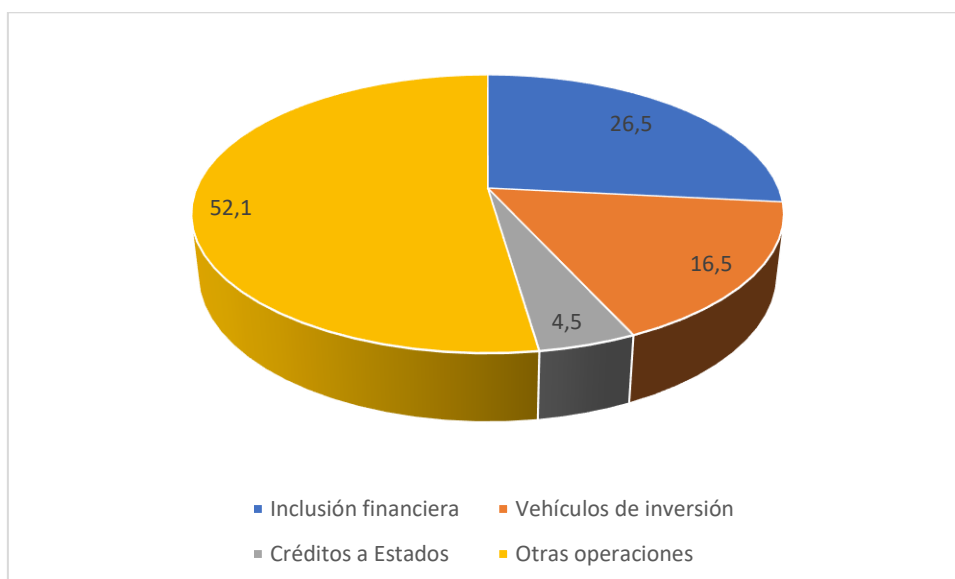
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotación anual	285,2	245,2	245,2	235,2	235,2	199,2	199,2	199,2	199,2
Límite de operaciones	420	385	375	375	375	375	375	375	375
Vol. aprobado en CE	207,6	54,6	87,3	55,3	71,6	27,9	125,6	116,1	179,3
Nº oper. Aprobadas CE	50	7	10	6	7	4	8	16	15
Autoriz. Consejo Minis	157,6	94,2	72,8	32,7	22,2	42,3	49,9	112,8	205,3

Aportación a la AOD		-6,1	-114,5		-60,0	-29,7	-39,3		0,3
---------------------	--	------	--------	--	-------	-------	-------	--	-----

El tipo de actividades que promueve FONPRODE han ido cambiando de acuerdo con los años, pero son las asociadas al apoyo a las instituciones proveedoras de microcréditos las que suelen canalizar un mayor volumen de recursos, seguidas de los créditos a Estados y, finalmente, de las aportaciones de capital. A estos componentes han de añadirse los gastos de gestión, que son elevados y que pueden llegar a suponer cerca del 20% del total de los desembolsos del año. Es este el resultado de la intensa actividad de externalización de servicios y operaciones en la que descansa la gestión de FONPRODE.

La cartera de FONPRODE, al cierre del año 2020, ascendía a un total de 72 operaciones, por un total de 1.244 millones de euros. De este volumen, las operaciones formalizadas son 59, por un total de 916 millones de euros; y las operaciones vigentes suponen un total de 516 millones de euros. La distribución de la cartera en función del tipo de operaciones queda reflejada en el Gráfico 1, donde se revela el alto peso que han adquirido, en los últimos años, las operaciones realizadas a través de otras instituciones (como FIDA, Banco Mundial, BID o la OEI) que quedan acogidas en el componente “Otras operaciones”. Le sigue en importancia las intervenciones relacionadas con la “Inclusión financiera”, donde se incluyen las aportaciones a instituciones microfinancieras.

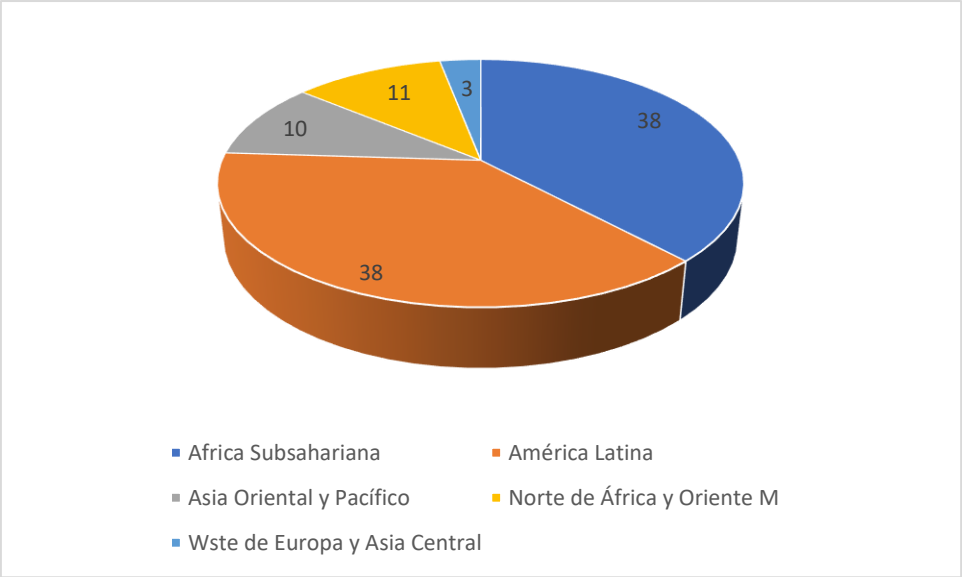
Gráfico 1: Cartera por operaciones (a diciembre de 2020)



La distribución regional de las operaciones revela un peso relativamente similar de América Latina y de África Subsahariana, ambas con cerca del 38% del volumen de recursos; le siguen en importancia Asia Oriental y Oriente Medio y Norte de África, con cuotas cercanas al 10%, quedando un margen menor para Europa Oriental y Centro de Asia (Gráfico 2). Aunque desde el punto de vista regional, la distribución de los recursos canalizados por FONPRODE parece razonable, entre los países que acumulan mayores recursos recibidos figuran algunos (como Camboya, Bangladesh o Sudáfrica) que no

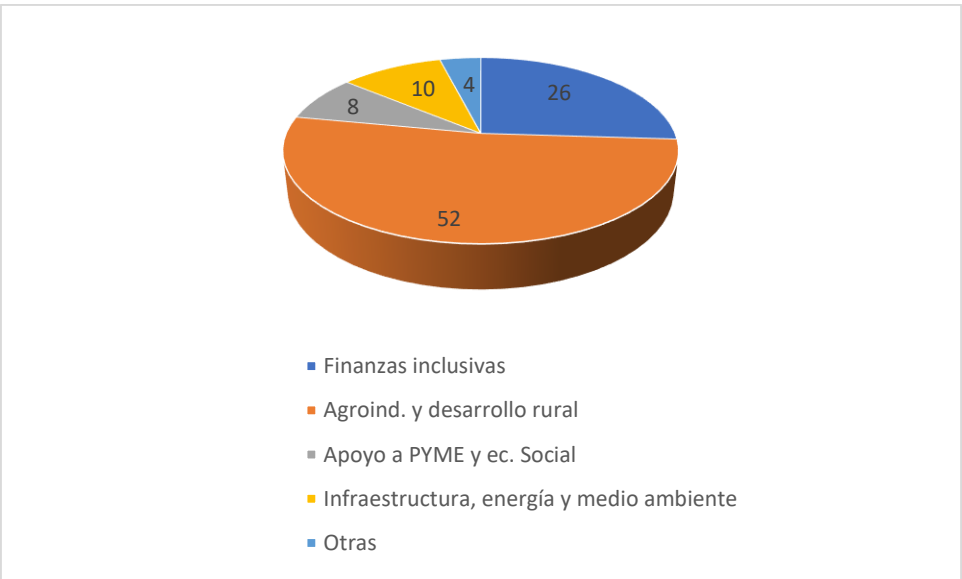
forman parte de las prioridades de la cooperación española (tal como se expresan en los respectivos Planes Directores de la Cooperación), lo que pone de manifiesto que existe una cierta disociación en las orientaciones respectivas de la ayuda no reembolsable y reembolsable. Es este, sin embargo, un rasgo que parecer haberse corregido en los años más recientes.

Grafico 2: Distribución regional de la cartera



Por lo que se refiere a los sectores hacia los que se dirigen los recursos, el dominante es el que remite a la agroindustria y el desarrollo rural. Le sigue en importancia el sector de inclusión financiera y, ya con cuotas menores y relativamente equivalentes, la inversión en infraestructuras, energía y medio ambiente y el apoyo a las PYME (Gráfico 3).

Gráfico 3: Distribución de la cartera por sectores



4.3.- Fortalezas y activos acumulados

Aun a pesar de sus limitaciones, la creación de FONPRODE supuso un paso adelante importante en el proceso de maduración del sistema español de cooperación para el desarrollo, al dotarlo con un instrumento de financiación del desarrollo del que carecía con anterioridad. Su trayectoria a lo largo de estos años ha permitido acumular algunos activos que deben ser puestos en valor. Entre ellos, hay tres que merecen subrayarse:

- En primer lugar, se dispone de *un instrumento que está clara y especializada orientado a la acción de desarrollo*. Es un instrumento cuya acción se justifica, muy centralmente, por los impactos de desarrollo sostenible que genere en los países socios y que utiliza la Agenda 2030 y el Plan Director de la Cooperación como referentes más centrales para la definición de sus operaciones. Esta especialización es importante, porque había el riesgo de que la acción española en este campo terminase por subordinarse a objetivos ajenos al desarrollo, como ya había sucedido con el FAD. En el balance de lo realizado hasta el momento por FONPRODE abundan las operaciones que semejan bien conectadas con los objetivos transformadores a los que convoca la Agenda 2030. Ello no obsta, sin embargo, para que se reconozca que existe todavía un camino por recorrer para hacer que las prioridades de la acción de desarrollo, como las referidas a la equidad de género, lucha contra las desigualdades, la promoción de la sostenibilidad ambiental o la defensa de los derechos humanos, tengan un mejor reflejo en todo el ciclo de gestión de las operaciones.
- En segundo lugar, ha de considerarse como activo de FONPRODE su *inserción en el marco de los instrumentos e instituciones que conforman el sistema español de cooperación para el desarrollo*. Ha ayudado a ese resultado el hecho de que la Oficina FONPRODE se localice en el seno de la AECID y de que la institución responsable sea la misma que dirige la política de cooperación (la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional). Señalado este aspecto, es conveniente apuntar que también en este ámbito cabe un espacio de mejora, haciendo que la inserción de este instrumento en la cooperación española (y en sus Planes Directores) sea más plena, para permitir un mayor alineamiento de las respectivas prioridades sectoriales y de países y conseguir, de este modo, no solo un impacto agregado mayor, sino también un mejor aprovechamiento de la red de centros que la Cooperación Española tiene sobre el terreno.
- Por último, como revela su cartera de operaciones, la experiencia de FONPRODE ha permitido generar *un marco de relaciones con socios internacionales* que es de notable utilidad para el futuro. A través de FONPRODE se reconoce a la cooperación española como potencial socio (aunque sea menor) en ciertas operaciones financieras con impacto de desarrollo. De igual forma, a través de ese instrumento se ha adquirido experiencia acerca de los procedimientos y criterios a seguir en la gestión de este tipo de instrumentos, generando un acervo de

conocimientos, que se ha traducido incluso en algunos valiosos protocolos de actuación.

4.4.- Debilidades

Junta a los activos que la experiencia de FONPRODE ha ido acumulando, también se detectan algunas importantes deficiencias en las formas de regular y gestionar el fondo, que deben ser corregidas. El exponente más claro de esas deficiencias lo proporciona la reiterada incapacidad del fondo para agotar el límite presupuestario que se le asigna. Entre los problemas más sobresalientes figuran los cinco siguientes:

a) Limitado personal técnico para la gestión

La gestión de FONPRODE está adscrita a una institución, la AECID, que carece de personal especializado en la gestión de instrumentos financieros. Es más, ni la cultura de trabajo de la institución, ni la procedencia formativa de su personal tienen relación con el campo en que se despliega FONPRODE. Por su parte, la Oficina FONPRODE, que es la unidad más especializadamente encargada de la gestión del fondo, está muy deficientemente equipada, con una dotación de personal mínima (menos de una decena de personas) y parte de ellas carente de conocimientos especializados en este campo. Esta carencia de personal se pretende compensar con el apoyo técnico externo que realiza COFIDES y, en menor medida, ICO. No obstante, esta estructura de gestión presenta tres inconvenientes básicos: i) en primer lugar, complica los procedimientos, haciendo el diseño de las operaciones y las actividades de seguimiento más complejas; ii) debilita la capacidad de seguimiento y control de la AECID sobre las operaciones y iii) impide que en el seno de la Oficina FONPRODE se acumulen conocimientos derivados de la propia experiencia de gestión, lo que acentúa en el tiempo la dependencia de asistencia externa. En último término, la situación actual encubre una cierta ficción ya que, si bien la ley establece que la instancia gestora de FONPRODE es la AECID, a través de la Oficina correspondiente, la realidad efectiva es que buena parte de la gestión del instrumento se realiza fuera de la AECID (aunque esta institución tenga la última palabra sobre el proceso).

b) Regulación excesivamente restrictiva

Un segundo problema tiene que ver con la regulación del instrumento, que es enormemente restrictiva, especialmente si se compara con instituciones o fondos similares que operan en el ámbito internacional. Las fuentes de las restricciones son diversas, entre ellas cabría señalar las siguientes: i) la necesidad de que el conjunto de los recursos computen como AOD, lo que limita el tipo de operaciones financiables y genera un incentivo inadecuado en los gestores; ii) las limitaciones impuestas por la Administración al instrumento para evitar o bien un uso que se supone impropio de los recursos o bien un impacto de las operaciones sobre el déficit en momentos de precario equilibrio de las cuentas públicas; y iii) las propias demandas cautelares de la sociedad civil para garantizar el cumplimiento de estándares, justificables en algunos casos, pero que podrían ser revisados en otros. Todo ello terminó por generar un marco altamente limitativo para la actividad de FONPRODE. También ha operado como un factor de restricción la interpretación restrictiva que en algunos casos se ha hecho acerca del

carácter no ligado del instrumento. Como quiera que sea, lo cierto es que la regulación y las normas y directrices posteriores por parte del gobierno han estrechado de forma muy evidente el campo operativo de FONPRODE y ha dificultado su gestión.

c) Proceso complejo de decisión

Los procesos de decisión sobre las operaciones de FONPRODE son excesivamente complejos, obliga a las mismas instituciones a validar las propuestas en diversas etapas del proceso, comporta una carga burocrática excesiva y dilata los plazos más allá de todo lo razonable. De hecho, el proceso de tramitación de una operación exige una serie de informes preceptivos que son previos a la presentación de la propuesta al Comité Ejecutivo: entre otros, los correspondientes al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, cuando se opera con una institución financiera internacional; la Intervención General de la Administración del Estado, para determinar el impacto de la operación sobre el déficit; y la Dirección General del Tesoro o el Ministerio de Hacienda, de acuerdo al tipo de operación de que se trate, además de la de COFIDES, para el análisis del riesgo. Una vez aprobadas por el Comité Ejecutivo de FONPRODE, una parte de las propuestas (como las adquisiciones temporales de acciones), así como las que afecten a países HIPC han de ser elevada al Consejo de Ministros, previa aprobación de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, donde de nuevo están representados muchos de los ministerios implicados en los informes previos. Se trata, pues de un proceso de decisión complejo que opera a través de capas sucesivas, donde alguno de los Ministerios (como el de Economía y Transformación Digital) pueden llegar a expresar su opinión hasta en tres momentos distintos de la tramitación de una operación (sin que quepa excluir que los participantes en esas decisiones sean distintos y con criterios igualmente dispares). Es claro que si se quiere hacer que este instrumento sea operativo se tiene que simplificar los procesos de aprobación de operaciones y se tiene que posibilitar que el Comité Ejecutivo adquiera mayor responsabilidad en las decisiones.

d) Campo de acción limitado

Un cuarto problema tiene que ver con el limitado ámbito de actuación de FONPRODE. Si se compara lo que hace el fondo con lo que realizan las instituciones financieras de desarrollo que existen en el entorno europeo, se observan cuatro carencias que deberían ser subsanada: i) en primer lugar, el campo de operación en el ámbito del crédito se limita a aquel con garantía soberana, pero ello limita el tipo de operaciones que cabe realizar en apoyo al sector privado en los países en desarrollo; ii) en segundo lugar, existe experiencia de créditos a Estados, pero apenas se ha acudido a figuras flexibles de préstamos (como los *policy-based loans*) para dar soporte a los procesos de reforma de las políticas, que es un aspecto clave en la acción de desarrollo; iii) hay muy poca experiencia de trabajo con el sector privado, apoyando iniciativas inversoras en los países en desarrollo (si se hace exclusión de los microcréditos); y iv) hasta muy recientemente, FONPRODE carecía de la posibilidad de acudir a la cooperación no reembolsable para financiar una asistencia técnica que, sin embargo, es necesaria si se quiere disponer de proyectos técnicamente fundados y financiables.

e) Inadecuado soporte sobre el terreno

Una última limitación alude al asentamiento de FONPRODE sobre el terreno. En el ámbito de las operaciones financieras de apoyo al sector privado este asentamiento sobre el terreno es clave para relevar operaciones y para generar proyectos susceptibles de ser financiados. En principio, cabría considerar que FONPRODE está bien equipado para esa tarea, ya que cuenta con la red de centros (16 OTC, 4 Centros de Formación y 11 Centros Culturales) que la Cooperación Española tiene en una amplia relación de países en los que opera. Pero, lo cierto es que el personal de esos centros, en general, carece de la formación requerida para actuar como antenas para el relevamiento de operaciones y tampoco ha formado parte de su actividad tradicional (centrada en la gestión de las donaciones) hacer esa tarea. Hubo en el pasado el intento de dotar a las OTC con una persona formada en este campo, que pudiera operar como antena para FONPRODE, pero esa interesante iniciativa quedó frustrada. El resultado es que se dispone de centros sobre el terreno, pero no existe, por el momento, la capacidad de que esos centros nutran una pipeline útil a los efectos de FONPRODE; y ese problema no queda resuelto con el concurso de COFIDES, ya que tampoco esa institución está asentada sobre el terreno en los países en desarrollo.

4.5.- Balance

El análisis de las fortalezas y debilidades de FONPRODE explica alguna de las consecuencias que se observan en su gestión. Entre ellas habría que destacar las cuatro siguientes

- En primer lugar, *la ausencia de una pipeline de proyectos propios*. No existe capacidad para la identificación y formulación de proyectos sobre el terreno, ni para brindar apoyo a la adecuada fundamentación técnica de las iniciativas que puedan demandar los socios. Esto obliga a FONPRODE a depender de terceros para identificar operaciones a las que orientar los recursos.
- En segundo lugar, una vez identificada la operación, *se depende de un proceso complejo de decisión* (en el que se pierden alguna de las iniciativas) y se carece de los medios para gestionarlas y para darles seguimiento de forma adecuada, lo que termina por debilitar los procesos de aprendizaje y de acumulación de experiencia.
- En tercer lugar, las carencias localizadas en las originación y en la gestión de las operaciones, en un marco regulatorio muy restrictivo, hacen que sea *difícil dar exacto cumplimiento a las asignaciones presupuestarias* que se hacen a FONPRODE.
- Finalmente, para evitar ese proceso, se recurre a fórmulas de cofinanciación con otras instituciones (como FIDA, BID, AfD,..), las llamadas “inversiones a través de instituciones financieras internacional”, para sumarse a proyectos que estas instituciones lideran, pero a *costa de perder liderazgo y visibilidad* en el entorno internacional.

5.- REFORMA DE FONPRODE

Al objeto de superar las limitaciones detectadas, la primera tarea que se debe acometer es una reforma del marco regulatorio y de gestión de FONPRODE, para garantizar que ese instrumento está en las mejores condiciones posibles para cumplir los objetivos para los que fue creado. Para ello se puede aprovechar el desarrollo normativo que se derive de la ley de cooperación internacional y solidaridad global, donde se establecen algunas bases desde las que proceder a los cambios. Las reformas se debieran mover en cuatro niveles: el regulatorio, el de recursos humano, el de los ámbitos de gestión y el de la ubicación institucional³. Este último aspecto será tratado en el capítulo siguiente, de modo que aquí centraremos la atención sobre los tres primeros temas, añadiendo un epígrafe referido a la importancia de disponer de un fondo de asistencia técnica que dé respaldo a las operaciones de cooperación financiera.

5.1.- Cambio en el marco regulatorio

La reforma del marco regulatorio debiera ir orientada a adelgazar los procedimientos hoy vigentes en FONPRODE, hacerlos más flexibles y ágiles y eliminar restricciones indebidas, sin menoscabo de los sistemas de control que se requieren para asegurar un adecuado uso de los recursos asignados al fondo. En esta línea hay cinco medidas que parecen necesarias:

- En primer lugar, es necesario simplificar los procesos de información que acompañan a la aprobación de operaciones, sin que ello comporte la pérdida de las garantías que se reclaman para el buen uso de los recursos públicos. La forma de simplificar este proceso es determinar que solo haya un momento en que se reclame y emita la opinión de las instituciones que deban validar la propuesta, emitiendo su informe correspondiente: ese momento debiera ser previo a la decisión aprobatoria del Comité Ejecutivo. Tras la decisión del Comité Ejecutivo no debiera haber trámite adicional alguno, salvo en aquellas operaciones excepcionales que deban ser aprobadas por el Consejo de Ministros o la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.
- En segundo lugar, la norma debiera otorgar mayor poder decisorio al Comité Ejecutivo de FONPRODE. Para el grueso de las operaciones de FONPRODE debiera bastar con la decisión de este órgano, en el que participa una amplia relación de ministerios, para hacer ejecutiva la operación. Una vía posible para ello es el establecimiento de líneas de créditos, eventualmente aprobadas en Consejo de Ministros, frente a las cuales pueda operar el Comité Ejecutivo sin necesidad de aprobación adicional. Deben considerarse como excepciones, debidamente reguladas (en función del tipo de operación o del volumen de recursos), aquellas operaciones que requieran de una posterior decisión del

³ La ley cambia la denominación de FONPRODE, que pasa a denominarse FEDES. En la medida en que la ley no está aprobada, aquí se mantendrá la denominación originaria de FONPRODE.

Consejo de Ministros. En correspondencia con el mayor poder decisorio del Comité Ejecutivo, se sugiere que, aunque la presidencia la retenga la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, las dos vicepresidencias sean ocupadas por representantes de otros dos Ministerios (tal vez, Asuntos Económicos y Transformación Digital e Industria, Comercio y Turismo).

- En tercer lugar, es necesario eliminar aquellas restricciones regulatorias que dificultan la gestión y resultan anómalas en un marco internacional comparado. Es razonable que se siga definiendo FONPRODE como un fondo especializado en materia de desarrollo, a través del recurso a la cooperación reembolsable de carácter no ligado. No obstante, no debiera ser necesario que todos los recursos derivados de FONPRODE computen como AOD (aun cuando es esperable que todos sean parte de TOSSD), lo que tiene implicaciones que deben considerarse en el ámbito de las asignaciones presupuestarias al instrumento. Por lo demás, la desvinculación de los recursos (es decir, que sea ayuda no ligada) no debiera interpretarse como imposibilidad para las empresas españolas de acceder a los recursos en licitación abierta o a través de ofertas seleccionadas por los receptores de recursos: implica, simplemente, que no cabe adjudicaciones directas a empresas españolas, sin concurrencia, realizadas por el propio proveedor de los recursos.
- En cuarto lugar, debe adaptarse la normativa para ampliar el campo de operaciones con cargo a FONPRODE. Han de recuperarse posibilidades, como el recurso a la cooperación no reembolsable, que estaba en el origen de la norma y que posteriormente fue restringido. Y debe diversificarse el tipo de operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo a los recursos de FONPRODE. Sobre este aspecto se volverá más adelante.
- En quinto lugar, parece razonable la previsión que hace el “Anteproyecto de ley de cooperación internacional para el desarrollo y la solidaridad global” en el sentido de implicar a las Cámaras, Congreso y Senado, en el seguimiento anual de las actividades de FONPRODE, remitiéndoles el Informe Anual de Operaciones y programando una intervención de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en las Cámaras presentando en Informe. Esa labor de fiscalización que establece el Anteproyecto de ley debe extenderse al documento de Estrategia de la Cooperación Financiera, que debiera igualmente elaborarse para fijar en el medio plazo las prioridades públicas en este campo.

5.2.- Mejora en la dotación de personal

La crónica carencia de personal especializado ha lastrado, desde su origen, el funcionamiento de FONPRODE. En cualquiera de los escenarios de futuro que se maneje, siempre que se pretenda acercar los desembolsos del fondo a la dotación presupuestaria anual, en un contexto esperable de crecimiento de la ayuda internacional, será necesario fortalecer los equipos humanos y técnicos que están a cargo de FONPRODE. El objetivo debiera ser equipar a la Oficina de FONPRODE (o a la AECID, en su conjunto) con la dotación de recursos necesaria para que pueda desplegar un uso más activo y autónomo del instrumento, mejorando la identificación, el seguimiento y control de las operaciones,

más allá de que siga requiriendo apoyos externos en ámbitos técnicos puntuales para complementar sus capacidades. Se trata, en suma, de garantizar que se dispone del personal experto requerido para promover las operaciones, negociar con las instituciones socias, acordar con los equipos técnicos externos, dar seguimiento a lo comprometido y elaborar los informes correspondientes. Ese fortalecimiento de los equipos técnicos atribuidos a FONPRODE es compatible con la búsqueda de una fórmula institucional más ambiciosa para la gestión integrada de la cooperación financiera, tal como se propone en el capítulo 6.

En esta línea, el fortalecimiento del equipo técnico a cargo de FONPRODE debiera producirse a tres niveles:

- En primer lugar, en la Oficina FONPRODE, generando una nueva relación de puestos de trabajo que evalúe de forma realista las necesidades y el perfil de competencias que se requieren⁴. Es importante que se disponga del personal necesario y que la plantilla reúna las competencias técnicas requeridas, lo que obligará, en algunos casos, a buscar en el mercado los recursos humanos que se demandan, estableciendo los vínculos contractuales adecuados.
- En segundo lugar, es importante fortalecer la delegación de la Oficina de FONPRODE en Bruselas, al objeto de dar seguimiento cercano a las iniciativas de la UE y para establecer el marco de diálogo y de relaciones con las instituciones financieras de desarrollo europeas, que pueden ser socias en iniciativas compartidas. Es además importante que la delegación se sitúe allí donde están otras instituciones homólogas (la KfW, la AfD, FMO, ..) para compartir experiencias y promover iniciativas conjuntas. Igualmente, podría ser interesante que FONPRODE tuviese una delegación permanente en Washington, para dar fluidez a las relaciones con las instituciones financieras internacionales (BID y Banco Mundial).
- Por último, es necesario dotar a las OTC de personal experto que pueda realizar tareas de identificación y de originación de proyectos que sean susceptibles de recibir financiación de FONPRODE. En este ámbito, además de una formación general sobre la materia impartida al personal directivo de la OTC, debieran abrirse plazas en cada una de ellas para personal experto, que pueda asumir responsabilidades en este campo. Es igualmente importante mejorar la coordinación de las OTC con la Oficinas Económicas y Comerciales, allí donde existan, para fortalecer esta tarea de identificación.

⁴ Solo a efectos ilustrativos, no llegan a la veintena el número de personas (no todos recursos especializados) que en la AECID y en COFIDES llevan directamente la gestión de FONPRODE. En la Tabla 1 se puede comprobar que las instituciones financieras de desarrollo europeas suelen disponer, en su inmensa mayoría, de una plantilla mucho más amplia. Por buscar dos ejemplos próximos en las cifras gestionadas en 2019, tanto FINNFUND (Finlandia) como IFU (Dinamarca) multiplican por cuatro el personal asignado a FONPRODE, por no citar la plantilla de las instituciones dominantes en este campo como CDC (Reino Unido), FMO (Holanda), DEG (Alemania) o Proparco (Francia), que tienen plantillas que superan los 1.500 empleados.

5.3.- Ámbitos de gestión

Un tercer ámbito de reforma es el que se refiere al campo de actividad de FONPRODE. Como se ha dejado señalado, el grueso de los recursos del Fondo se ha orientado, hasta el momento a: créditos de apoyo a instituciones microfinancieras, créditos a Estados, inversiones a través de instituciones financieras internacionales y, en un margen relativamente menor, operaciones de capital. El abanico de actividades es relativamente estrecho, si se pone en relación con lo que realizan las mejores instituciones financieras de desarrollo de los países de nuestro entorno. Si se quiere que FONPRODE cumpla su papel sería necesario que se contemple, tanto en la regulación como en la operativa del fondo, un abanico más amplio de operaciones. En concreto, sería necesario que FONPRODE esté en condiciones de desplegar su actividad, de forma más activa, en el siguiente tipo de operaciones:

- Asignación de recursos públicos orientados a brindar garantías y avales para respaldar proyectos que pretendan movilizar recursos privados adicionales.
- Ampliación de las posibilidades de operar con créditos sin garantía soberana en actividades con instituciones privadas con alto impacto de desarrollo.
- Realización de operaciones en moneda local, estableciendo los mecanismos cautelares requeridos para evitar el daño patrimonial sobre los activos de FONPRODE.
- Promoción de líneas de crédito flexibles y con programación plurianual en apoyo a las reformas y políticas en campos de interés para la Cooperación Española (policy-based loans).
- Respaldo a la creación o financiación de trust funds en instituciones internacionales (financieras o no financieras), cuyos objetivos estén alineados con las prioridades de la Cooperación Española.
- Disponibilidad de recursos no reembolsables para respaldar una intensa actividad en el ámbito de la asistencia técnica relacionada con las operaciones de cooperación financiera. Sobre este tema se insistirá en el siguiente epígrafe.

5.4.- Línea de Asistencia Técnica

Uno de los problemas más habituales a los que se enfrentan las instituciones financieras de desarrollo es la carencia de una cartera suficiente de proyectos técnicamente formulados en los países en desarrollo que se puedan respaldar financieramente. Superar ese problema supone invertir en la originación de proyectos, respaldar su formulación técnica y generar, con todo ello, una pipeline propia, suficientemente nutrida, que permita seleccionar aquellos proyectos que finalmente están en condiciones de recibir apoyo financiero. Para lograr ese objetivo, dos tareas parecen especialmente relevante: i) en primer lugar, asentar la actividad de las instituciones sobre el terreno, de modo que se puedan identificar necesidades, reconocer los actores locales que pueden estar implicados y conocer el marco institucional y regulatorio en el que se va a realizar la inversión; y ii)

en segundo lugar, disponer de recursos no reembolsables que puedan ser empleados en financiar una asistencia técnica que dé apoyo a las operaciones que se quieren respaldar.

Este planteamiento de necesidades justifica que se considere como poco afortunada la decisión que se adoptó en 2013 de privar de recursos no reembolsables a FONPRODE que pudieran dedicarse a financiar la asistencia técnica (más allá de la que se dedica a la articulación y seguimiento de operaciones a cargo de COFIDES); y por las mismas razones se considera apropiada la decisión adoptada en 2020 de recobrar esa posibilidad, dedicando una partida a estos fines. Es importante, en todo caso, que se entienda que lo que se sugiere aquí es una asistencia técnica no genérica, sino vinculada a las operaciones que pueden ser objeto de financiación a través de FONPRODE. Entre las actividades a las que se debería dedicar esta partida debieran figurar:

- Estudios genéricos de política en ámbitos que pueden ser fuente posterior de proyectos (por ejemplo, la transición energética, ordenación territorial, un plan hidrológico, ...)
- Estudios para la identificación, prefactibilidad y factibilidad de los proyectos, para garantizar que las decisiones de financiación se toman sobre iniciativas viables y técnicamente fundadas
- Apoyo a la estructuración de operaciones por parte de las entidades locales en los países en los que se opera, para que puedan hacer un uso más provechoso de las oportunidades de financiación de que disponen
- Fortalecimiento institucional de las entidades locales que son encargadas de poner en marcha operaciones con respaldo de FONPRODE.
- Evaluación de las actividades de FONPRODE, que puedan nutrir el aprendizaje y brindar un ejercicio documentado de rendición de cuentas

Para que la existencia de esta partida de asistencia técnica sea plenamente útil es conveniente que la gestión de estos recursos la realice la misma unidad que tiene a su cargo la gestión del fonde: es decir, la Oficina de FONPRODE. Solo así se estará en condiciones de asegurar que los recursos son puestos al servicio de una actividad más intensa y mejor fundada en el ámbito de la cooperación financiera. Como en todas las actividades asociadas a la contratación de servicios, las adjudicaciones de recursos asociados a esta línea de asistencia técnica deben hacerse en condiciones de concurrencia competitiva y su gestión sometida a los criterios de transparencia.

Por último, el fondo debe estar abierto a las empresas españolas de ingeniería, a las Universidades, ONG y otros actores que puedan brindar los conocimientos técnicos que en cada caso se requieran. Es, por tanto, importante que la Oficina FONPRODE comparta con estos actores su Estrategia de Cooperación Financiera, para fijar un marco de propósitos y prioridades mutuamente reconocidos, sobre el que asentar lazos de confianza y de trabajo en común, para identificar y aprovechar adecuadamente las capacidades de cada cual.

6.- MARCO INSTITUCIONAL INTEGRADO PARA LA COOPERACIÓN FINANCIERA

Reformar FONPRODE (en línea con lo planteado en el capítulo anterior) es una tarea urgente y decisiva para que, en un plazo inmediato, el instrumento pueda estar en condiciones de cumplir los objetivos fundacionales y las expectativas con las que nació. Se espera que la reforma propuesta haga que la gestión de FONPRODE sea más ágil y eficaz, y que se logre hacer un uso más pleno de los recursos financieros disponibles, en beneficio de los propósitos de desarrollo a los que se subordina FONPRODE. Ahora bien, si se desea disponer de un sistema de cooperación financiera a la altura de los desafíos de desarrollo del presente, acorde con la Agenda para la Acción de Addis Abeba y conforme a la relevancia que esta modalidad tiene en el nuevo diseño de la política de cooperación de la UE, es deseable avanzar más allá de lo señalado en el capítulo anterior, transitando hacia un modelo con una institucionalidad más capaz e integrada para la gestión de la inversión financiera con impacto de desarrollo sostenible. Dos razones avalan la necesidad de este paso ulterior.

En primer lugar, sería deseable situar la gestión de FONPRODE en una institución financiera especializada y con competencias en la inversión para el desarrollo: una institución que disponga de los medios técnicos y humanos, así como de la cultura de trabajo requerida, para hacer una gestión coherente, eficaz y plena de un instrumento financiero especializado en el ámbito del desarrollo sostenible, como FONPRODE, llamado a tener una creciente relevancia en el futuro. Esta ubicación de la gestión en una institución especializada es todavía más oportuna si se tiene en cuenta la relevancia que los enfoques de *blending* y el uso de garantías están llamados a tener en el futuro de la financiación del desarrollo, lo que enfatiza la importancia de disponer de instituciones gestoras que, además de tener un mandato adecuado y estar bien ubicadas sobre el terreno, atesoren competencias técnicas asociadas al análisis de riesgo y al diseño de la estructura financiera de las operaciones, especializaciones que, por el momento, no son propias de la AECID.

En segundo lugar, es necesario ir más allá de la reforma de FONPRODE para, al tiempo, superar el problema que se deriva de la estructura fragmentaria de nuestro sistema de inversión financiera internacional con impacto de desarrollo. Un sistema que descansa en especializaciones rígidamente compartimentadas, limitada capacidad de escala, escasa presencia sobre el terreno y capacidades técnicas inadecuadamente asignadas entre instituciones (véase capítulo 2). Lo que se trataría, por tanto, es de ganar en capacidades a partir de una gestión coordinada de los instrumentos de cooperación financiera, sin perder la singularidad que deriva de la específica orientación de cada uno de ellos y la contribución que todos pueden realizar, desde un marco más coherente, a la proyección internacional de España y a su contribución a la Agenda 2030.

Para afrontar estos problemas es importante elevar la mirada y, trascendiendo al ámbito de FONPRODE, sugerir reformas en la arquitectura global del sistema de cooperación

financiera. Subyace a este ejercicio la voluntad de disponer de un sistema sólido, coherente y eficaz que, aunque persiga objetivos diversos, tenga un claro compromiso con el desarrollo sostenible, tal como se deriva de la Agenda 2030, el Acuerdo de París, la Agenda para la Acción de Addis Abeba y otros compromisos internacionales que se produzcan en esta línea. Ello comporta ir más allá de la mera suma de lo existente, para dar lugar a una nueva propuesta de arquitectura institucional y de funcionamiento operativo que sea capaz de respaldar una inversión de desarrollo comprometida con la descarbonización y la resiliencia frente al cambio climático, con el apoyo a la creación de infraestructuras y políticas públicas sostenibles, con la lucha contra la exclusión social, la equidad de género y el impulso socioeconómico de las mujeres, con la promoción del sector privado y el empleo digno (dando especial apoyo a la pequeña y mediana empresa y al empresariado local) y con la defensa de los derechos humanos en los países socios. Un sistema que potencie la búsqueda de respuestas innovadoras a los desafíos de desarrollo y que promueva entre operadores y agentes el cumplimiento efectivo de los estándares sociales, ambientales y de derechos humanos acordados internacionalmente, incluida la prevención y erradicación del trabajo infantil y las consultas locales cuando proceda, respetando la legalidad local y la fiscalidad responsable. Esos estándares deben ser analizados conforme a la diligencia debida, de acuerdo a los marcos normativos internacionales, con el propósito de generar un marco de seguridad jurídica y garantías para las empresas y disminuir los riesgos reputacionales que pudieran existir.

Para avanzar hacia ese sistema de cooperación financiera se sugieren aquí dos posibles opciones, que se diferencian por los niveles de ambición y complejidad que cada una de ellas encierra. No se trata, en todo caso, de opciones necesariamente excluyentes y, en el mejor de los casos, pueden llegar a ser complementarias, si bien es posible que los marcos temporales que se requieren para realizarlas sean distintos.

6.1.- Sociedad Española de Financiación Internacional para el Desarrollo Sostenible

La primera de las opciones que se sugiere es que, partiendo de COFIDES y sin renunciar a los campos en los que esta institución opera, se abra paso a una sociedad mercantil estatal mejor dotada y con un mandato más amplio y preciso en el ámbito del desarrollo, que integre a la AECID y a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en su accionariado y estructura de gobernanza y que despliegue su actividad en las áreas propias del resto de instituciones financieras de desarrollo (DFI) de nuestro entorno (superando así la especificidad que en este ámbito arrastra COFIDES). La integración de AECID y la Secretaría de Estado de Cooperación en la nueva institución puede producirse a través de dos vías: bien ampliando el capital social de COFIDES y modificando su gobernanza y mandato, pero sin alterar la personalidad jurídica ni la denominación de la institución de partida (lo que cabría denominar opción “COFIDES plus”), bien creando una nueva institución (que cabría denominar SEFIDES, Sociedad Española de Financiación para el Desarrollo Sostenible), cuya fundación sea iniciativa compartida de COFIDES, la AECID y los respectivos ministerios responsables. Mientras la primera de las opciones presenta la ventaja de operar sobre lo ya existente, beneficiándose de la acreditación ante la UE y

el Fondo Verde para el Clima, la segunda traslada una imagen más clara del cambio de escala y de la reforma institucional que se pretende suscitar. El gobierno deberá sopesar estos factores para optar por una de estas vías alternativas.

Cualquiera que sea la opción elegida (reforzamiento de lo existente o creación de una entidad nueva), la institución debiera desplegar su operativa en los ámbitos de apoyo a la inversión en los países de desarrollo, de apoyo a la internacionalización de la empresa española en esos países y de promoción del desarrollo sostenible en el marco de la cooperación internacional. Acorde con este planteamiento integrador, la institución (COFIDES plus o SEFIDES) deberá asumir la gestión de los cuatro fondos públicos de inversión internacional que hoy existen (FIEX, FONPYME, FONPRODE y FIEM), manteniendo la especialización propia de cada uno de ellos, así como la implicación directiva de las respectivas instituciones bajo cuya responsabilidad política están esos fondos. Previo a la plena integración de la gestión de FONPRODE en la nueva institución, debe asegurarse que aquella cuenta con suficientes recursos técnicos especializados en los ámbitos de desarrollo y que existe un canal fluido de comunicación entre la AECID y las unidades de la cooperación sobre el terreno (las actuales OTC) y la institución gestora del fondo (para fortalecer los procesos de originación y seguimiento de las operaciones). A su vez, antes de transferir la gestión de FIEM a la nueva institución es igualmente necesario confirmar que ésta está en condiciones de garantizar los niveles de calidad en la gestión del instrumento y la fluidez de las relaciones con el sector privado potencialmente beneficiario. El propósito debiera ser buscar una gestión integrada de fondos que operan en campos afines, entre los cuales puede haber notables complementariedades⁵ y que requieren parecidas competencias técnicas de gestión, pero ese proceso debe hacerse con el cuidado requerido para garantizarse que se preserva la especialización de cada fondo y los niveles de calidad en la gestión.

Aunque el desarrollo de la propuesta requiere de un estudio en profundidad de sus condicionantes jurídicos y técnicos, se sugieren algunas ideas adicionales para identificar el tipo de institución en que se está pensando:

En primer lugar, se considera que en la gobernanza de la nueva institución (en su Consejo de Administración) debieran estar presentes los dos departamentos ministeriales que en la actualidad son responsables de los fondos mencionados: el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. La institución que se propone trata, por tanto, de partir de lo existente para integrarlo a un nivel superior. Al objeto de evitar conflictos institucionales, podría ser bueno que la institución dependiese de Presidencia de Gobierno o de una Vicepresidencia con competencias coordinadoras en este campo (y no de ninguno de los ministerios implicados). Adicionalmente, al menos en el ámbito de la acción desplegada por FONPRODE, se debería estudiar la creación de un comité asesor que integre, además de a representantes de la Administración, a actores no gubernamentales (incluyendo sector privado, sociedad civil y academia), con la misión de apoyar a la institución en la

⁵ Piénsese que cerca del 80% de las operaciones de FIEM aprobadas en Consejo de Ministros en el período 2011-20 tienen como destino países en desarrollo, por lo que buena parte de ellas podrán formar parte de la nueva métrica de la financiación del desarrollo (TOSSD) que define la OCDE. De esas operaciones, cerca de la mitad (46%) han ido, además, a países definidos como prioritarios por la cooperación para el desarrollo, aun cuando el objetivo de desarrollo no sea su prioridad.

definición de su estrategia y en el seguimiento de su actividad más específicamente vinculada con la acción de desarrollo.

En segundo lugar, tal como se ha señalado, la nueva institución trataría de integrar las carteras de COFIDES, FONPRODE y FIEM. En la configuración de su capital, a, además de las aportaciones públicas de ICO, ICEX y ENISA, que están en el origen de COFIDES y que pasarían a la nueva institución, se debería hacer una contribución por parte de la AECID, que pasaría a ser accionista de la entidad, con una participación sustantiva en el capital y en el Consejo de Administración de la institución. Ese proceso podría hacerse bien a través de una ampliación selectiva del capital de COFIDES (opción COFIDES plus), bien con una aportación al capital originario de la nueva institución (opción SEFIDES). Un aspecto adicional sobre el que se debiera decidir es el tratamiento que se le quiera dar en la nueva institución a las participaciones privadas en COFIDES, que hoy suponen el 46,3% de su capital social⁶. Si se decidiese que la nueva institución fuese enteramente pública, el cambio exigiría una compra de las participaciones correspondientes a los actores privados, en un clima de negociación y acuerdo con las entidades afectadas. Alternativamente, si se pensase en mantener una presencia menor del capital privado, ese objetivo se podría conseguir bien a través de la ampliación selectiva del capital de COFIDES, que estaría abierta solo a instituciones públicas (opción COFIDES plus) o bien a través de la permuta de acciones en la nueva institución hasta la cuota que se decida (opción SEFIDES). Este aspecto no debiera comportar un problema para el diseño de la institución que aquí se sugiere.

En tercer lugar, la nueva institución debería acoger el personal técnico que hoy está a cargo de la gestión de cada uno de los fondos implicados. Planteado de este modo, es claro que el grueso del personal técnico procedería de COFIDES, que es la institución mejor equipada de cuadros técnicos y la más preparada para la gestión de fondos de inversión internacional. Ahora bien, como se ha señalado más atrás, si se compara con otras instituciones hermanas del ámbito europeo COFIDES (o, en su caso, SEFIDES) necesitaría fortalecer su especialización en el campo estricto de la inversión de desarrollo y en su operativa en los países más pobres⁷, por lo que sería necesario reforzar la presencia en la plantilla de la nueva institución de especialistas en desarrollo sostenible.

En cuarto lugar, que se proponga la creación de una institución que integre la gestión de los fondos existentes no quiere decir que esos fondos pierdan su misión y orientación especializada. Cada uno de ellos debe mantener los objetivos para los que fueron creados, si bien en esta propuesta la gestión de operaciones de todos ellos se haría a través de una misma institución y de un cuerpo técnico en buena medida compartido (como sucede en otras DFI). La preservación de la orientación especializada de cada fondo debiera reflejarse en la existencia de comités ejecutivos específicos, con composición

⁶ Entre las entidades privadas accionistas están el BBVA, el Banco de Santander, el Banco de Sabadell y CAF Banco de Desarrollo de América Latina. Entre los accionistas públicos está el ICO, ICEX y ENISA.

⁷ El análisis de la distribución geográfica comparada de la inversión de COFIDES en relación con el promedio de sus homólogas europeas justifica este juicio. Las dos regiones más pobres, África Subsahariana y Asia Meridional, apenas concentran en 4 y el 2% de la inversión de COFIDES, mientras suponen el 33 y el 15%, respectivamente, como media de la inversión del conjunto de las instituciones financieras de desarrollo europeas (EDFI). A cambio, y es otra singularidad de COFIDES, casi una quinta parte de las operaciones de esta institución han tenido como destinatarios a los países desarrollados (Estados Unidos y la UE, predominantemente).

diferenciada. Por lo que respecta a FONPRODE, el Comité Ejecutivo debiera estar presidido por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y debiera acoger una representación de los responsables más centrales de la Cooperación Española (AECID y DGPODES), así como a las instituciones que hoy son parte del Comité Ejecutivo de FONPRODE. Son estos comités ejecutivos los órganos superiores de decisión acerca de la pertinencia de una operación y de su correspondiente aprobación. De alguna manera, son estos comités los que garantizan el peso de las directrices políticas y estratégicas (el “policy first en términos de la UE) en la orientación de los fondos.

Por último, al integrar competencias de los ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de Industria, Comercio y Turismo, la nueva institución podría hacer un uso más activo de las OTC y de las Oficinas Comerciales para la originación de las operaciones. Eso le daría a la institución un enraizamiento en los países socios de la que hoy carece tanto COFIDES como FONPRODE. Es más, si el tránsito se hace correctamente, equipararía a la nueva institución con alguna de las DFI europeas mejor asentadas sobre el terreno⁸. De igual modo, la constitución de esta nueva institución (sea COFIDES plus o sea SEFIDES) clarificaría el panorama español en este campo, lo homologaría al existente en otros países europeos y mejoraría la visibilidad y eficacia de los recursos puestos a disposición de la cooperación financiera.

6.2.- Hacia un Banco de Desarrollo Sostenible

Cuando se considera el panorama internacional, se observa que los países más activos en el campo de la cooperación financiera han otorgado a sus instituciones gestoras (sus DFI) la naturaleza de bancos públicos. Al ser bancos, las instituciones pueden operar en los mercados de capital, captando recursos extrapresupuestarios, operando con un músculo financiero del que carecen instituciones no bancarias. Dentro de esta opción, algunos países han optado por diferenciar los bancos públicos domésticos de los especializados en la inversión internacional (el caso de Francia sería el modelo); en otros países, sin embargo, es el mismo banco el que realiza ambos tipos de inversión, aunque genere filiales para alguno de estos ámbitos (es el caso de Alemania o de Italia). Aunque cada una de estas opciones tiene sus ventajas e inconvenientes, en un contexto en que buena parte de la acción inversora doméstica e internacional se despliega en los mismos sectores (el clima, las infraestructuras, la transición energética, ..), la opción por una única institución para hacer ambas tareas parece, en principio, deseable.

De igual forma, en el pasado era relativamente habitual hacer una distinción nítida entre aquellas instituciones especializadas en el crédito público, con garantía soberana, y aquellas otras especializadas en el trabajo con el sector privado. Como demuestran muchos bancos de desarrollo (multilaterales y bilaterales), esa división parece debilitarse como consecuencia de las nuevas formas de inversión de desarrollo que domina el panorama internacional. A ello apunta el predominio creciente que tienen los enfoques de

⁸ La AfD tiene 74 oficinas en el exterior, en países en desarrollo, y la KfW tiene 62 oficinas en el exterior. Si se consideran conjuntamente Oficinas Comerciales y OTC, SEFIDES podría estar presente en más de 60 países en desarrollo.

blending en la inversión de desarrollo, que requiere combinar recursos de uno y otro tipo, públicos y privados, concesionales y no concesionales. La propia naturaleza de la inversión en algunos sectores respalda la conveniencia de que ambos tipos de operaciones las despliegue la misma institución (piénsese, por ejemplo, en el cambio climático, donde se requieren inversiones en la mitigación y en la adaptación, algunas referidas a infraestructuras públicas y otras a estimular cambios en los sectores productivos).

En suma, no parece que haya inconveniente en pensar la posibilidad de que España se dote de una institución financiera que tenga la naturaleza de banco, que opere simultáneamente en los ámbitos doméstico e internacional, que se dote de un mandato amplio de objetivos e instrumentos para promover el desarrollo sostenible y que despliegue su actividad tanto en el trabajo con los actores públicos como privados. Esa opción unitaria es compatible con la existencia de filiales especializadas, según los casos, dentro del grupo.

Así pues, con independencia de que se opte por COFIDES plus o SEFIDES, una segunda alternativa que se le plantea a España es hacer descansar el sistema integrado de financiación pública internacional en una entidad que tenga la naturaleza de un banco público de desarrollo sostenible. El punto de partida más natural, en este caso, es ICO, que es la única institución con carta bancaria que es de naturaleza enteramente pública. Es, sin embargo, conocido que ICO tiene una experiencia limitada en la inversión internacional de desarrollo y que apenas tiene presencia en los países socios de la cooperación española en donde debiera operar⁹. Todos ellos son importantes limitaciones para que ICO pueda desempeñar el papel de banco de desarrollo sin que se acometan en la institución profundas transformaciones¹⁰. Así pues, esta opción pasaría necesariamente por promover una reforma de lo que cabría denominar “Grupo ICO”, que debería redefinir la misión, estructura orgánica y competencias técnicas de la institución, de modo que el conglomerado pueda asumir la nueva función de banco para la inversión internacional y el desarrollo sostenible, a través de la filial sugerida.

La reforma de la institución que se sugiere no impediría que el nuevo banco siguiera realizando las tareas (de banco de segundo nivel) que hasta ahora ha desempeñado más centralmente ICO, pero a esas actividades se debieran añadir otras relacionadas con la promoción de la internacionalización, la inversión exterior y la promoción del desarrollo. Para desplegar esta faceta internacional sería deseable crear una filial con un mandato claro en este campo (ICO Internacional). Esta redefinición del Grupo ICO debiera llevar aparejada una recomposición de la estructura de gobernanza de la institución. Acorde con el mandato de la filial internacional, en ella debiera tener una posición destacada, además del Ministerio de Economía y Transformación Digital, tanto representantes de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la AECID como de la Secretaría de Estado de Comercio.

Ha de advertirse que la opción por fortalecer COFIDES o por crear SEFIDES, como este documento sugiere, no debiera suponer un obstáculo para afrontar la tarea de reforma de

⁹ La inversión internacional absorbe algo más de un tercio de los recursos canalizados por ICO, pero algo más de la mitad de esas operaciones se realizan en los países desarrollados (dominantemente, de la UE).

¹⁰ Podría estudiarse, incluso, la conveniencia de modificar su denominación (quizá Banco Español de Desarrollo Sostenible) para visualizar la reforma a la que se alude.

ICO como banco de desarrollo, con su filial orientada a la inversión internacional. Antes bien, puede ser un primer paso que facilite ese proceso, al menos en un doble sentido. En primer lugar, permite ganar tiempo, ya que crear esa sociedad financiera (COFIDES o SEFIDES) es una tarea más asumible y realizable en un período corto de tiempo, de tal manera que, mientras se termine de definir el proceso de reforma del Grupo ICO, se garantizaría la existencia de una institución sólida, especializada y con presencia en el terreno para gestionar la inversión financiera internacional en materia de desarrollo sostenible. Pero, además, en segundo lugar, la propia existencia de esa institución puede constituirse en el núcleo básico de la filial internacional del Grupo ICO, bien a través de un proceso de absorción (que la integre en la estructura orgánica del Grupo ICO), bien a través de consolidar una participación protagonista de ICO en el capital de la entidad financiera (sea COFIDES plus o SEFIDES).

6.3.- Un balance final

La materialización de cualquiera de las dos opciones que se han planteado en este capítulo es compleja y requiere de un estudio meditado para resolver los problemas técnicos y legales que están implicados en los cambios. No obstante, el reconocimiento de esa complejidad no debe llevar al gobierno a mantenerse en la inacción, posponiendo indefinidamente la solución de un problema que es bien reconocido por todos, actores públicos y privados, que está dañando seriamente a España, que limita su imagen y su capacidad de proyección internacional, de contribución a la agenda de desarrollo sostenible y a las posibilidades de las empresas y otros actores españoles (economía social y solidaria, ONGD, actores de comercio justo, etc.) para implicarse más activamente en la inversión de desarrollo. La reforma de la política de cooperación de la UE marca un desafío al que solo se le puede hacer frente asumiendo, con audacia y responsabilidad, una reforma en profundidad de nuestro sistema de cooperación financiera. La eventual aprobación de una nueva “ley de cooperación internacional para el desarrollo y la solidaridad global” define un momento de oportunidad para acometer esa tarea, más allá de que el tiempo requerido para culminarla exceda a los límites temporales de la actual legislatura.

Acorde con lo que se señala, este Grupo de Trabajo considera que sería útil que el gobierno tratase de trabajar en tres líneas simultáneas, aunque rindan efecto cada una de ellas en tiempos distintos. A saber

- Poner en marcha de forma inmediata la reforma de FONPRODE, estableciendo el desarrollo normativo que se deriva de la nueva ley de cooperación, en línea con lo que se sugiere en este documento (capítulo 5). Ese esfuerzo normativo debe ser acompañado de otro orientado a definir una Estrategia de Cooperación Financiera, que defina las prioridades y objetivos a los que enfocar los recursos.
- Estudiar la creación inmediata de una sociedad financiera estatal, que fortalezca COFIDES o cree una entidad nueva (SEFIDES), para integrar una buena parte de la cooperación financiera bajo una estructura de gestión compartida, aun cuando se mantenga la especialización propia de cada fondo. Ese proyecto integrador debiera ir acompañado de un esfuerzo para extraer mayor rendimiento en la

generación de operaciones a las oficinas que sobre el terreno tienen las instituciones públicas que serán parte de esa entidad financiera (las OTC y las OFECOMES).

- Finalmente, explorar la voluntad de los grupos políticos con representación parlamentaria para dar respaldo a la iniciativa de creación de un banco de desarrollo sostenible, a partir de la reforma de ICO, y decidir constituir una comisión para que, con un plazo definido, proceda a elaborar una propuesta con la hoja de ruta y las condiciones requeridas para hacer viable esa iniciativa. Podría aprovecharse la nueva ley en curso para incorporar, como disposición adicional, el compromiso del Gobierno de poner en marcha esa Comisión con el plazo fijado para su propuesta, para que pueda ser conocida y respaldada por las Cámaras.

Aunque las tres propuestas realizadas tienen niveles de ambición y complejidad técnica distintos, pueden ser compatibles, configurándose como pasos sucesivos que lleven al sistema español de cooperación financiera desde su estado actual, claramente insatisfactorio, al propio de una institucionalidad integrada, sólida y coherente, que descansa en un banco público de desarrollo. Es importante que en todo ese proceso se tenga presente que el objetivo es disponer de un sistema de cooperación financiera comprometido con los objetivos de desarrollo sostenible, capaz de operar con eficacia en el ámbito de la promoción del tejido productivo en los países en desarrollo, que apoye la promoción de infraestructuras sostenibles y dé respaldo a las políticas públicas de que respalde inversiones innovadoras para favorecer las transiciones ecológica y digital justas, que promueva negocios inclusivos, favorecedores de la equidad de género y de la promoción socioeconómica de la mujer, y que promueva una gestión transparente y la aplicación efectiva de estándares sociales, ambientales y de defensa de los derechos humanos y de responsabilidad fiscal en todas sus operaciones.

ANEXO I

Miembros del equipo encargado de elaborar el Informe por parte del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades del Consejo de Cooperación:

José Antonio Alonso (catedrático de Economía Aplicada (UCM), presidente del Grupo de Trabajo)

Carlos Botella (OXFAM, Coordinadora de ONGD)

Miquel Carrillo (Lafede.cat, Coordinadora de ONGD)

Félix Fuentenebro (Médicos Mundi, Coordinadora de ONGD)

Carlos García Peret (Coordinadora de ONGD)

Lourdes Pámies (CEOE)

Joaquín Sabaté (Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital)

Álvaro Schweinfurth (CEOE)

ANEXO II

Relación de responsables públicos y personas expertas que participaron en las reuniones de trabajo del equipo:

José Luís Curbelo, Presidente de COFIDES

Inés Ferguson, Directora de Promoción Internacional de TYPASA, Board de European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA)

Félix Fernandez-Shaw, Director International Partnership, INTPA-Dev, Comisión Europea

Josep Ferrer, [Coordinador del Programa ECV en Oxfam Intermón](#)

Carlos Jiménez Aguirre, Gerente General de FONPRODE, AECID

Fernando Jiménez Ontiveros, Director de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, AECID

Antón Leis, Director de la AECID

Ángela María Pérez, Directora de Financiación Estructurada de Elecnor

María Paz Ramos, Directora General de Comercio Internacional e Inversiones, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

María Shaw Barragán, Director of Lending in Africa, Caribbean, Pacific, Asia and Latin America at EIB Global, Banco Europeo de Inversiones

Miguel Tiana, Subdirector General de Gestión de la Deuda Externa y Financiación Internacional, Ministerio de Economía y Transformación Digital

Agustín Vitórica, Co-CEO de GAWA Capital