



## **DICTAMEN SOBRE LOS INFORMES DE ACTIVIDAD DE FONPRODE CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 2021 y 2022**

*Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación del 4 de abril de  
2025*

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío de los documentos “Informe de Actividad de FONPRODE” correspondientes a los años 2021 y 2022. Tras haber analizado sus contenidos y en función de las competencias que se le atribuyen en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo emite el siguiente dictamen:

### **I.- ANTECEDENTES**

1.- El Consejo de Cooperación reitera su crítica a la Administración por el retraso con el que se cumple el mandato legal de elaborar y dar a conocer el Informe anual de las actividades de FONPRODE. Ese retraso desvirtúa las actividades de rendición de cuentas y seguimiento que están implícitas en ese mandato legal, al tiempo que devalúa la función que estos dictámenes elaborados por el Consejo de Cooperación pudieran tener en la orientación de la política futura, al alejar en el tiempo los datos que se juzgan con respecto a la realidad del momento. Para mayor abundamiento en esta idea, se recuerda que en el dictamen correspondiente a los años 2019 y 2020 se reconocía en la emisión simultánea de los dos Informes lo que parecía ser un “esfuerzo para atenuar el retraso con que habitualmente se informa sobre las actividades de FONPRODE”. Hoy sabemos que esto no ha sido así, que no ha habido voluntad o capacidad de corregir los retrasos y que estos se reproducen año tras año, sin enmienda visible, algo que resulta censurable.

2.- El Consejo es consciente de que este problema aparece condicionado, por una parte, por la limitada dotación de recursos humanos de la Oficina de FONPRODE, que es la instancia encargada de elaborar los Informes, y de su correspondiente dependencia de COFIDES para información de contenido analítico relevante; y, en segundo lugar, por la menor relevancia que se le otorga a esta tarea de reporte respecto de otras asociadas a la gestión de las operaciones, que se juzgan de mayor importancia o urgencia. Respecto al primero de los aspectos, el Consejo no puede sino insistir en la necesidad de dotar de mayores recursos humanos a la Oficina de FONPRODE (o, en el presente, de FEDES) para que pueda cumplir debidamente con las tareas que la ley le adjudica, entre ellas el reporte puntual de sus actividades. Y, si temporalmente no hay posibilidades de ampliar la plantilla, la Administración tiene otros procedimientos para proveerse de los recursos humanos y técnicos necesarios para encargar esa tarea. De forma complementaria, y en relación con el segundo condicionante señalado, el Consejo quiere subrayar que las actividades de reporte y seguimiento son claves para que un instrumento delicado como FONPRODE (futuro FEDES) mejore su orientación e impacto y gane creciente legitimidad y respaldo entre el resto de los actores del sistema de cooperación y en la sociedad en general.

3.- Dada la reincidencia de la Administración en el retraso con el que se informa al Consejo (y a la sociedad) acerca de las operaciones de FONPRODE, el Consejo considera que, de forma



complementaria a lo señalado en el punto anterior, sería conveniente que la Oficina de FONPRODE (la responsable de FEDES en el futuro) se propusiese crear una página web en la que se aporte información permanentemente actualizada acerca del estado en el que se encuentra cada una de las operaciones, aportando los datos sobre los elementos esenciales para conocer su dimensión, orientación y propósitos.

4.- Dado que los datos a los que obligadamente remite este dictamen están muy rezagados en el tiempo, el Consejo se va a referir solo aquellos juicios más centrales que le merece el análisis de los Informes, sin realizar un comentario exhaustivo de sus contenidos, habida cuenta de la limitada actualidad de la información.

## **II.- RESPECTO A LOS INFORMES**

5.- El Consejo de Cooperación juzga adecuados los contenidos básicos de los Informes. Considera que responden a una estructura clara y funcional, que permite conocer las cifras más relevantes relacionadas con la operativa de FONPRODE. El recorrido temático de los diversos capítulos ofrece un panorama aceptablemente completo y ordenado de los aspectos más relevantes que deben ser considerados respecto a este importante instrumento: sus compromisos en el año, incluido su impacto sobre la AOD, la cartera de inversiones acumulada, la contribución del instrumento a los ODS, los impactos de desarrollo de las operaciones y algunos Anexos con información complementaria. Son Informes, además, que tienen una dimensión contenida, para la abundante información manejada, y que se acompaña de cuadros con datos temporales que ayudan a contextualizar lo sucedido en el año al que remite cada Informe.

6.- Señalada la adecuación de la estructura de los Informes, se puede ser algo más exigente respecto a los contenidos de algunos de los apartados de los Informes. En particular, el Consejo quiere centrar su mirada en dos capítulos que podrían ser mejorados en futuros Informes. El primero alude al alineamiento de las operaciones con los ODS (capítulo 4) y el segundo, más extenso, referido al impacto de desarrollo de las operaciones (capítulo 5). Respecto a anteriores Informes se ha avanzado notablemente en la aportación de fundamentación numérica para justificar los vínculos y, en menor medida, los impactos de las actividades de FONPRODE. No obstante, el Consejo considera: i) en primer lugar, que ambos capítulos podrían ser parte de uno único, ya que es parte del impacto de desarrollo de las actividades su contribución a los ODS; ii) en segundo lugar, que es necesario aportar más información acerca de la metodología que fundamenta la selección de los indicadores y el modo en que se construye la información correspondiente: es difícil juzgar la pertinencia y el grado de robustez de los indicadores si no se fundamenta su selección y procedimiento de cálculo; y, por último, iii) mientras el análisis del vínculo con los ODS aparece acompañado de abundante información, la medición del impacto de desarrollo es muy desigual en su solidez, dependiendo del ámbito considerado. La carencia señalada en el punto ii) se constata, entre otros aspectos, por ejemplo, en el manejo de la “información microscopio”, elaborada por COFIDES, que resulta ininteligible para un lector de los Informes si no se acompaña de una mínima explicación acerca del procedimiento de cálculo y el sentido de la información aportada.



### III.- RESPECTO A LA ACTIVIDAD EN LOS AÑOS 2021 Y 2022

7.- En los dos años a los que se refieren los correspondientes Informes se percibe un reseñable crecimiento de la actividad de la Oficina de FONPRODE, aunque no siempre ese tono expansivo se llega a traducir en todos sus términos en las operaciones autorizadas. En concreto, para los dos años sigue operando una dotación anual equivalente a la de años previos (en torno a 199 millones de euros) y un límite de operaciones igualmente equivalente (de 375 millones). Si bien no hay cambio en estos aspectos, sí los hay, sin embargo, en el número y cuantía de las operaciones programadas. En concreto, mientras en 2019 y 2020 las operaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo rondaban las 15, en 2021 son 23 y en 2022, 25. Si se atiende a la dimensión económica de esas operaciones, en 2019 el volumen aprobado por el Comité Ejecutivo fue de 116 millones, esa cifra se elevó a 179 millones en 2020, pero escaló hasta 320 en 2021, muy cerca del límite de asignaciones, si bien esa magnitud retrocedió en el año siguiente hasta un nivel, 179 millones, que en todo caso se sitúa por encima de las cifras propias de años precedentes. La traducción de estas cifras a las operaciones autorizadas por el Consejo de Ministros es muy parcial. En concreto, en 2021 solo se autorizaron 101 millones y en 2022 176 millones (cifra más cercana a la propuesta por el Comité Ejecutivo). En términos de operaciones formalizadas son 10 en 2021 y 7 en 2023, con unos montos de 98 y 186 millones respectivamente. A la luz de estas cifras el Consejo saluda tanto la mayor utilización de las potencialidades del instrumento como lo que parece ser una mayor correspondencia (especialmente en el año 2022) entre lo propuesto por el Comité Ejecutivo y lo aprobado por Consejo de Ministros. Aun así, se recuerda que existe una brecha importante entre lo formalizado y lo comprometido. Si se atiende a la cartera acumulada, el porcentaje de lo formalizado apenas supera el 64%: es importante realizar un diagnóstico acerca de las razones de este desajuste para tratar de corregirlo al máximo, especialmente si se relaciona con ineficacias en la gestión o demora en los procesos de decisión.

8.-Es importante reseñar que en 2021 se abre la posibilidad de utilizar fondos no reembolsables de FONPRODE para financiar operaciones de asistencia técnica: una posibilidad que canaliza 7 millones de euros en 2021 y cerca de 10 millones en 2022. Era esta una demanda que había formulado en reiteradas ocasiones el Consejo de Cooperación, por entender que una de las limitaciones para hacer un uso más pleno del instrumento descansa en la carencia de proyectos técnicamente sólidos, susceptibles de ser financiados. La disposición de fondos para respaldar la actividad de asistencia técnica es una de las vías para corregir esta carencia, en un ámbito en el que, por lo demás, tanto la empresa y otros actores de la sociedad española, como los de muchos de los países socios, disponen de competencias técnicas para hacer esa función.

9.- Producto en parte de las formas de gestión del instrumento, FONPRODE acumula una importante dotación en Tesorería. En concreto, las cifras ascienden a 401 millones de euros, en 2021, y se eleva hasta 408 millones, en 2022. Se trata de una cantidad muy notable, que reclamaría la existencia de un plan por parte de la Oficina de FONPRODE con respecto a esta Tesorería, de modo que se pudiesen conocer las previsiones que existen en el tiempo y el modo de gestionar estas dotaciones.

10.- Como en años anteriores es muy limitada la aportación que realiza FONPRODE a las cifras de AOD del año. En 2021 esa aportación fue de signo negativo, equivalente a 13 millones de euros: solo las donaciones (vinculadas a la asistencia técnica) y el crecimiento de los créditos a Estado aportaron con signo positivo a la AOD, aunque en una cuantía insuficiente para cambiar el signo de la contribución global. En 2022, el balance global es, por primera vez en los últimos



años, positivo, aunque minúsculo: equivalente a algo más de 3 millones, siendo de nuevo las donaciones y los créditos de Estado lo que aportan a la AOD en términos positivos. Estos resultados confirman las cautelas que este Consejo ha trasladado en repetidas ocasiones respecto de la confianza sobredimensionada en la cooperación financiera como el motor central del futuro crecimiento de la AOD. Incluso con una cooperación financiera mucho más sólida y expansiva que la vigente su aportación a la AOD será previsiblemente menor (al contabilizar solo el componente de donación implícito en las operaciones). Dada la frecuencia con la que la operativa formalizada de FONPRODE se queda por detrás del límite de gasto fijados por el Presupuesto, sería bueno que esa brecha se considerase ya en las propias previsiones de la AOD, para evitar posteriores desajustes entre lo comprometido y lo desembolsado.

11.- Por lo que respecta a la distribución de los recursos, el Consejo es consciente de que el tipo de operaciones que financia FONPRODE no responde necesariamente a los mismos criterios de asignación que rigen la distribución de la ayuda no reembolsable (proyectos y programas). No obstante, en general hay una aceptable correspondencia entre la relación de países que son prioridad de la cooperación española y aquellos en los que opera FONPRODE. Si se atiende a la cartera vida de este instrumento, FONPRODE está presente en 19 de los 21 países y territorios de asociación establecidos en el Vº Plan Director (todos salvo Filipinas y Territorios Palestinos), y estos países concentran el 43.4% del total del saldo vivo expuesto. Si se añaden los países de cooperación avanzada, FONPRODE estaría presente en 29 de 33 países, con un 58,8% (57% en 2021) del saldo vivo expuesto. Es cierto que también se realizan operaciones en países ajenos a esta relación de preferentes, en algunos casos derivados de las operaciones multilaterales, pero en general el alineamiento es bastante aceptable. Es conveniente que esta línea de actuación se sostenga, que no crezca (e incluso disminuyan) las operaciones en países no prioritarios y se justifiquen debidamente aquellas operaciones en países donde la cooperación española no está presente.

12.- En un momento de regresión democrática en numerosos países, el Consejo insta al gobierno a ser cauteloso en su asignación de créditos de Estado a países con gobiernos autoritarios o limitativos de los espacios democráticos. En los dos Informes objeto de este dictamen las concesiones realizadas parecen debidamente justificadas, por lo que esta observación debe ser considerada más bien como una recomendación de futuro.

13.- Buena parte de las operaciones de microfinanzas tienen como entidades destinatarias a instituciones financieras y a ONG de los países socios. Este planteamiento es correcto, pero el Consejo considera que quizá se podría trabajar más en la implicación, cuando proceda, de las ONG españolas y otras entidades financieras como, entre otras, las vinculadas con la Economía Social especializadas en este tipo de actividad relacionada con las microfinanzas. El propósito debería ser ampliar la red de alianzas entre instituciones de uno y otro lado, para permitir una mayor solidez de las operaciones.

14.- En balance, en los años a los que remiten los Informes se percibe una cierta activación del instrumento de FONPRODE, con más operaciones y recursos. Las actividades a las que se destinan los fondos parecen apropiadas y el impacto de desarrollo de lo promovido, aunque mejorable en su medición, parece ir por una senda de claro progreso. Se han superado, además, algunas limitaciones de años precedentes, como la imposibilidad de canalizar recursos no reembolsables para la asistencia técnica y se ha revertido el signo de la contribución del instrumento a la AOD. Todos estos son cambios positivos que el Consejo quiere reseñar. Ahora bien, incluso con estas mejoras el instrumento está muy alejado, en dimensión, alcance y



capacidad operativa, al que se demanda para una cooperación como la española; y está igualmente distante de los modelos que ofrecen los donantes comunitarios con los que España debe compararse. Es cierto que FEDES supondrá un importante paso adelante para el potencial de este instrumento, mejorando en eficacia, agilidad y capacidad de movilización de recursos. No obstante, permanece como problema que España no sea capaz de dotarse de un instrumento con capacidad de financiación en los mercados, que le permita multiplicar su capacidad de movilización de recursos acorde con lo que demanda la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El Consejo insta una vez más al gobierno a activar el grupo de trabajo que la Ley 1/2023 contempla, para proponer una estructura institucional más coordinada y ambiciosa para la cooperación financiera.

#### IV.- RECOMENDACIONES

14.- De acuerdo con el diagnóstico realizado en este dictamen se sugieren las siguientes recomendaciones:

- i) Es necesario reducir de forma significativa la brecha temporal que existe entre la emisión de los Informes de FONPRODE y el año al que remite la información. En concreto, los Informes de un año deberían ser emitidos a lo largo del siguiente ejercicio (lo que quiere decir que en este momento se debería haber dictaminado ya el Informe 2023 y estar en previsión hacerlo para el de 2024). De forma complementaria, se sugiere la elaboración de una página web que dé información actualizada del estado en el que se encuentran las operaciones de cada año.
- ii) Aunque se ha mejorado el reporte de los impactos de desarrollo del instrumento, siguen existiendo muchas dudas acerca de la metodología empleada y la selección de indicadores de los que se da cuenta. El Consejo anima a COFIDES y a la Oficina de FONPRODE (futura de FEDES) a seguir avanzando en este aspecto, realizando una labor más intensa de transparencia acerca de los criterios empleados y de análisis de las implicaciones.
- iii) Parece necesario recortar la brecha que existe entre los compromisos y las formalizaciones, identificando e incidiendo sobre los problemas que explican el desajuste entre ambas cifras. De igual modo, el Consejo confía en que cada vez haya menos desajustes entre las operaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo de FONPRODE y aquellas que reciben el aval del Consejo de Ministros. En esta línea, además, considera conveniente que la Oficina de FONPRODE disponga y haga público un plan de gestión de la Tesorería de FONPRODE.
- iv) El Consejo saluda que se haga efectiva la incorporación de una partida de ayuda no reembolsable destinada a financiar la asistencia técnica y llama a que sus recursos estén abiertos a las instituciones españolas (empresas consultoras, ONG o Universidades, entre otras) con capacidades técnicas para garantizar la adecuada identificación y formulación de proyectos.
- v) Por último, el Consejo llama, una vez más, a que el Gobierno active el grupo de trabajo sobre cooperación financiera que prevé la Ley 1/2023; al tiempo, sugiere que ese grupo tenga una composición plural en materia de género y de competencias y especializaciones, estando abierto a especialistas ajenos a la Administración.