
El Fondo para la Promoción del Desarrollo y la Cooperación Financiera Reembolsable

INFORME EJECUTIVO

25 de mayo de 2011

Informe para



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS
EXTERIORES Y
DE COOPERACIÓN



Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo

Índice

1. El Fondo para la Promoción del Desarrollo (componente reembolsable) y el Desarrollo del Sector Privado	3
1.1. Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sector Privado	3
1.2. La Cooperación Española y el Desarrollo del Sector Privado	4
2. Modelo institucional del FONPRODE	5
2.1. La Oficina del FONPRODE	6
3. Configuración de la cartera de inversiones	8
3.1. Función Objetivo: Impacto en Desarrollo	8
3.2. Condiciones / requisitos de las operaciones	9
3.3. Definición del carácter de las intervenciones reembolsables	10
3.4. Definición instrumental	12
3.5. Construcción de la cartera de operaciones reembolsables	14
4. El ciclo de proyecto en cooperación financiera reembolsable	16

1. El Fondo para la Promoción del Desarrollo (componente reembolsable) y el Desarrollo del Sector Privado

1.1. Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sector Privado

La cooperación reembolsable es un ingrediente de las políticas de cooperación que se ha ido revelando cada vez más esencial en los últimos años, a medida que las agencias de desarrollo han ido adquiriendo experiencia, han corregido su estrategia a partir de las lecciones aprendidas y han tomado conciencia del papel central que desempeña el sector privado en las estrategias de desarrollo de los países receptores.

El sector privado es la fuerza motriz del crecimiento económico, y al respecto existe un amplio acuerdo sobre su papel crucial en el desarrollo en todas sus vertientes y, en particular, en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En definitiva, el crecimiento económico es condición necesaria para el desarrollo aunque obviamente no es un factor suficiente; va de la mano de un sector privado pujante, que ofrezca a la población mecanismos para un crecimiento sostenible.

Tal como argumenta la “Estrategia de la Cooperación Española para el Crecimiento Económico y Desarrollo del Tejido Empresarial”, es responsabilidad de los países poner en marcha estrategias de crecimiento de amplia base social, que permitan hacer compatible la sostenibilidad del crecimiento con el logro de su máximo impacto social, abriendo oportunidades de progreso material a los sectores más pobres y marginales de los países. Y es responsabilidad de la comunidad internacional apoyar esos esfuerzos a través de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por los motivos expuestos, los donantes de nuestro entorno han puesto en marcha mecanismos especializados en la cooperación con el sector privado. En general, estos mecanismos pasan por algún tipo de agencia especializada en la financiación de proyectos de inversión en el sector privado.

La cooperación reembolsable que nuestros homólogos practican se ha convertido en un importante componente de las políticas de cooperación, que se ha ido revelando cada vez más esencial en los últimos años, articulando nuevas modalidades de ayuda que responden a necesidades no identificadas o inexistentes cuando iniciaron sus actividades décadas atrás.

Asimismo, países donantes y países receptores han tomado clara conciencia del papel central que desempeña el sector privado en las estrategias de desarrollo reconociendo que el apoyo requerido por el sector privado para su adecuado desarrollo no tiene las mismas características (volumen, condiciones, agentes participantes) que el requerido por el sector público en sus distintos niveles.

Así, cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable) y cooperación técnica se encuentran ambas a disposición de los países donantes para aumentar y mejorar el impacto positivo en el desarrollo de los países receptores. Ambas deberán utilizarse en función de las necesidades a ser cubiertas en los países receptores de cooperación.

1.2. La Cooperación Española y el Desarrollo del Sector Privado

A pesar de que el crecimiento económico y la promoción del tejido empresarial son objetivos prioritarios de la cooperación española, estos no siempre han recibido la atención debida por parte de los gestores de la ayuda en el pasado. En este sentido, el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) ya define como uno de los sectores prioritarios “apoyar y fomentar un crecimiento inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y a la cohesión social”.

La justificación de contar con un instrumento de cooperación reembolsable pasa por que éste se ha mostrado una necesidad para cumplir con el apoyo al desarrollo del sector privado que recoge nuestro Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

El **Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)**, que incorpora instrumentos novedosos y diseñados para fomentar de forma más eficiente y eficaz el desarrollo del sector privado de nuestros socios de desarrollo, se encuentra desde fecha reciente al servicio de esta política.

La finalidad del FONPRODE es doble. Por un lado, dotar a la política española de cooperación internacional para el desarrollo de un canal financiero adecuado a los requisitos de eficacia, coherencia y transparencia que impone la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), acorde con los principios y procesos recogidos en los documentos de planificación de la cooperación española (Ley de Cooperación, Plan Director 2009-2012, Planificación Estratégica por país, Planificación Estratégica por Sectores), así como la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda, Agenda de Acción de Accra y Código Europeo de Conducta, principios que se encuentran recogidos además en la Estrategia de la Cooperación Española con Organismos Internacionales.

Por otro lado, permitir a nuestra cooperación oficial avanzar en los compromisos internacionales asumidos como donante: 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) destinada a AOD, el Consenso de Monterrey y la Declaración del Milenio, fundamentalmente.

Hasta la creación del FONPRODE, nuestra cooperación financiera presentaba un nivel de desarrollo muy incipiente en comparación con nuestros socios de desarrollo, tanto en volumen como en modalidades de actuación. La desaparición del Fondo de Ayuda

al Desarrollo (FAD) y el nacimiento del FONPRODE han traído consigo otras decisiones, como la “absorción” del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) por el FONPRODE.

Destaca en el Fondo la **conjunción de instrumentos de cooperación reembolsable y no reembolsable**, la multiplicidad de objetivos, así como la diversidad de socios de desarrollo/destinatarios de los fondos (públicos-privados, multilaterales-bilaterales), características éstas únicas del modelo FONPRODE en relación con los desarrollados por la mayoría de los donantes de nuestro entorno y que plantean a priori mayores dificultades estratégicas, institucionales y operativas.

El FONPRODE, que incorpora instrumentos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica, podrá, en función de las necesidades y capacidades del socio de desarrollo, ofrecer una amplia gama de instrumentos de cooperación financiera. Y esto podrá hacerlo bien de forma directa (donando, prestando o invirtiendo recursos financieros directamente al beneficiario/prestatario/co-financiador socio de desarrollo), bien de forma indirecta (a través de instancias intermedias, agregadoras, como son los fondos multi-donante, los fondos de inversión o cualquier otro vehículo de inversión financiera para el desarrollo).

La primera de las modalidades (directa) tenderá a crecer conforme el FONPRODE acumule experiencia, perfeccione sus procesos de gestión, consolide la red y los mecanismos de identificación y se incorpore a los Marcos de Asociación País (MAP) que se encuentran hoy en proceso de diseño y negociación.

La segunda de las modalidades (indirecta) debería ser la predominante en los primeros años de vida del FONPRODE, si tenemos en cuenta el enfoque evolutivo que un instrumento de estas características y volumen habrá de asumir para poder cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en el III Plan Director.

2. Modelo institucional del FONPRODE

El FONPRODE es **propiedad exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación**, un instrumento al servicio única y exclusivamente de la Cooperación al Desarrollo, como así lo demuestra el renovado esquema de gobierno del Fondo.

Es un Fondo sin personalidad jurídica que acoge en su seno *instrumentos tradicionales*, así como *instrumentos novedosos* en nuestro sistema de cooperación. Combina instrumentos de *cooperación bilateral y multilateral* e instrumentos de carácter *reembolsable y no reembolsable*.

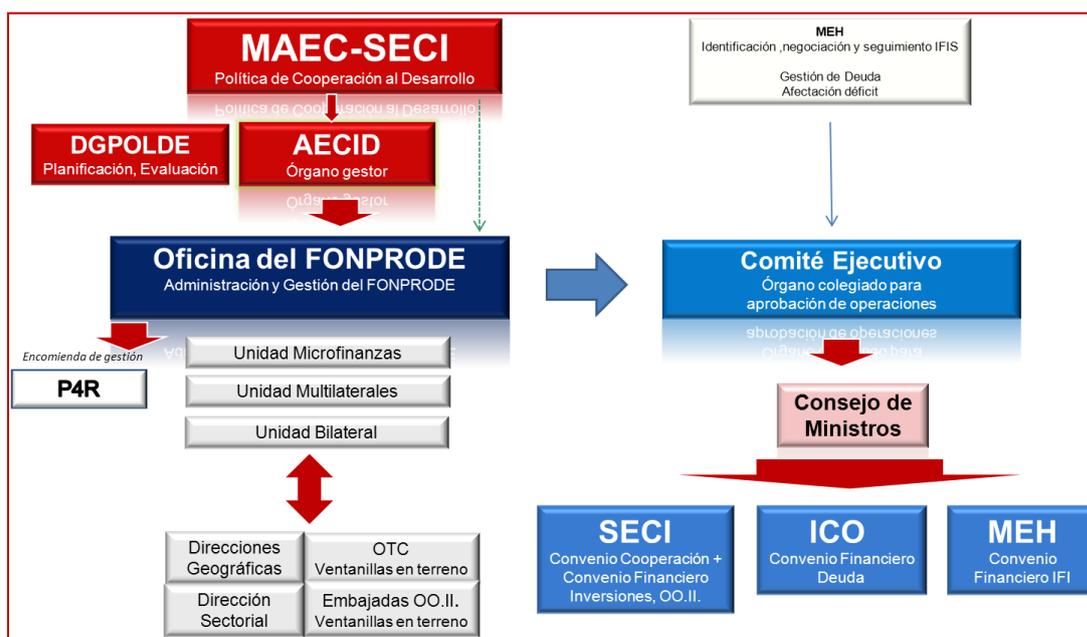
La variedad de líneas de actuación en el seno del FONPRODE requiere especialización en cada una de ellas, dado que se encuentran integradas por una diversidad de instrumentos con diferentes objetivos específicos (provisión de servicios sociales básicos, desarrollo del tejido productivo, seguridad alimentaria, cambio

climático, entre otros), tipos de socio (multilateral/bilateral), y carácter (reembolsable/no reembolsable) de los recursos.

La diversidad y amplitud de los objetivos perseguidos por el FONPRODE, junto con la multiplicidad de herramientas contempladas, imponen, a nivel institucional y estratégico, un enorme reto de transformación en la forma en la que nuestra Cooperación Oficial ha ejercido históricamente su labor en favor del desarrollo internacional. Además existe la obligación de que queden perfectamente integradas en el conjunto de instrumentos que la Cooperación española tiene a su disposición.

A nivel institucional, la gestión de un instrumento del tamaño, heterogeneidad y novedad del FONPRODE pasa por la definición de las instancias participantes y del rol de cada una de ellas para un adecuado funcionamiento y un mayor impacto en el desarrollo.

Figura 2.1. Esquema institucional básico del FONPRODE



2.1. La Oficina del FONPRODE

En este sentido, la **Oficina del FONPRODE**, encuadrada en la AECID bajo la dirección estratégica de su Presidencia, es la instancia responsable de la administración del Fondo, caracterizado por ser un instrumento con múltiples modalidades de actuación, objetivos y socios de desarrollo, y por contar con un considerable volumen de recursos.

La Oficina del FONPRODE es la responsable de la *planificación operativa anual* del FONPRODE, así como de su programación, ejecución y rendición de cuentas. La planificación operativa anual del FONPRODE – componente reembolsable, que

formará parte del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), habrá de realizarse sobre la base de la necesaria conjugación de los siguientes parámetros: (i) las directrices políticas y estratégicas emitidas por la DGPOLDE; (ii) el presupuesto anual, definido en los PGE; (iii) los compromisos asumidos que, si bien no son vinculantes, forman parte de los contenidos de los Marcos de Asociación País y

Multilaterales, y (iv) las oportunidades de inversión/financiación existentes, fruto de la identificación previa efectuada por el conjunto del sistema de la cooperación española, de iniciativas de alto impacto en desarrollo, conjuntas con el sector privado local.

Este requerimiento de especialización está reflejado en la composición y estructura de la Oficina del FONPRODE creada en el seno de la AECID para la administración de la totalidad del Fondo. Por un lado, la gestión de los instrumentos de cooperación reembolsable y no reembolsable requiere de especializaciones distintas, siendo las que tradicionalmente se han desarrollado en nuestro sistema de cooperación las de carácter no reembolsable, con la excepción de la experiencia que por más de doce años ha acumulado la cooperación española a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos.

Por otro lado, la dicotomía en el frente de los socios de desarrollo amerita asimismo contar con destrezas singulares, ya sea en las relaciones bilaterales como en las relaciones con organismos multilaterales.

Así, la Oficina del FONPRODE se apoyará en los recursos del órgano de gestión al que se encuentra adscrito (AECID) y de sus unidades especializadas geográficas y sectoriales. El reto se sitúa por tanto en conseguir una integración efectiva con el resto de departamentos en la gestión del FONPRODE, implicándolos en aquellas fases del ciclo de las operaciones en los que han de participar, consiguiendo la debida apropiación del Fondo por parte de las unidades correspondientes de la AECID, especialmente el componente no reembolsable del FONPRODE, todo ello sin duplicar los recursos y procesos ya existentes.

Al mismo tiempo, la Oficina del FONPRODE se articulará en torno al conjunto de agentes de la Administración involucrados en la toma de decisiones, así como en la formalización, tramitación, desembolso y seguimiento financiero de las operaciones. Así, la Oficina del FONPRODE ejercerá un claro rol de coordinación de agentes, siendo éstos la práctica totalidad de los integrantes del Comité Ejecutivo del FONPRODE.

Las unidades en el exterior (oficinas técnicas de cooperación y embajadas ante organismos internacionales.), habrán de participar e involucrarse muy activamente en las labores de identificación y seguimiento técnico de las operaciones.

3. Configuración de la cartera de inversiones

En materia de cooperación reembolsable, una parte sustancial de la gestión del Fondo consistirá en la puesta en marcha de operaciones de financiación (deuda e inversión), que ejerzan un impacto en el desarrollo de nuestro socio (*función objetivo*), sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos que las hagan susceptibles de ser financiadas con cargo a dicho componente reembolsable del FONPRODE (*restricciones a la función objetivo*).

3.1. Función Objetivo: Impacto en Desarrollo

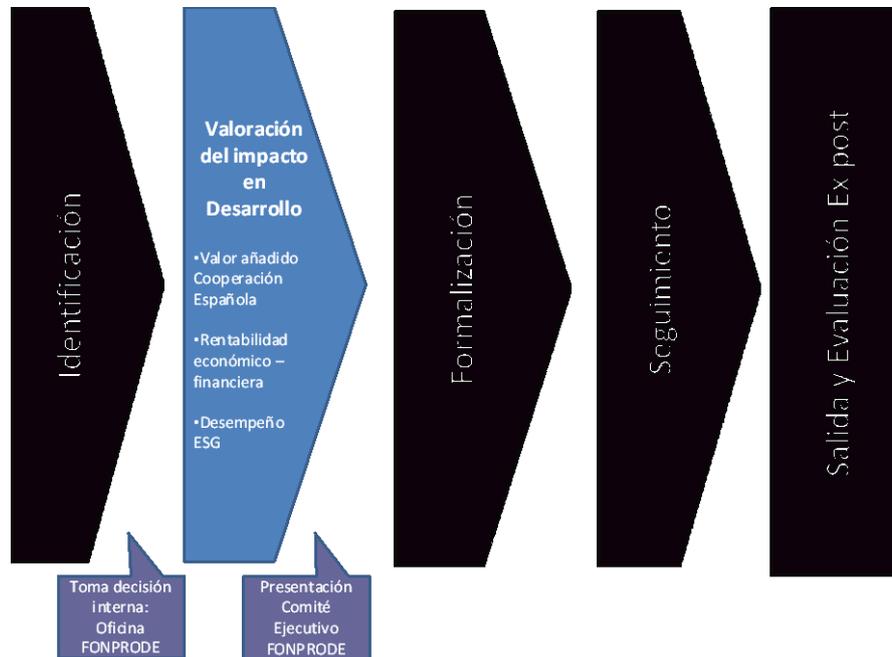
El Fondo tiene por objeto, estando al servicio de las políticas de nuestra cooperación, contribuir a la erradicación de la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, garantizar la igualdad de género, contribuir a la defensa de los derechos humanos y promover el desarrollo humano y sostenible en los países más empobrecidos.

La identificación de operaciones cumplirá con los siguientes requisitos, todos ellos componentes “valorables” *ex ante* del impacto en el desarrollo que dichas operaciones pueden ejercer en los países socios:

- iniciativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la Cooperación Española establecidos en el Plan Director, y sean coherentes con los documentos rectores, cuya valoración se realizará mediante la determinación de la contribución de la operación a los objetivos de desarrollo establecidos;
- iniciativas en las que el valor añadido que aporta la Cooperación Española sea positivo y cuantificable, cuya valoración se determinará con un análisis de adicionalidad de la intervención, esto es, la valoración del escenario *contrafactual*;
- iniciativas que sean financieramente viables, cuya valoración se determinará mediante la adecuada identificación y tratamiento para la mitigación de los riesgos implícitos con el objetivo de preservar el valor de los activos;
- iniciativas con un elevado y cuantificable desempeño e impacto social, de género y medioambiental, cuya valoración se realizará mediante el análisis de las prácticas del negocio y la categorización de los riesgos sociales y medioambientales potenciales.

La figura 3.1. recoge la secuencia prevista para el ejercicio de valoración *ex ante* del impacto en desarrollo.

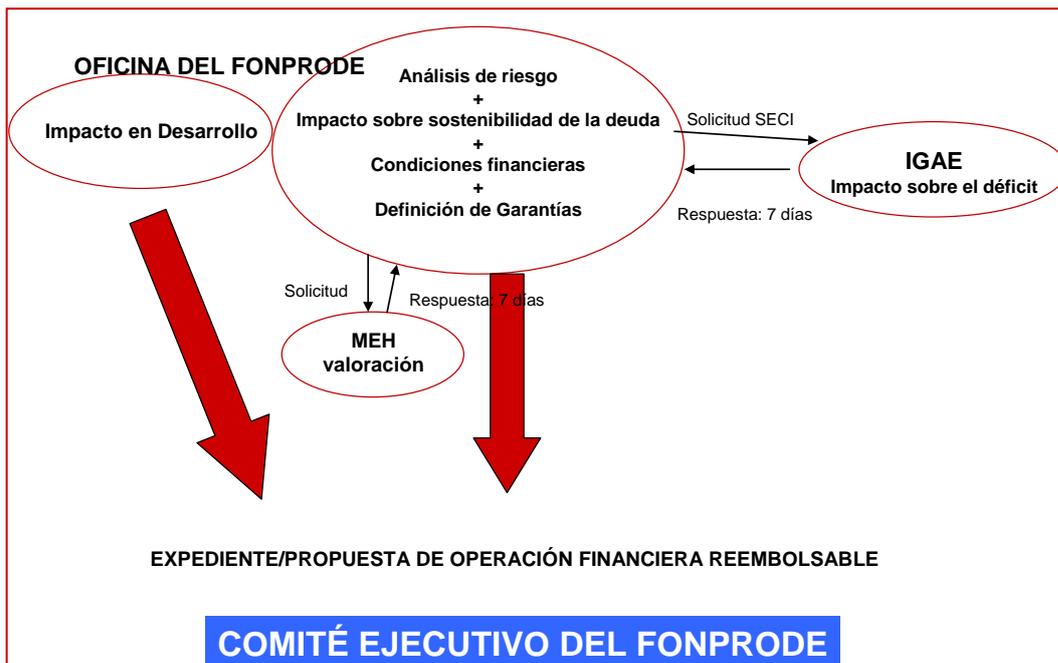
Figura 3.1. Valoración ex ante del impacto en desarrollo de las operaciones identificadas: secuencia



3.2. Condiciones / requisitos de las operaciones

Toda operación o proyecto financiado por el FONPRODE-componente reembolsable, habiendo confirmado su impacto positivo en el desarrollo del socio receptor, deberá cumplir *sine qua non* las siguientes condiciones.

Figura 3.2. Proceso de análisis de operaciones financieras reembolsables



Rentabilidad económico-financiera

La cooperación reembolsable se caracteriza por basar su actuación en la apuesta de recursos utilizables para un determinado fin de desarrollo, generador de retorno suficiente (económico, financiero) para remunerar el capital invertido, generar capacidad de reinversión para crecer y conseguir la atracción de recursos de terceros que se sumen al fin propuesto. Así queda además protegido el valor de los activos financieros del Estado donante. Es por tanto de esperar que la cooperación reembolsable contribuya a los siguientes factores de éxito: (i) sostenibilidad de las intervenciones, y (ii) catalizador de nuevas inversiones.

Sostenibilidad de la deuda

El equilibrio entre la concesión de financiación y el análisis de sostenibilidad de la deuda es esencial en los países en desarrollo en general y en los de bajos ingresos en particular. La concesión de ayuda reembolsable al sector privado debe descansar en un análisis pormenorizado de la rentabilidad del proyecto, su contribución al desarrollo y la sostenibilidad de la deuda del país. Para garantizarlo, el análisis de riesgo de las operaciones individuales habrá de contemplar un análisis de riesgo macro: un análisis amplio de la deuda para cumplir con el mandato de la Ley de Gestión de Deuda, que tiene por objeto evitar el sobreendeudamiento, no sólo el soberano sino el global del país, incluyendo el privado.

No afectación al déficit público

La cooperación reembolsable presenta otra dimensión en el contexto actual de crisis económica y de esfuerzos de ajuste presupuestario en la mayoría de los países donantes: su no computación como déficit público, ya que, desde el punto de vista del país que facilita los fondos, se trata de una adquisición de activos financieros. Desde el punto de vista del país receptor, y por análogos motivos, permite la captación de financiación en un momento de debilidad en la obtención de recursos financieros tanto internos como externos (*credit crunch*).

3.3. Definición del carácter de las intervenciones reembolsables

Dualidad en el planteamiento estratégico

Los Presupuestos Generales del Estado determinan anualmente la asignación a los componentes reembolsable y no reembolsable del FONPRODE, por lo que el carácter reembolsable/no reembolsable de los recursos asignados – y por lo tanto del volumen de operaciones que podrán ser diseñadas para cada uno de los grupos de instrumentos del Fondo – viene determinada, en gran medida, *ex ante*.

Enfoque evolutivo

El componente reembolsable del FONPRODE se caracteriza por una serie de elementos distintivos:

- (i) inaugura una nueva modalidad de cooperación al desarrollo, con la inclusión de nuevos agentes de desarrollo de nuestros socios, como es el caso de los diversos agentes que integran el sector privado en los países receptores de nuestra cooperación, con quienes poco o nada se había trabajado hasta ahora;
- (ii) contempla la posibilidad de ejercer las tareas de financiación del desarrollo de nuestros países socios de cooperación bien por la vía bilateral, bien por la vía multilateral e incluso multi-bilateral, dimensiones todas ellas de larga trayectoria en nuestro sistema de cooperación, aunque ejercidas, en cuanto a modalidades de instrumentos se refiere, de forma desigual; y
- (iii) ha sido creado en el seno de una estructura organizativa e institucional con la necesidad de fortalecer las capacidades que la gestión de instrumentos de carácter financiero requieren.

Por ello el FONPRODE, en su componente reembolsable, habrá de ser concebido como una batería de instrumentos que seguirá necesariamente una trayectoria evolutiva de ejecución y desempeño. La evolución que se anticipa pueda tener lugar en un instrumento tan complejo, voluminoso y heterogéneo, es multidimensional y comprendería las siguientes tendencias:

- de una identificación receptiva y centralizada a una más proactiva y descentralizada
- de actuaciones de tipo indirecto/intermediado a actuaciones de tipo directo
- de participación en iniciativas existentes/promovidas por terceros, a iniciativas propias
- de actuaciones mancomunadas a actuaciones en solitario

La bilateralidad del FONPRODE será tanto más compleja de acometer en los primeros años de vida del instrumento cuanto mayor sea el volumen de recursos asignados. En este sentido, las operaciones bilaterales en el marco del FONPRODE no alcanzarán una dimensión equiparable a las operaciones multilaterales¹, al menos en los primeros años de vida del Fondo. Los socios de desarrollo habrán de combinar por tanto dos tipos de capacidades: i) impacto en el desarrollo, y ii) canalización de recursos.

Definición de la estrategia sectorial

La relación unívoca entre tipo de instrumento reembolsable (deuda vs. inversión) y sector de actuación no existe stricto sensu. Por el contrario, sí hay una relación clara entre las características de los proyectos y la idoneidad de cada instrumento en función del calendario de generación de flujos; la capacidad del proyecto de soportar costes financieros explícitos, y a partir de qué momento; el riesgo, y la fase del

¹ La multilateralidad de las intervenciones no viene exclusivamente determinada por ser promovida o administrada por un organismo multilateral de desarrollo, sino por ser una iniciativa de varios donantes, sean éstos bilaterales, multilaterales o una combinación de ellos.

proyecto. La mayor o menor complejidad en la gestión del instrumento para la Cooperación Española también formará parte de su idoneidad.

Equilibrio entre rentabilidad e impacto en desarrollo

Primando el objetivo de impacto en desarrollo, como no puede ser de otra manera, las limitaciones en materia de rentabilidad de los proyectos determinarán el umbral a partir del cual el FONPRODE reembolsable no tendrá capacidad de actuar en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo.

Concesionalidad

Las iniciativas de cooperación técnica aparejadas a operaciones individuales, cuando éstas tengan lugar, no habrán de encontrarse integradas en la operación financiera, de tal forma que el riesgo y rentabilidad puedan ser perfectamente identificables para un potencial inversor. Esta situación ideal, quizá sea difícil de cumplir en los primeros años de vida del nuevo instrumento, siendo en ocasiones necesario plantear las intervenciones de forma mixta.

Por otro lado, e independientemente del instrumento seleccionado (deuda/capital) deberá primar, en igual nivel de importancia que los objetivos de desarrollo, la responsabilidad del deudor/socio de inversión, procurando que existan los incentivos suficientes para motivar la co-financiación del receptor de la ayuda, como elemento promotor del sentimiento de apropiación, de la responsabilidad del deudor/socio y potenciador de la atracción de socios adicionales (efecto demostración).

3.4. Definición instrumental

Son muchos y variados los instrumentos reembolsables contemplados en el FONPRODE:

Créditos, Préstamos y Líneas de financiación en términos concesionales

Esta modalidad de apoyo es la que tradicionalmente se ha operado bajo el paraguas del ya extinto FAD y del FCM, de modo que el procedimiento de análisis, formalización y seguimiento se encuentra perfeccionado en el seno de nuestra Administración.

Aportes a programas de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo

Si bien la experiencia del FCM es extensa, no lo es tanto en relación a la gama de instrumentos a su disposición para asistir al desarrollo y consolidación de la industria de las microfinanzas en los países socios de desarrollo. La amplitud y el fortalecimiento de la capacidad de nuestra cooperación en apoyo a la industria de las microfinanzas se materializan, con su absorción por el FONPRODE, en dos aspectos fundamentales:

Por un lado, la acepción del término microfinanzas versus el más restringido de microcrédito, éste último el contemplado en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998.

Por otro lado, la ampliación del único instrumento que la normativa vigente desde su creación contemplaba (préstamos o créditos a instituciones de microcrédito). Se ha demostrado que el FCM no ha sido capaz de acompañar de forma plena a las instituciones de microcrédito por las que desde hace años realizó una apuesta firme, fundamentalmente por tener a su disposición un único instrumento de deuda.

La posibilidad que el FONPRODE ofrece a nuestra cooperación de innovar en instrumentos de apoyo al sector de las microfinanzas responde además a las recomendaciones que el Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (CGAP) emitió en 2009.

Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en instituciones o vehículos de inversión financiera dirigidos a la pyme.

Nunca antes la cooperación española ha contado con la capacidad de adquirir activos financieros en el exterior para fomentar el desarrollo del sector privado, apoyar a la pyme de los países beneficiarios de nuestra cooperación al desarrollo y generar así los necesarios efectos demostración ante otros inversores privados nacionales e internacionales. Esta novedad instrumental recibirá un protagonismo notable en el componente reembolsable del FONPRODE, como queda recogido en el siguiente apartado.

¿Deuda o Inversión?

El FONPRODE en su conjunto contempla tres tipos de instrumentos: donación, deuda y adquisición de activos financieros. El FONPRODE reembolsable se articula en torno a los dos últimos, no existiendo *a priori* ninguna determinación de cuál ha de ser la distribución entre la participación de los instrumentos de deuda y los instrumentos de inversión.

La elección de aportar financiación a un proyecto u operación financiera mediante deuda o capital está condicionada por las características de la inversión en cuanto a: (i) el calendario de generación de flujos de caja; (ii) la capacidad del proyecto de soportar costes financieros explícitos (intereses) desde los primeros años; (iii) la volatilidad de los resultados futuros; (iv) el riesgo del proyecto; y (v) la existencia de activos que puedan actuar como garantía de la financiación. La inversión mediante capital conlleva mayor riesgo que la inversión mediante deuda; por consiguiente, la AECID deberá exigir más rentabilidad a proyectos financiados mediante capital.

El tipo de vehículo de inversión también condiciona el instrumento de financiación. Así, las inversiones en fondos (de capital riesgo o de inversión) son instrumentadas habitualmente con capital, mientras que las inversiones en proyectos o empresas concretos pueden ser susceptibles de recibir ambos tipos de financiación.

En términos sectoriales, como ya se ha señalado, no hay directrices unívocas que condicionen la financiación vía capital o vía deuda, sino que dependerá de las características de cada proyecto y, principalmente, de su previsión de generación de flujos de caja. No existiendo patrones de conducta en la práctica internacional que muestren la elección de determinado instrumento financiero para apoyar el desarrollo de iniciativas sectoriales concretas, sí destaca la frecuencia con la que el sector de la pyme es apoyado de forma intermediada. En cuanto a las microfinanzas, las operaciones de deuda están perdiendo atractivo, en parte debido al elevado apalancamiento de muchas microfinancieras. El resto de sectores muestran una amplia heterogeneidad en cuanto a los instrumentos de financiación aplicados.

Cabe incorporar una dimensión adicional al presente análisis de selección de instrumentos, y es que en diferentes fases del ciclo del proyecto, son distintas las necesidades de financiación (y, lo que es más importante, las fuentes disponibles).

3.5. Construcción de la cartera de operaciones reembolsables

Definición geográfica

Las prioridades geográficas del III Plan Director responden a su objetivo general: *contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible desde un enfoque de derechos*. Como marco de referencia en la definición geográfica del destino de las actuaciones del FONPRODE reembolsable, habrán de ser considerados, además, los siguientes aspectos:

En primer lugar, no deberá ser necesario que, en el caso de la cooperación reembolsable, el propósito de avance en la consecución de una concentración progresiva de recursos en los Países Menos Avanzados (PMA)² haya de circunscribirse a los plazos temporales contemplados. De hecho, la cooperación reembolsable permitirá contribuir de forma acelerada a dicho compromiso, ya que muchas de las iniciativas existentes (a instancia española o de terceros donantes), tienen a los PMA como objetivo geográfico exclusivo.

En segundo lugar, la recomendada concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores habrá de ser matizada para el caso de las operaciones de cooperación reembolsable de apoyo al sector privado, no debiendo entrar éstas en competencia con otros sectores de actividad.

En tercer lugar, la concentración geográfica de la Cooperación Española a nivel agregado quedará establecida en el contexto de la batería de Marcos de Asociación País.

² Concretado para el caso de la cooperación no reembolsable en el objetivo de destinar una ayuda equivalente al 0,15% de la RNB a estos países, con una meta intermedia de al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable a PMA antes de 2015, tal y como se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza,

En cuarto lugar es lógico que, dado los recursos limitados existentes y las muy diversas capacidades entre los donantes, la ayuda de éstos se encuentre orientada a aquellas áreas en las que presentan una ventaja comparativa, siendo ésta una de las premisas para conseguir que la ayuda eleve su eficacia e impacto en el desarrollo de los países socios. Para nuestra cooperación, el área geográfica en la que mayor ventaja comparativa presenta es obviamente, América Latina y el Caribe, y en menor medida, aunque siguiéndole de cerca, el Magreb. Es por ello que, en el planteamiento de enfoque evolutivo que se presenta en las siguientes páginas, tiene sentido que las actuaciones más autónomas, bilaterales y proactivas en materia de cooperación reembolsable, puedan desarrollarse en primer lugar en estas regiones.

Por último, no debe obviarse el compromiso que nuestra cooperación mantiene con los estados en situación de fragilidad, con los que será preciso diseñar actuaciones reembolsables que contribuyan a fortalecer y, en muchos casos, construir o reconstruir su sector privado.

Definición sectorial

La financiación del sector privado por parte de nuestros homólogos europeos está concentrada en aquellas inversiones que presentan mayores efectos y capacidad de impacto en el desarrollo.

En términos agregados, en torno al 32% de la cartera generada durante el 2009 fue invertida en el sector financiero, protagonizada por los fondos de inversión (50%) y los bancos comerciales (33%). Por su parte, la industria representó casi el 30% de las inversiones, y la infraestructura algo más del 25%, con los subsectores de energía, telecomunicaciones, carreteras, puertos y aeropuertos ocupando las primeras posiciones. Los agronegocios representaron el 7%.

La selección de sectores por parte de la Cooperación Española se definirá teniendo en cuenta (i) los objetivos de la Cooperación Española; (ii) la experiencia sectorial de otros donantes de referencia, y (iii) la experiencia o ventajas comparativas que pueda presentar la Cooperación Española en cada uno de ellos.

Riesgo de concentración

Para gestionar el riesgo de concentración hay que empezar por definir los correspondientes sectores y regiones geográficas. La concentración de una parte importante de las inversiones en un único país o en un número limitado de países, determina que se asuma el riesgo de que las condiciones económicas, políticas y sociales de esos países tengan un impacto importante sobre la rentabilidad de la inversión. Tratándose de cooperación reembolsable, deberán estimarse límites de exposición a determinados países/regiones, así como a la concentración sectorial.

Política/Código de Financiación

Por todo lo anterior, el Reglamento del FONPRODE recoge la obligación de contar con un Código de Financiación Responsable para el FONPRODE – componente reembolsable que recoja, entre otros, aspectos tales como Principios del Fondo, sectores financiables, prohibiciones, impacto en desarrollo esperado, y responsabilidad social, medioambiental y de gobernabilidad, con el doble objetivo de (i) garantizar la transparencia, la ausencia de discrecionalidad y la rendición de cuentas; y (ii) permitir una adecuada identificación y posterior gestión de riesgos.

4. El ciclo de proyecto en cooperación financiera reembolsable

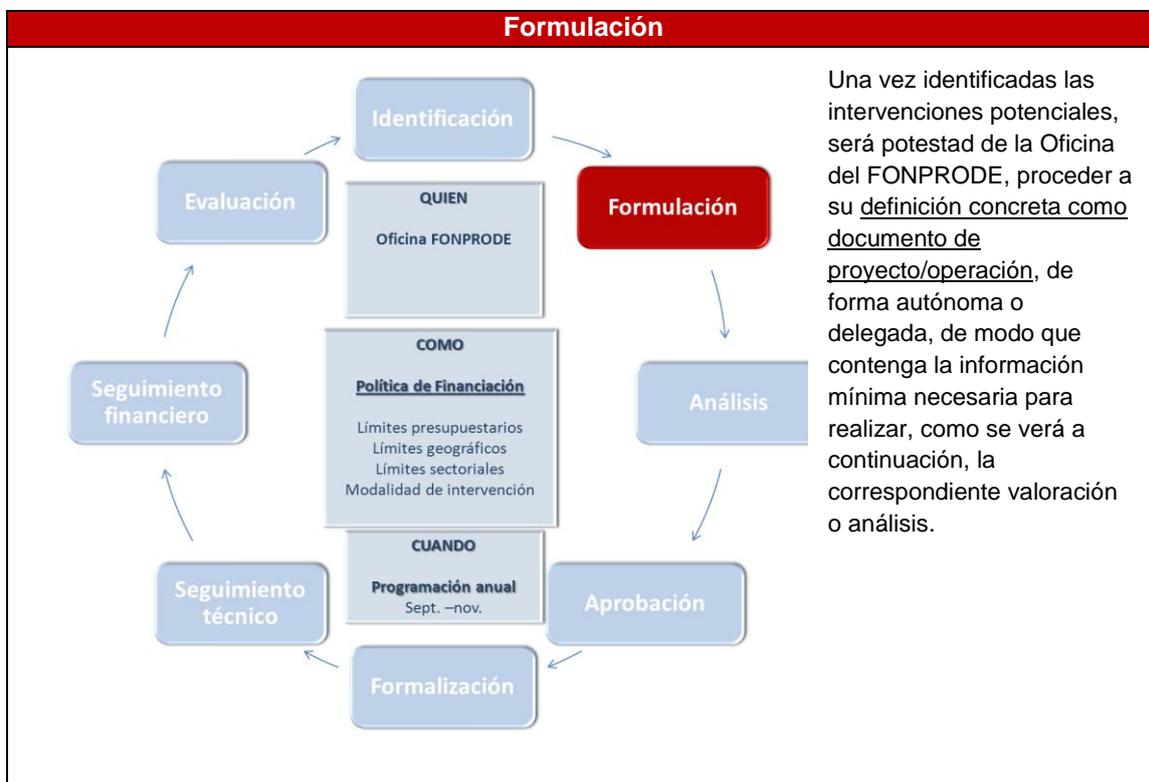
Por encontrarnos ante un instrumento de cooperación financiera reembolsable, el ciclo del proyecto es significativamente más complejo que el correspondiente al de cualquier actuación en materia de cooperación no reembolsable. Los proyectos u operaciones no terminan en la fase de seguimiento y evaluación de las intervenciones, sino que necesariamente han de prolongarse más allá de esta fase, fundamentalmente por la gestión y administración financiera de las operaciones, que conlleva procesos de reinversión, compromisos financieros vinculantes y diversas modalidades de riesgos asociados.

Figura 4.2. Detalle de las Fases del Ciclo de Proyecto Cooperación Reembolsable

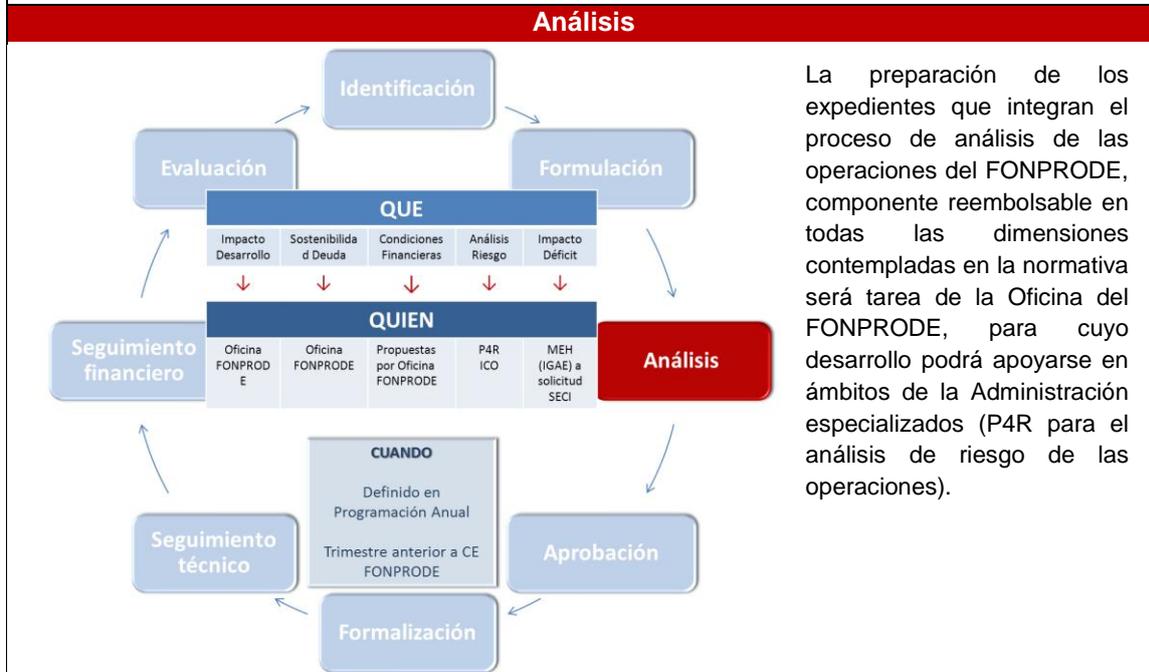


Hasta que los Marcos de Asociación País se encuentren plenamente desarrollados en los próximos años, es previsible que la identificación de actuaciones pueda verse supeditada a la recepción de iniciativas por parte de nuestros socios de desarrollo (esto es, a demanda), tan pronto éstos conozcan de la existencia y forma de funcionamiento de este nuevo grupo de

instrumentos de la cooperación española



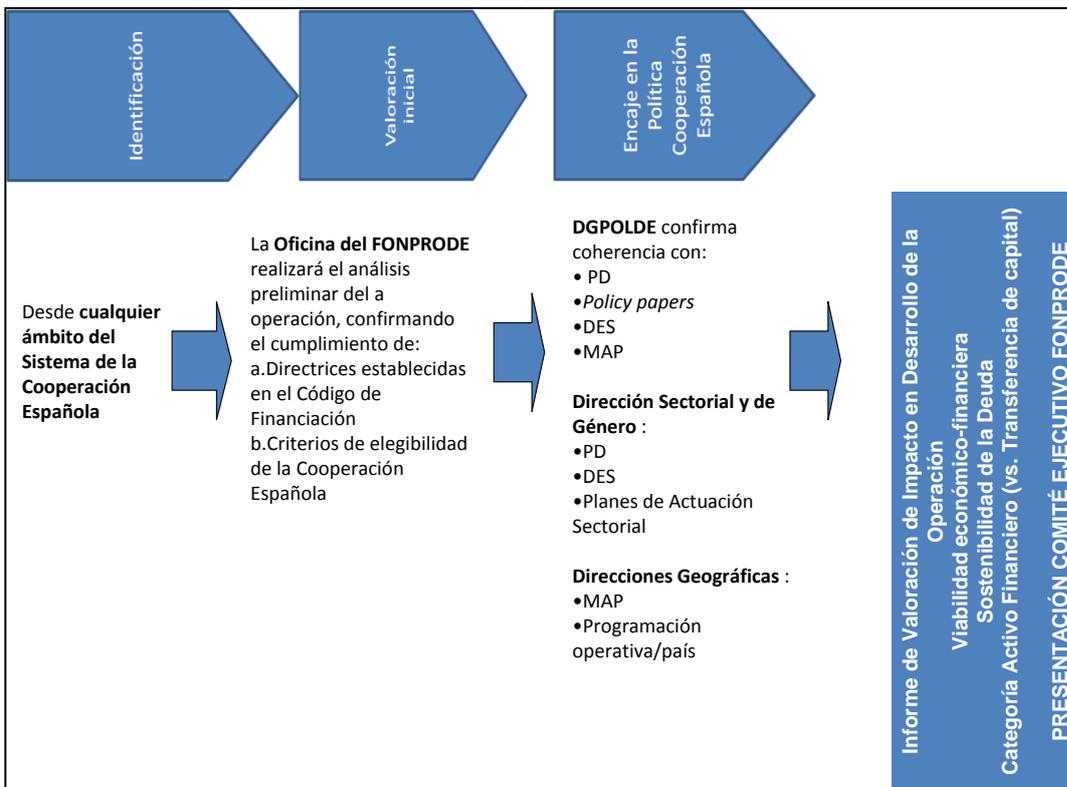
Una vez identificadas las intervenciones potenciales, será potestad de la Oficina del FONPRODE, proceder a su definición concreta como documento de proyecto/operación, de forma autónoma o delegada, de modo que contenga la información mínima necesaria para realizar, como se verá a continuación, la correspondiente valoración o análisis.



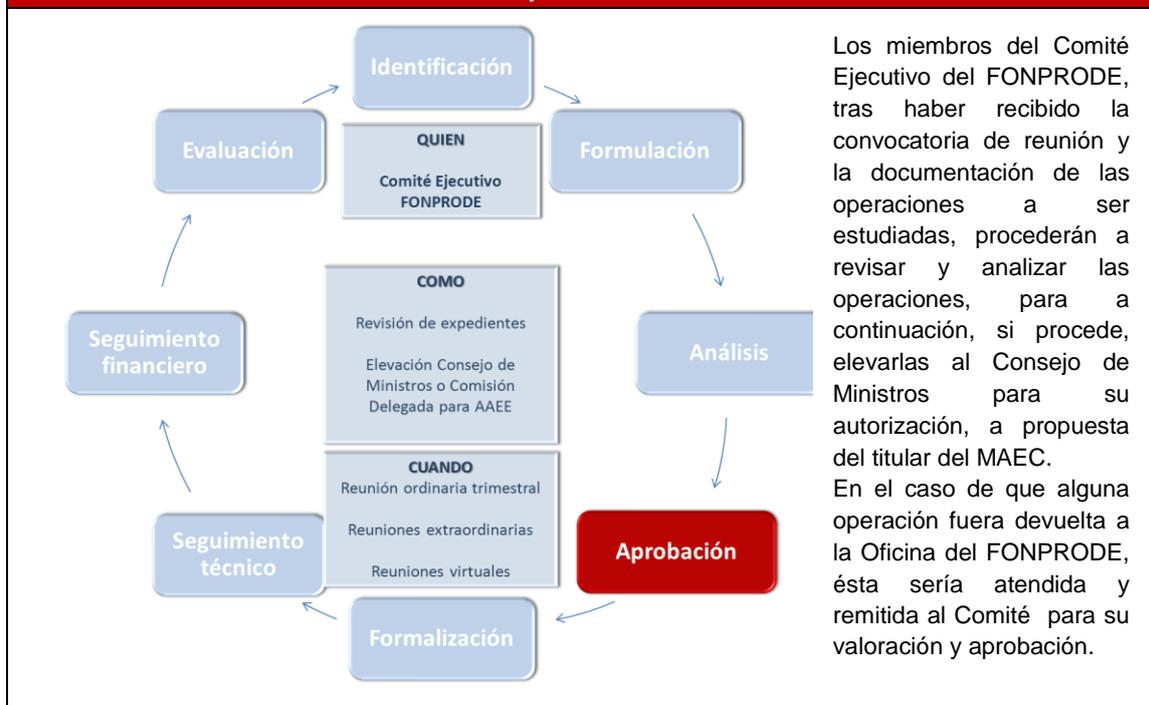
La preparación de los expedientes que integran el proceso de análisis de las operaciones del FONPRODE, componente reembolsable en todas las dimensiones contempladas en la normativa será tarea de la Oficina del FONPRODE, para cuyo desarrollo podrá apoyarse en ámbitos de la Administración especializados (P4R para el análisis de riesgo de las operaciones).

La preparación de las propuestas implica efectuar la valoración y análisis de las operaciones financieras correspondientes, en concreto: (i) la valoración previa (ex ante) de impacto en desarrollo de las propuestas de financiación sustentadas; (ii) el análisis de riesgo y de impacto sobre la sostenibilidad de la deuda; (iii) la valoración del impacto en déficit de las operaciones propuestas, como puede apreciarse en la siguiente figura.

Identificación y valoración ex ante de impacto en desarrollo

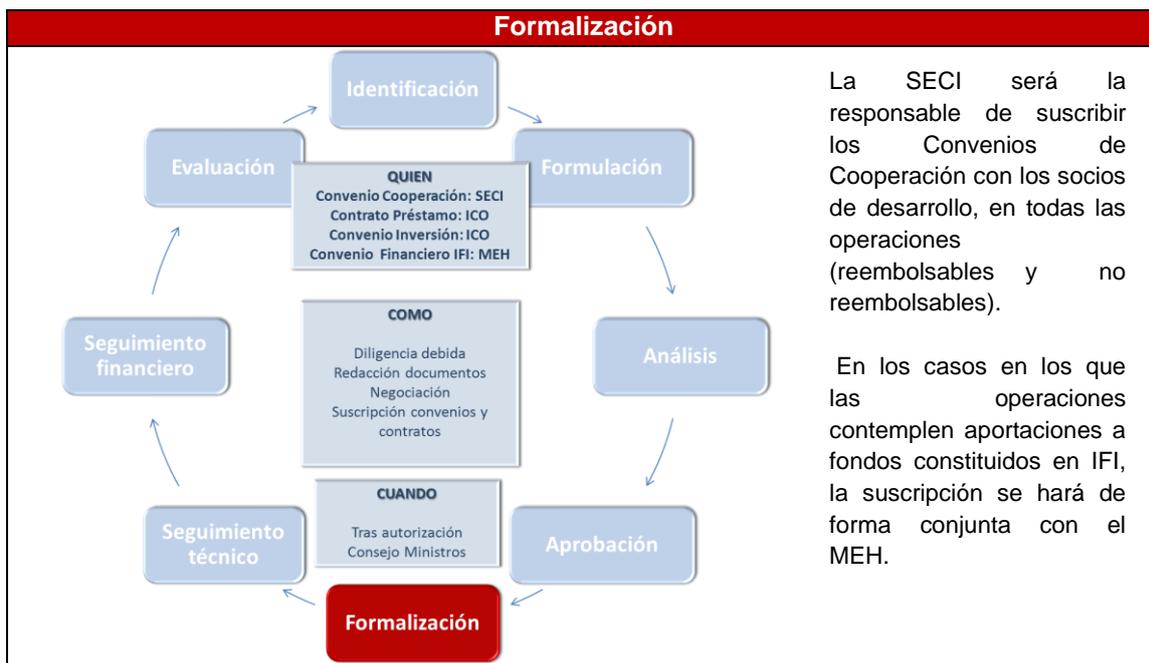


Aprobación

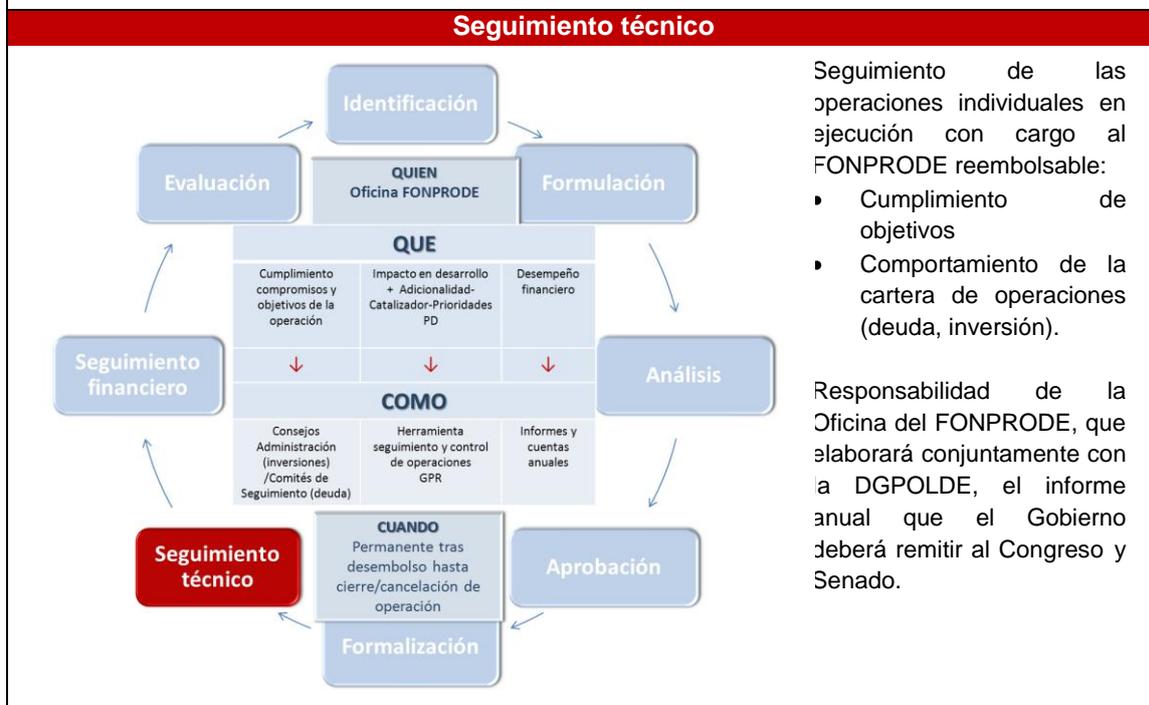


Los miembros del Comité Ejecutivo del FONPRODE, tras haber recibido la convocatoria de reunión y la documentación de las operaciones a ser estudiadas, procederán a revisar y analizar las operaciones, para a continuación, si procede, elevarlas al Consejo de Ministros para su autorización, a propuesta del titular del MAEC. En el caso de que alguna operación fuera devuelta a la Oficina del FONPRODE, ésta sería atendida y remitida al Comité para su valoración y aprobación.

El Comité Ejecutivo del FONPRODE se reunirá con periodicidad trimestral.



El Instituto de Crédito Oficial (ICO) - agencia financiera del Estado- gestiona los instrumentos de financiación oficial al desarrollo. En el caso del FONPRODE, tiene encomendado las tareas de formalización, en nombre y representación del Gobierno español y por cuenta del Estado, los convenios a suscribir con los beneficiarios, excepto aquellos suscritos con organismos multilaterales y con IFI; la prestación de servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, agente pagador, control y todos los de carácter financiero relativos a las operaciones autorizadas con cargo al FONPRODE.



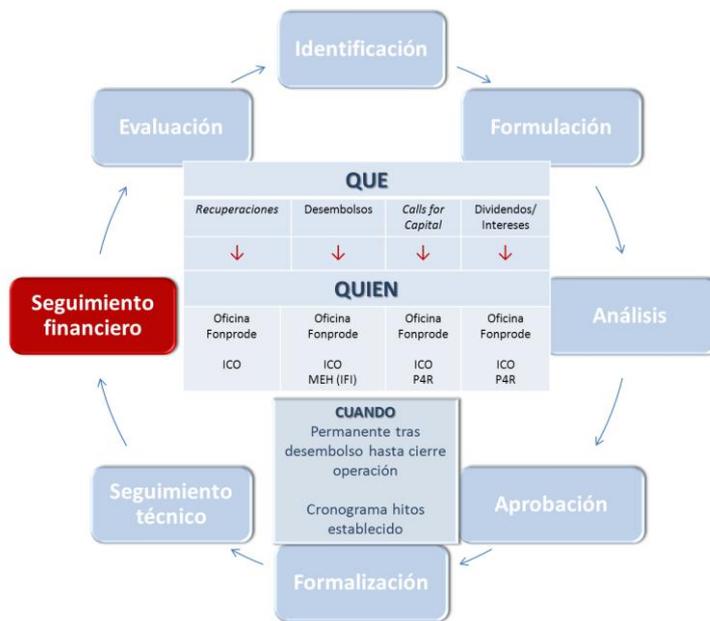
Cumplimiento de compromisos y objetivos de la operación - Los documentos de convenio, acuerdo y contratos suscritos con los destinatarios contemplarán las obligaciones de información necesarias para un adecuado seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos, y de la contribución a los objetivos de la cooperación española.

Impacto en Desarrollo - La Oficina FONPRODE utilizará la herramienta GPR (*Corporate Policy Project*)

Rating).

Desempeño financiero - Calidad institucional y desempeño financiero de las instituciones financieras o vehículos de inversión con los que el FONPRODE ha establecido relaciones financieras.

Seguimiento financiero



Seguimiento del conjunto de la cartera de operaciones del FONPRODE reembolsable:

- identificación de desequilibrios por exposición a diferentes sectores, industrias, países/regiones, añadas, etc.;
- reducción de desequilibrios por la vía de la gestión activa/ mediante la reorientación de objetivos;
- nivel de compromiso;
- distribución de rentabilidades;
- previsión de desembolsos o *capital calls*

El seguimiento y gestión financiera de las operaciones desembolsadas, así como del Fondo en su conjunto es una tarea permanente, que comienza con el desembolso de la primera operación con cargo al FONPRODE, y termina con el cierre de la última operación desembolsada con cargo al Fondo.

Evaluación



- Evaluación ex ante: construcción línea de base.
- Evaluación intermedia
- Evaluación ex post: al término de la operación
- Evaluación del instrumento: del FONPRODE en su conjunto; de cada una de las líneas de actuación.

Los términos de referencia de cada evaluación se elaborarán de forma conjunta entre Oficina del FONPRODE y DGPOLDE. El primer Plan bianual comenzará a formularse tras dos años de entrada en vigor del Reglamento FONPRODE.