
EL FONPRODE: ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

JAVIER CORTÉS FERNÁNDEZ*
Y FRANCISCO GONZÁLEZ PACHECO**

PALABRAS CLAVE

FONPRODE; Cooperación financiera; Ayuda reembolsable; Cooperación Española; Planificación.

RESUMEN

Tras destacar en sus primeras líneas que el FONPRODE supone, al mismo tiempo, una oportunidad y un reto para la Cooperación Española, el artículo dedica su primera parte a repasar las operaciones que se pueden financiar con cargo al mismo, prestando especial atención, por su novedad, a las operaciones de cooperación financiera y a los requisitos que las mismas deben cumplir según la normativa del FONPRODE. Tras ello, la segunda parte del artículo se centra en el análisis de determinadas cuestiones relativas a la importancia de la planificación estratégica de las operaciones que debería tenerse en cuenta para asegurar que la cooperación financiera contemplada por el FONPRODE se integre como un instrumento más al servicio de la política española de desarrollo.

ABSTRACT

Noting in its opening lines that FONPRODE is, at the same time, an opportunity and a challenge for Spanish cooperation, the article

* Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales.

** Licenciado en Derecho, Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional.

dedicates its first part to review the operations that can be funded paying special attention, due to its novelty, to financial cooperation operations and its requirements under the rules of FONPRODE. The second part of the article focuses on the analysis of certain issues related to the importance of strategic planning of operations that should be taken into account to ensure that financial cooperation provided by the FONPRODE is integrated as an instrument at the service of the Spanish development policy.

RÉSUMÉ

On note dans les lignes d'ouverture que le FONPRODE est en même temps une opportunité et un défi pour la coopération espagnole, l'article consacre sa première partie à examiner les opérations qui peuvent être financées accordant une attention spéciale, due à sa nouveauté, aux opérations de coopération financière et les exigences qu'il doivent satisfaire en vertu des règles du FONPRODE. La deuxième partie de l'article se centre sur l'analyse de certaines questions relatives à l'importance de la planification stratégique des opérations qui devraient être prises en compte pour assurer que la coopération financière fournie par le FONPRODE soit intégrée comme un instrument au service de la politique espagnole de développement.

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), creado por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, supone la culminación de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo, largamente esperada y ya prevista en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa.

El nuevo Fondo, que empezará a funcionar plenamente tras la reciente entrada en vigor de su reglamento¹, supone, por tanto, la desaparición de un instrumento criticado por intentar aunar dos finalidades que tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² como la sociedad civil especializada entendían desde hace tiempo cada vez más difíciles de conciliar: la internacionalización de las empresas españolas y la cooperación al desarrollo.

1. Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo (Boletín Oficial del Estado del 25 de junio).

2. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: "DAC Recommendation on Untying ODA", Paris, 2008.

Pero no sólo eso, pues el nuevo Fondo contempla, entre las actuaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al mismo, distintos instrumentos de cooperación financiera reembolsable absolutamente desvinculados de intereses comerciales españoles, prácticamente sin antecedentes en nuestro país, salvo por la actividad del Fondo de Concesión de Microcréditos en el ámbito microfinanciero.

Por tanto, con el FONPRODE se abre un amplio abanico de posibilidades para que la Cooperación Española lleve a cabo operaciones que ya vienen siendo realizadas por otros países de nuestro entorno y que tienen un gran potencial para fortalecer el tejido productivo de los países en vías de desarrollo³.

Sin embargo, como toda oportunidad, la aprobación del FONPRODE también conlleva una serie de retos que la Cooperación Española deberá afrontar y solventar. Muchos de estos, en los que nos centraremos en el presente capítulo, derivan de la necesidad de que el FONPRODE y, por tanto, el conjunto de instrumentos que contempla, se integre en la política española de desarrollo, respondiendo a sus objetivos, establecidos en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en los distintos documentos de planificación de la Cooperación Española (Planes Directores, estrategias sectoriales y marcos de asociación país, o Planes Anuales de Cooperación Internacional, fundamentalmente).

Esta necesidad se hace aún mayor si se atiende al volumen de fondos que previsiblemente se canalizarán a través del FONPRODE en los próximos años⁴.

Por tanto, en las siguientes líneas, se pretenden exponer algunos de los retos que implica el FONPRODE para la planificación y la gestión de la política española de desarrollo, lo que conlleva, realizar antes un breve repaso sobre las actuaciones que pueden ser financiadas con cargo al mismo, centrándonos, por su novedad, en las actuaciones de cooperación financiera.

Operaciones financieras y requisitos

El FONPRODE no puede considerarse un instrumento *per se*, sino un fondo para la financiación de distintos instrumentos, en algunos casos arraigados en la cooperación española, como las contribuciones a organismos multilaterales

3. En este sentido, puede consultarse el siguiente informe: DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS: The Growing Role of Development Finance Institutions in International Development Policy, Copenhagen, 2010.

4. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, dota el FONPRODE con 945,23 millones de euros para el año 2011.

de desarrollo o las modalidades de ayuda programática, y en otros, como el de la cooperación financiera, más novedosos.

Esta variedad añade importancia a la definición de mecanismos de coordinación, que permitan la participación de las distintas unidades de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el ciclo de las operaciones, facilitando así que el FONPRODE se integre en los principios y lineamientos de la política española de desarrollo.

El artículo 2 de la Ley, desarrollado posteriormente en el capítulo II del Reglamento, recoge las distintas clases de operaciones que pueden recibir financiación del FONPRODE. Así, en primer lugar, se mencionan proyectos, programas y actuaciones de carácter programático con carácter de donación de Estado a Estado, es decir, operaciones que, como las de enfoque sectorial, han supuesto en los últimos años una importante apuesta de la Cooperación Española por el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda marcados en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra. Por tanto, es necesario que la entrada en vigor del nuevo instrumento no suponga una alteración de los esquemas básicos que se han seguido hasta ahora para el desarrollo de estas operaciones.

En segundo lugar, el FONPRODE canalizará a partir de ahora buena parte de las contribuciones y aportaciones a organismos y fondos multilaterales de desarrollo, que han experimentado un espectacular aumento en los últimos años, facilitado sin duda por su inclusión entre las operaciones susceptibles de recibir financiación con cargo al extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Por tanto, el FONPRODE “heredará” aportaciones enmarcadas en programas de cooperación con organismos, marcos de asociación de la Cooperación Española con organismos multilaterales, etc., lo que pone de nuevo de manifiesto la importancia de la coordinación.

Junto a este tipo de operaciones que podríamos denominar “tradicionales”, el FONPRODE introduce, como decíamos al inicio del presente artículo, nuevas posibilidades de actuación para las instancias responsables de la Cooperación Española que hasta la fecha eran, bien inexistentes, bien muy restringidas.

Así, el FONPRODE podrá financiar contribuciones a Fondos en instituciones financieras internacionales, si bien es cierto que acotadas a unos determinados sectores. Desde la perspectiva que nos ocupa, es decir, la de las

implicaciones del FONPRODE para la planificación y la gestión de la política de desarrollo, estas operaciones añaden complejidad, en la medida en que la identificación y negociación de operaciones debe realizarse en coordinación con el Ministerio de Economía y Hacienda, según prevé la normativa reguladora del FONPRODE. En este sentido, los órganos gestores de la cooperación al desarrollo deberán velar por la participación de los representantes de este Ministerio en los procesos que corresponda, evitando así que se sigan procedimientos paralelos al margen de los previstos para el resto de operaciones.

Por otro lado, se introducen otras operaciones de cooperación financiera, que se vienen a sumar a las operaciones microfinancieras, que como comentamos ya se venían realizando por el Fondo de Concesión de Microcréditos, y que pasarán a realizarse con cargo al FONPRODE⁵.

Así, a partir de ahora la Cooperación Española podrá financiar créditos, préstamos y líneas de financiación a Estados y entidades públicas de países en vías de desarrollo, con el propósito de fortalecer su tejido económico y productivo. Debe señalarse que estas actuaciones cobran una especial importancia en unos momentos actuales en los que estos países tienen mayores dificultades para acceder al crédito, lo que dificulta llevar a cabo proyectos que, por otra parte, son difícilmente financiados por la vía de la donación. Por ello, el hecho de que la Cooperación Española pueda llevar a cabo estas operaciones crediticias de forma desligada, debe considerarse, *a priori*, un avance.

Por otro, el FONPRODE abre la puerta a que la Cooperación Española pueda participar en instrumentos que hasta ahora le estaban vedados. Así, según señala el artículo 10 del Reglamento del FONPRODE, se podrán financiar aportaciones de capital y cuasicapital a instituciones y vehículos de inversión financiera que tengan por objeto el desarrollo del tejido productivo o el apoyo a pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo. De entre ellos pueden mencionarse fondos de capital privado, capital riesgo y capital semilla, caracterizados por proveer financiación a empresas con difícil acceso a otras fuentes de financiación en distintas etapas de su actividad, y que en los últimos años están recibiendo importantes inversiones por parte de las entidades financieras de desarrollo.

5. La disposición transitoria décima de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado determinó la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos y el traspaso de sus operaciones y documentos contables al Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Los requerimientos de las operaciones de cooperación financiera reembolsable

Tras ello, debemos detenernos en una serie de requisitos que deberán cumplir las operaciones de cooperación financiera⁶, establecidos en su mayoría en la normativa reguladora del FONPRODE. Su correcta comprensión es fundamental a la hora de la integración de estas actuaciones en los procedimientos de planificación y gestión de la Cooperación Española, más aún si, como veremos, ello implica la participación de agentes distintos de la AECID, como la Intervención General de la Administración del Estado o el Ministerio de Economía y Hacienda.

En primer lugar, y como ya se ha mencionado, las actuaciones de cooperación financiera no pueden tener carácter ligado, es decir, aquella que *“se concede a condición de que el receptor la utilice para adquirir bienes y servicios a proveedores del país donante”*⁷. Con ello, se pretende, por un lado, atender las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre ayuda desligada y, por otro, hacer del FONPRODE un instrumento exclusivamente dedicado a la cooperación para el desarrollo.

En segundo lugar, deberá velarse por el impacto en desarrollo de estas operaciones, cuestión que ha sido recogida en el Reglamento regulador del FONPRODE en su artículo 11, previéndose la elaboración de un código de financiación, conteniendo los criterios generales que deberán respetarse desde un punto de vista medioambiental, de derechos humanos y laborales, entre otras cuestiones, así como una metodología de gestión para resultados de desarrollo adaptada a las especiales características de la cooperación financiera.

Además, y tal y como establece el artículo 19 del Reglamento del FONPRODE, cada operación contará con un informe previo en el que se analice el impacto en desarrollo de cada operación y en el que se valorará la adicionalidad que aporta la Cooperación Española a la operación, el desempeño social, de género y medioambiental, de qué manera encaja con los objetivos generales de la Cooperación Española y, por último, la viabilidad financiera de la operación.

Todo ello es especialmente importante pues, como se ha señalado, las operaciones de cooperación financiera pueden tener un efecto positivo en el desarrollo de

6. En algunos casos, estos requisitos se establecen para todas las operaciones financiadas con cargo al FONPRODE, mientras que otros son únicamente para las operaciones de cooperación financiera reembolsable.

7. AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, Glosario de 99 términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española (<http://www.aecid.es/web/es/noticias/2011/2011-05/2011-05-05-glosario.html>)

los países receptores si se enfocan correctamente pero, una mala gestión de las mismas puede conllevar efectos distintos de los deseados.

Por otro lado, las actuaciones que se lleven a cabo deberían ser computables como Ayuda Oficial al Desarrollo. No se trata de una obligación legal, pero parece pertinente, pues la AOD supone en la actualidad uno de los principales medios a la hora de medir los esfuerzos de los distintos países a favor de los países en vías en desarrollo.

Acudiendo a los criterios fijados por el CAD de la OCDE para determinar qué puede ser clasificable como AOD, las operaciones crediticias deberán cumplir los siguientes requisitos:

- *“se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en vías de desarrollo; y*
- *Es concesional y conlleva un elemento de donación de al menos el 25% (calculado con un tipo de descuento del 10%)”⁸.*

Otro de los requisitos que deben cumplir las actuaciones de cooperación financiera de la Cooperación Española, es que estas no contribuyan al sobreendeudamiento de los países receptores. En este sentido, y además de que la normativa reguladora del FONPRODE prohíbe la concesión de financiación reembolsable a países que se encuentren en una situación de alto endeudamiento, todas las operaciones reembolsables que se pretendan financiar con cargo al FONPRODE deberán contar, según establece el artículo 22 de su Reglamento, con un informe en el que se analizará el impacto de la misma sobre la deuda del país y su alineación con sus políticas de endeudamiento, si conlleva endeudamiento por parte del sector público. Dicho informe, que analizará igualmente el riesgo financiero de la operación, deberá ser validado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Por último, la cooperación financiera tendrá que cumplir un requisito relacionado en este caso, no con la eficacia del mismo y su repercusión en el desarrollo, sino con el esfuerzo económico español y el cumplimiento de los objetivos de déficit público fijados por Bruselas. Así, el artículo 13.2 de la Ley del FONPRODE se refiere a la fijación de un límite del presupuesto anual del FONPRODE que no podrá impactar en el déficit público, lo que implicará que cada operación que se pretenda financiar con cargo al FONPRODE sea analizada previamente por la Intervención General de la Administración del Estado.

8. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: Is it ODA?, noviembre 2008, página 1.

Evidentemente, el esfuerzo en el cumplimiento de este límite deberá ser soportado por las operaciones de cooperación financiera, que tendrán mayoritariamente carácter reembolsable, pues aquellas actuaciones con carácter de donación tendrán siempre efectos en el déficit público.

Sin embargo, no toda operación de cooperación financiera reembolsable, por el mero hecho de serlo, será considerada de manera automática como no generadora de déficit público, sino que deberá cumplir los requisitos que marque la oficina estadística de la Unión Europea, Eurostat⁹.

Por tanto, la variedad de instrumentos financiables con cargo al FONPRODE, lo novedoso de la cooperación financiera, la necesidad de cumplir con los requisitos anteriormente expuestos y la participación en distintas fases del instrumento de entidades distintas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de la AECID, hacen imprescindible que desde el primer momento se establezcan mecanismos que permitan integrar al FONPRODE en los procesos de planificación y gestión de la Cooperación Española.

FONPRODE, un instrumento al servicio de la política de desarrollo

Por todo lo anteriormente expuesto, el desafío más exigente a la hora de gestionar este nuevo Fondo es precisamente el de responder a su esencia de instrumento al servicio de la política de cooperación para el desarrollo.

El FONPRODE, tanto la vertiente más novedosa que suponen las operaciones de cooperación financiera reembolsable, como la tradicional vía de donación, no se regirá por otra política que no sea la de Cooperación al Desarrollo y su gestión deberá estar absolutamente encajada en los documentos de planificación de esta política, como son el Plan Director, Estrategias Sectoriales, Marcos de Asociación País (MAP) y Planes Anuales de Cooperación Internacional, así como en los documentos de Programación Operativa de la AECID. Estos documentos de planificación marcan los objetivos de la política de desarrollo y la gestión del FONPRODE debe estar orientada inequívocamente a obtener resultados positivos en estos objetivos de desarrollo.

Así, las contribuciones a programas u organismos multilaterales de desarrollo deberán ajustarse a la estrategia multilateral y a los marcos de asociación estratégicos que se firmen en el ámbito multilateral con los organismos socios

9. EUROSTAT: Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 95, Luxemburgo 2010.

seleccionados por la Cooperación Española. En este sentido se deberían programar los recursos e integrarse en la programación operativa de la AECID.

De igual manera, las operaciones de donación con cargo al FONPRODE, es decir, programas, proyectos o cualquiera de las modalidades de ayuda programática, deberían estar identificadas en el marco de asociación estratégico con el país socio, de igual manera que lo estarían si los recursos para estas operaciones vinieran de otros ámbitos presupuestarios.

La necesidad de conocer a fondo el FONPRODE, por cuanto permite operar con instrumentos de deuda y de inversión nunca antes utilizados en la Cooperación Española, conlleva asumir un desfase en el tiempo para ajustar de manera óptima la propuesta de política de desarrollo y las estrategias para alcanzar sus objetivos. La nueva dimensión de actuación que permite este Fondo y las posibilidades de impacto en desarrollo que presentan las operaciones de cooperación financiera reembolsable, han de incorporarse necesariamente a los procesos de análisis, diagnóstico y propuesta política y estratégica de la Cooperación Española.

No obstante, no sería tampoco correcto aseverar que el nuevo instrumento no podrá ser funcional en los marcos políticos y estratégicos ya definidos en la Cooperación Española. Los Planes Directores, tanto el del periodo 2005-2008, como el correspondiente al periodo 2009-2012 ya plantean el crecimiento económico como una condición necesaria no suficiente para el desarrollo humano sostenible. La generación de renta para el desarrollo humano sostenible a través del empleo decente y por tanto el fortalecimiento del tejido económico y empresarial se convierten en un vector de actuación de la Cooperación Española, establecido tanto en los Planes Directores como en la estrategia sectorial de la Cooperación Española para el crecimiento económico y promoción del tejido empresarial¹⁰.

Es evidente que el FONPRODE, al permitir llevar a cabo tanto operaciones de deuda como de inversión en los tejidos productivos de los países socios, puede contribuir de forma determinante al logro de los objetivos de desarrollo en este ámbito sectorial. De hecho, el instrumento (o, mejor dicho, conjunto de instrumentos) que representa el FONPRODE no puede ni debe dar lugar a una política o estrategia de actuación diferente a la recogida en los documentos de planificación de la Cooperación Española elaborados por la

10. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN): Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, 2011.

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), discutidas y consensuadas con los diversos actores de la Cooperación Española.

Por otro lado, uno de los ámbitos estratégicos que define el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, directamente vinculado con los compromisos de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, es la asociación en términos de eficacia en el logro de resultados de desarrollo, con cada uno de los países socios de la Cooperación Española.

Así, los MAP son el documento estratégico que contiene en qué términos va a asociarse la Cooperación Española, fruto de un diálogo de políticas con los distintos actores de desarrollo del país socio, y que debe incorporar el análisis y diagnóstico de las oportunidades y fortalezas de la Cooperación Española.

En este sentido, el FONPRODE debe empezarse a contemplarse en dichos MAP e incluirse en el diálogo de políticas con los actores económicos públicos y privados, cámaras de comercio, inversores, etc.

Debe señalarse a este respecto, que estos procesos de planificación geográfica están diseñados con la flexibilidad adecuada para ser capaces de responder a las nuevas oportunidades estratégicas que ofrezcan las coyunturas cambiantes de los entornos en los que operan, renovando de manera anual la planificación para los siguientes tres o cinco años. Por tanto, los procesos de planificación están habilitados para integrar este nuevo instrumento con sus nuevas posibilidades de actuación de forma adecuada.

Ciclo de gestión de las operaciones financieras reembolsables con cargo al FONPRODE orientada a resultados de desarrollo

Otro de los principios de actuación que debe regir la puesta en práctica de toda la política de desarrollo española es el enfoque de gestión orientada a contribuir al logro de resultados de desarrollo. Las operaciones de cooperación financiera reembolsable que se realicen con cargo al FONPRODE deberán, por tanto, regirse bajo este principio y, para tal fin, en la AECID se ha definido un ciclo de gestión que permitirá una orientación a resultados de desarrollo de las mismas.

Este ciclo de gestión responde a la premisa de que la planificación del uso de este instrumento corresponde a los documentos y procesos de planificación

de la política de desarrollo. No obstante, la gestión de las operaciones de cooperación financiera reembolsable del FONPRODE (deuda e inversión) no es similar a la de los instrumentos tradicionalmente empleados por la Cooperación Española; su especificidad exige definir correctamente los procesos de identificación y elegibilidad de las operaciones, su valoración preliminar y formulación, su proceso de aprobación, seguimiento y evaluación final.

En este capítulo nos centraremos en la fase inicial del ciclo de gestión de estas operaciones financieras reembolsables, donde convergen los procesos de identificación y elegibilidad de las operaciones y los procesos de planificación de la política y las estrategias de desarrollo.

La identificación de operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al FONPRODE podrá originarse en varios ámbitos del sistema de cooperación español, pero cabe prever que la Oficina del FONPRODE se nutrirá de propuestas de financiación a través de dos vías.

En primer lugar, a través de su identificación en un determinado MAP, vía esta que es la que quizás pueda aportar más valor añadido en términos de coherencia estratégica de la Cooperación Española. Y ello, porque el hecho de que una propuesta estratégica como son estos MAP integren en su proceso de elaboración la posibilidad de ofrecer acceso a financiación al tejido económico y empresarial del país socio a través de este nuevo instrumento es un esquema, cuando menos, muy atractivo para enriquecer las posibilidades de lograr resultados de desarrollo del país socio.

La posibilidad de establecer un diálogo con actores económicos y empresariales del país socio, públicos y privados, con la comunidad de inversores nacionales e internacionales, cámaras de comercio, etc., e incorporarlos a la definición de un marco de incentivos compatibles con los procesos de desarrollo del país socio es un escenario al que debe ir evolucionando la Cooperación Española. Por tanto, es aquí donde debería surgir el grueso de las operaciones susceptibles de ser financiadas por este nuevo FONPRODE para responder de manera fiel a la característica de instrumento de la política de desarrollo.

A este respecto, debe tenerse en cuenta la necesidad de llevar a cabo un adecuado análisis macroeconómico del país, de las políticas fiscales, financieras, industriales, del tejido empresarial de la composición de las matrices productivas del país socio se hace necesario para adaptarse a las nuevas capacidades de la cooperación. La inversión extranjera directa puede ser detonante, o no, de procesos de desarrollo en el país socio. La Cooperación Española debe ser

capaz de analizar y planificar a qué tipo de resortes de la coyuntura y estructura económica del país socio quiere dirigir sus intervenciones financieras reembolsables y qué tipo de efecto que contribuya a desencadenar procesos de desarrollo quiere provocar.

De igual manera, la complementariedad que se puede lograr con el resto de instrumentos tradicionales de la cooperación española puede suponer un salto cualitativo en las propuestas de planificación estratégica. Cada contexto debe marcar qué tipo de MAP será el escogido, desde la planificación de marcos incentivo compatibles con el desarrollo¹¹, atrayendo inversores privados nacionales y extranjeros, fortaleciendo el tejido empresarial y la generación de empleo y renta, hasta la planificación de MAP con mayor peso de políticas de donación y apoyo a políticas públicas en los que la inversión en pequeñas y medianas empresas (PYME) o financiación de infraestructura productiva puede ser un efecto complementario a la centralidad de la propuesta estratégica; en los distintos escenarios, y esquemas de complementariedad entre instrumentos, el verdadero valor agregado para lograr resultados de desarrollo en la ejecución de los instrumentos, también de las operaciones de cooperación financiera reembolsable, reside en el propio proceso de planificación estratégica.

Esta nueva dimensión que se abre al análisis de la Cooperación Española exige, como no podía ser de otra manera, un refuerzo de las capacidades de la AECID y del resto de actores para el óptimo aprovechamiento del nuevo instrumento financiero reembolsable. Será imprescindible incorporar a los análisis de los contextos una perspectiva económica, empresarial y financiera.

Sin embargo, la realidad a fecha actual es que la Cooperación Española todavía no dispone de estas capacidades. Por este motivo, en un primer momento es complicado que se identifiquen muchas operaciones en los MAP, máxime cuando además el “FONPRODE reembolsable” está dotado de un volumen de recursos muy importante y con una exigencia de gestión muy alta. Para que el contexto de cada MAP genere el suficiente flujo de identificación de operaciones para nutrir el grueso de la gestión del FONPRODE será necesario, cuando menos, un esfuerzo mantenido en la dotación de recursos y capacidades en el medio/largo plazo.

Esta complementariedad óptima en los esquemas de planificación estratégica entre la cooperación financiera y cooperación técnica planteada en este

11. En este sentido se hace referencia a ALONSO, José Antonio (director): Cooperación con los Países de Renta Media; Editorial Complutense, Madrid, 2007.

capítulo no es, no obstante, algo habitual entre las prácticas de otras entidades financieras de desarrollo o bancos de desarrollo. La normativa reguladora del FONPRODE apuesta por la misma y por el carácter de instrumento de la política de desarrollo, quizás inspirado en el modelo de cooperación financiera alemán, que respondió en este sentido a las recomendaciones del ejercicio de Evaluación entre Pares del CAD de la OCDE (Peer Review) del año 2005¹².

En el mismo se criticaba la pérdida de eficacia de la política alemana de desarrollo al no existir ninguna vinculación en la planificación ni en la programación de las operaciones de la, por entonces, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la planificación y programación de las operaciones de la Empresa Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG), entidad financiera de desarrollo vinculada al sector privado, o el Banco de Desarrollo alemán (KfW Cooperación) banco de desarrollo vinculado al sector público. Como reacción a estas recomendaciones, el propio Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo alemán (BMZ) dio un paso adelante, consolidando todo el ejercicio de planificación estratégico de la asociación con el país socio en términos de apropiación, diálogo de políticas, alineamiento, etc., y fijando los objetivos estratégicos de la política de desarrollo alemana, al tiempo que encomendaba tanto a GTZ como a DEG y KfW Cooperación a programar sus recursos orientados a conseguir resultados en estos objetivos estratégicos, así como a buscar sinergias y complementariedades entre las distintas instituciones de desarrollo; por supuesto siempre sobre el entendido de que los recursos reembolsables y los no reembolsables se programan, se identifican y se gestionan de manera muy diferente (son por así decirlo, “animales distintos”), pero han de compartir objetivos de desarrollo comunes.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la programación de los recursos financieros reembolsables con cargo al FONPRODE, según el texto del Reglamento, debe incorporarse a la programación operativa de la AECID. Es importante señalar en este punto que, al menos hasta el momento, el presupuesto del FONPRODE no es presupuesto de la AECID, sino que está ubicado en los créditos con los que se dota a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y por tanto no va a estar contemplado en el contrato de gestión plurianual con el que se da cumplimiento a las exigencias de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Asimismo, para la programación de los recursos, se presentan una serie de dificultades, ya que las operaciones de deuda o de inversión son difícilmente

12. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: DAC Peer Review of Germany, 2006.

programables con detalle en un espacio plurianual; se podrá explorar con mayor énfasis el entorno que se considere estratégico en la planificación para identificar oportunidades de inversión, pero no será posible conocer de antemano cuántas ni qué operaciones van a ser identificadas en un país, o sector, ni los detalles de las mismas; ni siquiera si las identificadas pasarán los filtros de elegibilidad.

El propio Código de Financiación Responsable, al que se alude en el artículo 11 del Reglamento, determina que el Fondo deberá asumir operaciones que demuestren su rentabilidad de manera individual y su carácter reembolsable. El Fondo no debe perder valor a lo largo del tiempo, y sus operaciones de financiación deben garantizar que son reembolsables al final del periodo de vida de las mismas. A tal fin, el propio ciclo de gestión de las intervenciones financieras en su fase de elegibilidad de las operaciones, establece un criterio de diversificación de riesgos de la cartera global del FONPRODE. Esta diversificación debería especificar qué porcentaje de operaciones pueden abordarse por regiones geográficas, sectores de inversión e instrumentos financieros, y deberá ser la base para la programación de los recursos en un escenario plurianual.

Observemos que la variable geográfica se define en término de región y no país, dada la dificultad insalvable de establecer a nivel país el número de operaciones, en qué sectores y a qué tipo deberán corresponder para garantizar el valor global de la cartera del FONPRODE.

Precisamente esta distribución por regiones nos permite introducir la segunda vía de identificación de operaciones para gestionar los recursos del FONPRODE y orientar esta gestión a lograr resultados de desarrollo: las identificaciones que surjan fruto del trabajo en red que realice la Cooperación Española, tanto con las instituciones financieras de desarrollo homólogas, como en el ámbito de inversores públicos y privados en países en desarrollo. La característica habitual de las operaciones identificadas en estos foros o redes (en este caso específicamente operaciones de inversión) es la de la movilización de un volumen importante de recursos y la expectativa de una rentabilidad atractiva para atraer todo tipo de inversores a estos países en desarrollo, para lo que suele ser imprescindible diversificar la cartera de operaciones en una lógica regional, no circunscrita a un solo país.

En este caso, el engarce con las propuestas de planificación estratégica se producirá en el sentido de cómo contribuyen estas operaciones al logro de los objetivos de desarrollo establecidos en la estrategia sectorial de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial así como en la propuesta del Plan Director sobre crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

El ciclo de gestión de las intervenciones establece asimismo en la fase de valoración preliminar en términos de elegibilidad de las operaciones previamente identificadas, otros elementos de convergencia con los procesos de planificación de la Cooperación Española.

En este sentido, la metodología escogida para acompañar el ciclo de gestión de las operaciones establece como condición *sine qua non* una correlación significativa entre los países destino de las operaciones y los del Plan Director. De igual manera, establece toda una coherencia con el Código de Financiación Responsable y con cada operación identificada con las políticas del Plan Director, con las estrategias sectoriales y con los MAP de los países donde se van a llevar a cabo estas operaciones.

Esta coherencia deberá ser valorada en cada operación tanto por la DGPOLDE en términos de coherencia política y estratégica, como por las distintas unidades sectoriales y geográficas de la AECID. De esta manera se pretende garantizar varios objetivos: en primer lugar informar a todas estas instancias de la política de desarrollo de las operaciones que se están planteando desde el FONPRODE; en segundo lugar, que todas estas operaciones estén informadas por la valoración que hacen los técnicos de la cooperación española; en tercer lugar evitar operaciones que rompan esta coherencia y por tanto no respondan a los procesos de planificación de la cooperación ni a los objetivos de la política; y, por último, y en cuarto lugar, integrar este instrumento dentro de los procesos de la política de cooperación y de la AECID en particular, para lograr la máxima complementariedad y lograr un acercamiento a ese óptimo valor agregado que sería el incorporar al FONPRODE financiero reembolsable a los procesos y a las propuestas de planificación estratégica de la política de cooperación para el desarrollo como un instrumento de pleno derecho de la misma.