

Cooperación financiera reembolsable: ¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España?

Iliana Olivié y Aitor Pérez

Elcano Policy Paper 1/2014 | 31 de marzo 2014

Cooperación financiera reembolsable: ¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España?

Iliana Olivé | Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

Aitor Pérez | Investigador asociado, Real Instituto Elcano.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 3 |
| 1. La cooperación financiera reembolsable en España, del FAD al FONPRODE..... | 4 |
| 2. La cooperación financiera reembolsable, una visión general..... | 7 |
| 3. El caso británico: el capital-riesgo al servicio del desarrollo | 13 |
| 4. El caso francés: préstamos para el desarrollo de políticas y proyectos públicos | 18 |
| 5. El caso del BID: una caja de herramientas para el desarrollo del sector privado..... | 25 |
| 6. Conclusiones: ¿se pueden aplicar a España las lecciones aprendidas de otros donantes en materia de CFR? | 29 |
| Referencias..... | 32 |
| Anexo 1. Mapa de actores de la CFR según las estadísticas de la ayuda de la OCDE..... | 33 |
| Anexo 2. Entrevistas y consultas realizadas..... | 34 |

Introducción

La cooperación financiera reembolsable en España fue objeto de una importante reforma en 2010, cuando la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y la de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española¹ transformaron el antiguo FAD en dos fondos diferenciados, de los cuales el más importante, el FONPRODE, debía equiparar a España a otros donantes avanzados y fortalecer su sistema de cooperación para responder a los retos de la financiación global del desarrollo y la agenda post 2015.

Desde su creación, el discurso de la cooperación española vinculó el FONPRODE al apoyo al tejido productivo y al crecimiento económico de sus países socios. En sus primeros años de vida, de hecho, el grueso de su ayuda reembolsable se ha dirigido a vehículos de capital pensados para financiar la expansión de PYME en sectores y países de interés para la cooperación española.²

Este informe describe cómo utilizan otros donantes su cooperación financiera reembolsable y más concretamente sus fondos de AOD reembolsable, haciendo especial referencia al desarrollo del sector privado. Concretamente, ofrece una visión general del conjunto de los donantes según el CAD y tres casos destacados por su experiencia, volumen y cercanía a España: el Reino Unido, Francia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).³ El informe responde a una petición de la AECID y se escribe pensando en “la elaboración de un documento estratégico de la cooperación financiera reembolsable que permita, tanto su plena inserción en la agenda internacional de desarrollo, como en las prioridades de la política de cooperación española” (contrato menor AECID-RIE).

Se trata de un informe fundamentalmente descriptivo que debe mostrar a la cooperación española cómo utilizan los demás donantes los instrumentos de la ayuda reembolsable. Para ello, tras presentar brevemente la historia de la CFR en España (primera parte), se recurre a los datos del CAD para su cuantificación y su desglose en actores y categorías (segunda parte). Además, se trata la vinculación de CFR y sector privado en todas las cooperaciones.

¹ Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (BOE nº 257/2010) y Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (BOE nº 157/2010).

² FONPRODE sirve también para financiar instrumentos de carácter no reembolsable que persiguen otros fines distintos al apoyo al tejido productivo y al crecimiento económico de los países socios. Sin embargo, la novedad que ha introducido el Fondo en la práctica de la cooperación española ha sido el uso de ayuda reembolsable para el desarrollo del sector privado y es en este punto en el que se han centrado los debates.

³ La AOD reembolsable está formada por los flujos de financiación pública dirigidos a países en desarrollo que, a pesar de su carácter reembolsable, reúnen ciertas condiciones de concesionalidad acordadas en el CAD. Como su propio nombre indica, forma parte del cómputo de la AOD neta de un donante. La cooperación financiera reembolsable puede estar formada por otros flujos similares que sin embargo no computan de esta forma. Este estudio se centra en la AOD reembolsable, categoría en la que se incluye el FONPRODE reembolsable, aunque cuando describe la gestión de estos flujos por parte de la Agencia Francesa de Desarrollo y sobre todo del Banco Interamericano de Desarrollo, no distingue entre la financiación que computa como AOD y la que no, ya que en la práctica se gestiona conjuntamente.

En las siguientes secciones, los estudios de caso sobre el Reino Unido, Francia y el BID pretenden explicar qué estrategias de cooperación subyacen a las distintas modalidades de CFR. El Reino Unido (tercera parte), como otros donantes del norte de Europa, es un caso especialmente interesante para valorar el modelo de CFR de FONPRODE, ya que responde íntegramente al planteamiento antes explicado: participar en el capital de PYME a través de intermediarios financieros. Francia (cuarta parte) representa por el contrario a un grupo de donantes que utilizan el préstamo tanto o más que la donación y mucho más que el capital, y que lo hacen con estrategias sectorialmente muy diversificadas, más orientadas a las políticas públicas que al desarrollo del sector privado. Por último, el caso del BID (quinta parte), sirve para explicar cómo una estrategia de desarrollo del sector privado puede ocupar un espacio central en la asociación con países beneficiarios y puede requerir de una variedad de instrumentos mayor de la que suelen emplear las cooperaciones bilaterales.

Mientras que la parte cuantitativa del informe se refiere a las estadísticas de la ayuda confeccionadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), el análisis de los casos (Reino Unido, Francia y BID) ha sido posible gracias a la colaboración de sus funcionarios, con los que se han mantenido entrevistas presenciales (en París, Londres y Quito) y telefónicas (con París y Washington DC). El Anexo 1 sintetiza los principales datos obtenidos de las estadísticas del CAD y explica el tratamiento dado a los mismos para su adaptación al informe, mientras que el Anexo 2 da cuenta de todas las personas entrevistadas.

Finalmente, el informe cierra con una serie de conclusiones sobre la cooperación española que surgen de su comparación con otros donantes. Estas ideas pretenden servir de insumo a la definición de una estrategia de cooperación financiera reembolsable y a la revisión de sus procedimientos.

1. La cooperación financiera reembolsable en España, del FAD al FONPRODE

La historia de la cooperación financiera se inicia con la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en 1976, en plena transición hacia la democracia y siendo España país receptor a efectos del cómputo de AOD. El Gobierno ofrecía a países en desarrollo créditos concesionales con garantía soberana a cambio de que dichos créditos se materializaran en la compra de bienes y servicios españoles. Con el paso del tiempo, el FAD sirvió para financiar otras acciones ligadas exclusivamente a compromisos internacionales en materia de desarrollo, desde acciones de ayuda humanitaria hasta contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo, pero siempre consagró buena parte de sus recursos al doble juego del crédito a la exportación y la ayuda al desarrollo. Esto, como tantas intervenciones de ayuda ligada de otros países, fue objeto de crítica por parte de ONGD y organizaciones internacionales.

De esta forma, cuando en 2010 el FAD se transforma en dos fondos diferenciados – el FIEM, como instrumento del entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el FONPRODE, como fondo de ayuda al desarrollo gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)– se considera que “se logra una especialización y adecuación de cada instrumento a sus fines específicos, evitándose las limitaciones del instrumento anterior”. Se espera que el FONPRODE sea un “instrumento de segunda generación (...) moderno y capaz de responder a los compromisos de ayuda asumidos por España en consonancia con las directrices internacionales de cooperación y la posición que responsablemente España ha sabido asumir para con los países en desarrollo” (Ley 36/2010:1).

Otros fondos históricos en la administración española pensados para operaciones en países en desarrollo son el Fondo de Concesión de Microcréditos, hoy integrado en FONPRODE, y distintos fondos gestionados por la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES), como FIEX y FONPYME, que hoy están desvinculados de la política de desarrollo y se gestionan como el FIEM, con el objetivo de apoyar operaciones internacionales de empresas españolas.

Cooperación financiera reembolsable y desarrollo del sector privado

Tanto en el discurso como en la práctica, FONPRODE ha estado desde su origen vinculado al desarrollo del tejido productivo y el crecimiento económico de los países socios de la cooperación española. La Ley en realidad concibe al FONPRODE como un fondo que puede financiar prácticamente cualquier instrumento de cooperación en cualquier sector del desarrollo,⁴ pero desde su puesta en marcha la cooperación española destaca entre sus ventajas la posibilidad de impulsar el crecimiento económico, equiparando la cooperación española a la de otros donantes, y cumpliendo con la agenda de desarrollo derivada del 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan.

Efectivamente, la novedad introducida por FONPRODE en la práctica de la cooperación española ha sido las participaciones en fondos de capital riesgo y vehículos financieros similares, las cuales tienen por objeto impulsar la inversión privada en países en desarrollo. A esta modalidad de ayuda se ha destinado buena parte de sus operaciones de ayuda reembolsable.

⁴ Las intervenciones que puede financiar el FONPRODE según su Ley son: “proyectos y programas de desarrollo, con carácter de donación de Estado a Estado, en países menos adelantados, de renta baja, de renta media y de renta media-baja, en los sectores prioritarios de la cooperación española; contribuciones financieras a programas de desarrollo y organismos multilaterales de desarrollo internacionales no financieros de los que España forme o pase a formar parte, así como aportaciones a fondos globales y fondos fiduciarios constituidos o por constituir en organismos multilaterales no financieros, que tengan en la lucha contra la pobreza su principal objetivo; aportaciones a determinados fondos en instituciones financieras internacionales; y aportaciones a programas de microfinanzas. Además, con cargo al FONPRODE se podrán conceder créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales y con carácter no ligado, incluidos aportes a programas de microfinanzas, así como la adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en vehículos de inversión financiera” (Ley 36, 2010).

Tabla 1.1. Principales operaciones de CFR con cargo a FONPRODE

| Año aprobación | Operación | Importe (US\$ mn) |
|----------------|---|-------------------|
| 2012 | Aportación de capital al Fondo Amerigo Ventures Colombia | 15 |
| 2012 | Aportación de capital al Fondo Latin Renewables Infrastructure Fund LP | 12,5 |
| 2012 | Promoción de la PYME en América Latina a través de la Corporación Andina de Fomento (CAF) | 50 |
| 2012 | Aportación de capital al Fondo Moringa SCA, SICAR, para proyectos agroforestales | 15 |
| 2011 | Promoción del sector privado y de las PYME de la cuenca sur del Mediterráneo a través del BEI | 300 |
| 2010 | Aportación de capital de capital riesgo Fondo PROGRESA Capital, Medellín (Colombia) | 5 |
| 2010 | Fondo de Desarrollo de la PYME en Haití | 40,6 |
| 2010 | Fondo de Inversión Privada en Angola (FIPA) | 6 |
| 2010 | Fondo Africano de Garantías | 20 |

Fuente: elaboración propia a partir de informes de ejecución de FONPRODE. Lista completa de operaciones disponible en <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fondos/fonprode/operaciones>.

Desafíos de FONPRODE en 2013

Tal y como se deduce de sus informes de ejecución, FONPRODE se enfrenta actualmente a tres desafíos: (1) el contexto financiero; (2) la complejidad de sus procedimientos; y (3) la orientación a resultados de su gestión (AECID 2012, 2013).

Dentro de una AOD sujeta a sucesivos y pronunciados recortes, el FONPRODE ha seguido manteniendo un presupuesto relativamente importante. Parecía incluso que las obligaciones de reducción del déficit público español tendrían menos efecto en las operaciones de cooperación reembolsable ya que, por su carácter de activo financiero, no computan en déficit aunque sí lo hagan como AOD bajo ciertas condiciones de concesionalidad. Sin embargo, cumplir con estas condiciones se volvió más difícil a partir de que los Presupuestos Generales del Estado 2012 exigieran de este tipo de inversiones: una rentabilidad no inferior a la de la deuda española a vencimiento similar y la prima de riesgo española alcanzara máximos históricos. En países como Francia, sin embargo, las operaciones de este tipo han seguido aumentando a pesar de reducirse el gasto público correspondiente.

El impacto en el déficit de FONPRODE es evaluado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) operación a operación. Previamente, la oficina de FONPRODE en AECID identifica y valora la operación a la luz del código de financiación responsable y con la ayuda de una herramienta de evaluación *ex ante*. Para ello, se apoya en una encomienda de gestión con la sociedad estatal Expansión Exterior. Con posterioridad al dictamen de la IGAE, la operación es analizada por el Ministerio de Economía y Competitividad en términos de riesgo e impacto sobre la deuda pública, y posteriormente, se somete a una primera aprobación en el Comité FONPRODE. Este comité está presidido por el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica e integrado por representantes de seis ministerios más, del gabinete de la Presidencia, y del ICO. Posteriormente, la Secretaría General de Técnica del MAEC eleva el expediente a

la Comisión de Subsecretarios para su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros. Una vez aprobada, la operación es administrada por el ICO y seguida por la Oficina de FONPRODE.

Se espera, además, que, para su mejor orientación a resultados de desarrollo, las operaciones de FONPRODE se enmarquen en los distintos documentos de planificación de la política de desarrollo española, y en particular de los acuerdos marcos de asociación, para la cual es deseable la implicación de las oficinas técnicas de cooperación en el terreno y el diálogo con los países socios en el momento de la identificación de las operaciones. No obstante, los ámbitos de especialización de las OTC no han sido hasta ahora el desarrollo del sector privado ni los instrumentos de cooperación reembolsable.⁵

Tal vez por estas razones, el nivel de ejecución de las operaciones de carácter reembolsable de FONPRODE fue tan bajo: 308,65 millones de euros de aprobaciones sobre un presupuesto de 645,23 millones de euros en 2011. En las siguientes secciones, se ofrece información sobre la CFR del conjunto de donantes del CAD y de tres de sus casos más destacados que pueden ser de utilidad para FONPRODE a la hora de afrontar estos desafíos.

2. La cooperación financiera reembolsable, una visión general

La ayuda oficial al desarrollo de carácter reembolsable, es registrada en las bases de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, institución que regula y revisa el cómputo de tales flujos por parte de los países donantes. En su base de datos *online* el CAD ofrece, junto con la información sobre subvenciones, el detalle de los préstamos y participaciones de capital que tienen carácter de AOD. Estas informaciones han sido utilizadas en este informe para elaborar un mapa de los actores de la CFR que ofrezca una visión general sobre esta modalidad de ayuda y permita a la cooperación española identificar casos que le puedan servir de referencia. Sin embargo, es necesario advertir que este ejercicio presenta dos limitaciones.

En primer lugar, CFR y AOD reembolsable pueden ser equivalentes en el caso español pero no en el conjunto de la cooperación al desarrollo. Otros donantes, sobre todo los multilaterales, son emisores de otro tipo de financiación, como por ejemplo préstamos que no cumplen los criterios de concesionalidad del CAD (registrados como “otros flujos” en la base de datos del CAD) o incluso garantías financieras (que hoy por hoy no tienen espacio en este registro). Dado que este informe está dirigido a la cooperación española, se centra especialmente en los flujos que sí son computados como AOD.

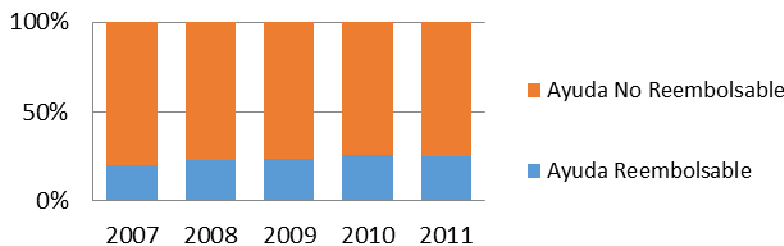
⁵ Sobre la evaluación *ex ante* de las operaciones de FONPRODE véase Olivé y Pérez (2012).

Por otra parte, teniendo en cuenta la especialización de la CFR española, resulta importante conocer cómo otros donantes utilizan la ayuda reembolsable en estrategias de desarrollo del sector privado. Sin embargo, esta característica como tal no está especificada directamente en la base de datos del CAD de la OCDE. Para superar esta limitación, se ha aproximado la ayuda destinada al desarrollo del sector privado mediante la agregación de varias características que sí están registradas. A los efectos de este análisis, se considerará ayuda reembolsable para el desarrollo del sector privado aquella que adopte la forma de participación en capital, o que bajo la forma préstamo, se canalice a través de un partenariado público privado, o se destine a alguno de los siguientes subsectores: servicios empresariales, servicios financieros, agricultura, minería, pesca, industria, construcción y turismo.⁶

Los donantes de CFR: ¿quiénes son y cuánto donan?

Según las estadísticas de la ayuda del CAD, en el período 2007-2011, un 24% de la AOD bruta fue de carácter reembolsable (23% préstamos y 1% de inversiones en capital). Dentro del período, se observó una ligera tendencia al alza.

Tabla 2.1. Evolución del porcentaje de AOD reembolsable 2007-2011



Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

La AOD reembolsable se distribuye prácticamente a partes iguales entre donantes bilaterales y multilaterales, y en ambos grupos existe una alta concentración: Japón, Alemania y Francia controlan más del 80% de la AOD reembolsable bilateral, mientras que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Asiático de Desarrollo controlan el mismo porcentaje de la multilateral. Cabe destacar que España, con una media de 719 millones de dólares, un 18% de su AOD bruta, ocupó un puesto destacado en la lista de donantes de cooperación reembolsable en el período 2007-2011: fue el quinto donante bilateral mundial y el tercero europeo. Por su parte, el fondo español del BID ocupó la quinta posición entre donantes multilaterales de AOD reembolsable.

⁶ Esta misma aproximación a la cooperación para el desarrollo del sector privado se utiliza y se explica más detalladamente en Olivé y Pérez (2013).

Tabla 2.2. Principales donantes de AOD Reembolsable

Compromisos brutos de AOD (US\$ mn)

Media período 2007-2011

| Donante | AOD reembolsable | Total AOD | AOD R / total AOD donante (%) | AOD R donante / total AOD R (%) |
|------------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------------------|--|
| IDA | 11.137 | 13.941 | 80 | 31 |
| Japón | 8.958 | 15.424 | 58 | 25 |
| Francia | 3.133 | 9.328 | 34 | 9 |
| Alemania | 2.875 | 11.089 | 26 | 8 |
| Banco Asiático de Desarrollo | 1.884 | 2.200 | 86 | 5 |
| AfDF | 1.526 | 2.301 | 66 | 4 |
| IMF | 1.360 | 1.471 | 92 | 4 |
| Fondo Árabe) | 983 | 1.008 | 97 | 3 |
| Corea del Sur | 953 | 1.479 | 64 | 3 |
| España | 719 | 4.017 | 18 | 2 |
| Reino Unido | 522 | 6.665 | 8 | 1 |
| IFAD | 482 | 644 | 75 | 1 |
| IDB Sp. Fund | 355 | 726 | 49 | 1 |
| OFID | 305 | 324 | 94 | 1 |
| Kuwait (KFAED) | 257 | 296 | 87 | 1 |
| Noruega | 189 | 3.628 | 5 | 1 |
| Italia | 181 | 1.527 | 12 | 0 |
| Portugal | 140 | 357 | 39 | 0 |
| Emiratos Árabes Unidos | 106 | 758 | 14 | 0 |
| Australia | 83 | 3.194 | 3 | 0 |
| Isl. Dev Bank | 70 | 74 | 94 | 0 |
| Suecia | 52 | 2.895 | 2 | 0 |
| Finlandia | 43 | 1.022 | 4 | 0 |
| Bélgica | 42 | 1.862 | 2 | 0 |
| Dinamarca | 39 | 1.756 | 2 | 0 |
| BADEA | 35 | 36 | 97 | 0 |
| Suiza | 35 | 1.915 | 2 | 0 |
| Instituciones de la UE | 23 | 15.061 | 0 | 0 |
| Estados Unidos | 13 | 29.650 | 0 | 0 |
| Austria | 3 | 873 | 0 | 0 |
| Otros | 0 | 18.289 | 0 | 0 |
| <i>Subtotal bilateral</i> | <i>18.236</i> | <i>107.546</i> | <i>17</i> | <i>50</i> |
| <i>Subtotal multilateral</i> | <i>18.265</i> | <i>46.264</i> | <i>39</i> | <i>50</i> |
| Total donantes | 36.501 | 153.810 | 24 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

¿Dónde se destina la CFR?

Desde un punto de vista geográfico, la AOD reembolsable no sigue la misma pauta de distribución que la ayuda no reembolsable. Las regiones donde los préstamos y el capital tuvieron un peso relativamente mayor fueron Asia Oriental (52%), Asia Central y Meridional (41%) y el Norte de África (44%). Ello puede hacer pensar que las regiones relativamente más desarrolladas son los receptores más indicados de AOD reembolsable, pero, por otra parte, la CFR en África Subsahariana representó un valor perfectamente ajustado a la media (24%), mientras que la de Europa (18%), Oceanía (8%) y América del Sur (19%) se situó muy por debajo.

Tabla 2.2. Distribución geográfica por destino de la CFR

Compromisos brutos de AOD (US\$ mn)

Media período 2007-2011

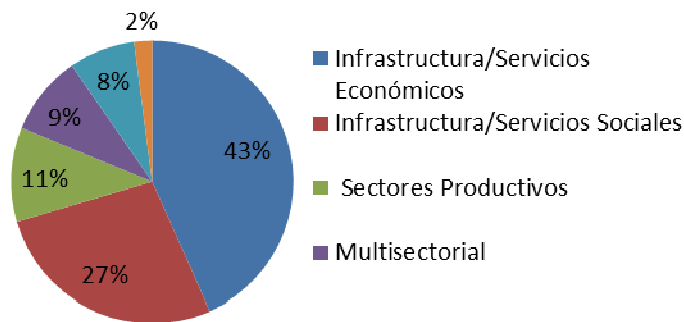
| Continentes | Región | Capital | Préstamos | % AOD R sobre AOD región |
|-------------------------|-----------------------------|--------------|---------------|--------------------------|
| Asia | Oriente Medio | 9 | 1.552 | 13 |
| Asia | Asia Oriental | 172 | 7.327 | 52 |
| Asia | Asia Sur y Central | 209 | 10.296 | 41 |
| Asia | Asia, regional | 100 | – | 11 |
| Subtotal Asia | | 490 | 19.175 | 37 |
| América | Sudamérica | 52 | 826 | 19 |
| América | América del Norte y Central | 53 | 854 | 15 |
| América | América, regional | 101 | 89 | 18 |
| Subtotal América | | 206 | 1.769 | 17 |
| África | Norte de África | 115 | 2.162 | 44 |
| África | África Subsahariana | 266 | 9.884 | 21 |
| África | África, regional | 183 | 323 | 25 |
| Subtotal África | | 564 | 12.369 | 24 |
| Europa | Europa | 74 | 1.126 | 18 |
| Oceanía | Oceanía | 1 | 168 | 8 |
| General | Bilateral, no especificado | 202 | 357 | 2 |
| Total | | 1.537 | 34.964 | 24 |

Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

Desde el punto de vista sectorial, el principal destinatario de la CFR son las infraestructuras y servicios económicos (43%), que configuran el macrosector II del sistema de rendición de cuentas del CAD. Bajo este epígrafe, se consignan tanto los proyectos de infraestructuras (transportes, energía, etc.), como programas de financiación del sector privado, que transitan a través de intermediarios financieros y se consignan bajo el subsector II.4. (Banca y servicios financieros), con independencia del destino final al que se dirijan. Otros sectores de los que se espera una mayor conexión con la ayuda no reembolsable, como son la educación, la salud o el suministro de agua (macrosector III. Infraestructuras y servicios sociales) ocupan un 27% de la CFR, por encima de los sectores productivos.

Gráfico 2.1. Distribución sectorial de la AOD reembolsable

Compromisos brutos de AOD



Periodo 2007-2011

Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

Teniendo en cuenta la especialización de la CFR española y siguiendo el planteamiento explicado en el principio de este epígrafe, a continuación se presenta cómo la AOD reembolsable se distribuye entre el objetivo de desarrollo del sector privado y otros fines. En la Tabla 2.3, se muestra cómo la CFR destinada al sector privado estaría por debajo del 20% del total, tanto entre donantes bilaterales como multilaterales. Mientras que entre los donantes multilaterales los instrumentos de deuda tendrían un peso muy superior al del capital, esta distribución se equilibra en el conjunto de los donantes bilaterales, aunque dentro de estos, los casos son muy diversos. Algunos países, como el Reino Unido y Noruega, dedican el 100% de su ayuda reembolsable a inversiones en capital y por consiguiente al desarrollo del sector privado, mientras que otros, como Japón y Francia, se especializan en instrumentos de deuda que sirven tanto al desarrollo del sector financiero y los sectores productivos, como a otros sectores, entre los que estarían los sectores sociales y las infraestructuras generales.

En las tres secciones siguientes se analizan los casos concretos de tres donantes de la lista anterior. Por un lado, están dos donantes bilaterales, el Reino Unido y Francia, socios europeos de España, que representan modelos muy distintos de CFR. Por otro lado, hemos incluido un donante multilateral como el BID, a la vez destinatario y socio de la cooperación española, que por su naturaleza y mandato ofrece a España una valiosa experiencia en gestión de instrumentos de deuda en sus países prioritarios, experiencia que apenas queda reflejada en las cifras de AOD reembolsable por las razones explicadas anteriormente. El objetivo de estos estudios de caso es completar el mapa cuantitativo de la CFR con información estratégica sobre su uso: qué objetivos persigue la AOD reembolsable y cómo se gestionan para que cumplan con su orientación estratégica. Una vez más, buscando lecciones para el caso español, se prestará especial atención a los instrumentos de ayuda reembolsable enmarcados en estrategias de desarrollo del sector privado.

Tabla 2.3. Cooperación Financiera Rembolsable y Desarrollo del Sector Privado

Compromisos brutos de AOD (US\$ mn)

Media período 2007-2011

| Donante | Desarrollo del sector privado | | | | | | Otros | | Total AOD - R |
|------------------------------|-------------------------------|----------|-------------------------------------|------------------------|--------------|-----------|---------------|-----------|---------------|
| | Capital | PPP | Servicios financieros empresariales | y Sectores productivos | subtotal | % | fines | % | |
| Alemania | 436 | 0 | 399 | 83 | 918 | 32 | 1.956 | 68 | 2.875 |
| Japón | 0 | 0 | 94 | 670 | 764 | 9 | 8.194 | 91 | 8.958 |
| Reino Unido | 522 | 0 | 0 | 0 | 522 | 100 | 0 | 0 | 522 |
| Francia | 0 | 0 | 134 | 206 | 340 | 11 | 2.792 | 89 | 3.133 |
| España | 192 | 0 | 80 | 43 | 315 | 44 | 404 | 56 | 719 |
| Noruega | 189 | 0 | 0 | 0 | 189 | 100 | 0 | 0 | 189 |
| Italia | 0 | 0 | 2 | 66 | 67 | 37 | 114 | 63 | 181 |
| Suecia | 50 | 0 | 1 | 0 | 51 | 99 | 1 | 1 | 52 |
| Finlandia | 42 | 0 | 0 | 0 | 42 | 98 | 1 | 2 | 43 |
| Dinamarca | 39 | 0 | 0 | 0 | 39 | 100 | 0 | 0 | 39 |
| Corea del Sur | 0 | 0 | 0 | 39 | 39 | 4 | 914 | 96 | 953 |
| Suiza | 35 | 0 | 0 | 0 | 35 | 100 | 0 | 0 | 35 |
| Kuwait (KFAED) | 0 | 0 | 2 | 7 | 9 | 4 | 247 | 96 | 257 |
| Austria | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 100 | 0 | 0 | 3 |
| Bélgica | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 41 | 97 | 42 |
| Portugal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 140 | 100 | 140 |
| Australia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 83 | 100 | 83 |
| Estados Unidos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 100 | 13 |
| AIF | 0 | 0 | 497 | 1.390 | 1.887 | 17 | 9.250 | 83 | 11.137 |
| Banco Asiático de Desarrollo | 0 | 0 | 74 | 186 | 260 | 14 | 1.624 | 86 | 1.884 |
| Fondo Africano de Desarrollo | 0 | 0 | 12 | 129 | 141 | 9 | 1.385 | 91 | 1.526 |
| FMI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.360 | 100 | 1.360 |
| Fondo Árabe) | 0 | 0 | 0 | 141 | 141 | 14 | 842 | 86 | 983 |
| IFAD | 0 | 0 | 95 | 278 | 374 | 77 | 109 | 23 | 482 |
| IDB Sp. Fund | 6 | 0 | 24 | 12 | 42 | 12 | 312 | 88 | 355 |
| OFID | 0 | 0 | 20 | 37 | 57 | 19 | 248 | 81 | 305 |
| Emiratos Árabes Unidos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 106 | 100 | 106 |
| Isl. Dev Bank | 0 | 0 | 4 | 21 | 25 | 35 | 45 | 65 | 70 |
| BADEA | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 9 | 32 | 91 | 35 |
| Instituciones de la UE | 23 | 0 | 0 | 0 | 23 | 100 | 0 | 0 | 23 |
| Subtotal bilateral | 1.507 | 0 | 712 | 1.116 | 3.336 | 18 | 14.901 | 82 | 18.236 |
| Subtotal multilateral | 30 | 0 | 728 | 2.195 | 2.953 | 16 | 15.312 | 84 | 18.265 |
| Total donantes | 1.537 | 0 | 1.440 | 3.311 | 6.288 | 17 | 30.213 | 83 | 36.501 |

Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

3. El caso británico: el capital-riesgo al servicio del desarrollo

El Reino Unido es el más grande de una serie de donantes europeos que hacen un uso limitado de la CFR tanto en volumen, como instrumentos y fines: dedican menos del 10% de su AOD bruta a CFR, la cual se dedica íntegramente a participaciones en capital de empresas. En este grupo estarían los países nórdicos –Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca– así como Suiza y Austria. Cabe destacar que estos siete donantes son europeos y cinco de ellos realizan un esfuerzo en AOD superior a la media de los donantes (0.466% AOD/PIB en 2011). El Reino Unido es el más destacado de este grupo de donantes de CFR, no sólo por el mayor tamaño de su economía y de su presupuesto de AOD, sino también porque destina a esta modalidad de financiación un porcentaje relativamente alto de su ayuda bruta (8%).⁷

Tabla 3.1. Donantes con una CFR íntegramente dedicada a la inversión en capital

Compromisos brutos de AOD (US\$ mn)

Suma período 2007-2011

| Donante | Capital | Equity / AOD-R | AOD- Reembolsable | AOD-R /AOD (%) | Total AOD |
|-------------|---------|-------------------|----------------------|-------------------|--------------|
| Reino Unido | 2.611 | 100 | 2.611 | 8 | 33.327 |
| Noruega | 943 | 100 | 943 | 5 | 18.138 |
| Suecia | 249 | 96 | 258 | 2 | 14.473 |
| Finlandia | 210 | 98 | 215 | 4 | 5.111 |
| Dinamarca | 197 | 100 | 197 | 2 | 8.778 |
| Suiza | 174 | 100 | 174 | 2 | 9.575 |
| Austria | 17 | 100 | 17 | 0 | 4.367 |

Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

Este tipo de flujos de AOD, las inversiones en capital, se canalizan normalmente a través de las llamadas entidades financieras de desarrollo,⁸ sociedades de inversión dependientes de los gobiernos nacionales que invierten sus recursos en fondos de capital-riesgo y otros vehículos financieros, computando las inversiones iniciales de sus gobiernos y las operaciones de reinversión como AOD bruta, y sus reembolsos como AOD negativa.⁹ La entidad financiera de desarrollo británica que

⁷ Estas operaciones no se corresponden con los compromisos realizados con cargo al presupuesto público británico sino con las inversiones realizadas por su institución financiera de desarrollo, la CDC. El Gobierno británico no ha ampliado el capital en la CDC desde el año 1995.

⁸ Las entidades financieras de los países considerados en este grupo son: CDC (Reino Unido), NORFUND (Noruega), SWEDFUND (Suecia), FINFUND (Finlandia), IFU (Dinamarca), SECO (Suiza) y OeEB (Austria). Para consultar la lista completa de instituciones financieras de desarrollo europeas, véase la página web de su asociación: <http://www.edfi.be/members.html>.

⁹ El cómputo como AOD negativa de las devoluciones de un préstamo hace que este flujo tenga un impacto nulo en la AOD neta a largo plazo, si se cumplen los términos de su concesión. El cómputo como AOD negativa de las desinversiones en capital (venta de acciones) hace que éste flujo de AOD tenga incluso un impacto neto negativo, ya que puede darse una plusvalía. Cabe destacar también que los intereses de los préstamos o los dividendos del capital son registrados por el CAD a efectos de cálculo del servicio de la deuda de países en desarrollo pero no forman parte del cómputo de la AOD neta (OECD, 2013).

desempeña este papel es la CDC, antiguamente *Colonial Development Corporation*.

Estrategia: estimular la inversión privada para generar empleo formal en países pobres

La acción de la CDC se enmarca oficialmente en la política de desarrollo de sector privado del *Department for International Development* (DFID), cuyo documento básico es *The Engine of Development* (DFID, 2011). Según este documento, la ayuda británica en este ámbito se debe concentrar en resultados para los pobres: mejores oportunidades de empleo y renta, financiación más barata y accesible para hogares y pequeños negocios, y mejores y más accesibles servicios en salud, educación y otros sectores básicos. Estos resultados no sólo se enuncian, sino que en la mayoría de los casos se concretan en indicadores cuantitativos:

- ayudar a más de 50 millones de personas a acceder al crédito (entre ellas 18 millones de mujeres);
- ayudar a la mitad de países africanos a beneficiarse del libre comercio;
- asegurar el derecho a la tierra y la propiedad para 6 millones de personas (entre ellas 4,5 millones de mujeres);
- apoyar empleos para 10 millones de personas.

En el desarrollo del sector privado, para el DFID caben dos tipos de ayudas diferenciadas: apoyar intervenciones con potencial de transformación del entorno de negocios y estimular la inversión privada. Para esto último, cuenta con su institución financiera.

A pesar de que la ayuda británica está muy centrada en la reducción de la pobreza, la CDC –y por tanto toda la CFR británica– ha mantenido una gran autonomía estratégica y organizativa y hasta recientemente no ha seguido un enfoque *pro-poor*. Su papel se entendía como el de un catalizador de la inversión que servía para estimular el sector privado de los países en desarrollo y favorecer distintos aspectos del desarrollo económico general, pero ninguno en particular. Esta falta de concreción del impacto en desarrollo, le daba una gran libertad de acción y facilitaba sus objetivos de rentabilidad financiera, lo cual a su vez reforzaba su papel catalizador como inversor pionero: atraía a otros inversores hacia fondos y gestoras de nueva creación. Recientemente, la estrategia de la CDC ha sido revisada y su nuevo mandato es mucho más preciso: generación de empleo en una lista reducida de países y regiones. Para ello, dado que el trabajo con intermediarios financieros dificulta precisar *ex ante* el destino final de las inversiones, la institución ha decidido incorporar a su cartera de inversiones operaciones directas con PYME.

Cabe destacar que, a pesar de la intervención del DFID en la estrategia de la CDC a través de sus órganos de gobierno, la entidad financiera sigue planificando sus operaciones de forma autónoma. Dentro del plan operativo del DFID para el

desarrollo del sector privado 2011-2015 se incluye la “publicación de una nueva estrategia para la CDC orientada a un mayor impacto en desarrollo” (DFID, 2012) como un resultado esperado del apartado de creación de riqueza. Sin embargo, en ese mismo apartado, el indicador relativo a la movilización de inversiones *pro-poor* (5.750 millones de libras) excluye explícitamente a la CDC, lo cual indica no sólo la autonomía de esta institución para definir sus objetivos estratégicos, sino también la necesidad del DFID de recurrir a otros instrumentos a la hora de promover inversiones *pro-poor*. Estos instrumentos son financiados con partidas de AOD no reembolsable. En otras palabras, los documentos de estrategia británicos hacen explícitas las limitaciones del instrumento para alcanzar determinados objetivos específicos de la cooperación británica.

La CFR británica sobre el terreno

La nueva orientación de la CDC hacia un mayor impacto en el desarrollo a través del empleo, se concreta geográficamente en una lista más reducida de países elegibles para sus operaciones –África Subsahariana y Sur de Asia– con algunas restricciones regionales dependiendo del país (por ejemplo, en la India sólo son elegibles las regiones más pobres). A partir de ahí, ni el personal de las oficinas del DFID en el terreno, ni sus planes-país influyen en la identificación de operaciones de inversión de la CFR británica. Esto resulta especialmente llamativo si se tiene en cuenta que dichos planes también contienen un apartado de creación de riqueza donde podría enmarcarse este tipo de ayuda. De hecho, en países como Etiopía, tal y como se explica en el cuadro siguiente a modo de ejemplo, la ayuda no reembolsable británica está financiando programas de acceso al crédito con una lógica muy clara de impacto en el desarrollo.

Las operaciones de la CDC actualmente se deciden centralizadamente desde Londres con el apoyo de una nueva herramienta de evaluación *ex ante* que tiene en cuenta dos factores de impacto: la dificultad de la zona geográfica donde operan los negocios y la propensión del negocio a crear empleo. Así por ejemplo, una inversión en extracción mineral en Marruecos (país fácil, sector no intensivo en empleo) tendría mucho menos valor según los parámetros de la CDC que una planta agroalimentaria en Afganistán (país difícil, sector intensivo en empleo). Este tipo de valoraciones son más difíciles de hacer cuando la ayuda se canaliza a través de intermediarios financieros desde Londres, porque no se puede anticipar la actividad y el lugar donde finalmente terminará la financiación. Por ello, la CDC ha reiniciado operaciones directas en PYME y se plantea instalar capacidades propias en el terreno para controlar mejor su impacto en el desarrollo.

Cuadro 3.1. El marco de resultados del Programa de Empresas Privadas en Etiopía (PEPE)

El plan operativo del DFID en Etiopía expone que el país, con sólo uno de cada cinco adultos en edad de trabajar empleado en la economía formal, necesita desesperadamente crecimiento económico para crear empleos y aumentar los ingresos de los hogares pobres. El plan se propone contribuir a aumentar en un 20% los ingresos de 275.000 hogares.

En este objetivo se enmarca el programa PEPE, que apoya instituciones micro-financieras y bancos que ofrezcan crédito a PYME en una serie de industrias prioritarias. El marco lógico del programa indica cómo la inversión en intermediarios financieros puede generar un impacto en desarrollo pertinente para la estrategia del DFID en Etiopía.

| | | | |
|-------------------|--|--|--------------------|
| Impacto | Mejoradas las oportunidades económicas para mujeres y aumenta la inversión en “crecimiento verde” | <ul style="list-style-type: none"> Número de empleos creados por los productos PEPE Número de hogares con ingresos mayores en un 20% | Indicadores |
| Resultado | Mejorada la capacidad del sector privado para invertir, innovar y competir en industrias prioritarias selectas con efectos en el empoderamiento de mujeres y el desarrollo del crecimiento verde | <ul style="list-style-type: none"> Inversión bruta movilizada por PEPE | |
| Producto 1 | Mejorada la disponibilidad de productos financieros a través de apoyo a las instituciones financieras | <ul style="list-style-type: none"> Aumento del valor de los nuevos préstamos de las instituciones apoyadas por PEPE | |
| Producto 2 | Mejorada la disponibilidad de productos financieros a través de capital riesgo | <ul style="list-style-type: none"> Aumento en valor (millones de libras) de nuevos préstamos de bancos apoyados por PEPE | |
| Producto 3 | Aumentada la inversión y la innovación en “crecimiento verde” | <ul style="list-style-type: none"> -Inversión bruta en las industrias prioritarias Número de negocios con modelo de negocio innovador | |
| Producto 4 | Información para el afinamiento del diseño y ejecución de PEPE a través de investigación y evaluación | <ul style="list-style-type: none"> Número de autoevaluaciones realizadas Número de informes de evaluación independiente Número de informes de investigación | |

Rendición de cuentas

La precisión de los planes operativos del DFID es la base de una buena rendición de cuentas. Tanto los planes sectoriales como, por ejemplo, el mencionado plan operativo de desarrollo del sector privado 2011-2015 como los planes-país, contienen tres elementos clave para el seguimiento y la evaluación: un marco común de resultados, indicadores cuantitativos para cada uno de ellos y una línea de base. Estos elementos se concretan intervención a intervención con un marco lógico, como se muestra en el Cuadro 3.1., con independencia de que la intervención se oriente al sector privado o no, y de que la ejecute un intermediario financiero o de otra naturaleza. Además, la cooperación británica está haciendo un esfuerzo para incluir en sus planes e informes de seguimiento y evaluación, indicadores de coste-eficiencia y coste-eficacia relacionados con el concepto de *value for money* (VFM).

Sin embargo, tradicionalmente, estas herramientas no han estado implantadas en la CDC que, como todas las EDFI, basa su rendición de cuentas en aspectos financieros y en determinados estándares medioambientales, laborales y de buen gobierno. En el aspecto financiero hay que destacar que la CDC no sólo informaba de su rentabilidad sino también de la evolución de otros indicadores perfectamente coherentes con su estrategia, como, por ejemplo, el volumen total de financiación apalancada, o el número de empresas y profesionales de la gestión de fondos apoyados. Con su reorientación hacia objetivos de desarrollo más claros –y concretamente a la creación de empleo–, la CDC empieza a informar del número de empleos creados de forma sistemática pero todavía no comparte los mismos marcos de resultados que el DFID, ni en general ni en cada país-socio.

Lecciones aprendidas del caso británico

La CFR británica se ha demostrado financieramente sostenible. Sus operaciones suponen un 8% de media anual sobre su AOD bruta en el periodo 2007-2011 sin que el DFID, su único accionista, haya tenido que ampliar sus contribuciones desde 1995. Por otra parte, su canalización a través de una empresa pública especializada se ha demostrado adecuada para el trabajo con intermediarios financieros y para conseguir un efecto catalizador de la ayuda, algo muy buscado actualmente por la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, el propio DFID ha considerado insuficiente este desempeño en términos de orientación a resultados, alineamiento con el conjunto de la cooperación británica y rendición de cuentas. Por ello, en 2011 se decidió una reorientación de la CDC hacia un único y preciso objetivo de desarrollo: la creación de empleo en una lista cerrada de países y regiones considerados prioritarios para la política de cooperación británica. Esta reorientación estratégica no ha resultado (todavía) en una mejor integración de la CFR británica en las oficinas y los planes del DFID, tanto en su sede como en el terreno, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que históricamente ambas instituciones han estado totalmente separadas en lo estratégico y lo organizativo. Pero no parece imposible, teniendo en cuenta

cómo se diseñan otras intervenciones de la cooperación británica en el ámbito del sector privado cuando son financiadas con ayuda reembolsable y gestionadas por las oficinas de DFID en el terreno, aun cuando éstas pueden canalizarse igualmente a través de intermediarios financieros y materializarse en ayudas reembolsables para los beneficiarios finales.

4. El caso francés: préstamos para el desarrollo de políticas y proyectos públicos

Francia es el mayor donante europeo de AOD reembolsable en términos absolutos (15.000 millones de dólares en 2007-2011, un volumen algo superior al de Alemania) y el segundo en términos relativos (34% de su AOD, superado sólo por Portugal). Estos tres países europeos y, en menor medida, España e Italia, se diferencian en materia de CFR del Reino Unido y los países nórdicos en los siguientes aspectos:

- el peso relativamente importante de la CFR (entre el 12% y el 36%, en el caso de los europeos; por encima del 50% en el caso de los asiáticos);
- el predominio del préstamo frente al capital;
- la diversificación sectorial.

Tabla 4.1. Donantes más activos en el uso de préstamos

Compromisos brutos de AOD (US\$ mn)

Suma período 2007-2011

| Donante | Préstamos | Préstamos / AOD-R (%) | AOD-Reembolsable | AOD-R / AOD (%) | Total AOD |
|----------|-----------|-----------------------|------------------|-----------------|-----------|
| Japón | 44.788 | 100 | 44.788 | 58 | 77.122 |
| Francia | 15.663 | 100 | 15.663 | 34 | 46.641 |
| Alemania | 12.196 | 85 | 14.374 | 26 | 55.447 |
| Corea | 4.764 | 100 | 4.764 | 64 | 7.395 |
| España | 2.637 | 73 | 3.595 | 18 | 20.084 |
| Kuwait | 1.284 | 100 | 1.284 | 87 | 1.478 |
| Italia | 906 | 100 | 906 | 12 | 7.635 |
| Portugal | 700 | 100 | 700 | 39 | 1.786 |

Fuente: elaboración propia a partir de *Estadísticas de la ayuda*, OCDE.

La AFD, una agencia de financiación del desarrollo

La AOD reembolsable francesa, como se muestra en la Tabla 4.1., se compone únicamente de préstamos. Estos préstamos están gestionados íntegramente por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que es el actor central de la política de desarrollo del país (CICID, 2013). La AFD está constituida como entidad financiera conforme a la legislación francesa y sometida a la supervisión del Banco de Francia, de forma que financia sus operaciones de préstamo con emisiones en los mercados financieros, con la particularidad de que canaliza también recursos del presupuesto público para bonificar tales préstamos. Su tutela la ejercen el Ministerio

de Finanzas y el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de su participación en el consejo de administración de la Agencia.

La AFD gestiona otros instrumentos de financiación del desarrollo además de los préstamos, como, por ejemplo, las subvenciones de Estado y a ONGD, AOD no reembolsable, así como garantías, las cuales no computan en el CAD a ningún efecto.¹⁰ Su filial para el desarrollo del sector privado, PROPARCO, es una ventanilla de financiación de la empresa similar a la CDC en el Reino Unido pero, sin embargo, sus compromisos no se registran en las estadísticas de la ayuda por decisión propia.¹¹ Tampoco la totalidad de los préstamos de la AFD computan como AOD porque no todos reúnen las condiciones de concesionalidad del CAD.

Esta sección, en línea con lo explicado en la introducción, se centra en la AOD reembolsable y por tanto se refiere particularmente a los préstamos de la AFD, si bien en su último párrafo se hace referencia a la actividad y estrategia de PROPARCO en comparación con la CDC británica.

La CFR en el centro de la estrategia de la cooperación francesa

La AFD es el actor central de la cooperación francesa y siendo los préstamos su principal instrumento, éstos deben atender a objetivos de desarrollo muy diversos. Así como la CFR británica está muy concentrada en el desarrollo del sector privado, la CFR francesa se dirige a una gran variedad de sectores. Sólo un 11% de los préstamos franceses se destina a sectores que podrían enmarcarse en el desarrollo del sector privado (banca y sectores productivos), mientras que el 89% se dirigen al refuerzo de políticas e infraestructuras públicas, incluso en sectores sociales como la educación o la salud.

¹⁰ Actualmente, este aspecto está en revisión por parte del CAD que ha llevado a cabo una encuesta sobre garantías para el desarrollo con vistas a modernizar las estadísticas de la financiación del desarrollo post 2015 (Mirabile *et al.*, 2013).

¹¹ El hecho de que algunas Entidades Financieras de Desarrollo no declaren sus inversiones como AOD se atribuye al desincentivo que supone computar las desinversiones como AOD negativa, siendo que cuanto más exitosa sea la operación, mayor será la plusvalía generada y por tanto más negativa en términos de AOD neta.

Tabla 4.2. Distribución sectorial de la cooperación financiera francesa

Compromisos brutos de AOD (US\$ mn)

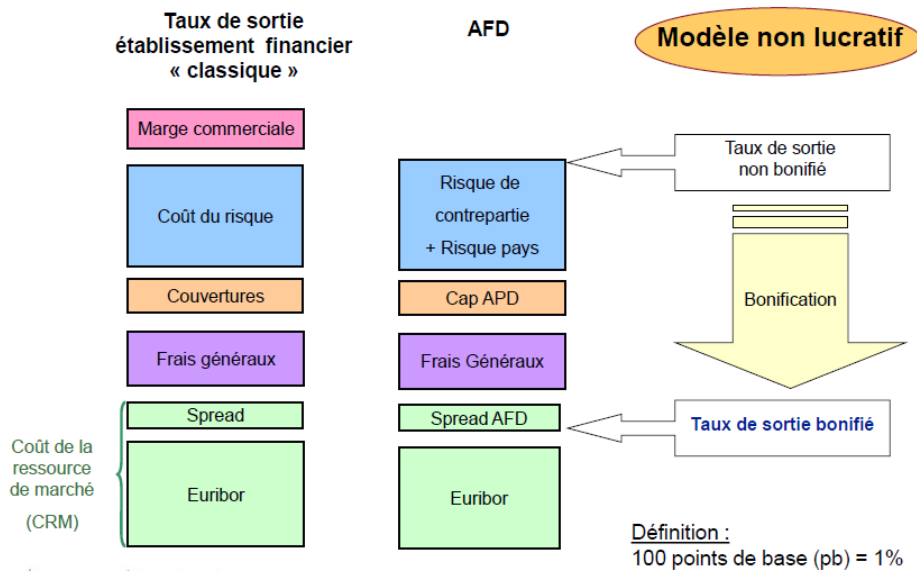
Suma período 2007-2011

| | US\$ mn | % | % |
|--|---------------|------------|------------|
| <i>CFR para desarrollo sector privado:</i> | | | |
| Servicios financieros y empresariales | 670 | 39 | |
| <i>Sectores productivos:</i> | | | |
| - Agricultura y pesca | 499 | 29 | |
| - Industria | 190 | 11 | |
| - Minería | 318 | 19 | |
| - Pesca | 25 | 1 | |
| <i>Subtotal</i> | <i>1.702</i> | <i>100</i> | <i>11</i> |
| <i>CFR para otros fines:</i> | | | |
| <i>Sectores sociales:</i> | | | |
| - Educación | 220 | 2 | |
| - Salud | 155 | 1 | |
| - Agua y saneamiento | 1.700 | 12 | |
| - Otros sociales | 591 | 4 | |
| <i>Infraestructuras:</i> | | | |
| - transporte | 3.133 | 22 | |
| - energía | 990 | 7 | |
| Apoyo presupuestario general | 1.284 | 9 | |
| Otros | 5.888 | 42 | |
| <i>Subtotal</i> | <i>13.961</i> | <i>100</i> | <i>89</i> |
| Total CFR | 15.663 | | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de *Estadísticas de la ayuda*, OCDE.***Estrategia financiera de la AFD: equilibrio financiero, subsidiariedad y efecto palanca***

La AFD se define como una entidad sin fines lucrativos y, como tal, los intereses de sus préstamos carecen de margen comercial. Ahora bien, los tipos aplicados no sólo cubren su coste de financiación en el mercado, sino que incluyen también la repercusión de los gastos de funcionamiento de la agencia y una tasa de riesgo según la contraparte o el país. A partir de ahí, cualquier bonificación del coste financiero para el país socio se financia con el presupuesto público según los criterios explicados en el siguiente apartado. De esta forma, la AFD cumple su mandato de equilibrio financiero.

Gráfico 4.1. La tarificación de los préstamos de la AFD

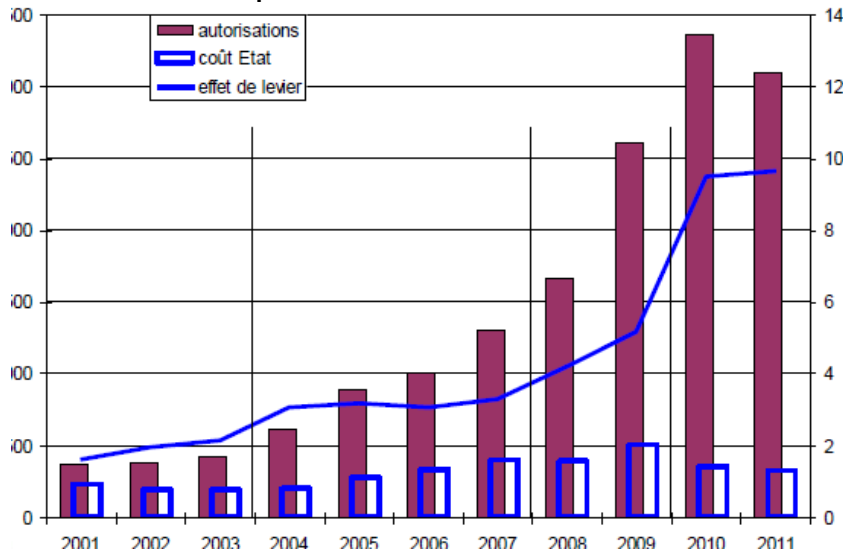


Fuente: AFD.

La oferta de la AFD, sin embargo, no pretende hacer competencia desleal en los mercados financieros. Según el principio de subsidiariedad (adicionalidad, en la jerga de las instituciones financieras de desarrollo), la entidad pública financia sólo proyectos de desarrollo de larga maduración que requieren financiación a muy largo plazo, los cuales se considera que no están atendidos por la banca comercial.

Por último, un criterio financiero que cobra especial relevancia para la AFD en el actual contexto de restricciones presupuestarias es el efecto palanca. La Agencia tiene el mandato de utilizar las bonificaciones del Estado de forma que se maximice el volumen de AOD (préstamos concesionales según las reglas del CAD) y el volumen total de operaciones (prestamos concesionales y no concesionales). Según la información facilitada por la propia AFD e ilustrada en el Gráfico 4.2., el efecto palanca está aumentando de forma que incluso con una reducción del gasto público, se está aumentando el volumen de financiación del desarrollo canalizado.

Gráfico 4.2. El efecto palanca en la AFD



Fuente: AFD.

Cómo alinear la actividad prestamista con objetivos geográficos y sectoriales

La distribución geográfica de los préstamos de la AFD viene marcada por ciertos criterios estratégicos establecidos por el Gobierno francés al más alto nivel. El Comité Interministerial para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CICID), órgano que aglutina a 15 ministros implicados en la política de desarrollo, establece directrices geográficas según un modelo de partenariados diferenciados. De esta forma, las prioridades políticas y los distintos niveles de desarrollo de cada región beneficiaria determinan a grandes rasgos la distribución del presupuesto público de ayuda. Esto afecta tanto a las bonificaciones de interés como a subvenciones para la cooperación técnica, que complementan a menudo la ayuda financiera. Así, por ejemplo, el 85% del esfuerzo financiero del Estado se concentra en el África Subsahariana francófona por mandato gubernamental.

Sin embargo, la distribución efectiva de los préstamos franceses depende también de las propuestas de sus prestatarios y de la viabilidad de las mismas, por lo que en cierta manera está dirigida por la demanda. De esta forma, América Latina, con sólo un 2% del esfuerzo público, aglutina el 22% de las operaciones, el mismo volumen que el Norte de África, que sin embargo dispone de un presupuesto de bonificaciones siete veces mayor. Las operaciones en esa región han aumentado espectacularmente en los últimos años (de 516 millones de euros en 2009 a 1.241 millones en 2012). Según sus responsables geográficos, en los países emergentes de América Latina la ayuda no reembolsable ha perdido importancia mientras que numerosos proyectos de interés público y financieramente viables demandan financiación a muy largo y encuentran una oferta limitada (solo Alemania y Francia ofrecen cooperación bilateral de este tipo). Entre estos proyectos destacan los de las autoridades locales de grandes ciudades, económicamente muy dinámicas, pero que necesitan grandes volúmenes de financiación para acometer las infraestructuras que requiere su desarrollo sostenible.

Las prioridades sectoriales de los préstamos de la AFD vienen marcadas también por el CICID. En 2013, por ejemplo, este órgano interministerial estableció el objetivo de alcanzar un 50% de operaciones en materia medioambiental y el deseo de reforzar determinados programas, como el de refuerzo de capacidades para la inserción comercial de los países en desarrollo.

Las directrices del CICID tienen evidentemente un alcance plurianual y son seguidas por un secretariado técnico, servicio conjunto de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Finanzas y Economía. Cada tres años, estas directrices se concretan y actualizan en un contrato de objetivos y medios (COM) que la AFD suscribe con el Gobierno francés y en virtud del cual la Agencia obtiene recursos del presupuesto público para bonificaciones de interés y a cambio de orientar sus operaciones financieras hacia determinados objetivos.

Por otra parte, las preferencias geográficas y sectoriales de la AFD se anticipan con su despliegue de capacidades: su red de oficinas en el terreno se concentra principalmente en países francófonos de África y su sede cuenta con departamentos técnicos en las siguientes materias: educación, salud, agua y saneamiento, transporte y energía, agricultura, entidades locales y urbanismo, banca y sector privado. Cabe mencionar también que existen ámbitos de la política de desarrollo, como la gobernanza y los derechos humanos, cuya gestión ha sido reservada al Ministerio de Asuntos Exteriores por su marcado carácter político.

Apropiación de la CFR francesa

El 75% de los préstamos de la AFD son préstamos con garantía soberana, por lo que la apropiación de la financiación por parte de los gobiernos beneficiarios es indiscutible para la Agencia. El 25% restante, aunque no tenga el aval del Estado, se dirige mayoritariamente a empresas públicas o empresas privadas ejecutando proyectos de interés público. La apropiación se ve también facilitada por las capacidades en el terreno de la propia Agencia (1.500 empleados sobre el total de 4.000), apoyadas por la red de Embajadas francesas.

Cabe destacar el crecimiento que están experimentando dentro de la cartera de inversiones de la AFD los préstamos a entidades territoriales. Aprovechando las oportunidades que brinda el proceso de urbanización y descentralización en muchos países en desarrollo, la AFD ofrece préstamos para equipamientos e infraestructuras urbanas relacionadas con servicios básicos. En línea con las directrices del CICID, la AFD aprovecha estas operaciones para financiar y facilitar el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos entre colectividades de Francia y del país prestatario.

Evaluación ex-post y rendición de cuentas

Las distintas intervenciones de la AFD se evalúan regularmente con arreglo a los usos habituales de la cooperación al desarrollo. Además, el Gobierno francés ha acordado recientemente una serie de indicadores con los que apoyar el

seguimiento y la evaluación estratégica del conjunto de la cooperación francesa, incluida la actividad prestataria de la AFD. Sin embargo, su Ministerio de Asuntos Exteriores explica que estos indicadores no contienen metas cifradas por decisión política. Consideran que el enfoque *value for money* adoptado por otras cooperaciones simplifica en exceso la valoración de las distintas acciones de cooperación y puede resultar contraproducente para la comunicación de la política de desarrollo.

El caso de PROPARCO

PROPARCO es la filial de la AFD dedicada a la financiación de proyectos del sector privado. Tiene entidad propia y autonomía de gestión con el objetivo de adaptarse a la flexibilidad que requiere el sector privado. Sus operaciones, por ejemplo, no requieren aprobación ministerial como en el caso de la AFD. Por otra parte, los objetivos cuantitativos que la política de desarrollo impone a la AFD se relajan para PROPARCO, entendiéndose que en la financiación del sector privado requiere aún una mayor adaptación a la demanda.

En comparación con la CDC británica, PROPARCO destaca por el uso del préstamo (85% de las operaciones) frente a las participaciones en capital (15%), y dentro de estas, sólo la mitad se canalizan a través de intermediarios financieros siendo las demás inversiones directas en empresas. Dicho esto, según el personal entrevistado, los fondos de capital riesgo presentan para PROPARCO dos ventajas claras: la reducción de los costes de gestión –las inversiones directas en capital requieren mayor despliegue de capacidades en el terreno– y los efectos indirectos en la construcción de la industria financiera de los países socios.

Lecciones aprendidas

La evolución de las operaciones de la AFD en América Latina muestra cómo, en la región prioritaria de la cooperación española, puede haber una demanda de financiación reembolsable sin atender. Esta demanda puede venir de países, regiones o ciudades de renta media, donde las modalidades más tradicionales de la cooperación para el desarrollo han perdido demanda pero donde los donantes europeos y CAD cuentan con una experiencia acumulada.

La transversalidad de la cooperación francesa (con 15 ministros implicados en la definición de sus líneas estratégicas) ha facilitado que la agencia líder del sistema sea una entidad financiera con capacidad para emitir obligaciones en los mercados, dialogar y negociar con los Ministerios de Finanzas de los países socios y gestionar, como cualquier banco, una cartera de inversiones viables. Esto no impide que el Ministerio de Asuntos Exteriores participe en su tutela, que sus préstamos se enmarquen en una estrategia de cooperación al desarrollo y que se dote de las capacidades necesarias para intervenir en países de ingreso bajo como los de África Subsahariana, y en sectores críticos para el desarrollo como la salud o el agua y el saneamiento. Además de los préstamos, la AFD gestiona otros instrumentos propios de la banca de desarrollo –garantías y participaciones en

capital– y de las agencias de cooperación convencionales –subvenciones de Estado, programas de cooperación técnica y apoyo a ONG–. Esta experiencia le coloca en una situación muy favorable para hacer frente a dos desafíos actuales de los donantes europeos: las restricciones presupuestarias y el deseo de movilizar recursos para la financiación del desarrollo más allá de los límites de la AOD.

5. El caso del BID: una caja de herramientas para el desarrollo del sector privado

El grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se define a sí mismo como “un banco habitual en muchas maneras”.¹² De hecho, con un planteamiento similar al de la AFD, se financia en los mercados mediante diversos instrumentos, algunos de ellos similares a los que se pueden encontrar en los mercados financieros privados. No deja, por ello, de ser un banco de desarrollo –provee de financiación en condiciones preferentes, otorga donaciones, ofrece asistencia técnica y cuenta con un servicio de análisis y estudios– y un organismo internacional –con 48 Estados miembros incluyendo 26 latinoamericanos y caribeños–. El grupo está compuesto por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el mismo banco.

El objetivo del BID es apoyar los esfuerzos de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza y la desigualdad y, más específicamente, lograr el desarrollo de manera sostenible y respetuosa con el clima. Para ello, financia, sobre todo, al sector público –gobiernos nacionales, provinciales y municipales, e instituciones públicas autonómicas–, mediante las denominadas operaciones con garantía soberana (OGS). No obstante, también las empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil pueden recibir financiación del BID, casi siempre en estos casos a través de distintas operaciones sin garantía soberana (OSGS).

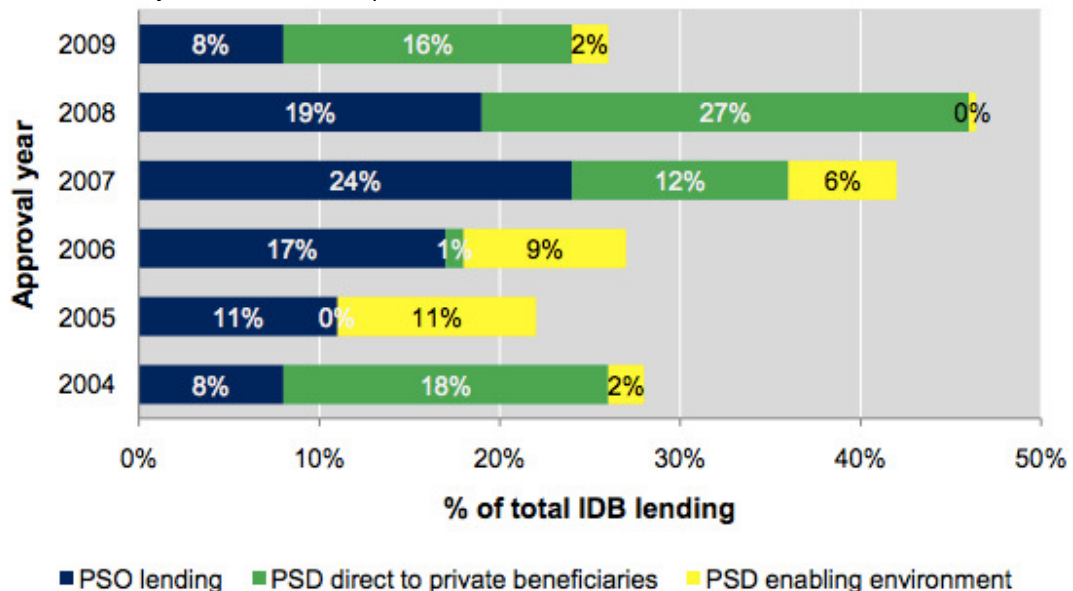
Sin lugar a dudas, lo que sitúa al BID entre los principales donantes en el mapa mundial de la CFR son sus proyectos de cooperación con contrapartes públicas que se convierten, mediante esta vía, en los principales interlocutores del Banco. Sirva de ejemplo que, en 2012, de los 169 proyectos aprobados por el Banco (11.424 millones de dólares), casi el 90% (151) fueron proyectos de inversión (9.165 millones de dólares). De estos últimos, sólo 45, menos de una tercera parte, se canalizaron sin garantía soberana (1.511 millones de dólares). Así, en 2012, casi el 67% de los fondos de los proyectos aprobados se hicieron en la modalidad de inversiones con garantía soberana (BID, 2012). La importancia de la(s) contraparte(s) pública(s) local(es) posiblemente es también uno de los factores que explique la metodología de trabajo del Banco, que periódicamente elabora estrategias-país en colaboración con los gobiernos locales y en las que el eje de actuación son los sectores de intervención –y no los instrumentos financieros–.

¹² <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>.

No obstante, esto no significa que el apoyo del BID al sector privado sea marginal. De hecho, como señala el mismo banco, buena parte de las OGS tienen como finalidad el apoyo al –o desarrollo– del sector privado (véase el Gráfico 5.1.). Así como la CFR del Reino Unido se ha especializado en la financiación de empresas a través de un instrumento muy concreto –las participaciones de capital a través de fondos– y la CFR francesa, por el contrario, se ha especializado en préstamos al sector público al servicio de una gran variedad de políticas, el BID puede servir de ejemplo de una aproximación comprehensiva al desarrollo del sector privado, tanto por la diversidad de enfoques (ambiente de negocios, negocios inclusivos, I+D+I, etc.) como por la movilización de herramientas (participaciones directas e indirectas en capital, préstamos públicos y privados, cooperación técnica, etc.).

Gráfico 5.1. Operaciones para el desarrollo del sector privado en la cartera BID

Préstamos PSD y PSO como % de aprobaciones totales



Fuente: BID (2011).

Estrategias diferenciadas de actuación en el sector privado

El apoyo al sector privado permea cada una de las instituciones, departamentos y ventanillas del organismo multilateral. La gran dimensión del banco, sumada a la multiplicidad de instrumentos que inciden en el sector privado, terminó por llevar a un solapamiento de objetivos de desarrollo con dicho sector, no siempre alineados entre sí. A múltiples objetivos, también múltiples mecanismos de seguimiento, por lo que el BID ha terminado por crear una vice-presidencia de sector privado¹³ que tiene por finalidad homogeneizar objetivos, criterios de intervención y mecanismos de seguimiento del apoyo general del grupo BID al desarrollo del sector privado en la región latinoamericana. Esta tarea se plantea en el borrador de estrategia de intervención en el sector privado (BID, 2011). Según dicha estrategia, los objetivos

¹³ http://www.iadb.org/en/about-us/departments/about,1342.html?dept_id=vpp.

consisten en (1) la promoción de los mercados de capital locales y regionales; (2) la promoción de la inclusión financiera; (3) la atracción de financiación privada para salvar necesidades de infraestructura; y (4) la promoción de la I+D y el apoyo a la innovación.

Al margen de la estrategia que trata de ofrecer un paraguas común a todas las actuaciones del banco con el sector privado, el grupo BID trabaja con el sector mediante diversos organismos, departamentos o incluso ventanillas. Así, por ejemplo, el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF, por sus siglas en inglés) tiene como finalidad financiar a grandes bancos e inversiones privadas en casi cualquier sector productivo.¹⁴ También tiene el objetivo de la promoción comercial, objetivo que articula a través del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP, por sus siglas en inglés). Por tanto, en el caso de la SCF, el fin último es la promoción del sector privado.

Por su parte, la CII, atiende un tamaño de empresa algo menor. También persigue la expansión de la empresa privada —específicamente de las PYME—, aunque esta expansión ha de acompañarse de su modernización. A diferencia de lo que ocurre con la SCF, no parece asumirse un automatismo entre expansión y modernización (desarrollo) por lo que se afinan las metas de generación de empleo, uso de capital para inversiones productivas, generación de ingresos externos y facilitación de la transferencia tecnológica, todo ello en el marco de la preservación medioambiental y la lucha contra el cambio climático.¹⁵

A diferencia de la SCF y la CII, que únicamente trabajan con sector privado, la iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ, por sus siglas en inglés) trabaja también ocasionalmente con organizaciones de la sociedad civil y con gobiernos locales. No obstante, su principal socio sigue siendo el sector privado empresarial, incluso cuando focaliza sectores sociales como la educación o la sanidad. Al igual que la CII y a diferencia de la SCF, OMJ fija objetivos específicos en el marco general del desarrollo del sector privado: “OMJ busca incrementar la productividad, integrar a las poblaciones de bajos ingresos en la economía formal, crear empleos, contribuir a solucionar las fallas del mercado que alzan los costos para aquellos menos capaces de lidiar con ellos, y proveer bienes y servicios de calidad [...]”.

Por último, el FOMIN busca específicamente el crecimiento económico que se acompañe de reducción de pobreza.¹⁶ Para ello, trabaja con individuos, hogares, comunidades y micro-empresas de bajos ingresos. No se asume, pues, el *spillover* de un proceso de crecimiento económico a grupos de población más vulnerables.

¹⁴ http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/departamentos/lo-que-hacemos,1342.html?dept_id=SCF.

¹⁵ <http://www.iic.org/es/qui%C3%A9nes-somos/misi%C3%B3n>.

¹⁶ <http://www5.iadb.org/mif/en-us/home/aboutmif.aspx>.

Por otra parte, el FOMIN centra su aportación en el acceso: a servicios básicos, financiación, mercados y competencias, con un énfasis particular en el uso eficiente de la energía y en el marco del proceso de cambio climático.

¿Cómo se da seguimiento a los objetivos de desarrollo?

Hemos visto que, en lo que se refiere a la promoción del sector privado, distintas patas del BID persiguen objetivos diferenciados y, también, con distintos grados de especificidad. Esta diversidad queda también reflejada en los sistemas de seguimiento de distintas actividades del banco.

La SCF no cuenta con un sistema de seguimiento de resultados que sea accesible públicamente. Por su parte, desde 2008, la CII cuenta con dos sistemas: el sistema de medición de impacto en el desarrollo y la adicionalidad (DIAS, por sus siglas en inglés), que evalúa el impacto potencial en el resultado final de desarrollo y, una vez que el proyecto ha alcanzado su fase productiva, el Informe Ampliado de Supervisión Anual (XASR), que analiza el impacto efectivo o real. Los indicadores del DIAS se clasifican en cuatro áreas de desempeño: (1) resultado de desarrollo; (2) adicionalidad; (3) calidad del empleo; y (4) resultado de inversión.¹⁷ Cabe señalar que los indicadores genéricos de DIAS se complementan con indicadores específicos a cada sector que cubren una amplia gama de facetas del desarrollo de las ventas locales al clima de negocios pasando por los vínculos productivos o las exportaciones.

El sistema de seguimiento de OMJ es diferente del de la CII. La iniciativa OMJ se evalúa con los criterios de *Impact Reporting and Investment Standards* (IRIS),¹⁸ adoptados por el Banco en 2011. Se complementa con PULSE, un sistema de gestión de la información. Según fuentes del Banco, la combinación de los dos sistemas ha permitido a la iniciativa OMJ medir el impacto de sus actividades y gestionar la información para la generación de conocimiento.¹⁹ La mayor parte de los indicadores IRIS son procedimentales –siguen el grado de cumplimiento de las actividades previstas–. Y al igual que con DIAS, se complementan con indicadores más específicos por sectores para agricultura, educación, energía, medioambiente, servicios financieros y salud.²⁰

El Informe de Estado de Proyecto (PSR, por sus siglas en inglés) es una herramienta *online* que permite el seguimiento de los proyectos del FOMIN durante el período de ejecución.²¹ El objetivo del FOMIN de facilitar el acceso –a diversos

¹⁷ http://www.iic.org/sites/default/files/pdf/framework_for_measuring_development_1.pdf.

¹⁸ <http://iris.thegiin.org/iris-standards#m=productimpact>.

¹⁹ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36899049>.

²⁰ <http://iris.thegiin.org/iris-standards#m=productimpact>.

²¹ <http://www5.iadb.org/mif/es-es/portada/impacto/estadodeproyectos.aspx>.

bienes y servicios mediante distintos canales– estructura dicho sistema, lo que se refleja en indicadores como, por ejemplo, el número de personas discapacitadas que acceden a un empleo o el número de individuos con bajos ingresos o en situación de vulnerabilidad que generan algún tipo de actividad en el proyecto FOMIN.

Lecciones aprendidas

Independientemente de que la seña de identidad del BID no sea el apoyo al sector privado, el volumen de fondos canalizados con este fin, ya sea directa o indirectamente, es importante en relación al conjunto de la CFR que se canaliza anualmente. La propia dimensión y estructura del Banco, con múltiples ventanillas, organismos y departamentos, acabó por llevar a una multiplicidad de vías de actuación en el sector privado, no siempre coordinadas ni, desde luego, integradas bajo una visión común.

Esta diversidad, sumada al intento de implantar una visión más estratégica –tanto en la planificación como en el seguimiento y la evaluación– ha llevado a la creación de una vice-presidencia de una estrategia –que, sin embargo, sigue en período de consultas desde 2011–.

Las lecciones aprendidas de la experiencia del BID para el FONPRODE podrían ser las siguientes. En primer lugar, la multiplicidad de actores involucrados en el apoyo al sector privado, si bien ofrece una riqueza y capilaridad incuestionables, plantea retos importantes en la formulación de una estrategia integral, integrada y coherente. Esta multiplicidad requiere, pues, necesariamente, de la creación de un sistema integrado de apoyo al sector privado. En segundo lugar, con la única excepción de la SCF, los distintos organismos y ventanillas han ido transitando de un involucramiento general con el sector privado al establecimiento de objetivos de desarrollo específicos en el marco del apoyo al sector. En tercer lugar, estos objetivos están, además, integrados en las estrategias del Banco por países. Y así, por último, determinan, por tanto también, los sistemas de seguimiento.

6. Conclusiones: ¿se pueden aplicar a España las lecciones aprendidas de otros donantes en materia de CFR?

Visto el panorama general de la CFR y las estrategias de tres donantes especialmente cercanos a la cooperación española, se exponen a continuación algunos elementos que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar un documento estratégico para FONPRODE o de afrontar su reforma administrativa.²²

FONPRODE reembolsable y la financiación global del desarrollo

La AOD reembolsable ha ganado atención recientemente en los debates internacionales sobre cooperación al desarrollo por su papel catalizador de otros fondos. Por ello, se consideraba que dotar a la cooperación española de un fondo

²² Actualmente se halla en trámite legislativo una modificación del reglamento del FONPRODE.

como FONPRODE reembolsable la equiparaba a otros donantes a la hora de afrontar la agenda actual de financiación global del desarrollo, que va “más allá de la ayuda” y pretende maximizar el volumen de financiación, pública o privada, local o extranjera, que alimenta procesos de desarrollo en países socios. La Agencia Francesa de Desarrollo es un buen caso para entender el papel catalizador de la ayuda reembolsable. Sus fondos se nutren principalmente de emisiones de deuda, mientras que los recursos presupuestarios públicos financian las bonificaciones de interés y la cooperación técnica relacionada. El uso de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo es criticado a veces como un intento de mejorar el ratio AOD neta / PIB que sirve de medición del esfuerzo solidario de cada país, aunque hay que destacar que los reembolsos computan negativamente en este indicador y que las tendencias en el CAD de la OCDE van más bien hacia el cómputo de nuevos instrumentos, sin desvirtuar la contabilidad de los instrumentos tradicionales. Así, por ejemplo, pronto podríamos obtener de este organismo un seguimiento de las garantías otorgadas con objetivos de desarrollo, es decir apoyos públicos a inversiones que en principio no suponen un desembolso de un gobierno de un país desarrollado hacia un país en desarrollo, y sin embargo son clave para desbloquear la financiación de determinados proyectos de desarrollo.

Cooperación financiera reembolsable y sector privado

La CFR y el desarrollo del sector privado son dos elementos de la cooperación internacional que ganan importancia y que confluyen en algunos aspectos de la agenda post 2015, pero el mapa actual de la CFR demuestra que también pueden ir por separado. En cualquier caso, es importante no confundir ambos elementos y entender que pertenecen a niveles lógicos distintos. El desarrollo del sector privado es un *objetivo* cuya adopción por parte de un actor de la cooperación depende de su visión del desarrollo y exige su concreción en una estrategia sectorial, o su inserción en distintas estrategias geográficas. Por otro lado, la CFR es un *instrumento*, o más bien un conjunto de instrumentos, cuya incorporación a una cooperación requiere de organización, procedimientos y profesionales adecuados. Desde esta óptica, parecería más adecuado dotar al FONPRODE de una guía similar a la que existe para otros instrumentos de la ayuda, como por ejemplo la ayuda programática, y revisar las estrategias sectoriales y geográficas existentes, teniendo en cuenta la existencia de nuevos instrumentos de cooperación reembolsable. Por ejemplo, la estrategia de crecimiento económico para reducción de la pobreza podría ofrecer lineamientos para las operaciones de FONPRODE con fondos de capital riesgo.

Dentro de estos lineamientos, debería haber objetivos claros y concretos para los que España cuenta con los instrumentos de capital, que a día de hoy, han concentrado los recursos del FONPRODE reembolsable. En este sentido, es destacable el ejemplo del Reino Unido, con décadas de experiencia, que atribuye a estas intervenciones objetivos de desarrollo concretos y limitados (creación de empleo). Por otra parte, el BID puede ser de gran ayuda para que la cooperación española se haga con una caja de herramientas más completa. El Banco no solo

sirve de referencia para España, sino que ha sido muchas veces intermediario y socio para la ejecución de distintos fondos españoles.

Cooperación financiera reembolsable y políticas públicas

El caso de Francia recuerda que la CFR también puede ir dirigida a entidades públicas y dedicarse a políticas e infraestructuras públicas. Esta especialidad francesa y el fuerte peso de la demanda en la CFR han llevado a la Agencia Francesa de Desarrollo a aumentar significativamente sus operaciones en países y sectores donde España tiene gran experiencia, por ejemplo agua y saneamiento en América Latina. España podría explorar esta opción a la hora de diseñar estrategias de salida y nuevas formas de cooperación con países de renta media, en los mismos sectores donde se ha especializado históricamente su cooperación.

Requisitos organizativos de la CFR

Los tres donantes analizados cuentan con entidades financieras autónomas para la gestión de préstamos y participaciones de capital. En el caso de Francia, a pesar de que la AFD tiene estatus de banco, su ventanilla para el sector privado es gestionada por una filial autónoma con mandato y recursos más limitados pero con la flexibilidad necesaria para trabajar con el sector privado: PROPARCO. La AECID mantiene en su estructura la oficina de FONPRODE pero involucra a otros departamentos y organismos de la administración del Estado en el procedimiento de aprobación y gestión de las operaciones. Parece recomendable unificar todas o la mayor parte de las tareas de gestión de FONPRODE en una sola entidad para no fragmentar y ralentizar su ejecución.

Dicho esto, hay que recordar que la inserción de FONPRODE en la estructura MAEC-AECID, aunque no tenga precedente en otras cooperaciones, puede ser una ventaja para evitar la clásica departamentación de la ayuda reembolsable y no reembolsable, así como sus problemas de alineamiento, ya que la SGCID, la AECID y sus OTC en el terreno lideran la planificación del desarrollo, así como los análisis y el diálogo que la preceden.

Referencias

- BID (2011), "Private Sector Development Strategy Profile", *mimeografiado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- CICID, 2013, "Relevé de décisions du 31 juillet 2013", *Comité interministériel de la coopération internationale et du développement*, Paris.
- DFID (2011), "The engine of development: the private sector and prosperity for poor people", Department for International Development, London.
- DFID (2012), "Private Sector Department Operational Plan 2011-2015", Department for International Development, London.
- MAEC (2012), "Informe de actividad de FONPRODE 2011", Departamento de la Oficina del FONPRODE y Cooperación Financiera, AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- MAEC (2013), "Informe de actividad de FONPRODE 2012", Departamento de la Oficina del FONPRODE y Cooperación Financiera, AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Mirabile, M., J. Benn y C. Sangaré (2013), "Guarantees for Development", OECD Development Co-operation Working Papers, nº 11, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5k4071x5b8f8-en>.
- OECD (2013), *Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire*, DCD/DAC(2013)15/FINAL, Unclassified, [http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC\(2013\)15-FINAL-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC(2013)15-FINAL-ENG.pdf).
- Olivié, Iliana, y Aitor Pérez (2012), *Los efectos en desarrollo de la ayuda reembolsable al sector privado: estudio de caso en Colombia*, Documento de Trabajo nº 18/2012, Real Instituto Elcano.
- Olivié, Iliana, y Aitor Pérez (2013), *Public Aid as a Driver for Private Investment*, Background Study for the Development Cooperation Forum, United Nations, octubre.

Anexo 1. Mapa de actores de la CFR según las estadísticas de la ayuda de la OCDE

AOD Bruta. Media período 2007-2011 (US\$ mn)

| Donantes bilaterales | AOD por tipo de flujo | | | | | AOD Rembolsable para desarrollo sector privado | | | | | AOD para otros fines | | | Total AOD - R | | | |
|----------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|------------|---------------|--|--------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|------------|----------------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| | Capital | Préstamo | Subtotal reembolsable | Subvención | Total AOD | Capital | PPP | Servicios financieros y empr. | Sectores productivos | Subtotal sector privado | Sociales | Otros | Subtotal otros fines | | | | |
| Japón | 0 | 8.958 | 8.958 | 58% | 6.467 | 15.424 | 0 | 0 | 94 | 670 | 764 | 9% | 1.814 | 6.380 | 8.194 | 91% | 8.958 |
| Francia | 0 | 3.133 | 3.133 | 34% | 6.196 | 9.328 | 0 | 0 | 134 | 206 | 340 | 11% | 533 | 2.259 | 2.792 | 89% | 3.133 |
| Alemania | 436 | 2.439 | 2.875 | 26% | 8.215 | 11.089 | 436 | 0 | 399 | 83 | 918 | 32% | 575 | 1.381 | 1.956 | 68% | 2.875 |
| Corea | 0 | 953 | 953 | 64% | 526 | 1.479 | 0 | 0 | 0 | 39 | 39 | 4% | 372 | 542 | 914 | 96% | 953 |
| España | 192 | 527 | 719 | 18% | 3.298 | 4.017 | 192 | 0 | 80 | 43 | 315 | 44% | 82 | 322 | 404 | 56% | 719 |
| Reino Unido | 522 | 0 | 522 | 8% | 6.143 | 6.665 | 522 | 0 | 0 | 0 | 522 | 100% | 0 | 0 | 0 | 0% | 522 |
| Kuwait | 0 | 257 | 257 | 87% | 39 | 296 | 0 | 0 | 2 | 7 | 9 | 4% | 61 | 186 | 247 | 96% | 257 |
| Noruega | 189 | 0 | 189 | 5% | 3.439 | 3.628 | 189 | 0 | 0 | 0 | 189 | 100% | 0 | 0 | 0 | 0% | 189 |
| Italia | 0 | 181 | 181 | 12% | 1.346 | 1.527 | 0 | 0 | 2 | 66 | 67 | 37% | 60 | 54 | 114 | 63% | 181 |
| Portugal | 0 | 140 | 140 | 39% | 217 | 357 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 2 | 138 | 140 | 100% | 140 |
| Australia | 0 | 83 | 83 | 3% | 3.111 | 3.194 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 25 | 58 | 83 | 100% | 83 |
| Suecia | 50 | 2 | 52 | 2% | 2.843 | 2.895 | 50 | 0 | 1 | 0 | 51 | 99% | 1 | 0 | 1 | 1% | 52 |
| Finlandia | 42 | 1 | 43 | 4% | 979 | 1.022 | 42 | 0 | 0 | 0 | 42 | 98% | 0 | 1 | 1 | 2% | 43 |
| Bélgica | 0 | 42 | 42 | 2% | 1.820 | 1.862 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3% | 18 | 24 | 41 | 97% | 42 |
| Dinamarca | 39 | 0 | 39 | 2% | 1.716 | 1.756 | 39 | 0 | 0 | 0 | 39 | 100% | 0 | 0 | 0 | 0% | 39 |
| Suiza | 35 | 0 | 35 | 2% | 1.880 | 1.915 | 35 | 0 | 0 | 0 | 35 | 100% | 0 | 0 | 0 | 0% | 35 |
| Estados Unidos | 0 | 13 | 13 | 0% | 29.637 | 29.650 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 | 13 | 13 | 100% | 13 |
| Austria | 3 | 0 | 3 | 0% | 870 | 873 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 100% | 0 | 0 | 0 | 0% | 3 |
| Otros | 0 | 0 | 0 | 0% | 10.569 | 10.569 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 |
| Subtotal bi. | 1.507 | 16.729 | 18.236 | 17% | 89.310 | 107.546 | 1.507 | 0 | 712 | 1.116 | 3.336 | 18% | 3.543 | 11.358 | 14.901 | 82% | 18.236 |

Fuente: elaboración propia a partir de stats.oecd.org.

| Donantes multilaterales | AOD por tipo de flujo | | | | | AOD rembolsable para desarrollo sector privado | | | | | AOD para otros fines | | | Total AOD - R | | | |
|-------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|------------|----------------|--|--------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|------------|----------------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| | Capital | Préstamo | Subtotal reembolsable | Subvención | Total AOD | Capital | PPP | Servicios financieros y empr. | Sectores productivos | Subtotal sector privado | Sociales | Otros | Subtotal otros fines | | | | |
| IDA | 0 | 11.137 | 11.137 | 80% | 2.804 | 13.941 | 0 | 0 | 497 | 1.390 | 1.887 | 17% | 4.987 | 4.263 | 9.250 | 83% | 11.137 |
| AsDB Special Funds | 0 | 1.884 | 1.884 | 86% | 316 | 2.200 | 0 | 0 | 74 | 186 | 260 | 14% | 604 | 1.020 | 1.624 | 86% | 1.884 |
| AfDF | 0 | 1.526 | 1.526 | 66% | 775 | 2.301 | 0 | 0 | 12 | 129 | 141 | 9% | 266 | 1.119 | 1.385 | 91% | 1.526 |
| IMF | 0 | 1.360 | 1.360 | 92% | 111 | 1.471 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 | 1.360 | 1.360 | 100% | 1.360 |
| Arab Fund (AFESD) | 0 | 983 | 983 | 97% | 25 | 1.008 | 0 | 0 | 0 | 141 | 141 | 14% | 83 | 759 | 842 | 86% | 983 |
| IFAD | 0 | 482 | 482 | 75% | 162 | 644 | 0 | 0 | 95 | 278 | 374 | 77% | 12 | 97 | 109 | 23% | 482 |
| IDB Sp. Fund | 6 | 349 | 355 | 49% | 371 | 726 | 6 | 0 | 24 | 12 | 42 | 12% | 174 | 138 | 312 | 88% | 355 |
| OFID | 0 | 305 | 305 | 94% | 19 | 324 | 0 | 0 | 20 | 37 | 57 | 19% | 61 | 187 | 248 | 81% | 305 |
| United Arab Emirates | 0 | 106 | 106 | 14% | 652 | 758 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 20 | 86 | 106 | 100% | 106 |
| Isl. Dev Bank | 0 | 70 | 70 | 94% | 4 | 74 | 0 | 0 | 4 | 21 | 25 | 35% | 36 | 9 | 45 | 65% | 70 |
| BADEA | 0 | 35 | 35 | 97% | 1 | 36 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 9% | 13 | 19 | 32 | 91% | 35 |
| EU Institutions | 23 | 0 | 23 | 0% | 15.037 | 15.061 | 23 | 0 | 0 | 0 | 23 | 100% | 0 | 0 | 0 | 0% | 23 |
| Otros | 0 | 0 | 0 | 0% | 7.720 | 7.566 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 | 0 | 0 | 0% | 0 |
| Subtotal multi | 30 | 18.236 | 18.265 | 39% | 27.998 | 46.264 | 30 | 0 | 728 | 2.195 | 2.953 | 16% | 6.256 | 9.056 | 15.312 | 84% | 18.265 |
| Total donantes | 1.537 | 34.964 | 36.501 | 24% | 117.308 | 153.810 | 1.537 | 0 | 1.440 | 3.311 | 6.288 | 17% | 9.799 | 20.414 | 30.213 | 83% | 36.501 |

Nota:

Esta tabla muestra cómo la AOD reembolsable se distribuye entre desarrollo del sector privado y otros fines. Dado que el CAD no hace esta distinción en sus estadísticas de la ayuda, la tabla se ha construido a partir de una aproximación propia al desarrollo del sector privado, basada en la combinación de atributos que sí forman parte de los datos que el CAD sistematiza y publica. A efectos de este estudio se entiende por *ayuda reembolsable para el desarrollo del sector privado* la AOD que cumpla una de las tres condiciones: (1) adopta la forma de participación en capital; (2) es un préstamo canalizado a través de un partenariado público privado; o (3) destinado a alguno de los siguientes subsectores: servicios empresariales, servicios financieros, agricultura, minería, pesca, industria, construcción y turismo. La elaboración de esta clasificación se explica con más detalle en Olivé y Aitor Pérez (2013).

Anexo 2. Entrevistas y consultas realizadas

Fernando Jiménez-Ontiveros

Operations Deputy Manager FOMIN – BID
Washington (Estados Unidos)

Morgan Doyle

Representante del BID en Ecuador
Quito (Ecuador)

Paula Auerbach

Responsable cartera FOMIN en Ecuador
Quito (Ecuador)

Javier Díaz-Cassou

Economista de País del BID
Quito (Ecuador)

Javier Hernández-Fuentes

Oficial líder de inversiones
Corporación Interamericana de Inversiones
Washington (Estados Unidos)

Joanne Riley

Additionality Officer
Development Effectiveness Unit
Corporación Interamericana de Inversiones
Washington (Estados Unidos)

Viviane Azevedo

Oportunidades para la Mayoría (OMJ)
Washington (Estados Unidos)

Luis Hernando Hintze

Especialista sectorial
División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por
Desastres
BID-Ecuador
Quito (Ecuador)

Alex MacGilivray

Director, Development Impact
CDC Group plc
Londres (Reino Unido)

Andrew McSkimming

Policy analyst – CDC and EDFI
Department for International Development (DFID)
Londres (Reino Unido)

Aude Penent

Pilotage Stratégique et Financier – DFC/PSF
Agence Française de Développement
París (Francia)

Cécile Sangaré

Statistical Analyst (non-ODA flows)
Development Co-operation Directorate
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
París (Francia)

Clarisse Paolini

Responsable du pôle du pilotage stratégique, cohérence et efficacité de l'APD française
Développement
Ministère des Affaires Étrangères
París (Francia)

Giulia Marchesini

Relations Extérieures et Partenariats
Agence Française de Développement
París (Francia)

Giovanni Maria Semeraro

Development Co-operation Directorate
Organisation for Economic Co-operation and Development
París (Francia)

Jérôme Bertrand-Hardy

PROPARCO
París (Francia)

Philippe Orliange

Directeur Amérique Latine
Agence Française de Développement
París (Francia)

Rob Davies

Policy officer
Private Sector Department
Department for International Development (DFID)
Londres (Reino Unido)