

---

# EL FONPRODE Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

ANNA AYUSO\* Y KATTYA CASCANTE\*\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Rendición de Cuentas; Donación; Ayuda reembolsable; Financiación responsable; Multilateral.*

## **RESUMEN**

*El FRONPRODE se configura como instrumento financiero que a pesar de su naturaleza, insiste en ser compatible con la contribución al desarrollo. Para hacer ese propósito verificable se deben establecer unos mecanismos específicos de rendición de cuentas. Su marcado enfoque multilateral y convivencia con instrumentos similares en otras cooperaciones europeas, incluida la Comisión, obliga a incorporar los marcos internacionales de rendición de cuentas sobre su doble función crediticia y concesional. En este capítulo se analiza como la agenda de la eficacia de la ayuda aborda la rendición de cuentas y qué cabría esperar del sistema español en su relación con este instrumento.*

## **ABSTRACT**

*FONPRODE is configured as a financial instrument that despite their very nature, insists on being compatible with the contribution*

---

\* Investigadora Principal de la Fundación CIDOB.

\*\* Responsable del Área de Cooperación al Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

*to development. To that purpose it should be established verifiable specific mechanisms of accountability. Its multilateral approach and coexistence marked with similar instruments in other European cooperation, including the Commission, requires international frames that incorporate accountability for its dual role: credit activity and concessional lending. This chapter discusses how the agenda of aid effectiveness addresses accountability and what should be expected from the Spanish system in relation to this instrument.*

## **RÉSUMÉ**

*Le FONPRODE est configuré comme un instrument financier qui, malgré sa nature, insiste pour être compatible avec la contribution au développement. Pour que cette fin soit vérifiable il doit être mis en place des mécanismes spécifiques de responsabilité. Son approche multilatérale et de coexistence avec des instruments similaires dans la coopération européenne, y compris la Commission, exige que les cadres internationaux intègrent la responsabilité de son double rôle, créditrice et de prêts concessionnels. Ce chapitre explique comment l'agenda d'efficacité de l'aide aborde la responsabilité et ce que l'on attendrait du système espagnol par rapport à cet instrument.*

Con la aprobación del Real Decreto 845/2011 que crea el Fondo para la Promoción y Desarrollo (FONPRODE), el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero cumple con una promesa largamente reivindicada, tanto del interior de la sociedad civil española como desde las instituciones internacionales como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo económico (OCDE). La creación de este instrumento es la consecuencia de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Un polémico instrumento de cooperación crediticia creado en 1976 que, al servicio de la internacionalización de la economía nacional, compartía el objetivo de contribuir al desarrollo de los Países empobrecidos. Su naturaleza híbrida dejó hace años de ser adecuada para un país que como España, crecía en su condición de donante y en su compromiso con la eficacia de la ayuda.

Con esta reforma, el FAD se separa en dos instrumentos financieros con objetivos y *modus operandi* distintos en las relaciones crediticias con otros países: el FRONPRODE y el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM). En términos concesionales y con carácter no ligado la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) deja de estar sometida a los intereses comerciales de las empresas

españolas. Esta vinculación era un trazo de la política española de cooperación que, junto a la falta de gestión por resultados y la ausencia de una estrategia de evaluación, fue objeto de observaciones en las revisiones periódicas por parte del CAD. En el último informe individual de pares de 2007, a pesar de reconocer la considerable reducción del peso del FAD en la política de cooperación al desarrollo española, se planteaba la necesidad de una reforma inaplazable para garantizar su plena alineación con los objetivos de desarrollo.

El FRONPRODE mantiene en parte la naturaleza financiera del instrumento, pero regulando su uso para garantizar su contribución al desarrollo y tratando de evitar las malas prácticas y los peores resultados del pasado. Esto requiere establecer unos mecanismos eficaces de rendición de cuentas (RdC) que prevengan posibles conflictos de interés ex ante y permitan aplicar correctores en caso de detectarse ex post. Modificando a su predecesor, este fondo se define como instrumento no ligado de la AOD y con impacto nulo en el déficit de los PVD. Para responder a esta definición, la propia regulación del Fondo señala la necesidad de definir el ciclo de gestión orientada para resultados de desarrollo (GpRD), establecer un Código de Financiación Responsable y adoptar una Metodología de Gestión adecuada. Estos instrumentos deben garantizar un adecuado mecanismo de seguimiento con total transparencia en su gestión. A pesar de que esta obligación no es exclusiva del FONPRODE, ya que se extiende a toda la cooperación internacional, su carácter financiero requiere de unos elementos específicos y adecuados a su naturaleza. El nuevo FONPRODE tiene además, un marcado enfoque multilateral siguiendo la línea ya iniciada por su predecesor, el FAD, lo cual obliga a incorporar los marcos internacionales de rendición de cuentas.

## **Objetivos de la Rendición de Cuentas en la Cooperación Internacional al Desarrollo**

La rendición de cuentas (RdC) de las políticas públicas es un elemento esencial para asegurar la legitimidad del ejercicio del poder en que se sustentan las democracias representativas. Las acciones y decisiones de la Administración deben someterse a un control adecuado (jurídico, económico y político) acorde con el objetivo perseguido y en el nivel que corresponda (horizontal, recíproco entre los poderes y las instituciones del Estado o/y vertical, si es de los gobernantes hacia los gobernados). Rendir cuentas es un deber por el cual de manera co-responsable, autoridades y gobernados dialogan acerca de la gestión gubernamental. Algo que debería hacerse a partir de los compromisos sobre prioridades y con una misma información para valorar los avances y las dificultades a superar. A nadie se le escapa que ese marco ideal que sustenta

el pacto social de gobernabilidad entre las instituciones y la ciudadanía dista de ser fácilmente aplicable en la práctica. Los desequilibrios de poder real entre los distintos agentes sociales y políticos así como los intereses contrapuestos, tensionan los equilibrios institucionales y obligan a una continua vigilancia a través de los mecanismos de control mutuo y de negociación transaccional. Para ello, las personas han de disponer del conocimiento suficiente para proponer y exigir. Por su parte, las instituciones han de tener capacidad y voluntad política de responder a las demandas ciudadanas (FORESTI *et al.*, 2007).

El control ciudadano sobre los poderes públicos requiere de una institucionalidad que permita, no sólo un control pasivo, sino también la interacción entre la Administración y los actores sociales y económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Si el correcto encaje de todos estos elementos resulta difícil en países estables con tradición democrática, es comprensible que sea aún mucho más complejo en aquellos países con conflictos sociales e instituciones débiles como pueden ser los llamados “estados frágiles” o incluso en casos extremos “estados fallidos”. Por ello los mecanismos de RdC deben adecuarse a la situación específica de cada país.

Trasladado al ámbito de la Cooperación Internacional, la aplicación del principio de RdC se complica aún más. Hay que considerar la RdC de los países donantes hacia los socios y su ciudadanía y de estos hacia los donantes y su ciudadanía; así como al conjunto de socios y donantes de la esfera internacional. Ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo es, además de una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales, un imperativo de la ayuda al oficial al desarrollo (AOD) en un momento de crisis financiera que no debe dar lugar a un cuestionamiento de las verdaderas prioridades.

Para garantizar una efectiva RdC se requieren al menos 6 elementos: 1) Información transparente, accesible y clara; 2) Responsabilidad, que implica obligatoriedad de rendir cuentas, exigibilidad y evaluabilidad de la información aportada; 3) Participación de los actores que genere la apropiación, incorporando estímulos y mostrando oportunidades, 4) Justificación estableciendo la relación de causalidad y la correlación entre acciones y resultados que permitan la atribución de estos; 5) Sanciones para las malas prácticas mediante el reparto de responsabilidades mutuas 6) Incentivos que permitan identificar los beneficios de las buenas prácticas y premiar el buen desempeño.

Dada la relación asimétrica entre donantes y receptores, hay que buscar los equilibrios necesarios para responsabilizar a ambos de sus políticas en un

marco de transparencia. Esa RdC debe dejar el menor espacio posible a la arbitrariedad al tiempo que es flexible para incorporar la dimensión política del desarrollo y que corresponde determinar a cada gobierno. Esto exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad y división de funciones y una participación efectiva abierta en igualdad de condiciones para todos los agentes interesados en la definición de las prioridades. Pero también requiere que las instituciones nacionales e internacionales asuman responsabilidad hacia la ciudadanía. Entre los Estados participantes en las relaciones de cooperación para el desarrollo, la RdC necesariamente debe basarse en una aceptación voluntaria en base a objetivos e instrumentos libremente negociados y consensuados y no en imposiciones unilaterales.

Cuando hablamos de instrumentos financieros que, como FONPRODE, incorpora aspectos bilaterales y multilaterales se hace necesario trasladar a la RdC esas dimensiones que se unen a las nacionales. En las relaciones bilaterales las asimetrías se incrementan y dificultan los mecanismos de mutua responsabilidad. Así, la RdC multilateral que incorpora múltiples actores se presenta como camino hacia una relación más equilibrada, pero no sustituye la responsabilidad de RdC a la ciudadanía de cada país. Un estudio realizado para el FCD de Naciones Unidas (Matthiew, 2010), concluía que para avanzar en una RdC mutua es necesario mejorar en los tres niveles de mecanismos: nacional, global y regional colectivo mediante iniciativas internacionales que contribuyan a facilitar la transparencia y se refuercen mutuamente.

Aunque cada nivel tiene sus especificidades, es necesario la definición de unos elementos comunes y se pueden extraer lecciones de las buenas prácticas para establecer un marco común. Este marco está vinculado, por una parte, a los cambios que se están produciendo en la arquitectura de la ayuda con actores e instrumentos cada vez más diversos y, por otra a la agenda de eficacia. El debate sobre la eficacia de la Ayuda se institucionalizó en el segundo Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 con la Declaración de París (DdP) y desde ahí se fue desarrollando la necesidad de reforzar la mutua RdC como uno de los principios fundamentales de la eficacia de la ayuda<sup>1</sup>. Para que la mutua RdC sea efectiva se necesita una auténtica responsabilidad compartida de los objetivos y de los buenos y malos resultados. Eso implica fortalecer la voz de los países receptores y mejorar los mecanismos de exigibilidad para ambos. Además para que los mecanismos de RdC

---

1. Los compromisos de París establecieron cinco principios para mejorar la eficacia de la Ayuda: a) Apropiación de las estrategias por parte de los países en desarrollo; b) Alineación de los donantes con las estrategias nacionales; c) Armonización de los donantes; d) Gestión basada en resultados; e) Responsabilidad mutua de los compromisos.

funcionen deben mejorar los niveles de democratización de la política de desarrollo y analizar las relaciones causales entre las acciones y los resultados en los procesos de desarrollo. La pluralidad de actores del desarrollo, públicos y privados, deben incorporar estos mecanismos tanto como sujeto o como objeto de control, o ambas cosas a la vez. Eso es especialmente relevante en el caso de los instrumentos financieros como el FONPRODE en los que la colaboración público-privada es mucho más estrecha.

### **Rendición de cuentas para la eficacia de la ayuda: de París a Busán**

Los instrumentos adecuados para la RdC varían en función del objetivo al cual se dirigen, distinguiéndose entre el control jurídico, el económico y el político. Los dos primeros suponen el control del cumplimiento de las normas en cuanto a procedimientos y el uso adecuado de los fondos por parte de los organismos de decisión y ejecución. Esto genera la necesidad de armonizar las exigencias de los diferentes actores implicados en aquello que sobrepasa los controles internos para evitar un exceso de carga. El control político supone mostrar los logros obtenidos, demostrar que son atribuibles a las políticas y justificar por qué se han elegido esos objetivos y no otros. Los órganos encargados de hacer este control son de naturaleza política y el resultado implica una valoración sobre la *eficacia* de las políticas. En el caso de la cooperación se trata de la eficacia en términos de resultados de desarrollo.

La DdP incorporó compromisos sobre; la necesidad de adaptar las modalidades de gestión de la ayuda a las estrategias de desarrollo, la armonización y racionalización de las actividades de los donantes para evitar duplicidades y la responsabilidad mutua. Sin embargo, la revisión de la DdP de 2008, presentada en el III Foro de Accra<sup>2</sup> reveló, que menos del 25% de los países socios contaban con estrategias de desarrollo a largo plazo y menos de un 10%, contaba con un sistema de seguimiento por resultados. En consecuencia, se recomendó mejorar los sistemas de RdC, tanto internacionales como nacionales, resaltando en estos últimos, la necesidad de dar credibilidad a los presupuestos y responder ante la ciudadanía.

Para aumentar el nivel de transparencia y RdC en relación con los resultados obtenidos se acordó que los países en desarrollo, potenciarían una mejor supervisión parlamentaria y una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías. Los donantes por su parte, se comprometieron a

---

2. Mizrahi Simon 2008 *Survey on monitoring Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What will it take.* Vol. 1 Overview, OECD-DAC, Paris 2008.

publicar información oportuna y detallada con regularidad sobre volumen, asignación y, cuando estén disponible, resultados de los gastos en términos de desarrollo. Todos los países que suscribieron la DdP deberían haber establecido revisiones de evaluación mutua antes de 2010. Eso implica hacer exámenes basados en los informes de resultados de los países y en sistemas de información complementados con los datos de donantes disponibles y pruebas independientes creíbles. Tanto los países en desarrollo como los donantes deberán fortalecer los mecanismos internacionales existentes de RdC donde se evalúe conjuntamente el desempeño en relación con el logro de los compromisos.

Para mejorar la previsibilidad de los flujos de la ayuda, los países en desarrollo se comprometieron a mejorar la planificación presupuestaria para gestionar recursos internos y externos, y así vincular gastos y resultados a medio plazo. Por su parte los donantes suministrarían información completa no solo sobre compromisos anuales sino también sobre sus gastos recurrentes durante los próximos tres a cinco años y/o planes de ejecución que contengan, al menos, asignaciones de recursos indicativas que los países en desarrollo puedan integrar en sus marcos macroeconómicos. Los donantes debían solucionar todo inconveniente que impidiera proporcionar tal información. La evaluación que realizó el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC sobre RdC mutua en 2010 (DCF-ECOSOC, 2010) mostró que los avances habían sido desiguales y que los países donde se habían establecido auténticos mecanismos de RdC mutua (pocos) habían mejorado su eficacia mucho respecto a aquellos que no lo habían hecho o sólo de forma parcial. También se identifica la falta de transparencia como uno de los principales obstáculos a la efectividad de la RdC, especialmente por la falta de datos de múltiples actores. España ha establecido un marco de relacionamiento con los países prioritarios para su cooperación que institucionaliza un seguimiento continuado, pero los aspectos metodológicos aun deben mejorar.

Ante el próximo foro de la eficacia de la Ayuda que se celebrará en Busán (Corea del Sur) el próximo mes de noviembre de 2011, las organizaciones de la sociedad civil reclaman la creación de marcos de RdC más inclusivos y claros a nivel nacional y mundial. Marcos que, liderados por los países socios, apliquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y estrategias que promuevan la buena gobernanza y reduzcan la dependencia de la ayuda. Los acuerdos de cooperación al desarrollo deberán fijar objetivos públicos y explícitos dirigidos a donantes individuales y gobiernos, que deberán rendir cuentas con respecto a ellos. Para que estos mecanismos de RdC sean democráticos, es necesario que los parlamentos tengan un control estricto sobre las políticas, se respeten los derechos de todos los actores del desarrollo y se cuente con la participación inclusiva de todas las partes interesadas.

Esta propuesta viene a reforzarse con la intención de elevar los estándares de apertura y transparencia para todos los actores de la ayuda. Aplicar y hacer accesibles los mecanismos para el cumplimiento de las normas de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés) para la rendición de cuentas con respecto a los presupuestos públicos, que en definitiva son los recursos gubernamentales para el desarrollo. Los donantes se comprometieron a proporcionar información transparente, completa y oportuna sobre los flujos de ayuda para que, las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos. Socios y donantes evaluarán a través de mecanismos nacionales cada vez más objetivos los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (Indicador 12, de la DP 2005).

Un elemento esencial para la RdC política de la Cooperación Internacional es que todos los actores implicados incorporen en el diseño de sus políticas la GpRD. Dicha gestión incorpora una cadena de efectos que combinan recursos (financieros, humanos y materiales) por medio de actividades (políticas, proyectos, programas) para producir cambios en el estado de desarrollo humano de los países en desarrollo. Los países socios se comprometen a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y plurianuales al mismo tiempo que, establecen marcos de información y de supervisión orientados a resultados que miden el progreso. Estos marcos seguirán un número de indicadores de fácil gestión y los datos disponibles no deberían suponer costes excesivos.

Los donantes se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño orientado a los resultados de los países socios, evitando introducir indicadores que no sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo. Se trata de armonizar la supervisión y realizar los informes en formatos comunes hasta que puedan confiar plenamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

Los países se han comprometido a trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países para desarrollar una GpRD. Esto requiere de diagnósticos adecuados que: 1) identifiquen las necesidades efectivas, 2) justifiquen con datos empíricos la necesidad de una determinada actuación, 3) prioricen los objetivos diseñados, 4) establezcan indicadores verificables que permitan valorar el progreso; 5) sirvan para un monitoreo continuo que incluya a todos los participantes; y 6) permitan adaptabilidad a los cambios o desviaciones observados. Ello se aplica a todos los instrumentos

de cooperación, pero en el caso de la cooperación financiera tiene sus especificidades debido a la naturaleza de sus operaciones.

### **La mutua rendición de cuentas política en la cooperación financiera internacional**

El FONPRODE combina una gran variedad de intervenciones de distinta naturaleza, lo cual complica el establecimiento de los mecanismos de RdC. Por una parte, están las donaciones de Estado a Estado, que se encajan en las relaciones bilaterales, antes comentadas. Por otra parte, están las aportaciones a organismos internacionales, a fondos globales y fiduciarios y las aportaciones a instituciones financieras que se enmarcan en los mecanismos de control y RdC multilaterales<sup>3</sup>. Finalmente, está la cooperación financiera consistente en créditos y líneas de financiación concesionales e incluso la adquisición temporal de participaciones en empresas o capital semilla, que son cooperación financiera reembolsable y tienen unos mecanismos específicos de RdC. Para este tipo de operaciones se suelen utilizar intermediarios financieros que pueden ser públicos o privados. En cualquier caso, este tipo de operaciones exige incorporar y hacer seguimiento de los principios de la responsabilidad social corporativa (RSC) y una gran transparencia en la adjudicación y gestión de los fondos.

La medición del impacto en términos de resultados de desarrollo de los instrumentos de cooperación financiera para el Desarrollo es un asunto muy complejo. A diferencia de otros tipos de intervenciones la cooperación financiera no solo debe tener un impacto positivo sobre los procesos de desarrollo en los que se incide, sino que además la operación llevada a cabo debe ser rentable financieramente. Adicionalmente, dado que una gran mayoría de países en desarrollo necesitan de financiación externa, tienen desequilibrios presupuestarios importantes. Este tipo de cooperación tiene que contemplar los efectos sobre el endeudamiento a medio y largo plazo.

Como el FONPRODE, las instituciones financieras de desarrollo formulan grandes objetivos que precisan de diferentes tipos de acciones como: el aumento de recursos presupuestarios, la cooperación sectorial, la transferencia de tecnología, la provisión de servicios financieros a los más pobres a través de fondos de microcréditos o el apalancamiento del sector privado, entre otros. La medición de los efectos y costes de toda esta gama de medidas en términos de impacto confronta con una serie de obstáculos. Por un lado, una

---

3. Sobre los mecanismos internacionales de mutua RdC ver el artículo de las mismas autoras reseñado en la bibliografía (A. Ayuso y K. Cascante, 2011).

medición rigurosa requiere grandes costes, ya que no es suficiente evaluar el proyecto, sino que también es necesario analizar los elementos externos que lo enmarcan *ex ante* y *ex post*. Se trata por tanto, de conseguir medir el impacto sectorial, geográfico o macroeconómico de una determinada inversión en un país, evaluando el impacto más allá de la acción concreta. Es decir, si se financia por ejemplo una infraestructura vial que facilita el acceso a una zona remota, el impacto económico será mucho mayor que los puestos de trabajo generados en su construcción. Este tipo de medición tiene costes demasiado elevados y por tanto raramente es utilizada.

Entre los sistemas de monitoreo del impacto de la cooperación financiera existen dos grandes modelos: uno es el Development Outcome Tracking System (DOTS) usado por las Instituciones Financieras Multilaterales (IFIs) y otro es el Corporate-Policy Project Rating (GRD) que es el modelo europeo desarrollado por la KfW Bankengruppe. Aunque los indicadores son semejantes, el primero de ellos permite resultados más específicos por proyecto, pero el segundo permite una mayor comparabilidad al mantener indicadores más estandarizados. Es por ello que las instituciones europeas lo prefieren porque permite valoraciones armonizadas de unas instituciones a otras y escapar de la endogamia de los proyectos hacia la medición de impactos mayores. Independientemente de si las instituciones financieras de desarrollo aplican una metodología de medición de impacto u otra, las ponderaciones utilizadas para los indicadores pueden variar y se determinan según el contexto del país.

Al intentar aislar los resultados de los que no se habrían producido si la inversión no hubiera tenido lugar surge el problema de la atribución. A menudo las instituciones financieras suelen argumentar que sus operaciones tienen importantes efectos catalizadores de atracción de inversiones. Es típico que reporten como parte del impacto de sus operaciones el total invertido por otros organismos en fondos de inversión o proyectos en los que invierten. Sin embargo, es dudoso que esto esté justificado y es casi imposible desagregar si realmente las inversiones de otras Instituciones financieras no se habrían producido sin la presencia de la primera, o son simplemente una cantidad adicional. Es más, aunque la presencia de instituciones financieras de desarrollo en un proyecto o fondo de inversión puede tener un efecto atractivo de inversores privados, también puede ocurrir lo contrario; el que la cooperación asuma los costes de una operación rentable económicamente puede desincentivar al sector privado y en cambio se minan recursos para otras acciones que precisan necesariamente de recursos públicos. Además, si todas las instituciones financieras contabilizan las inversiones de otros donantes como parte de su impacto, se produce una doble contabilización

a nivel agregado. Eso solo se soluciona haciendo evaluaciones conjuntas y pluridimensionales.

Por otra parte, la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo no distinguen entre créditos e inversiones de capital cuando informan del impacto de sus acciones en desarrollo, con lo que resulta muy aventurado diferenciar la capacidad de impacto de una categoría u otra. A priori, las inversiones de capital sobre una empresa pueden exigir más que los créditos dirigidos a mejorar la gobernanza, elevar los estándares medioambientales, o aumentar los beneficios sociales, etc.

Otro de los problemas de la cooperación financiera es el riesgo de la inducción. Los países en desarrollo que precisan de financiación externa y tienen gran dependencia de la cooperación, son más proclives a aceptar las sugerencias de grandes proyectos de infraestructuras de parte de los donantes aunque no sean los prioritarios para el desarrollo del país. Esto, por una parte, sustrae recursos nacionales para proyectos socialmente más inclusivos. Pero además esas inversiones frecuentemente van ligadas a intereses comerciales relacionados con la exportación de bienes o servicios procedentes del donante o sus empresas o pretenden garantizar el acceso privilegiado a recursos estratégicos para dicho país. Las consecuencias negativas de dichas operaciones han sido largamente analizadas y claramente denunciadas por organismos oficiales e independientes (Edward J. Clay, *et al*, 2008). Pero siguen siendo una práctica que precisa de un seguimiento y control para verificar el cumplimiento de la normativa internacional en materia de créditos ligados y analizar los impactos de ese tipo de operaciones. Dado el impacto de este tipo de operaciones, es necesario incorporar mecanismos institucionalizados y efectivos de resolución de conflictos.

En definitiva, la identificación de los indicadores apropiados, que sean fácilmente accesibles y a un coste razonable, es clave para el establecimiento del sistema de monitoreo a lo largo de la inversión. Estos indicadores deben establecerse en el momento del diagnóstico *ex ante* para hacer posible una adecuada evaluación *ex post* y deben contribuir a definir la institucionalidad internacional de la RdC. Para ello, es esencial reforzar las capacidades nacionales y solventar las carencias de la RdC y la GpRD en los países en desarrollo, pero también en las agencias donantes. En esta línea de trabajo España impulsó, siendo la principal financiadora (10,4 m. €) el *Spanish Trust Found for Impact Evaluation* en el Banco Mundial, cuyo principal objetivo es evaluar el impacto de la Gestión por resultados en términos de Desarrollo Humano. Las lecciones de estas evaluaciones deberían ser de gran utilidad para gestionar y aplicar a la RdC de un instrumento como el FONPRODE que incorpora gran variedad de líneas.

## **La RdC y el FRONPRODE como instrumento financiero de la política española de cooperación al desarrollo**

Como se señaló, una de las asignaturas pendientes que recogió el examen individual del CAD de 2007 sobre la Política Española de Cooperación es la falta de un sistema de GpRD. Por un lado, en España existen numerosos órganos que actúan de manera independiente dentro de un marco común pero sin coordinación alguna. Esto significa que institucionalmente, las iniciativas en el terreno de la RdC, no se sistematizan con el rigor suficiente y por tanto no retroalimentan al sistema, impidiendo incluso conocer los avances en esta materia. Así que, a pesar de que nuestro sistema de cooperación al desarrollo cuenta con casi 50 mecanismos al uso para la rendición de cuentas<sup>4</sup>, lo cierto es que aunque suponen avances en el terreno de la información, ninguno sirve para medir el impacto de desarrollo de nuestras acciones. Del mismo modo tampoco existe una definición contractual de las responsabilidades que permitan un control jurídico con las sanciones correspondientes en caso de su incumplimiento.

Si bien en el plano económico y jurídico los niveles de RdC se dan en instituciones como el Consejo de Cooperación, el Parlamento o el Tribunal de Cuentas, no se puede decir lo mismo cuando acudimos al plano de las responsabilidades políticas. En España contamos con mecanismos suficientes para el control de recursos, pero no para medir resultados que signifiquen cambios. Por otro lado, el ordenamiento jurídico español carece de un elemento fundamental para el correcto desarrollo un auténtico sistema de RdC de la política española de cooperación al desarrollo, la transparencia. De ahí, que haya un claro predominio de la unilateralidad en nuestra relación con nuestros socios (efecto inductor) y una escasa capacidad de interpretación y participación de la ciudadanía. A lo que hay que añadir que, cuando la información pública se facilita, esta suele emanar desde dentro del propio sistema el cual regula cuándo y cómo se informa, careciendo por tanto de la inmediatez y transparencia necesaria.

La falta de una ley de transparencia que garantice el acceso a la información pública ha sido una demanda que pretendía solventarse con el anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública<sup>5</sup> despachado *in extremis* por el gobierno de Rodríguez Zapatero en julio de 2011. Si ese anteproyecto llegara a hacerse realidad en la próxima legislatura se daría un paso de gigante en las posibilidades de ejercer una auténtica RdC

---

4. Ver relación de todos ellos en el anexo III del libro Ayuso, A y K. Cascante (2009).

5. <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/290711-enlacetransparencia.htm>

ya que la transparencia es un elemento fundamental. El anteproyecto garantiza el acceso a toda información que haya sido elaborada o adquirida por los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, incluyendo la de entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas por delegación o concesión. Además de fija un plazo de respuesta a los ciudadanos de 30 días salvo que el nivel de complejidad exija más, lo cual permitiría ampliar a 30 días más.

Ello se acompaña de la incorporación del principio de silencio positivo que supone dar por aceptada la petición en caso de falta de respuesta y la incorporación de un mecanismo de arbitraje en caso de discrepancias entre la Administración y el ciudadano. Esta propuesta, que no está exenta de críticas, está basada en el Convenio para el Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa de 2008 y supondrá la obligación de informar, aunque no suplirá la falta de información de calidad que requiere la GpRD que exige un salto no sólo cuantitativo, sino también cualitativo.

### **La Rendición de Cuentas y la creación del FONPRODE para la cooperación financiera**

En este contexto deficitario para la RdC de la Cooperación española se produce la reforma del FAD comprometida por el Gobierno actual desde la legislatura anterior y como respuesta a una reivindicación de la sociedad civil en su lucha contra el endeudamiento ilegítimo de los países más pobres del Planeta. El nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), según establece el Plan Director actualmente en vigor (III PD 2009-2012,), nace como un instrumento de cooperación al desarrollo exclusivamente, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y debe, integrarse plenamente en los lineamientos de la política española de desarrollo, excluyendo financiar aquellos sectores que afecten negativamente al desarrollo social, económico y medioambiental.

Con esta reforma, se pretenden abarcar algunos de los ámbitos en los que la cooperación española no había podido actuar hasta el momento con el peso que debería. Con cargo al FONPRODE, se podrán realizar aportaciones destinadas a la financiación para el desarrollo con carácter crediticio a la pequeña y mediana empresa de los países socios a través de distintos instrumentos, entre ellos, participaciones de capital de instituciones microfinancieras locales, fondos de capital riesgo para el fomento de la actividad microfinanciera, etc. Operaciones fundamentales para estimular la economía y el desarrollo económico, que se regirán exclusivamente por criterios de desarrollo.

Como se señaló, la reforma del FAD, viene además acompañada de la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), cuyo objetivo es el apoyo a la internacionalización de la empresa española. El FIEM actuará, fundamentalmente, mediante la concesión de préstamos y créditos a Estados, Administraciones Públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, así como a empresas públicas y privadas extranjeras para financiar proyectos. No obstante el III PD establece que: *“Cuando estas actuaciones respondan a los principios de la política de cooperación, recogidos en el presente Plan Director y en los demás documentos de planificación y estrategia de nuestra cooperación al desarrollo, y que tengan un impacto favorable sobre el desarrollo de los países socios, se computarán como AOD, cumpliendo siempre con las directrices del CAD de la OCDE al respecto.”*

Con la separación de funciones de los dos fondos se deduce claramente la necesidad de que el FRONPRODE tenga una clara orientación a lograr un impacto favorable en términos de resultados de desarrollo de los países socios. ¿Pero tiene nuestro sistema de cooperación capacidad para pronunciarse al respecto? La respuesta no viene exclusivamente del propio instrumento, sino que está relacionada con el principio de coherencia de políticas. Es este sentido, la RdC debe referirse al conjunto de la cooperación financiera española y el impacto de esta en la generación de deuda ilegítima. De hecho el preámbulo de la Ley de creación de FONPRODE señala que este debe convertirse en “uno de los principales canales ejecutores de los correspondientes planos directores de la cooperación española”.

En lo que se refiere al pasado inmediato los antecedentes no son muy halagüeños. Según el Informe de Realidad de la Ayuda 2010<sup>6</sup> el FRONPRODE se aprueba en un contexto que claramente refleja un cambio en la tendencia de la financiación al Desarrollo. Crece la ayuda reembolsable y se sitúa en sus máximos desde 2005. Su peso en el total de la AOD supone un 6% y un 15% de la AOD bilateral sin OMUDES (de 99 millones en 2005 a 302 millones netos en 2009). Los cinco principales receptores de los créditos FAD en 2009 (Marruecos, Turquía, Túnez, China y Argelia) acapararon el 70% del presupuesto siendo Turquía y China, los principales receptores a pesar de no ser países prioritarios. Para 2011, el FRONPRODE tiene un presupuesto previsto de 845 millones de €, de los que podrán ser reembolsables hasta un 5% del total de la AOD (unos 200 millones de €)<sup>7</sup>.

---

6. INTERMON/OXFAM, marzo 2011.

7. PACI 2011.

Durante 2009 también se dio la paradoja de que países como Camerún y Haití, altamente endeudados, tuvieron que reembolsar a España, más dinero del que recibieron en ese año. ¿Cabe confiar en que la reforma de este instrumento crediticio no siga suponiendo un riesgo de incremento de operaciones generadoras de deuda externa<sup>8</sup>?

El FRONPRODE señala limitaciones al respecto. No serán financiables operaciones crediticias para aquellos países menos adelantados en sectores básicos, ni en general, para aquellos países pobres altamente endeudados. Sin embargo, el FIEM contará para 2011, con 500 millones de euros. Una partida que al contrario que la mayoría, no ha sufrido recorte alguno y que como instrumento crediticio de internacionalización de empresas puede generar deuda en los países empobrecidos. La previsión de un informe anual de la oficina del FRONPRODE a la Dirección General de comercio e inversiones de la Secretaría de Estado de comercio exterior del MITC y que este no sea recíproco informando sobre el FIEM al MAEC, hace obligada una vigilancia activa que evite contravenir el espíritu de la Ley de Deuda<sup>9</sup>. Sin duda, supone un gran avance el análisis riesgo previsto por la ley, el cual incluye un estudio de impacto sobre la sostenibilidad de la deuda para aquellos casos en que se requiera garantía soberana o el endeudamiento del sector público del país receptor. Sin embargo, sin un mecanismo de auditoría que verifique los créditos otorgados, se puede contribuir peligrosamente al aumento de deuda ilegítima que hipoteque el desarrollo futuro de los países excesivamente endeudados.

Al FRONPRODE y FIEM debe añadirse la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), responsable del 40% de la deuda que el estado español viene reclamando y que a diferencia de los otros dos instrumentos, no ha tenido reforma alguna. Esto refleja la oportunidad perdida de tener una línea coherente con el desarrollo de los países empobrecidos y entre los instrumentos de nuestra política exterior.

La necesidad de este ejercicio de RdC más amplio, no excluye la necesidad de incorporar mecanismos específicos para FONPRODE como principal instrumento de la política de cooperación financiera para el Desarrollo. Sea como fuere todas estas agencias deberían tener un mecanismo de monitoreo comparable que incorpore su impacto sobre los países en desarrollo aun atendiendo a los objetivos diversos. A este debería unirse el seguimiento del

---

8. De los 8.568 millones de euros que terceros países adeudan a España en 2009, el 54% (4.599 €) proceden de antiguos créditos FAD o deuda concesional.

9. Ley 38/2006 reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.

cumplimiento de los principios de RSC a través de instrumentos disponibles como el grupo específica establecido en el Consejo de Cooperación.

### **Seguimiento, evaluación y control del FRONPRODE**

El capítulo V del Reglamento de funcionamiento del FONPRODE (Real Decreto 845/2011) se refiere explícitamente al seguimiento, evaluación y control del FRONPRODE. Esto supone, sin duda, un aspecto novedoso con respecto al funcionamiento del FAD. Tanto el seguimiento como la evaluación aparecen recogidos funcionalmente en el reglamento, estableciéndose en general los términos de plazos, presupuesto y responsabilidad orgánica para su realización. Sin embargo, hay aspectos que no se han desarrollado del todo.

Es especialmente el caso del apartado d) del punto 2 del artículo 28 que señala *“La elaboración de los informes de seguimiento y valoración de las contribuciones, especialmente en lo relativo al impacto en desarrollo de las operaciones y su adecuación a la política de financiación y de otros instrumentos de planificación de la Cooperación Española”* cuya redacción inquieta por su indefinición. Más aún, cuando desde el III PD se advierte que solo computarán como AOD aquellas operaciones crediticias *“que tengan un impacto favorable sobre el desarrollo de los países socios”*. En el caso de que se disponga de capacidad para determinar el impacto en desarrollo según los criterios establecidos en el Real Decreto: la adicionalidad que comporta la cooperación española, el desempeño social, de género y medio ambiente, la aportación de la operación al cumplimiento de los objetivos de la cooperación española y la viabilidad financiera; ¿quiénes y cómo se elaborarán los informes? ¿Quién será el responsable y cómo se valorarán las contribuciones? ¿Quién y cómo se supervisará la adecuación a la política de financiación y la coherencia con el resto de instrumentos?

En el artículo 8 se prevé la creación de un Comité Ejecutivo del FONPRODE que estudiará las propuestas y su adecuación a la política de cooperación española y en el que participarán los otros organismos que gestionan fondos que computen como AOD, incluido el Instituto de Crédito Oficial (ICO). En este apartado debería determinarse con detalle la participación y responsabilidad, no sólo de las instituciones de la Administración española implicadas, donde la indefinición al respecto de las encomiendas de gestión a entidades del sector público (COFIDES y P4R) es cuando menos sorprendente, sino del país receptor y resto de actores implicados. Deberían identificarse organismos independientes que garanticen la veracidad de los datos y la objetividad de las valoraciones. Tal y como ahora está secuenciado solo intervine el Estado desde los términos de referencia, definidos por la propia Administración, hasta

los resultados, que no se harán públicos hasta que el Comité Ejecutivo del FONPRODE (compuesto por representantes públicos exclusivamente) así lo decida. La participación del Consejo de Cooperación (fuera del Comité) es tan sólo consultiva y por tanto no vinculante. Además, aunque el reglamento prevé la consulta y la información al Consejo, no se especifica en qué términos y plazos se llevarán a cabo. Por otra parte, para superar el nivel de la RdC sobre el funcionamiento del instrumento (rentabilidad financiera y sostenibilidad del fondo) y profundizar en la compleja medición de impacto en el desarrollo de estas operaciones se necesita incorporar un sistema de GRD con diagnósticos de impacto y monitoreo, para lo cual hará falta mucha voluntad política y medios técnicos y humanos de los que en la actualidad el Ministerio de Exteriores y Cooperación no está dotado.

Con respecto al control parlamentario, lo más novedoso es que el informe anual previsto se colgará en Internet. Dado que en España seguimos con limitaciones en la información pública, resulta un avance positivo. Se podrá acceder al Código de Financiación reembolsable, las operaciones anuales financiadas, los resultados de las evaluaciones y asistencias técnicas realizadas y el informe anual, incluidos los dictámenes de las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado. Sin embargo, siguen omitiéndose, al igual que todos los informes establecidos de los distintos instrumentos de la política española de Cooperación al Desarrollo, los plazos y contenidos obligatorios para la elaboración y entrega, elementos que permitirían una mínima supervisión por parte de la sociedad civil.

De hecho, el propio Consejo de Cooperación, durante el proceso de participación en la elaboración del Reglamento del FONPRODE, recomendó incluir en el Código de Financiación Responsable y Metodología de Gestión, los elementos mínimos y de calidad que han de contener dichos informes. Del mismo modo, que se reclamó la inclusión de un Mecanismo de Reclamación por parte de las personas o colectivos afectados por las actuaciones del Fondo ante la Oficina de FONPRODE. Así el Consejo señaló que *“Se considera necesario desarrollar un procedimiento de tramitación de las reclamaciones, en el que se concreten los requisitos formales, su proceso de admisión y seguimiento, así como las medidas correctivas o sancionadoras a las que las entidades beneficiarias del FONPRODE deberán enfrentarse en caso de ser ciertas las reclamaciones presentadas contra ellos. Sería aconsejable además que se señale si la reclamación puede ser individual o colectiva, y si pueden interponer la reclamación otros organismos con o sin el mandato expreso de las víctimas. Asimismo, el Consejo desea señalar que el Mecanismo de Reclamación debe ser de fácil acceso para los reclamantes”*.

Como se señaló al principio uno de los instrumentos para garantizar el buen funcionamiento del fondo es la buena aplicación del Código de Financiación Responsable y Metodología de Gestión. Es el código que contiene los principios generales y los criterios que permiten definir el Ciclo de Gestión de este instrumento orientado a resultados de desarrollo. Como tal, pretende garantizar la viabilidad financiera de un activo financiero sin impacto en déficit, al mismo tiempo que los efectos concretos que debiera tener en términos de desarrollo (generación de empleo, movilización del ahorro, diversificación del sector financiero mediante la distribución del crédito, relevancia en los ODM, etc.).

El Código persigue con mucha insistencia que estas operaciones definan el papel estratégico de la cooperación española con un “ADN” propio. Sería conveniente precisarlas y garantizar que efectivamente el FRONPRODE no se instrumentalizará al servicio de otros intereses de la política exterior española. De hecho, el enfoque de desarrollo que se recoge en el enunciado del Código sobre la *Orientación del instrumento para la reducción de la pobreza*, resulta ambiguo en su vinculación del desarrollo al crecimiento económico, omitiendo el sentido más amplio que incluso contiene la Ley 23/1998 de Cooperación internacional para el Desarrollo.

Desde el Consejo de Cooperación, se hicieron unas recomendaciones para que el Código de Financiación Responsable no solo se definiera más y mejor en cuanto a la selección de operaciones financiables sino también para que estas fueran evaluadas con un enfoque de Derechos Humanos y criterios de desarrollo integral equitativo. Se instó a incorporar la “Guía Práctica para la evaluación ex-ante del impacto sobre la pobreza”<sup>10</sup> del CAD, para verificar que las intervenciones propuestas cumplen con la legislación aplicable y son coherentes con las políticas públicas locales. En la misma línea y dado que las medidas de Corporación Financiera Internacional (CFI)<sup>11</sup> para la elaboración del impacto social y ambiental son insuficientes en relación a las garantías para los derechos humanos, desde el Consejo se recomendó excluir las operaciones clasificadas en la “Categoría A” de la Política de Sostenibilidad de la CFI<sup>12</sup>, o aquellas consideradas de riesgo “Alto” cuando se trate de

---

10. Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment, OCDE 2007.

11. La Corporación Financiera Internacional (CFI) forma parte del Grupo del Banco Mundial y su mandato es invertir en proyectos del sector privado en países miembros en desarrollo. Otorga préstamos directos a compañías privadas e invierte en el capital social de dichas empresas, sin garantía de los gobiernos, y procura movilizar financiamiento de otras fuentes para estos proyectos. Además, la CFI presta servicios de asesoría y asistencia técnica a gobiernos y empresas. Esta política abarca también proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

12. Las operaciones clasificadas de grupo A corresponden a: i) las zonas protegidas existentes y las zonas propuestas oficialmente por los gobiernos para ser declaradas zonas protegidas y ii) sitios identificados en listas suplementarias preparadas por el Banco Mundial o una fuente autorizada determinada por la División del Medio Ambiente de la CFI.

intermediarios financieros. Se propuso incorporar a cambio, las Políticas de Salvaguarda del Banco Mundial<sup>13</sup>, tal y como se hace en el Reglamento del FONPRODE, ya que son medidas más avanzadas en lo que se refiere al cambio climático, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, la participación de las comunidades, la protección de los derechos humanos y la igualdad de género.

Por otro lado, el Consejo también solicitó excluir del ámbito de aplicación del FONPRODE las operaciones que impliquen la transferencia al sector privado de los servicios públicos sociales básicos; garantizar que las inversiones formen parte de acciones de evasión o elusión financiera o fiscal por parte de los receptores finales y, en lo que concierne a las medidas para la prevención del endeudamiento insostenible, realizar “valoraciones cualitativas del nivel de ahorro, la carga de la deuda sobre el crecimiento del PIB, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el perfil de la deuda, indicadores de acceso a financiación productiva y capacidad estructural para absorber choques exógenos”.

Con respecto a los “Principios Rectores sobre Negocios y Derechos Humanos”, el Consejo también hace hincapié en que todos son aplicables no sólo a las empresas sino también a los Estados, aunque no aparezcan en el texto. Por otro lado, debería especificarse cómo asegurará su cumplimiento la Oficina del FONPRODE y la responsabilidad en la que incurrirán las entidades beneficiarias en caso de incumplimiento de tales principios.

Por último y respecto a la RdC de las entidades beneficiarias del FONPRODE, se deben dar garantías de que informarán de cómo las operaciones realizadas han contribuido a unos resultados con impacto en desarrollo. Para ello se precisa de capacidad para el cumplimiento con las obligaciones que se asumen, algo que desde este Código se debe facilitar. Las pequeñas empresas de los países socios tienen que generar información necesaria y contar con mecanismos de corrección de los impactos negativos. Por tanto, resultan imprescindibles mecanismos de acompañamiento o de asesoramiento externo así como un procedimiento unificado de información. Asimismo, es imperativo que se prevean mecanismos sancionadores y de exclusión para aquellas entidades beneficiarias que hayan actuado en contra de los principios establecidos en el Código de Financiación o tengan antecedentes en ese sentido.

---

13. El Banco Mundial ha creado en mayo de 2011, una serie de políticas de salvaguardia orientadas a ayudar al personal a impulsar enfoques de desarrollo sostenible en términos ambientales y sociales al tiempo que garantizan que tales actividades no perjudiquen a personas o el medioambiente. Entre estas políticas de salvaguardia están la Evaluación Ambiental y las políticas que corresponden a su ámbito: bienes culturales; zonas en disputa; bosques y silvicultura; población indígena, aguas internacionales; reasentamiento involuntario; hábitat naturales; gestión de plagas; y seguridad de represas.

## Conclusiones

Si se pretende que el FRONPRODE tenga un papel estratégico para la Cooperación Española se tendrá que garantizar su integración en todos los instrumentos que definen su estrategia desde el nivel bilateral al multilateral. Al comprender modalidades de financiación tan diversas, desde las donaciones al capital semilla, pasando por los créditos y aportaciones a fondos internacionales, su gestión se complican, pues debe incorporar la gran diversidad de métodos y sistemas de evaluación existentes. Hay que asegurar que las operaciones se adecuan a las prioridades geográficas y políticas de desarrollo sectoriales (incluyendo las transversales como la promoción de la equidad de género), mantener una coherencia con los Marcos de Asociación País y con el resto de instrumentos que impliquen la movilización de recursos para el Desarrollo. La inversión debe ser siempre responsable e inclusiva, promocionando el trabajo Decente y garantizando la adicionalidad de los fondos.

En cuanto a la RdC sobre los resultados de desarrollo obtenidos se refiere, aunque existe el mandato, no existen garantías suficientes de cumplimiento hasta que no se incorpore plenamente la GRD. Algo que debe ocurrir ya en el momento del diagnóstico y la planificación. Más aún cuando la modalidad de ayuda reembolsable aumenta y la crisis financiera traslada la prioridad hacia criterios más economicistas.

Ni el nuevo Reglamento del FRONPRODE, ni el Código de Financiación, aportan mejoras sobre los elementos que definen una RdC suficiente. A la espera de que se apruebe la esperada Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública que cubra el conjunto de la acción de la Administración, se hace necesario que sean los instrumentos específicos los que garanticen la total transparencia de los recursos públicos, tanto en lo referente a su uso como a los resultados de su acción.

En términos generales, resulta determinante un Parlamento más activo en el seguimiento de la responsabilidad política sobre resultados de desarrollo. Las obligaciones y sanciones derivadas del funcionamiento del FRONPRODE, deberían ser explícitas y concretas. Específicamente, habría avances significativos en esta materia si existiese una homologación de criterios para todos los actores implicados (gestores y beneficiarios) del Fondo. Como institución, la AECID, a través de las OTC debería asumir un papel medular en el proceso de la RdC para resultados de desarrollo de las operaciones dentro del ámbito de aplicación del FRONPRODE y dotarse de los medios técnicos necesarios. Finalmente, es importante la creación y consolidación de un grupo

estable y plural de seguimiento y evaluación de las operaciones con cargo a este instrumento en el Consejo de Cooperación.

Como ocurre con toda la RdC del conjunto de instrumentos de cooperación es necesario que todas las operaciones del FONPRODE se inserten en los marcos de relacionamiento bilaterales y multilaterales con los países socios y vayan dirigidas a fortalecer las capacidades internas y el incremento de la autonomía de las instituciones locales garantizando el buen uso de los recursos. Eso supone que se tienen que incorporar los principios de la RdC mutua y los métodos más avanzados de medición de la eficacia de la ayuda que están en proceso de elaboración o reforma siguiendo la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. En este sentido una mirada atenta a Busán es obligada.

## Bibliografía

- AYUSO, A. y K. CASCANTE, (2011), “Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de Cooperación al Desarrollo”, Sistema nº 220, enero, Madrid, pp. 117-137.
- AYUSO, A y K. CASCANTE, (2009), “Rendición de Cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al Desarrollo” Exlibris Política Exterior, Fundación Alternativas, CEALCI Fundación Carolina y AECID, p.190.
- ALONSO, J. A. (2006) “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones” Revista Afers Internacionals, num. 72, pp. 17-39.
- BOE 17 de junio de 2011, Madrid. Real Decreto 845/2011 “Reglamento del Fondo para la Promoción de Desarrollo” Art. 28 Final.
- CASADO, F. (2008) Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española, 22/2008 Doc OPEX, F. ALTERNATIVAS.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO, Borrador de informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el CÓDIGO DE FINANCIACIÓN RESPONSABLE del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), Madrid, Julio 2011.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN DE DESARROLLO, Acta 2/2011, del 21 de marzo de 2011, Real Decreto del FONPRODE, Madrid 2011.
- DCF-ECOSOC (2010) Key Findings of the 2010 mutual Accountability Survey), ONU, p. 5.
- DEG (2010) “Corporate-Policy Project Rating (GPR)” KfW Bankengruppe, Köln, p.11.
- EC (2011) “Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Assistance Peer Review COM (2011) 218 final.

- EC (2011) "EU Accountability Report 2011 on financing for Development" SEC(2011)504 final.
- Edward J. Clay, Matthew Geddes, Luisa Natali and Dirk Willem to Velde (2008), "The Developmental Effectiveness of Untied Aid Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to LDCs" Phase 1 Report, Overseas Development Institute.
- FORESTI, M., B. SHARMA y EVANS, A (2007) "Voz y rendición de Cuentas: los ciudadanos, el estado y la gobernabilidad realista" ODI Boletín Informativo nº 31, diciembre.
- HUDSON, A.(2009) "Aid and Domestic Accountability" OECD-DAC, 30 march 2009, Paris, p.40.
- IFC, Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, 2010 Annual Report, Washington DC, 2011.  
[http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP\\_EXT\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/Annual+Report](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Annual+Report)
- INTERMON-OXFAM (2011) La realidad de la ayuda 2010, pp. 74-86.
- MAEC-AECID (2008) Plan Director de la Cooperación Española (2009-12), Madrid 2008. pp. 83; 219 final.
- ODI (2006) "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships" Briefing Paper, April 2006, p. 4.
- OECD-DAC (2007) Promoting Pro-Poor Growth, Practical guide to *ex ante* poverty impact assessment, París, 2008.
- OECD-DAC 2008 (2009) *Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010*. 2 vols., OCDE, Paris.
- OECD (2008) Evaluating Development Co-operation: Summary of key norms and Standards, OECD, Paris.
- OECD (2008 d) Managing for Development Results. Incentives for Aid Effectiveness in donor Agencies: Good practice and Self-Assessment Tool. Paris, p. 50.
- OECD (2007) 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the results, 2007, p. 130.
- TOLEDANO, J. M. (2008) Buenas Prácticas en la Cooperación al Desarrollo. Rendición de cuentas y Transparencia, IUDC-UCM y Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, p. 202.