

Marco de Actuación de la Cooperación Financiera  
Reembolsable de la Cooperación Española.

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....   | 3  |
| 2. LA COOPERACION FINANCIERA REEMBOLSABLE .....  | 5  |
| 3. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN .....  | 7  |
| 4. MARCO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN .....   | 10 |
| 4.1. CRITERIOS GEOGRÁFICOS.....  | 10 |
| 4.2. ORIENTACIONES .....   | 11 |
| 4.3. LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LA<br>COOPERACIÓN REEMBOLSABLE..... | 15 |
| 4.3.1. Los Marcos de Asociación País .....   | 15 |
| 4.3.2. La Programación Conjunta de la UE.....  | 16 |
| 4.4. CRITERIOS DE ADICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ..                          | 16 |
| 4.5. TIPO DE OPERACIONES .....   | 19 |
| 4.5.1. PRÉSTAMOS, CRÉDITOS Y LÍNEAS DE CRÉDITO .....                                   | 20 |
| 4.5.2. ADQUISICIÓN DE ACCIONES O PARTICIPACIONES DE CAPITAL<br>.....                   | 21 |
| 4.5.3. FINANCIACIÓN DE COMBINACIÓN O MIXTA (“BLENDING”) ...                            | 22 |
| 4.6. SOCIOS Y ACTORES DE LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE .....                             | 23 |
| 5. MARCO DE IMPLEMENTACION, INSTRUMENTOS SEGUIMIENTO Y<br>EVALUACION.....              | 26 |
| 6. APROPIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN LA<br>COOPERACIÓN ESPAÑOLA .....    | 28 |
| ANEXO I: CRITERIOS MARCO NORMATIVO FONPRODE.....                                       | 29 |
| ANEXO II. REFERENCIAS.....   | 42 |

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente Marco de Actuación de la Cooperación Financiera Reembolsable de la Cooperación Española se enmarca en los compromisos adquiridos en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 que establece que “para un mejor y más eficaz funcionamiento de este instrumento se acometerá con carácter prioritario 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”.

Los antecedentes de la cooperación financiera reembolsable se remontan a la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) creado por el Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, de Ordenación Económica, de Medidas Fiscales, de Fomento de la Exportación y del Comercio Interior

En su inicio, el instrumento nació con la vocación de responder a un doble objetivo: apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios de la financiación.

Para ello, la actividad del FAD se articuló mediante la financiación de préstamos bilaterales de Gobierno a Gobierno, de tipo concesional y ligados a la compra de bienes y servicios españoles, siguiendo las Directrices en Materia de Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conocidas como Consenso OCDE.

Con el paso del tiempo el FAD fue ampliando sus objetivos, en la medida en que España empezaba a jugar un papel más activo en la escena internacional y, más concretamente, en la medida en que España pasaba de ser beneficiario neto de ayudas a ser país donante, asumiendo con ello compromisos en materia de cooperación para el desarrollo.

Fruto de las sucesivas reformas a las que se ha ido sometiendo el instrumento, el FAD ha ido asumiendo un mayor compromiso con la cooperación financiera, pasando así de financiar casi exclusivamente aquellas operaciones ligadas a la exportación para las que inicialmente fue concebido, a financiar, además, otras iniciativas tan diversas en su finalidad como: acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las instituciones financieras internacionales, así como cuotas y contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo. Con la creación en 2010 del FONDO PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO (FONPRODE) y del FONDO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA (FIEM) se liquida el FAD asumiendo cada Fondo los derechos y obligaciones del FAD derivados de operaciones a iniciativa de los Ministerios proponentes.

Adicionalmente, en el año 1998 se crea el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), articulando a través de préstamos a entidades financieras de países en desarrollo y siendo estas entidades locales las que hacen llegar los recursos vía créditos a los microempresarios de su país o región.

El FCM, desde el inicio de sus actuaciones en 1998 hasta el año 2010, concedió 128 préstamos a 89 entidades, formalizándose operaciones de préstamo por un importe total de 713 millones de euros. A partir del año 2010, el FCM se integró en el FONPRODE.

El FCM ha sido uno de los programas más ambiciosos de la Cooperación Española. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) en su Informe 2009 sitúa la actuación de la AECID respecto al FCM, en el cuarto puesto del grupo de 16 Instituciones Financieras de Desarrollo (segundo puesto entre las bilaterales), después de KfW (Banco de Fomento de la Cooperación Alemana), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial. La Cooperación Española para el Desarrollo además entre sus instrumentos con un Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS). Creado a finales del 2007, tras un proceso de diseño y consolidación institucional inició sus actividades en octubre de 2009 con el objetivo principal de asegurar el acceso a agua potable y saneamiento a las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe, El FCAS tiene como finalidad preferente la concesión de ayudas no reembolsables y, en su caso, contempla también la posibilidad de llevar a cabo préstamos no ligados, la Cooperación Financiera Reembolsable sitúa a la Cooperación Española al nivel del resto de socios europeos, con la característica de que es un instrumento al servicio de los objetivos de la Cooperación Española y como tal, se integra en el marco de actuación, en los documentos de planificación estratégica y en el diálogo de políticas en los países socios de la Cooperación Española.

Una parte fundamental del marco de planificación y actuación de la Cooperación Española son los objetivos y requisitos de la agenda internacional de desarrollo, concretamente la Agenda de ODM/Post2015/ODS , la Agenda de Financiación del Desarrollo y la Agenda de Eficacia del Desarrollo plasmada en la Alianza Global para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo. La Alianza Global recoge todos los principios para la mejora de la ayuda, y la aplicación de nuevos esquemas de gestión presupuestaria e impulso de nuevas alianzas (especialmente con el sector privado) derivados de la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra y el Código Europeo de Conducta relativo a la división del trabajo en materia de cooperación para el desarrollo, que se impulsan y se insertan en este instrumento y Estrategia.

La Cooperación Financiera Reembolsable ofrece la oportunidad de relacionarse con el resto de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) europeas y acceder a recursos financieros adicionales. En este sentido, la Cooperación Española tratará activamente de acceder a financiación complementaria procedente de las facilidades regionales de inversión de la Comisión Europea que, además de ser una fuente significativa de recursos, permiten realizar operaciones de coinversión/cofinanciación con otros socios europeos y/o multilaterales.

Dentro de la modalidad de cooperación que supone la Financiación Reembolsable, el FONPRODE es el instrumento para el cual existe un marco regulatorio desarrollado para su ejecución. La Ley FONPRODE es la norma que regula las operaciones reembolsables en el ámbito de la Cooperación Española. Específicamente, estas operaciones podrán ser de deuda y de capital, y dirigidas a los sectores públicos y privados. La Ley FONPRODE y su reglamento de desarrollo, regulan los procedimientos para la ejecución de este tipo de operaciones.

El FCAS ha sido dotado, desde el año 2014, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de fondos para operaciones de este tipo, si bien su normativa reguladora no contempla un procedimiento específico para su gestión.

El presente documento tiene como objetivo definir un marco de actuación que permita orientar la Cooperación Financiera Reembolsable. Más adelante, se valorará la definición de una Estrategia de Cooperación Reembolsable de mayor alcance, cuando el instrumento esté más asentado, se hayan desarrollado en mayor grado las capacidades para gestionarlo, estén mejor identificadas las necesidades a nivel geográfico y esté definida una orientación sectorial o temática acorde con ellas.

## 2. LA COOPERACION FINANCIERA REEMBOLSABLE

El artículo 11 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo indica que la "cooperación financiera" incluye "contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas [...]". Por su parte, la Ley del FONPRODE ordena y amplía los instrumentos a disposición de la cooperación financiera española. Como se indica tanto en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo como en la Ley del FONPRODE, es importante subrayar que la cooperación financiera no se limita a la ayuda reembolsable, sino que puede incluir también la ayuda no reembolsable.

La Cooperación Financiera Reembolsable es un término que, en el marco de la política española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aglutina una serie de instrumentos de financiación cuya principal característica es que los recursos financieros puestos a disposición de un receptor deben ser devueltos al financiador, en los términos en los que se estipule contractualmente.

La Cooperación Financiera Reembolsable, como instrumento al servicio de la Cooperación Española, vendrá condicionada por los objetivos y prioridades recogidas en los documentos de planificación de la Cooperación Española y los criterios y requisitos recogidos en la normativa, así como por las prioridades determinadas en el diálogo con los países socios de la Cooperación Española. Con ello se busca el máximo potencial en términos de impacto en el desarrollo de los países socios y se persigue la óptima complementariedad con el resto de instrumentos de los que dispone la Cooperación Española.

La definición de la nueva agenda de desarrollo de los ODS, una agenda global, inclusiva y sostenible, pone de manifiesto los importantes retos globales a los que nos enfrentamos y por ende, las enormes necesidades de financiación que se requieren para cumplir con los objetivos de desarrollo que en ella se comprometen. Una agenda como la descrita va a requerir del concurso de diversos actores y medios de apoyo, financiero y no financiero, que complementariamente pueden ser útiles a los propósitos de desarrollo, pero cada una responde a rasgos diferentes y tiene impactos igualmente diferenciados (World Bank, 2013).

Por ello, la financiación reembolsable debiera ser una parte obligada de los recursos disponibles. La realización de la agenda post 2015 requiere una movilización amplia de recursos, que difícilmente se logrará apelando de forma exclusiva a la donación. Así la cooperación reembolsable:

- Permite abordar la relación con el sector privado para fomentar un crecimiento inclusivo a través de la generación de empleo y de tejido empresarial productivo.
- Permite una planificación estratégica donde se contemplen las sinergias que pueden darse entre las políticas públicas y el apoyo a un tejido empresarial local.
- Abren nuevos espacios para interactuar con el resto de socios de desarrollo y acceder a recursos financieros adicionales, hasta ahora no disponibles para la Cooperación Española.
- Permite atraer fondos privados de inversión que no irían de motu propio hacia países en desarrollo o a determinados sectores relevantes para la promoción de un desarrollo económico inclusivo.
- Por otro lado, en el caso de los préstamos a Estado, al tratarse de recursos concesionales, compromete menos la capacidad deudora del país que reciben estos recursos en mejores condiciones en relación a la financiación en condiciones de mercado.

Son los rasgos diferenciales de los distintos instrumentos lo que deben tenerse en cuenta, tal que hacen que puedan ser adecuados para respaldar algunas actividades, pero no otras, y que sea apropiado para las condiciones de un país, pero no para las de otro. Lo que se trata, por tanto, es de preservar una cierta visión comprehensiva de los medios disponibles, tomándolos como un repertorio de posibilidades que debe adaptarse a las condiciones de cada caso.

Desde el punto de vista del receptor, el recurso al crédito puede ser apropiado cuando se financian proyectos o inversiones que van a ser sostenibles económicamente en el medio/largo plazo (es decir, cuando con él se financian acciones de las que cabe derivar una rentabilidad futura superior al coste que le comporta el endeudamiento adquirido). Así pues, este instrumento parece oportuno cuando se trata de financiar operaciones en el ámbito de las infraestructuras o de las instalaciones productivas o energéticas, que requieren una movilización amplia de recursos y de las que caben derivar mejoras de la productividad con las que hacer frente a los pagos; pero, en cambio, no suele ser la fórmula más adecuada cuando lo que se trata es de respaldar proyectos de cobertura de las necesidades básicas a las poblaciones más pobres o atender situaciones de crisis humanitarias.

Así, atendiendo a las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y a los rasgos distintivos de la Cooperación Financiera Reembolsable, esta se perfila como un instrumento adecuado para la financiación de los objetivos establecidos en la Estrategia de la Cooperación Española de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, en la Estrategia de Lucha contra el Hambre, y en la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Tanto el Plan Director como los documentos estratégicos anteriores, establecen una serie de directrices y objetivos dirigidos a promover un desarrollo económico y social inclusivo sostenido y sostenible, a la promoción del tejido productivo y empresarial de los países socios, así como el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en los países socios. Como se analiza más adelante, es esta especialización del instrumento en función de sus características lo que dará origen a la identificación de las áreas prioritarias de actuación a través de los instrumentos que engloba la cooperación financiera reembolsable.

### 3. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

El marco normativo de la Cooperación Financiera Reembolsable viene establecido fundamentalmente por la Ley del FONPRODE y su desarrollo reglamentario, así como por la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año en curso. Igualmente va a tener dotación para operaciones reembolsables el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, aunque su regulación no detalla procedimientos específicos para este tipo de financiación. Se enumeran a continuación los principales elementos del marco normativo de la cooperación reembolsable:

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, Boletín Oficial del Estado, Núm. 162, Miércoles 8 julio 1998, Pág. 22755. <http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>.
- Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-21408-consolidado.pdf>
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-21614-consolidado.pdf>
- Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, Boletín Oficial del Estado, Núm. 257, Sábado 23 de octubre de 2010, Sec. I. Pág. 89439. (texto consolidado) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-16131>
- Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo. «BOE» núm. 174, de 22 de julio de 2015, páginas 61725 a 61744 [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8173](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8173)
- Disposición adicional sexagésima primera de la Ley 51/2007, de 26 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, por la que se crea el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53286-53409.pdf>
- Real Decreto 1460 de 28 de septiembre de 2009, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento <http://www.boe.es/boe/dias/2009/09/29/pdfs/BOE-A-2009-15439.pdf>

Por otro lado, pese a no ser un documento normativo, se considera que debe constar en esta enumeración el Código de Financiación Responsable de la Cooperación Española, AECID, <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fondos/fonprode/información-adicional>, previsto en la Ley del FONPRODE, y que recoge los principios de actuación de esta modalidad de cooperación.

Igualmente, las operaciones de cooperación reembolsable tienen que cumplir los criterios y directrices establecidas en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE vigentes en cada momento para poder ser consideradas Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

A fecha de la redacción de este documento son las siguientes:  
<http://www.oecd.org/development/stats/methodology.htm><sup>1</sup>

#### Sección Reporting Directives and Addenda

- Converged Statistical Reporting Directives (pdf, June 2013)  
[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)
- Addendum 1 (pdf, June 2013, modules A, B and C)  
[http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC\(2013\)15-ADD1-FINAL-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC(2013)15-ADD1-FINAL-ENG.pdf)
- Addendum 2 (pdf, June 2013, modules D and E)
- Addendum 3 (pdf, Feb 2014) reporting instructions for the reproductive, maternal, newborn and child health (RMNCH) policy marker.  
[http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC\(2013\)15-ADD2-FINAL-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC(2013)15-ADD2-FINAL-ENG.pdf)

En este sentido es relevante poner de manifiesto el desafío que supone el debate que se está produciendo en el seno del CAD, que acompaña al proceso de definición de la nueva agenda para el desarrollo post 2015, ya que su resultado enmarca el escenario en que ha de desarrollarse esta estrategia.

Este debate trata de recoger los cambios producidos en el sistema de cooperación, desde el concepto de desarrollo, que ha llevado a una visión más global del mismo (se intenta incluso recoger los efectos de los bienes públicos globales), hasta los agentes que actúan en él, ampliándose su espectro (sector privado, nuevos países donantes,...) y los instrumentos que se entiende pueden ayudar en la lucha contra la pobreza, donde se incluye el uso de la cooperación reembolsable o la movilización de recursos privados.

En el seno del CAD, el reto de redefinición del sistema estadístico, de los conceptos y de las definiciones y del sistema de contabilización de la AOD para adaptarlo a las nuevas necesidades, sin duda afecta a la puesta en práctica de esta estrategia de cooperación reembolsable.

Así, a finales de 2014 (15 y 16 de diciembre de 2014) tuvo lugar en París, en el seno del CAD, la Reunión de Alto Nivel, donde se llegó a un Consenso sobre uno de los temas principales y que con más urgencia se incluyeron en el debate, la definición de Concesionalidad y el método de computo de AOD.

Estas nuevas definiciones incluyen importantes novedades, ya que se ha pasado de una definición de concesionalidad uniforme para todos los países receptores, a aplicar criterios de diferenciación entre países socios, para tener en cuenta sus respectivas situaciones, y de contabilizar la AOD en términos netos, a hacerlo en función del "elemento de donación equivalente" (resultante de multiplicar el valor nominal del préstamo por el porcentaje de concesionalidad del mismo), permitiendo con ello que se generen incentivos adecuados en el sistema de Cooperación en términos de calidad de la ayuda y destino de la misma.

---

<sup>1</sup> Como parte del proceso de adaptación al nuevo escenario, las directivas CAD están actualmente en proceso de revisión. Se prevé disponer de nuevos documentos durante el año 2016



Estos cambios empezarán a ser usados para los flujos de 2015, aunque convivirán en el periodo de transición 2015-2017 con el sistema y definiciones anteriores hasta 2018, momento en el que se convertirán en el estándar de reporte.

Es importante subrayar aquí, que en el caso de comprometer nuevos préstamos durante el periodo de transición 2015-2017 y siguiendo las recomendaciones del CAD, para asegurar que no se produzcan incongruencias en el cómputo de AOD, se aplicará el nuevo acuerdo sobre Concesionalidad adoptado en la Reunión de Alto Nivel de diciembre 2014, para garantizar que las condiciones del préstamo otorgado cumplen con los criterios que permitan computarlo como AOD a lo largo de toda la vida del mismo.<sup>2</sup>

Las novedades serán trasladadas a las Directivas del CAD a finales de 2015, por lo que los documentos de referencia arriba indicados sufrirán modificaciones. Como referencia añadida, a la espera de que las novedades sean trasladadas a las Directivas, se tomará el documento del CAD del Comunicado final de la reunión de Alto Nivel 2014.

<http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/archivo-jornadas-y-seminarios/dcd-dac201469-final-eng.pdf>

No obstante lo anterior, siguen pendientes importantes debates relacionados con otros instrumentos financieros, bienes públicos globales o movilización de recursos privados que aportarán nuevos cambios al actual escenario.

---

<sup>2</sup> El Anexo 1 de este documento incluye información detallada sobre el nuevo Acuerdo de Concesionalidad y otras cuestiones referentes a las Directivas del CAD.

## 4. MARCO ESTRATÉGICO DE INTERVENCIÓN

La Cooperación Financiera Reembolsable es un instrumento de financiación al servicio de los objetivos de la Cooperación Española. En este sentido, su marco estratégico de actuación necesariamente viene establecido por su marco normativo, así como por los principales documentos de planificación de la Cooperación Española vigentes en cada momento. Los documentos existentes en la fecha de elaboración de este documento son: Plan Director de la Cooperación Española (PDCE), Marcos de Asociación País (MAP), Memorandos de Entendimiento estableciendo acuerdos de nueva generación, así como los procesos de Programación Conjunta de la UE en las que esté implicada la Cooperación Española.

Otros documentos de planificación con los que estará coordinada la cooperación reembolsable serán las Estrategias sectoriales y temáticas de la Cooperación Española, los Programas de Actuación Sectorial de la AECID y otros documentos estratégicos que orienten la cooperación de manera diferenciada (Países de Renta Media Baja (PRMB), Países de Renta Media Alta (PRMA)) o cooperación regional.

### 4.1. CRITERIOS GEOGRÁFICOS

Un resultado del IV Plan Director debe ser que la Cooperación Española haya logrado focalizar su AOD en aquellos países donde puede tener mayor incidencia e impacto con relación a sus orientaciones generales. Para tal fin, es preciso realizar un esfuerzo de concentración geográfica, un objetivo coherente con las necesidades de mejorar la eficacia de nuestra ayuda, pero también con la obligación de mayor eficiencia en tiempos de presupuestos reducidos.

1. Países: El PDCE 2013-2016 plantea la concentración geográfica acompañada de una redefinición de la cooperación para el desarrollo en determinados países. La cooperación financiera reembolsable, a la vista del Plan Director 2013-2016, establece su trabajo en los siguientes países:

| REGIÓN                                    | PAÍSES DE ASOCIACIÓN   |
|---|--|
| <b>AMÉRICA LATINA Y CARIBE</b>            | Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. |
| <b>NORTE DE ÁFRICA Y ORIENTE PRÓXIMO</b>  | Mauritania, Marruecos, Población Saharai y Territorios Palestinos.   |
| <b>ÁFRICA SUBSAHARIANA OCCIDENTAL</b>     | Malí, Níger y Senegal.   |
| <b>ÁFRICA CENTRAL, ORIENTAL Y AUSTRAL</b> | Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.   |
| <b>ASIA</b>                               | Filipinas.   |

Las operaciones de Cooperación Financiera Reembolsable financiadas en cada periodo deberán ajustarse, en primer lugar, a los países definidos en el PDCE vigente; para el período 2014-2016 los recogidos en la Tabla anterior.

Tanto por las características propias del tipo de instrumentos disponibles (préstamos, créditos y adquisiciones de capital), así como por los objetivos del mismo (apoyo a tejido social y productivo de los países socios) este tipo de financiación se dirigirá previsiblemente hacia países que dispongan de las instituciones, regulación y procedimientos jurídicos y administrativos mínimamente necesarios para favorecer este tipo de inversiones, muchos de los cuales son Países de Renta Media (PRM).

En todo caso, a la hora de realizar operaciones de préstamos dirigidas hacia estos países, deberá cumplirse con las limitaciones de financiación a los países con riesgo de insostenibilidad de su deuda, recogidos en la normativa del FONPRODE (y en el ANEXO I de marco normativo).

En segundo lugar, cabe destacar que de acuerdo con el PDCE 2013-2016, del grupo de países que dejan de ser prioritarios en este período (29 programas país), algunos se cerrarán según el plan de salida elaborado en cada caso, mientras que en otro grupo de países se hará un proceso de redefinición de la cooperación. Este proceso de rediseño será más acorde con una relación entre iguales, incorporando nuevas funciones, incluyendo la gestión de programas regionales y temáticos, etc. y estableciendo a través de un diálogo con el país un programa horizontal de cooperación que implique un ejercicio de racionalización, la concentración en menos resultados y una adecuación de los instrumentos, entre ellos, la cooperación financiera reembolsable.

2. Regiones: Junto con la definición de países de asociación, el Plan Director 2013-2016 establece tres regiones prioritarias:
  - (1) Latinoamérica;
  - (2) el Norte de África y Oriente Próximo y
  - (3) África Subsahariana, con especial atención a la región occidental.

La Cooperación Financiera Reembolsable podrá financiar operaciones con *una estrategia de inversión regional*, de forma que haya una mayor flexibilidad para invertir los recursos de carácter reembolsable, independientemente de que, en algún caso excepcional, se estuviera invirtiendo en alguno de los países de salida de la Cooperación Española, o no contemplados en la definición por países que queda establecido en dicho Plan Director.

## 4.2. ORIENTACIONES

De acuerdo al IV PDCE "la cooperación financiera reembolsable se enmarca en las prioridades de la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial<sup>3</sup>, que establece una serie de directrices y objetivos dirigidos a promover un desarrollo económico y social inclusivo, sostenido y sostenible en los países socios. Este nuevo instrumento se adapta a las necesidades de financiación que plantea dicha Estrategia y permite dar cumplimiento a objetivos como la financiación de infraestructuras, la promoción de la inversión productiva, la promoción del trabajo decente, la mejora de los servicios financieros, el apoyo a la mejora tecnológica y el esfuerzo innovador, la promoción de los procesos de apertura comercial, el acceso a TIC, etc."

---

<sup>3</sup>[http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES\\_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF.pdf)

En particular, el IV PDCE propone dos líneas de acción dentro de la Orientación General (OG) dirigida a la "Promoción de oportunidades económicas para los más pobres":

- Por un lado, el Plan Director hace una apuesta por el desarrollo rural y territorial, y la agricultura;
- Por otro lado, identifica como línea de acción la promoción de un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

Asimismo, el IV PDCE prioriza como Orientación General "Mejorar la Provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales", entre éstos el Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, "integrando la variables ambiental de manera transversal - incluida la gestión sostenible del capital natural y la lucha contra el cambio climático - en todas las intervenciones y ámbitos, haciendo de ella un requisito imprescindible para la financiación de los proyectos."

En este sentido, y en línea con las prioridades establecidas por el marco estratégico descrito, se identifican cinco ámbitos con mayor capacidad de impacto en los que priorizar las operaciones de Cooperación Financiera Reembolsable, o Ámbitos Prioritarios de Actuación de la Cooperación Financiera Reembolsable, a saber:

- a) Agroindustria y desarrollo rural.
- b) Infraestructura productiva, energías renovables y medio ambiente.
- c) Inclusión financiera
- d) Apoyo a las PYME y a la economía social.
- e) Agua y saneamiento
- f) Apoyo a la mejora tecnológica y el esfuerzo innovador. Acceso a las TIC.

Las orientaciones, y el marco estratégico que se desarrolla a continuación, no agotan el contenido de las operaciones de cooperación reembolsable, que podrán orientarse hacia otros sectores no especificados en las prioridades anteriores y la tabla que aparece a continuación, en línea con las prioridades de los socios y las características propias de este instrumento. El marco estratégico de la Cooperación Española estaría completado con las Estrategias Sectoriales vigentes de la Cooperación Española. Este cuadro recoge las líneas principales de acción, en relación con los documentos sectoriales y temáticos vigentes en línea con las Orientaciones marcadas por el IV PD (3 y 6) y cómo se vincula con los ámbitos prioritarios de acción en la Cooperación Financiera Reembolsable.

| MARCO ESTRATÉGICO  |  |
|--|--|
| <b>PLAN DIRECTOR 2013 – 2016</b><br><b>OG3: PROMOVER OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS MÁS POBRES</b>        | <b>ESTRATEGIA</b><br><b>LUCHA CONTRA EL HAMBRE</b>   |
| <b>LÍNEA DE ACCIÓN 1:</b><br><br>✓ <b>Desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector clave</b> | <b>Objetivo General:</b> Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria<br><br><b>Línea estratégica 2:</b> Fomento de sistemas de producción sostenible |

|  |  |
|--|--|
|  | <b>Línea estratégica 3:</b> Acceso a recursos y servicios, y desarrollo socioeconómico de base territorial   |
| <b>ÁMBITOS PRIORITARIOS ACTUACIÓN COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE</b>  |  |
| <p>- <b>Agroindustria y desarrollo rural</b></p> <p>Las actuaciones de la Cooperación Financiera Reembolsable pueden ir dirigidas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Apoyo a la producción agropecuaria y agroindustrial sostenible orientada a la satisfacción de necesidades nutricionales básicas de consumo nacional</li> <li>○ Apoyo a la producción agropecuaria y agroindustrial sostenible orientada al mercado (tanto nacional como orientado a la exportación)</li> <li>○ Apoyo a la organización de mercados locales</li> <li>○ Sector de finanzas inclusivas con énfasis en el ámbito rural a diferentes niveles de la agro cadena y/o fuera del ámbito agropecuario</li> <li>○ Apoyo a las MIPYME y economía social de actividad no agropecuaria en el ámbito rural</li> </ul> |  |
| <p><b>PLAN DIRECTOR 2013 – 2016</b></p> <p><b>OG3: PROMOVER OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS MÁS POBRES</b></p>   | <b>ESTRATEGIA CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>  |
| <p><b>LÍNEA DE ACCIÓN 2:</b></p> <p>✓ <b>Un crecimiento económico inclusivo y sostenible</b></p> <p>- Apoyaremos el tejido económico</p>   | <p><b>Área de intervención 1:</b> Tejido económico y empresarial.</p> <p><b>Directriz 1.2.:</b> Promover las infraestructuras necesarias para la actividad económica.</p> <p><b>Directriz 1.3.:</b> Mejorar la coordinación y el fomento de los mercados: políticas para la promoción del crecimiento</p> <p style="text-align: center;">***</p> <p><b>Área de intervención 3:</b> Participación de los sectores más pobres</p> <p><b>Directriz 3.2.:</b> Favorecer la capacidad de emprendimiento de la sociedad, en especial de los más pobres</p> <p><b>Directriz 3.3:</b> Apoyar las políticas públicas para la promoción del trabajo decente</p> <p style="text-align: center;">***</p> <p><b>Área de intervención 4:</b> Espacios para el diálogo, la coordinación y la acción compartida</p> <p><b>Directriz 4.2.:</b> Apoyar las Alianzas Público-Privadas en favor del desarrollo</p> |
| <b>ÁMBITOS PRIORITARIOS ACTUACIÓN COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE</b>  |  |
| <p>Las actuaciones prioritarias de la Cooperación Financiera Reembolsable pueden ir dirigidas a promover:</p> <p>- <b>Infraestructura productiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Infraestructura que asegure la conexión de los productores, especialmente de las áreas rurales desabastecidas, con los mercados locales y centros de demanda (transportes, telecomunicaciones).</li> <li>○ Infraestructuras que garanticen el acceso de la población, especialmente de los sectores más pobres, a suministros y servicios sociales básicos (agua y saneamiento, educación,</li> </ul>  |  |

|  |   |
|--|---|
| <p>salud)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Infraestructuras adecuadas para la provisión de energía, especialmente aquellas que contribuyan a promover el uso de las energías renovables, la eficiencia energética y el desarrollo sostenible</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Apoyo a las PYME y a la economía social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Acceso a financiación de las PYME y a las pequeñas empresas de la economía social</li> <li>○ Apoyo a las iniciativas emprendedoras, incubadoras de empresas, etc.</li> <li>○ Apoyo a los encadenamientos productivos y la formación de "clusters" industriales</li> <li>○ Mejora de las capacidades de gestión empresarial, social y medioambiental, etc. de las PYME</li> <li>○ Apoyo a la creación de una industria de instituciones de capital riesgo</li> </ul> </li> <li>- <b>Finanzas Inclusivas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Instituciones de Microfinanzas (IMF) de Nivel 2 y 3</li> <li>○ IMF que operan en áreas rurales en contextos de sobreendeudamiento en áreas urbanas</li> <li>○ IMF que operan en regiones desatendidas (ejemplo: zonas fronterizas)</li> <li>○ IMF con oferta diversificada de servicios financieros (no sólo crédito)</li> <li>○ IMF en procesos de transformación a entidades reguladas y supervisadas</li> <li>○ Fortalecimiento de la capacidad institucional de las IMF</li> </ul> </li> <li>- <b>Apoyo a la mejora tecnológica y el esfuerzo innovador. Acceso a las TIC</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Apoyo al esfuerzo innovador y la creación de capacidades tecnológicas</li> <li>○ Mejora tecnológicas de las PYME</li> <li>○ Acceso a las TIC de los colectivos más desfavorecidos</li> </ul> </li> </ul> |   |
| <b>PLAN DIRECTOR 2013 – 2016</b><br><b>OG 6: MEJORAR LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y REGIONALES</b>   | <b>ESTRATEGIA MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</b>  |
| <b>LÍNEA DE ACCIÓN 1:</b><br>✓ <b>Desarrollo sostenible y medio ambiente.</b>  | <p><b>Objetivo Estratégico 2:</b> Necesidades básicas. Promover la conservación y el uso sostenible de los recursos básicos para la mejora de las condiciones de vida de la población y el aumento de las capacidades humanas de desarrollo.</p> <p><b>Objetivo Estratégico 3:</b> Producción Sostenible. Promover la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible integral y la conservación de la riqueza ecológica de los ecosistemas, así como mejorar las condiciones de vida y económicas de la población.</p> |
| <b>ÁMBITOS PRIORITARIOS ACTUACIÓN COOPERACIÓN FINANCIERA REEMBOLSABLE</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Energías renovables y medio ambiente</b></li> </ul> <p>Las actuaciones prioritarias de la Cooperación Financiera Reembolsable pueden ir dirigidas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promoción de las energías renovables y la eficiencia energética</li> <li>○ Eficacia en el uso y producción de los recursos</li> <li>○ Gestión forestal sostenible</li> </ul>   |   |

Según el mandato del IV PDCE, se impulsará la transversalización del enfoque de Género en Desarrollo (GED) en todo el sistema de la Cooperación Española, tanto en la consolidación de capacidades, el impulso de la coherencia de políticas y la

armonización de actores; como en todo el ciclo de las intervenciones y ámbitos, incluyendo la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Igualmente se integrará la variable ambiental de manera transversal – incluida la gestión sostenible del capital natural y la lucha contra el cambio climático – en todas las intervenciones y ámbitos, haciendo de ella un requisito imprescindible para la financiación de los proyectos ayudando se este modo a la consecución de objetivos medioambientales

#### **4.3. LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE**

##### **4.3.1. Los Marcos de Asociación País**

Las operaciones bilaterales de cooperación financiera reembolsable deben insertarse dentro del MAP al ser éste el instrumento de planificación estratégica de la Cooperación Española en el país. Esta estrategia, que es compartida con el país socio y el resto de actores, está alineada con las prioridades y ciclos de las planificaciones nacionales. Se tendrá en cuenta, en todo caso, el carácter abierto de los MAP de manera que siguiendo lo establecido en la Metodología MAP pueda adaptarse éste a nuevas operaciones reembolsables o de otra naturaleza, identificadas durante la vida del MAP.

En esta línea de cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda que se recogen en la Metodología para el establecimiento de los MAP, se enfatiza la necesidad de mantener un diálogo con las instituciones nacionales para que haya apropiación democrática. Por tanto, la planificación de las operaciones de cooperación reembolsable, debe estar respaldada en la apropiación y concertación real con el conjunto de actores de desarrollo del país socio, participando de forma efectiva en su elaboración y seguimiento.

Se tratará, a su vez, de que haya una armonización con las acciones de otros donantes y de la propia Cooperación Española para que las intervenciones sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. Esto implica disposiciones comunes y simplificación de procedimientos, una efectiva división del trabajo y la generación de incentivos para la coordinación, sobre todo si el país es objeto de un compromiso de Programación Conjunta ("*Joint Programming*") y las operaciones reembolsables se insertan dentro de orientaciones estratégicas y líneas de acción prioritarias en conjunto con otros donantes.

El Marco de Resultados refleja el enlace entre el marco de políticas y estrategias del país socio y el de la Cooperación Española y debe permitir realizar un seguimiento de los resultados conseguidos por el conjunto de actores de la Cooperación Española presentes en el país. Estos resultados son el referente para las programaciones operativas de los diferentes actores de la Cooperación Española presentes en el país. Por tanto, las operaciones bilaterales de la cooperación financiera reembolsable deberían integrarse dentro del marco de resultados de desarrollo y en el de asociación en alguna de las Orientaciones y líneas de acción del IV PD acordadas con el país socio, incluyendo en el marco, las instituciones socias involucradas, tanto las del país como las de la Cooperación Española.

### 4.3.2. La Programación Conjunta de la UE

En un contexto de Programación Conjunta con la UE, el MAP sigue siendo el documento de estrategia bilateral entre la Cooperación Española y el país socio que engloba aquellos sectores de planificación conjunta entre ambos. Si la identificación de las iniciativas bilaterales reembolsables se lleva a cabo en un país en el cual se haya iniciado o se encuentre en proceso de inicio la programación conjunta y dichas iniciativas se enmarcan en un sector de planificación conjunta, se seguirán las pautas marcadas en el "Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de Marcos de Asociación País.2013" correspondientes a programación conjunta.

En función del momento en el tiempo en el cual se identifiquen las iniciativas reembolsables bilaterales, se aplicarán los criterios establecidos en el punto anterior.

En la siguiente tabla se indican los países de asociación de la Cooperación Española en los que se establece programación conjunta y el año de inicio.

| PAÍS        | AÑO INICIO PC |
|-------------|---------------|
| Bolivia     | 2017          |
| El Salvador | 2016          |
| Haití       | 2014          |
| Honduras    | 2018          |
| Guatemala   | 2013          |
| Nicaragua   | 2018          |
| Paraguay    | 2014          |
| Etiopía     | 2016          |
| Marruecos   | 2016          |
| Mauritania  | 2016          |
| Mozambique  | 2016          |
| Niger       | 2016          |
| Senegal     | 2017          |
| Filipinas   | 2017          |

### 4.4. CRITERIOS DE ADICIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Para aquellas operaciones de Cooperación Financiera Reembolsable que resulten financiables en los ámbitos sectoriales y geográficos que se proponen en los apartados anteriores, resultará fundamental mostrar el valor añadido que aporta la Cooperación Española a la operación. Esta justificación se incorporará a la valoración previa de impacto en desarrollo que se realice de estas operaciones, y se valorará si el impacto en desarrollo de la operación sería mayor en el caso de que la Cooperación Española participase en la misma.

La adicionalidad que aporte la Cooperación Española a una operación de Cooperación Financiera Reembolsable puede venir dada a través de distintos criterios, que deberían justificarse en el informe de valoración inicial de la operación:

- a) Financiación inicial o "catalítica", para convertir en viable una operación que, aun teniendo un potencial impacto en desarrollo elevado, pueda no resultar financieramente atractiva. La financiación de la Cooperación Española puede contribuir a reducir los riesgos económicos, financieros u operativos inherentes a



dicha operación y a dar una "señal" positiva al mercado, de mejora de la viabilidad y sostenibilidad del proyecto.

En otros casos, la participación de las instituciones públicas resulta fundamental para corregir potenciales fallos de mercado que desincentivan la entrada del sector privado o para trabajar en ámbitos tradicionalmente "huérfanos" de financiación privada, como puede ser el apoyo a los pequeños productores agrícolas, las micro y pequeñas empresas.

En este sentido, la financiación de la Cooperación Española no participará, en principio, en operaciones que puedan ser cubiertas por la iniciativa privada o por otros actores o iniciativas.

- b) Catalizador de financiación adicional, atrayendo la participación de otros inversores institucionales y/o privados a las operaciones financiadas por la Cooperación Española. La garantía y solvencia del Gobierno de España podrá ejercer un "efecto llamada" en otros inversores que, en un primer momento, podrían considerar la operación como poco atractiva, desde un punto de vista financiero o de desarrollo.
- c) Promoción de estándares sociales y medioambientales internacionalmente aceptados en la misión/visión, política y estrategia de inversión o financiación de los intermediarios financieros o países socios. La Cooperación Española puede utilizar varios mecanismos para ejercer su influencia en las contrapartes con las que opere, entre otros:
  - Negociación de los criterios y requisitos que, en materia de política, estándares y gestión social y medioambiental, deben incluirse en los contratos legales que se firmen con los intermediarios financieros. Estos criterios se ajustarán a lo recogido en el Código de Financiación Responsable de la Cooperación Española. De acuerdo a dichos criterios, los intermediarios financieros también harán exigible el cumplimiento de dicha política, estándares y gestión social y medioambiental a sus respectivos beneficiarios.
  - Participación en los órganos de gobierno o comisiones de seguimiento que se establezcan para realizar el seguimiento a las operaciones en las que participe la Cooperación Española.
  - Establecimiento de cláusulas en la documentación legal que formalice las operaciones, que permitan la exclusión del Gobierno de España de cualquier operación que pueda ir en contra de los requisitos que en materia social y medioambiental exige el marco normativo de la Cooperación Financiera Reembolsable.
- d) Presencia de la Cooperación Española en fases anteriores relacionadas con la operación que se pretende financiar, al aumentar la eficacia y eficiencia de la operación, al garantizar el logro de resultados dada la estrecha relación con fases anteriores del proyecto.
- e) Fortalecimiento institucional y/o de las capacidades técnicas de los beneficiarios de la financiación reembolsable a través de operaciones de cooperación financiera no reembolsable y/o cooperación técnica que complementen la financiación reembolsable y garanticen la sostenibilidad técnica y financiera de las operaciones.
- f) Fomento del diálogo entre los distintos actores relevantes para la Cooperación Financiera Reembolsable (países socios, inversores privados, sector privado local, sociedad civil, comunidades, etc.). Cada vez más inversores e intermediarios financieros son conscientes de la importancia de establecer un diálogo estable y

sostenido con las autoridades de los países en los que realizan sus inversiones, así como con otros actores como ONGs y sociedad civil<sup>4</sup>, con el objetivo de desarrollar una infraestructura institucional que apoye y garantice la sostenibilidad de sus inversiones. La presencia y experiencia de la Cooperación Española en el terreno, así como las relaciones estratégicas y el entendimiento mutuo que mantiene con los países socios, le otorgan una importante ventaja comparativa que puede resultar muy atractiva para otros inversores que carezcan de estas capacidades.

Teniendo en cuenta los actuales debates en el seno del CAD y la importancia de una integración adecuada del sector privado como actor de desarrollo, sus características propias requieren de criterios adicionales en la justificación de la adicionalidad.

Así, en el caso de operaciones de cooperación reembolsable donde la financiación oficial se emplea para el apoyo al sector privado, se propone seguir las recomendaciones de los siguientes informes:

1. Development Finance Institutions (DFI) Guidance for using Investment Concessional Finance in Private Sector Operations (Abril, 2013).
2. Multilateral Development Bank Principles to support sustainable Private Sector Operations (Abril, 2012)

En ambos informes se identifican una serie de principios para garantizar que el apoyo al sector privado se realice de una forma sostenible y donde se asegure la adicionalidad de las operaciones.

En línea con estos informes, además de los principios esgrimidos anteriormente en los apartados a) Financiación adicional o catalítica b) Catalización de financiación adicional o crowding-in y c) Promoción de estándares sociales y medioambientales ó Promoting high standards, se añaden los siguientes principios:

- Sostenibilidad comercial: La institución financiera de desarrollo debería contribuir con su apoyo a la viabilidad comercial del sector privado al que financia. Refuerzo de los mercados y no distorsión de los mismos. La asistencia que realice la institución financiera de desarrollo al sector privado debería estructurarse para resolver fallos de mercado y minimizar el riesgo de distorsionar el mercado o expulsar financiación privada, incluida la de posibles nuevos inversores.

En estos documentos se especifica claramente que, de acuerdo con los mandatos de muchas Instituciones financieras internacionales y Agencias bilaterales, la provisión de financiación en términos concesionales para apoyar al sector privado no está permitida o sólo se permite en determinados casos en los que existe un fallo de mercado o cuando se cubren objetivos distributivos en una población. Algunos ejemplos son:

1. Fallos de información asimétrica que conducen a una aversión al riesgo por parte de los financiadores y hace que haya una infraprovisión de ciertos bienes y servicios. Esto ocurre en el caso de financiación a Pymes.
2. Elevados costes de inversión iniciales como ocurre con industrias nacientes o tecnologías nuevas energéticamente eficientes
3. Existencia de gaps entre los retornos sociales y económicos. Un ejemplo de esta situación se produce cuando se busca mejorar las oportunidades económicas de ciertos grupos vulnerables desfavorecidos a través de la provisión de ciertos servicios / bienes públicos a un precio asequible.

---

<sup>4</sup> Impact Inversting 2.0, November 2013.

Sería conveniente incluir en el informe de valoración inicial de la operación información de cómo se están siguiendo estos principios de actuación en el apoyo al Sector privado.

#### **4.5. TIPO DE OPERACIONES**

Desde hace unos años, se ha creado el concepto de "inversión de impacto" que trata de caracterizar a aquellas inversiones que buscan la generación de impactos sociales y medioambientales positivos, alejándose de aquellas inversiones que únicamente buscan una rentabilidad financiera. Esta forma de inversión puede considerarse novedosa en el ámbito de los fondos de inversión de capital privado, aunque las instituciones microfinancieras o las instituciones de financiación comunitaria llevan décadas invirtiendo de esa manera. De hecho, este tipo de inversión es un paso adelante con respecto a la "inversión socialmente responsable", centrada en evitar daños sociales y medioambientales a través de la mejora de la gobernanza corporativa y la gestión de riesgos (práctica del "*do no harm*").

En general, las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) miden el impacto de sus inversiones sobre la base de los resultados directos e indirectos obtenidos por las operaciones financieras. La premisa de partida es que el desempeño financiero, social y medio ambiental, y el impacto en desarrollo van de la mano. Es decir, se asume que los proyectos exitosos en términos financieros, sociales y medio ambientales contribuyen al crecimiento económico y éste, a su vez, contribuirá positivamente al logro de los objetivos en términos de reducción de la pobreza y las desigualdades sociales. Así, la mayoría de IFD explican su contribución a través de los resultados obtenidos en términos de:

Efectos directos sobre el desarrollo, a través de:

- Creación de empleo directo.
- Generación de beneficios.
- Contribución a los ingresos públicos a través del pago de impuestos.
- Desarrollo de las capacidades (formación y transferencia de tecnología).
- Mejoras sociales y medioambientales de los trabajadores y del entorno próximo.

Efectos indirectos sobre el desarrollo, a través de:

- Generación de empleos indirectos.
- Apoyo al crecimiento económico local y regional.
- Crecimiento de la cadena de suministro.
- Efecto demostrativo para inversores privados.
- Mejora de la infraestructura local.
- Otros efectos sociales y medioambientales a nivel comunitario.

Otros conceptos de contenido no muy distante nacerían desde el sector de la "inclusión financiera", como el "crecimiento inclusivo" u otros, cuyo origen se encuentra en las operaciones de microcréditos, y posteriormente en las operaciones de microfinanzas, una vez que otros servicios financieros, especialmente el microdepósito o microahorro, demuestran su importancia en el desarrollo. Así pues, la inclusión financiera se propone poner los servicios financieros básicos al alcance de los sectores sociales habitualmente excluidos o subatendidos de su acceso (personas, familias y empresas).

En este sentido las operaciones de la Cooperación Española en el marco de su Cooperación Financiera Reembolsable se orientarán hacia el enfoque de inversión de impacto.

#### **4.5.1. PRÉSTAMOS, CRÉDITOS Y LÍNEAS DE CRÉDITO**

##### **a) A Estados, Administraciones públicas regionales o locales u otros Entes públicos para la financiación de proyectos de desarrollo**

*Se priorizarán las operaciones de préstamos, créditos y líneas de crédito a Estados en términos concesionales, tal y como define el CAD, y con carácter no ligado.* Este instrumento financiero permite fortalecer el diálogo de políticas con los países socios, alinear las actuaciones de la Cooperación Española con las estrategias y políticas públicas nacionales y mejorar la armonización de sus intervenciones con las de otros donantes presentes en el país.

A continuación se incluyen las definiciones de préstamo, crédito y línea de crédito según el Banco de España:

- Préstamo: Entrega de un capital a una persona con la obligación de devolverlo, junto con los intereses acordados. Habitualmente esta devolución se realiza mediante cuotas periódicas, compuestas de capital e intereses.
- Crédito: Contrato por el cual una entidad financiera pone a disposición del cliente cierta cantidad de dinero, que este deberá devolver con intereses y según los plazos pactados. A diferencia del préstamo, ese capital no ha de tener necesariamente una finalidad prefijada (como la compra de un inmueble, en el caso de un préstamo hipotecario).
- Línea de crédito: Contrato por el que una entidad se compromete a facilitar crédito a un cliente hasta un límite determinado. Durante el período de vigencia de la línea de crédito, el prestatario puede disponer del mismo automáticamente.

La identificación a medio y largo plazo de este tipo de actuaciones debe realizarse a través de los procesos de diálogo de políticas de la Cooperación Española con sus países socios. En este sentido, las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) deberían ser las principales fuentes de identificación de operaciones de Cooperación Financiera Reembolsable, como canal principal de comunicación de la Cooperación Española con sus países socios.

La Cooperación Española también puede cofinanciar proyectos previamente identificados por otras Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), incluyendo la banca multilateral o regional. De esta forma se canalizan recursos adicionales hacia los objetivos de la Cooperación Española y es posible compartir procedimientos en la ejecución y seguimiento de los proyectos. En el caso de las Instituciones Financieras Internacionales, la identificación se realizará de manera conjunta con el Ministerio de Economía y Competitividad.

Adicionalmente, y de acuerdo con el IV PDCE, se tratará de que los proyectos financiados con préstamos tengan un enfoque de ayuda programática, de modo que prioritariamente:

- Se encuadren dentro de un programa liderado por el país socio;
- Exista un programa integral y un marco presupuestario único;
- Exista un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos en al menos dos de los siguientes aspectos: (i) informes, (ii) presupuestos, (iii) gestión financiera y (iv) adquisiciones y, por último;

- Se utilicen los sistemas locales en al menos dos de los siguientes: (i) diseño del programa; (ii) implementación del programa (iii) gestión financiera y (iv) seguimiento y evaluación.

**b) A Entidades financieras locales dirigidos a promover las microfinanzas con objetivo de inclusión financiera<sup>5</sup>**

El marco de actuación propuesto para la Cooperación Financiera Reembolsable en el ámbito de la inclusión financiera es el siguiente:

- Préstamos directos a IMF Nivel 1 siempre que la IMF:
  - Cuenten con una gama de servicios financieros diversificados y que se ajuste a las necesidades de la población objetivo.
  - Alcance áreas o sectores desatendidos, como puede ser el área rural, o el sector agropecuario.
  - En su estrategia contemple aspectos innovadores de interés para el sector y alineados con los objetivos de la Cooperación Española.
- Préstamos directos a IMF Nivel 2 y 3: Se analizará el cumplimiento por la IMF de alguno o algunos de los criterios aplicables a las de nivel 1.
- Financiación indirecta a IMF a través de préstamos a entidades financieras de ámbito nacional o regional con objetivos alineados a los de la Cooperación Española.
- Préstamos a entidades financieras de ámbito nacional y regional que contemplen iniciativas innovadoras a poner en marcha y que contribuyan al fortalecimiento del sector, sin que ello implique una financiación directa o indirecta de su cartera de préstamos.
- Adquisición de títulos de deuda emitidos por sociedades de propósito específico cuya finalidad última sea la inclusión financiera.

#### **4.5.2. ADQUISICIÓN DE ACCIONES O PARTICIPACIONES DE CAPITAL**

Se considera importante la participación en este tipo de instrumentos por la capacidad que tienen para contribuir al desarrollo, ya que los fondos de inversión o instituciones de inversión colectiva pueden catalizar y dirigir recursos financieros hacia los sectores priorizados, con el objetivo de obtener resultados sociales y/o medioambientales positivos a través de sus inversiones, y lejos de cualquier fin meramente especulativo.

Se pueden adquirir temporalmente acciones o participaciones de capital, siempre con carácter de activo financiero de:

---

<sup>5</sup> Se aplica en este apartado la clasificación que el CGAP aplica a las Instituciones Microfinancieras, según su volumen de activos:  
 IMF Nivel 1: con más de 30 millones de USD en activos;  
 IMF Nivel 2: entre 5 y 30 millones de USD en activos, e  
 IMF Nivel 3: con menos de 5 millones de USD en activos.

- Entidades y Fondos públicos.
- Entidades privadas, instrumentos de inversión colectiva o sociedades de propósito específico.

Dadas las normas de SEC 2010 y del CAD a este respecto, existe una incompatibilidad en la inversión en capital en el caso de acciones o participaciones estructuradas, es decir, con diferencia entre participaciones junior y senior. Efectivamente, en este caso, para que la operación de inversión financiera reembolsable pueda realizarse y no tenga efecto en déficit público, según el SEC 95 la administración debe actuar como un inversor privado, es decir, invertir en acciones senior, con las que se espera rentabilidad suficiente, con poco riesgo, mientras el CAD solo considera como AOD de inicio, las inversiones junior, con más riesgo, que asumen las primeras pérdidas en caso de haberlas.

#### **4.5.3. FINANCIACIÓN DE COMBINACIÓN O MIXTA (“BLENDING”)**

La financiación de combinación, mixta o “*blending*” implica la combinación de un componente de financiación reembolsable (préstamo o capital), junto a un componente de donación (no reembolsable). Esta posibilidad amplía las posibilidades de financiación de las intervenciones, aumentando su eficacia y potencial impacto en desarrollo de las operaciones.

Es evidente en este sector la necesidad de fortalecimiento de capacidades tanto de la propia Administración, en el ámbito propiamente financiero, o de la regulación o de la supervisión, como de las instituciones financieras o microfinancieras, y de las mipymes, especialmente para una mejor gestión del negocio, financiera o de riesgos sociales y medioambientales. La financiación mediante “*blending*” está especialmente indicada para prestar asistencia técnica en este ámbito.

Pero no es éste el único ámbito en el que la donación puede acompañar a las operaciones reembolsables: la bonificación de tipos de interés, la aportación para estudios o diagnósticos iniciales de operaciones reembolsables, o la subvención de otros instrumentos financieros, como las garantías o el capital de primeras pérdidas, son igualmente destinos adecuados de estos fondos de donación que acompañan a operaciones reembolsables.

Se buscará esta combinación de operaciones si el componente de donación cumple al menos uno de los siguientes criterios:

- Apoya y contribuye a asegurar la consecución exitosa de la operación reembolsable que acompaña, no sólo en el aspecto financiero sino, fundamentalmente, para conseguir resultados de desarrollo y sostenibilidad de la operación reembolsable o una mejor y más eficaz ejecución de la misma. Fortalece capacidades de las entidades involucradas en la operación reembolsable
- Será importante garantizar que el componente donación cumple la adicionalidad y la capacidad para movilizar recursos financieros adicionales.

En el marco de la UE, se han establecido ocho facilidades de inversión que combinan subvenciones de la Comisión y/o de Estados Miembros con préstamos de instituciones europeas multilaterales y/o agencias financieras bilaterales. Por tanto, las facilidades mezclan donaciones con préstamos dando lugar a operaciones de *blending* para financiar proyectos en una serie de

sectores prioritarios predeterminados. Los recursos aportados por la Comisión a dichas facilidades provienen fundamentalmente del presupuesto de los instrumentos de ayuda externa de la UE

El componente de donación financiado por las Facilidades referidas en el párrafo anterior puede ser provisto en diferentes modalidades:

- Asistencia técnica;
- Donación directa para inversión;
- Subsidios o bonificaciones a los tipos de interés;
- Otros instrumentos financieros de mitigación de riesgos, garantías, capital para primeras pérdidas (*first-loss*), etc.

Los sectores que cubren estas facilidades son actualmente: servicios básicos de carácter social, actividades en el sector de medio ambiente destinadas a la adaptación y mitigación del cambio climático, transporte y energía. La promoción del sector privado a través del apoyo a las PYME y la creación de empleo también es otro de los sectores financiados con cargo a estas facilidades regionales. No existen asignaciones fijas por sector.

Con estas líneas de trabajo se persiguen tres objetivos estratégicos relacionados que se refuerzan mutuamente:

- Mejorar la interconectividad, especialmente en los sectores de energía y transporte.
- Mejorar la protección del medio ambiente y controlar los efectos del cambio climático.
- Promover el desarrollo socio-económico equitativo y sostenible.

Además de las facilidades descritas, se aprovechará la participación en mecanismos similares puestos en marcha a nivel internacional, como pueda ser el Fondo Verde para el Clima.

Sería deseable que la Cooperación reembolsable pudiera participar a través de préstamos y líneas de créditos en instrumentos de inversión colectiva./ tranches junior/senior /mezanine

#### **4.6. SOCIOS Y ACTORES DE LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE**

La Cooperación Financiera Reembolsable amplía el espectro de socios con los que la Cooperación Española puede interactuar, en línea con la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo y con el Programa para el Cambio de la Unión Europea, incorporando a la comunidad de inversores de desarrollo (Bancos multilaterales de desarrollo, Instituciones Financieras de Desarrollo, inversores locales) y a actores vinculados al tejido productivo de los países socios (Cámaras de Comercio Locales, emprendedores locales, organizaciones empresariales, centros tecnológicos, aceleradoras de empresas, entidades microfinancieras, etc.).

La Cooperación Financiera Reembolsable genera la posibilidad de actuar en la promoción del desarrollo económico y social inclusivo, sostenido y sostenible a través, por ejemplo, de la promoción del tejido productivo y/o empresarial de una zona o región concreta del país socio o de la promoción del trabajo decente, para lo que debe contar, en primer lugar, con los propios socios del país, que pueden ser los beneficiarios de las operaciones, así como canalizadores de las mismas.

Sin prelación alguna, se relacionan los diversos tipos de socios de la cooperación reembolsable:

- Sector público:
  - Las instituciones integradas en el sector público como son los estados, las administraciones públicas: nacionales, regional y local u otros entes públicos del país socio.
  - las instituciones de inversión colectiva u otras entidades de carácter público constituidas en el país socio.
- Sector privado:
  - Con carácter general, las entidades de derecho privado del país socio, incluyendo
    - las entidades financieras locales,
    - las instituciones de inversión colectiva, como las entidades privadas de capital riesgo, y
    - las sociedades de propósito específico.

Igualmente se consideran actores de la cooperación financiera reembolsable a las organizaciones multilaterales e instituciones financieras multilaterales de desarrollo.

Por otro lado, los actores de la Cooperación Española que estarán directa o indirectamente vinculados a la cooperación financiera reembolsable son:

- a) Los integrados en la Administración General del Estado. Los órganos de la Administración General del Estado vinculados con la Cooperación Financiera Reembolsable son aquellos que forman parte de los Comités Ejecutivos del FONPRODE y del FCAS.
- b) Las instituciones públicas y semipúblicas relacionadas con la gestión de la Cooperación Financiera Reembolsable:
  - Instituto de Crédito Oficial. Es el agente financiero del FONPRODE y del FCAS como tal tiene una serie de funciones, establecidas en detalle en el Reglamento del FONPRODE.
  - La Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES). Es la entidad designada por la ley FONPRODE que presta su apoyo en la gestión del mismo. Actúa igualmente como experto independiente para determinadas tareas establecidas en la ley.
- c) Sector privado
  - a. La Cooperación Española ya recogía al sector privado como actor de cooperación en la Ley de Cooperación de 1998, así como en los distintos Planes Directores de la Cooperación haciéndolo desde un enfoque de coherencia público-privada para el desarrollo. A nivel internacional, tanto el Programa para el Cambio de la UE como la ya citada Alianza Global de Busan, dan pasos adelante a la incorporación del sector privado como actor para un desarrollo eficaz con el que hay que establecer alianzas incluyentes basadas en la apertura, confianza, respeto y aprendizaje mutuo, y reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores.
  - b. Por otra parte, la cooperación financiera reembolsable, desde su naturaleza de ayuda no ligada, deberá fomentar la participación del sector privado español,



actuando como coinversor o gestor de las operaciones financiadas con cooperación reembolsable. Efectivamente, la cooperación reembolsable puede y debe aprovechar las ventajas comparativas del sector privado español, tanto financiero como empresarial, con experiencia en la cooperación internacional o en la cooperación reembolsable, para obtener una mayor eficacia en sus operaciones.

## **5. MARCO DE IMPLEMENTACION, INSTRUMENTOS SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

Los principios de implementación de esta estrategia se asientan en los compromisos de cooperación asumidos por el Gobierno de España en materia de alineamiento, armonización, eficacia y calidad de la ayuda, entre otros.

Para llevar a cabo la cooperación financiera reembolsable, la cooperación española cuenta actualmente con el FONPRODE y el FCAS. .

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), permite a la cooperación española la posibilidad de realizar operaciones con carácter no ligado de carácter reembolsable, tanto de préstamo como de capital, y dirigidas tanto al sector público como el privado)

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) es un instrumento de la Cooperación Española que tiene como principal objetivo asegurar el acceso a agua potable y saneamiento a las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe

Con cargo al FCAS pueden concederse ayudas no reembolsables y, en su caso, préstamos dirigidos a financiar proyectos en los ámbitos del agua y el saneamiento, bajo el régimen de cofinanciación con las autoridades nacionales de los países concernidos y según el principio de corresponsabilidad.

Además, de acuerdo con la normativa del FCAS pueden participar en la cofinanciación organismos multilaterales y entidades privadas.

En este sentido, se abre la posibilidad de actuaciones conjuntas de cooperación reembolsable entre estos dos instrumentos, FONPRODE y FCAS, en el ámbito del agua y el saneamiento. El conocimiento y experiencia de la oficina del FCAS puede prestar apoyo a la oficina de FONPRODE en la puesta en marcha de operaciones en el ámbito específico del agua y saneamiento. Por otro lado, el FONPRODE puede asistir al FCAS en el desarrollo de operaciones de préstamo de este último.

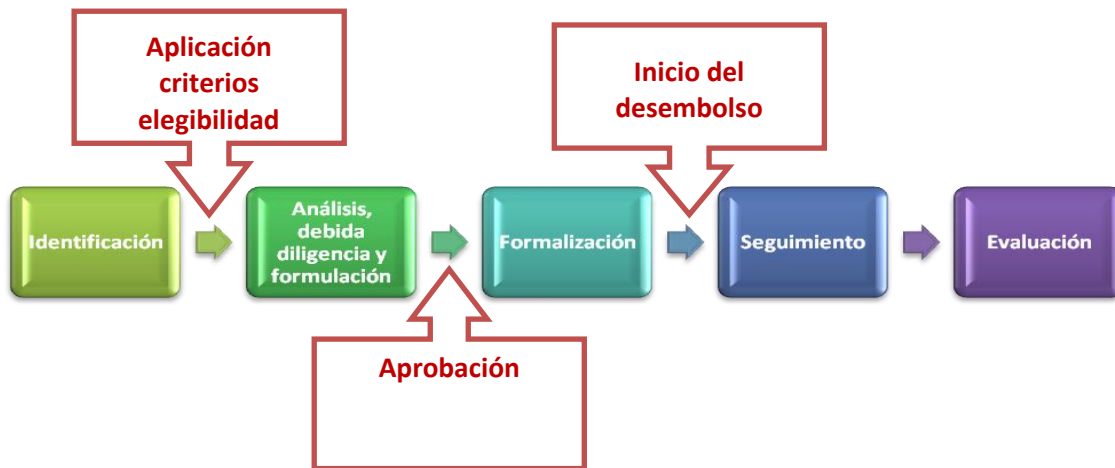
El FCAS hasta la fecha no ha llevado a cabo operaciones de cooperación reembolsable y no cuenta con un marco de gestión específico para su desarrollo. En este sentido, puede explorarse la posibilidad de llevar a cabo este tipo de operaciones aprovechando las sinergias entre los equipos de trabajo de FCAS y FONPRODE. Para ello, es necesario establecer un marco de gestión conjunto para la identificación, diseño, presentación, ejecución, seguimiento y reembolso de operaciones de préstamo. En este sentido, la gestión financiera de las operaciones de cooperación reembolsable del FCAS, en tanto en cuanto no se cuente con un marco normativo específico, se llevará a cabo por parte del FONPRODE.

La implementación de la Cooperación Financiera Reembolsable se articula en torno a dos componentes fundamentales. Por un lado, un ciclo de gestión de las operaciones claramente definido, y por otro, el seguimiento y evaluación de las operaciones financiadas.

Respecto al ciclo de gestión, éste consiste en la definición de las fases que debe atravesar cada operación de Cooperación Financiera Reembolsable. El ciclo diseñado consta de cinco fases que abarcan desde la identificación inicial de las operaciones,

hasta su evaluación una vez finalizadas. El siguiente grafico resume los principales hitos del ciclo:

### Ciclo de gestión de la Cooperación Financiera Reembolsable



La identificación, análisis y formulación de las operaciones de Cooperación Reembolsable Financiera se realizan de acuerdo a lo establecido en la normativa referida a las herramientas con las que actualmente cuenta la cooperación española para tal fin, FONPRODE y FCAS, cada uno de los Fondos, a la que se hace referencia en el apartado 3. Marco normativo de actuación.

Respecto al seguimiento y la evaluación, ambas constituyen herramientas de análisis imprescindibles para suministrar información sobre el desempeño y resultados de las intervenciones de la Cooperación Española.

Con el fin de cumplir los compromisos recogidos en el marco estratégico, se potenciará el seguimiento de las actuaciones que servirá igualmente para la rendición de cuentas tanto al país socio como para la elaboración de los informes anuales.

Igualmente, la evaluación es un instrumento de aprendizaje que permite obtener lecciones de la experiencia y aportar insumos para una mejor planificación de intervenciones futuras.

Esto es extremadamente importante en el ámbito de las intervenciones de cooperación financiera reembolsable para asegurar un buen aprendizaje de la misma por lo que se incluirán específicamente en el marco de los instrumentos aplicados.

## **6. APROPIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

Uno de los desafíos importantes de la Cooperación Financiera Reembolsable es dar la necesaria difusión y conocimiento de este instrumento para su debida apropiación por parte de todos los actores de la Cooperación Española y, en particular, por parte de aquellos actores dentro de la Administración que participan directa o indirectamente en su gestión.

En coherencia con lo establecido por el IV PDCE, la Cooperación Financiera Reembolsable debe cumplir con los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda. Por tanto, debe alinearse con las estrategias nacionales de desarrollo y fortalecer la apropiación por parte del país socio de las actuaciones financiadas.

En este sentido, la Cooperación Española ha avanzado notablemente en la integración de los estándares internacionales sobre eficacia de la ayuda, cuyo máximo exponente han sido los MAP. La Cooperación Financiera Reembolsable es un elemento más de los incluidos en los MAP y su programación operativa.

En el marco del diálogo de políticas que da lugar a los MAP, la Cooperación Española debe informar al país socio sobre la disponibilidad de la Cooperación Financiera Reembolsable para financiar determinado tipo de operaciones, y el país socio, a su vez, proponer iniciativas susceptibles de ser financiadas con cargo a este instrumento alineadas con los objetivos prioritarios recogidos en el MAP.

Por otro lado la complejidad y diversificación de las operaciones de la cooperación financiera reembolsable, exige que se generen las capacidades de los socios locales así como el fortalecimiento de actores españoles.

# **ANEXO I: CRITERIOS MARCO NORMATIVO FONPRODE Y FCAS**

## **1.- MARCO NORMATIVO FONPRODE**

### **1.1 TIPO DE OPERACIONES FINANCIABLES**

A continuación se enumeran el tipo de operaciones financieras propias de la Cooperación Financiera Reembolsable<sup>6</sup>, todas ellas, con carácter no ligado:

- a) Préstamos o créditos y líneas de crédito en términos concesionales a Estados para la financiación de proyectos de desarrollo, siempre que aporten la correspondiente garantía soberana. De forma excepcional y con las garantías y estudios de riesgo que se determinen reglamentariamente, se podrán otorgar préstamos o créditos y líneas de crédito a administraciones públicas regionales o locales u otros entes públicos para la financiación de proyectos, siempre que cuenten con la no objeción del Ministerio responsable del endeudamiento del país.
- b) Préstamos, créditos o líneas de crédito, a entidades financieras locales para la concesión de microcréditos u otros servicios microfinancieros o para la concesión de préstamos, créditos, o líneas de crédito u otros servicios financieros a empresas pequeñas o medianas o a instituciones microfinancieras. Excepcionalmente, se podrán adquirir también títulos de deuda emitidos por sociedades de propósito específico, cuando éste sea la concesión de microcréditos, otros servicios microfinancieros o servicios financieros de apoyo a entidades microfinancieras.
- c) Adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas de capital o cuasi capital en instituciones de inversión colectiva u otras entidades de derecho público constituidos en el país de destino de la financiación.
- d) Adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en entidades de derecho privado, ya sean instituciones privadas de inversión colectiva, entidades privadas de capital riesgo o, en su caso, sociedades de propósito específico para inversiones de apoyo al tejido económico o de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.

### **1.2 CONDICIONES FINANCIERAS**

#### **a) Efecto en Déficit Público español**

La Ley del FONPRODE dispone, en su artículo 13.3, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberá fijar anualmente el importe máximo de las operaciones con efecto en déficit público que se podrán autorizar en cada ejercicio presupuestario con cargo al FONPRODE.

---

<sup>6</sup> Tal y como aparece redactado en la modificación del artículo 2 de la Ley del FONPRODE, recogida en la Ley 8/2014, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española.

Para comprobar que se cumple ese límite, el mismo artículo establece que las propuestas de financiación con cargo al FONPRODE deberán ir acompañadas de un informe sobre su impacto en el déficit público, que será elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a solicitud de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Las reglas para definir qué se considera activo financiero en el ámbito de las finanzas públicas están establecidas en el Reglamento Comunitario donde se establece el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (UE).

Este Reglamento Comunitario<sup>7</sup>, también llamado SEC95, es directamente aplicable en los estados miembros de la UE, y constituye el marco de referencia conceptual contable en la UE, estableciendo las definiciones y conceptos de las operaciones económicas. La oficina europea estadística de la Comisión Europea, Eurostat, ha publicado una serie de manuales y guías para aportar directrices sobre la aplicación de la norma SEC95. En 2010, Eurostat publicó el tercer Manual de la SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública<sup>8</sup> ("*Manual on Government Deficit and Debt*"), con el objetivo de coadyuvar en la aplicación de la norma SEC95 en el cálculo del déficit y la deuda pública.

El 21 de mayo de 2013, se publicó el nuevo Reglamento Comunitario relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la UE, también llamado SEC 2010<sup>9</sup> (que sustituye al SEC 95). Posteriormente, Eurostat publicó su Manual de aplicación<sup>10</sup>, que ha entrado en vigor para todos los Estados miembros a partir de septiembre de 2014.

Para determinar el impacto en déficit público de las operaciones de cooperación financiera reembolsable financiadas con cargo al FONPRODE, cabe señalar los criterios que se recogen a continuación.

- Aportaciones de capital y cuasicapital

El Manual sobre déficit público SEC95 (y el SEC 2010), en concreto, en su apartado tercero "*General Government and Public Corporations*" o Gobierno y Empresas Públicas, establece una serie de indicaciones que sirven para determinar cuándo las "Inyecciones de Capital" realizadas por la Administración Pública deberán ser consideradas como activo financiero y, por tanto, sin impacto en déficit.

Este Manual establece que, si bien este apartado tercero se refiere a transacciones entre la Administración Pública y las corporaciones públicas, aplicará también a las transacciones entre la Administración Pública y las entidades privadas, así como a las transacciones entre la Administración Pública y otros gobiernos<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> El Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad.

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R2223:20090610:ES:PDF>  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF)

Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=ES>

<sup>10</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-13-001/EN/KS-RA-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-001/EN/KS-RA-13-001-EN.PDF)

<sup>11</sup> Párrafo 6, apartado III.1, pg. 106.

Asimismo, el Manual sobre déficit público SEC95 establece que, en términos generales, el principio a seguir (i.e., "*the capital injection test*") consistirá en determinar si la Administración actúa como accionista privado o con fines de política pública.

Así, si actúa como un accionista privado, la operación será considerada como activo financiero (sin impacto en déficit). Por el contrario, si actúa con fines de política pública, la operación será computada como transferencia de capital (con impacto en déficit).

En particular:

- La Administración actúa como accionista privado, si:
  - proporciona fondos y contractualmente recibe una contraprestación (normalmente instrumentos financieros) de igual valor; y
  - espera obtener una tasa de retorno suficiente de su inversión; y un mayor valor del instrumento financiero que representa los derechos de propiedad de la Administración.
- La Administración actúa con fines de política pública, si los fondos son proporcionados bajo alguno de los siguientes supuestos:
  - sin que la Administración reciba una contraprestación de igual valor;
  - sin que la Administración espere obtener una tasa de retorno suficiente;
  - los fondos son proporcionados a una entidad que ha mostrado pérdidas durante varios ejercicios financieros.

A la hora de hacer un análisis operación por operación y dependiendo de la disponibilidad de información, el Manual plantea examinar las siguientes cuestiones:

- La participación de inversores privados: En el supuesto de acciones no cotizadas, la inversión se considerará "activo financiero" sin impacto en déficit, si los inversores privados:
  - adquieren una participación significativa de capital;
  - utilizan la influencia habitual de los accionistas minoritarios de acuerdo a los derechos provistos en la Ley de Sociedades vigente;
  - asumen los mismos riesgos y retribuciones que la Administración, respecto a sus derechos sobre los activos netos, por ejemplo en caso de liquidación.
- Las pérdidas acumuladas por la entidad que recibe la inversión. En el supuesto de pérdidas acumuladas o pérdidas excepcionales, como criterio general, la inversión se considerará "transferencia de capital", salvo que pueda acreditarse que la Administración recibirá una suficiente tasa de retorno (ver párrafo siguiente). Este criterio se analizará solamente si no existe participación de inversores privados.

- La tasa de retorno suficiente de la inversión<sup>12</sup>, entendiéndose esta rentabilidad al menos igual a:
  - La tasa de retorno ajustada al riesgo esperado por inversores privados en inversiones de capital similares en el mismo sector o actividad; o
  - El rendimiento de los bonos del gobierno a largo plazo.

Por tanto, y en conclusión, una operación en forma de participación de capital o cuasi capital se considerará como activo financiero, sin efecto en el déficit público, cuando la Administración Española actúe como accionista privado, de acuerdo a los criterios anteriores. En el caso de actuar con fines de política pública, se considerará una transferencia de capital con impacto en déficit público.

- Créditos y préstamos

Por lo que se refiere a los créditos y préstamos ("*loans*"), el Manual sobre déficit público SEC95 (y el SEC 2010), establece que:

- La provisión de fondos en forma de crédito o préstamo, materializada en un documento legal en el que se estipulan las obligaciones del prestatario (fecha de cancelación del principal e intereses devengados) se registra normalmente como "activo financiero" sin impacto en déficit.
- En el caso especial de que el prestatario tuviera dificultades económicas y no estuviese en posición de repagar el crédito, los fondos deberían considerarse como "transferencia de capital" con impacto en déficit.

**b) Condiciones financieras de los préstamos, créditos y líneas de crédito y de las adquisiciones de capital o cuasi capital, recogidos en la normativa del FONPRODE**

El apartado 3 del artículo 2 de la Ley del FONPRODE establece que las condiciones financieras de los créditos y préstamos concesionales a Estados para la financiación de proyectos de desarrollo, "se ajustarán al marco normativo internacional".

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento del FONPRODE establece los criterios financieros que deben regir las operaciones de carácter reembolsable para evitar el sobreendeudamiento de los beneficiarios e impulsar la responsabilidad del deudor:

- En el caso de financiación a Estados o sector público, las condiciones de la financiación reembolsable deben definirse de forma que se ajusten al elemento mínimo de concesionalidad que las Instituciones Financieras Internacionales recomiendan para cada país.
- El importe del crédito o préstamo no podrá ascender al 100% de la financiación de un proyecto.
- La financiación debe estar denominada en euros o en cualquier otra moneda admitida a cotización por el Banco Central Europeo.

---

<sup>12</sup> El Manual sobre déficit público SEC95 establece como método comúnmente utilizado para analizar la tasa de retorno esperada de una inversión el "Capital Asset Pricing model (CAPM)".



- El plazo de devolución y los períodos de carencia que en su caso se propongan, deben establecerse de manera que impulsen la responsabilidad del deudor.
- La financiación reembolsable debe presentar garantías suficientes

**c) Criterios recogidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado anual.**

Finalmente, tal y como ha sucedido en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) puede establecer criterios específicos que afecten a las condiciones financieras que deben cumplir las operaciones de carácter reembolsable financiadas con cargo al FONPRODE/FCAS .

Por ejemplo, la Disposición adicional segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, establece lo siguiente:

*"Uno. Con la finalidad de atender al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la concesión de préstamos y anticipos financiados directa o indirectamente con cargo al Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado se ajustará, durante 2014, a las siguientes normas:*

*a. Salvo autorización expresa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas no podrán concederse préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la Deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar.*

*[...]"*.

Este requisito dificulta el cumplimiento de las condiciones establecidas por el CAD para que las operaciones de deuda sean registradas como AOD, y por tanto condiciona significativamente la concesión de préstamos con cargo al FONPRODE; especialmente, en situaciones de crisis financiera, que pueden derivar en un sustancial aumento de los tipos a los que se coloca la deuda española a vencimientos más largos (que son los que más se corresponden con las operaciones de préstamo tipo de la Cooperación Española).

**2.-MARCO NORMATIVO FCAS**

Los proyectos financiados con cargo al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento deberán encuadrarse en alguna de las siguientes líneas de actuación<sup>13</sup>:

- a) Acceso sostenible al agua potable.
- b) Acceso sostenible a servicios básicos de saneamiento, incluida la gestión de residuos sólidos.
- c) Fortalecimiento de las políticas y marcos institucionales de gestión del agua, para una mejor coordinación y participación en la gestión del recurso.
- d) Fortalecimiento de la gestión integral del recurso hídrico.

---

<sup>13</sup> Tal y como aparece redactado en el capítulo III del Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

- e) Establecimiento de sistemas sostenibles de suministro de los servicios públicos de agua y saneamiento.

Para la focalización geográfica de las aportaciones del Fondo se combinarán dos criterios: La dimensión de la tasa de falta de cobertura del servicio de agua y saneamiento, priorizando las zonas rurales y peri urbanas con menor tasa de cobertura, así como los niveles de endeudamiento de cada país. Asimismo, se establece un régimen de cofinanciación inicial, estando abierta a aportaciones de organismos multilaterales y entidades privadas.

Según estos criterios, se establecen tres grupos de países y requisitos de cofinanciación:

- a) Grupo 1 (HIPC): Países de asociación amplia del Plan Director, con bajos niveles de cobertura de los servicios de agua y saneamiento, que se encuentren encuadrados en la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés). La cofinanciación puede ser de hasta el 100 por cien de la propuesta, en todo caso con carácter no reembolsable.
- b) Grupo 2: Países de asociación amplia y asociación focalizada del Plan Director con niveles bajos y medios de cobertura de los servicios de agua y saneamiento. La cofinanciación puede ser de hasta el 80 por ciento de la propuesta.
- c) Grupo 3: Países de asociación para la consolidación de logros de desarrollo del Plan Director con niveles medios de cobertura del servicio de agua y saneamiento. La cofinanciación puede ser de hasta el 50 por ciento de la propuesta.

En los países socios podrán ser beneficiarios del Fondo:

- a) Administraciones públicas –nacionales, regionales o locales– de los países receptores, siempre que tengan capacidad institucional suficiente. En el caso de que se trate de autoridades regionales o locales, se valorará especialmente que cuenten con la aprobación de las autoridades del Estado y que exista una mesa o asociación nacional de referencia.
- b) Organizaciones de la sociedad civil, cooperativas u otro tipo de asociaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la prestación de servicios de agua y saneamiento, o a tareas conexas con la provisión estos servicios públicos, en la región.

Con cargo al FCAS se podrán realizar aportaciones a fondos fiduciarios en organismos multilaterales de desarrollo, con probada experiencia en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento, para la identificación, preparación o ejecución de proyectos de agua y saneamiento en línea con los objetivos, principios y criterios establecidos en el RD 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del FCAS

### **3. OTRAS CONDICIONES NORMATIVAS – LEY/REGLAMENTO**

A estas condiciones financieras, se unen otros requisitos que deben cumplir las operaciones de Cooperación Financiera Reembolsable y que se describen en este apartado. Entre estos:

#### **A) Condiciones establecidas en la Ley del FONPRODE**

- Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

En su Preámbulo, la Ley del FONPRODE expone la doble finalidad de la creación del Fondo. Por un lado, pretende "[...] Dotar a la política española de cooperación internacional para el desarrollo de un canal financiero adecuado a los requisitos de

*eficacia, coherencia y transparencia que impone la gestión de la ayuda oficial al desarrollo [...]". Y en segundo lugar, tiene como finalidad "[...] avanzar en el logro de los compromisos internacionales como Estado donante, en especial el 0,7% de la renta nacional bruta destinado a la cooperación al desarrollo [...]"*.

La nueva redacción del artículo 2 de la Ley del FONPRODE establece claramente en su apartado 5 que "[...] Todas las operaciones financiadas con cargo al FONPRODE deberán ser elegibles para su cómputo como Ayuda Oficial al Desarrollo conforme a los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE."

A continuación se detallarán las implicaciones derivadas del cumplimiento de los requisitos que exige el CAD para que una operación de carácter reembolsable compute como AOD.

- Carácter no ligado de la financiación

El apartado 3 del artículo 2 de la Ley del FONPRODE establece que las actuaciones financiables deberán tener carácter no ligado.

El CAD define la ayuda ligada como "Préstamos, créditos o paquetes de financiación oficiales o con apoyo oficial en los que el suministro de bienes o servicios está limitado al país donante o a un grupo de países que no incluye a todos los países en vías de desarrollo o en transición"<sup>14</sup>

- Limitación financiación a Países Menos Adelantados

En el apartado 2 del artículo 2 de la Ley del FONPRODE, se establece que los países calificados como países menos adelantados por el Sistema de Naciones Unidas no podrán recibir préstamos o créditos de Estado a Estado con cargo al FONPRODE para la financiación de servicios sociales básicos.

La lista más actualizada de estos países puede encontrarse en: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/lcd\\_list.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/lcd_list.pdf)

- Limitación financiación a los países con riesgo de insostenibilidad de su deuda

En el apartado 2 del artículo 2 de la Ley del FONPRODE se establece que los países con riesgo de insostenibilidad de su deuda no podrán recibir ningún tipo de préstamo o crédito de Estado a Estado.

Para analizar en cada momento el riesgo de sostenibilidad de los países socios se tomará en consideración, entre otros criterios, el marco de análisis de la sostenibilidad de la deuda para países de bajos ingresos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>15</sup> (actualmente en revisión). Los análisis serán remitidos al Ministerio de Economía y Competitividad para su valoración.

- Limitación financiación a Países Pobres Altamente Endeudados

---

<sup>14</sup> <http://bit.ly/1aaX7iM>

<sup>15</sup>Debt Sustainability Framework for Low Income Countries <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011212.pdf>

En el apartado 2 del artículo 2 de la Ley del FONPRODE se establece también que los países que hubieran alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa de alivio de la deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados ( HIPC en sus siglas en inglés), podrán excepcionalmente ser beneficiarios de préstamos, créditos o líneas de crédito, cuando así lo autorice expresamente el Consejo de Ministros, a propuesta del MAEC y previo análisis de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE).

La lista más actualizada de estos países puede encontrarse en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>

- Material militar, policial y de doble uso

En el artículo 7 de la Ley del FONPRODE se prohíbe expresamente la posibilidad de financiar con cargo al FONPRODE los gastos derivados de la adquisición de equipamiento o suministro de equipos militares, policiales o susceptibles de doble uso para ejércitos, fuerzas policiales o de seguridad, o servicios antiterroristas.

## **B) Condiciones establecidas en el Reglamento del FONPRODE (adicionales a las recogidas en el apartado A)**

- Estándares internacionalmente aceptados

En el artículo 18 del Reglamento se establece que la Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo se guiará por los estándares reconocidos y aceptados internacionalmente, incluidos los siguientes:

- a) Políticas de Salvaguarda del Banco Mundial y Normas de Desempeño revisadas de la Corporación Financiera Internacional.
- b) Normas fundamentales de Trabajo de la OIT.
- c) Las directrices de la OCDE para empresas multinacionales.
- d) Los Principios de las Naciones Unidas de Inversión Responsable (PRI) y el trabajo del Representante Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de derechos humanos, empresas transnacionales y otras empresas comerciales.

El mismo artículo también establece obligaciones específicas para las operaciones de adquisición de capital o cuasi capital en instituciones financieras y vehículos de inversión:

- a) un sistema de gestión de riesgos sociales y medioambientales.
- b) suscripción de la lista de exclusión y estándares de desempeño social, de género y medioambiental internacionalmente aceptadas.
- c) la aplicación de estándares sociales y medioambientales recogidos en el artículo 11 mencionado en el apartado anterior.

## **4. CÓDIGO DE FINANCIACIÓN RESPONSABLE**

El Código de Financiación Responsable (CFR) introduce algunas condiciones no financieras que no aparecen recogidas en el marco normativo, pero que limitan el marco de actuación del Fondo, y que se detallan a continuación:

- Lista de Exclusión de la Corporación Financiera Internacional

El CFR excluye del universo de actuaciones posibles aquellas recogidas en la Lista de Exclusión de la Corporación Financiera Internacional.

- Jurisdicciones no cooperativas

El CFR excluye del universo de actuaciones posibles aquellas ubicadas en jurisdicciones listadas como paraísos fiscales no colaboradores por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). Asimismo, establece que se cumplirá con lo legalmente establecido en legislación española en esta materia. En este ámbito, cabe destacar que en 2012 la Cooperación Española se comprometió a no financiar ninguna operación más con cargo al FONPRODE que estuviera domiciliada en una jurisdicción considerada paraíso fiscal de acuerdo a la legislación española, que incluye aquellas que no han firmado con España ni un Convenio de Doble Imposición ni un Acuerdo de Intercambio de Información<sup>16</sup>.

- Privatización de servicios sociales básicos

El CFR excluye de las operaciones financiables todas aquellas que impliquen la transferencia a manos privadas de la titularidad pública de los servicios sociales básicos, incluidos agua y saneamiento.

Asimismo, para aquellas operaciones que incluyan la provisión privada de servicios sociales básicos, se exigirá confirmación de que dicha provisión esté orientada a la universalidad, accesibilidad y asequibilidad de esos servicios, con la adecuada calidad y aceptación social, que ha de estar marcada por la ausencia de conflicto en el país socio y la existencia de un ente regulador nacional.

- Aspectos relacionados con el uso de tecnologías

Teniendo en cuenta que tanto la agricultura como las energías renovables son ámbitos susceptibles de recibir financiación del FONPRODE, el CFR destaca dos elementos particularmente sensibles de la política española de desarrollo, con los que las actuaciones financiadas deberán ser coherentes:

- Bioteología:** Según establece el III Plan Director, de acuerdo al "Principio de Precaución" asumido por la Unión Europea, así como con el Convenio de Biodiversidad (pueblos indígenas y protocolo de Cartagena) y con el Tratado de Recursos Fitogenéticos ratificados por el Estado español, el uso de bioteología deberá cumplir las cautelas necesarias de respeto a la salud humana y medio ambiente, de protección de la integridad de los recursos genéticos autóctonos, y la consideración de otros efectos nocivos para las zonas agrarias pobres (como por ejemplo la dependencia de proveedores de insumos). Asimismo, el uso de bioteología destinada a la producción agrícola, no se considera una alternativa adecuada para ser financiada por la Cooperación Española.
- Biocarburantes:** El III Plan Director establece que se evitará, incluso en el caso de biocarburantes de segunda generación, que medios de producción escasos se dediquen a bio energía, poniendo en peligro la seguridad

---

<sup>16</sup>[http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/AII\\_Alfa.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/AII_Alfa.aspx)  
[http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/CDI\\_Alfa.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/CDI_Alfa.aspx)

alimentaria. El uso de biocarburantes se condicionará a la adopción de estándares de sostenibilidad que garanticen la reducción mínima de emisiones, la no competencia con la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y el respeto del medio ambiente.

En este sentido, se promoverá la utilización de tecnologías apropiadas de acuerdo con las condiciones específicas de los países en desarrollo, que fomenten un uso eficiente de la energía, sean respetuosas con el medio ambiente y respondan a la dotación de factores y capacidades de los países, evitando de ese modo y en la medida de lo posible, la excesiva dependencia tecnológica y velando por que se promueva a su vez el esfuerzo tecnológico propio.

- Microfinanzas

La Cooperación Española, a través del CFR, se alinea con las directrices consensuadas en el marco del grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), con los Principios de Finanzas Inclusivas de Naciones Unidas (en el marco del PRI) y con los Principios para los Inversores en Finanzas Inclusivas (de Protección del Cliente (*Smart Aid Campaign*)).

Finalmente, el CFR excluye como beneficiarios posibles aquellas entidades que hayan actuado en contra de los principios establecidos en este Código de Financiación Responsable, o tengan antecedentes documentados en este sentido.

## **5. REQUISITOS DEL CAD PARA LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)**

Los criterios que determinan qué flujos computan como AOD aparecen recogidos en las Directivas de Información Estadística<sup>17</sup> (*DAC Statistical Reporting Directives*) elaboradas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De acuerdo a estas Directivas, cuya última actualización se produjo en 2013 y está actualmente en proceso de revisión, se define AOD como “*aquellos flujos dirigidos a países y territorios incluidos en la lista de receptores<sup>18</sup> elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OECD y a las instituciones multilaterales de desarrollo que:*

1. *Sean provistos por agencias oficiales, incluyendo los gobiernos nacionales y locales, o por sus agencias ejecutoras, y;*
2. *Para cada una de las transacciones: (a) que se administre con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo; y (b) que sean de carácter concesional; y que lleven un elemento de donación de, al menos, el 25 % (calculado a una tasa de descuento del 10%)”.*

El elemento de donación, también llamado “elemento de liberalidad”, es el elemento cuantitativo usado por el CAD para medir la concesionalidad de un préstamo. Se calcula a través de una fórmula matemática basada en las

---

<sup>17</sup> *DAC Statistical Reporting Directives*: <http://www.oecd.org/development/stats/methodology.htm> -Sección Reporting Directives and Addenda

<sup>18</sup> *DAC List of ODA Recipients*: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>

condiciones financieras de la operación. Es la diferencia entre el valor nominal de un préstamo y el valor actual (calculado a una tasa de descuento del 10%) de los pagos del servicio de la deuda durante toda la vida del préstamo, expresado como porcentaje del valor nominal. Los factores que intervienen en el cálculo son: la tasa de interés, el periodo de gracia para el capital, el plazo de amortización, la periodicidad de los reembolsos de principal y la periodicidad del pago de intereses de la operación.

La tasa de descuento del 10% se fijó a principios de los años setenta, años en los que los tipos de interés empezaron a subir fuertemente. En ese escenario se especificó que los préstamos sólo podían declararse como AOD si tenían un elemento de donación de al menos el 25%, calculado con la tasa de descuento fijada del 10% anual.

En caso de que el préstamo sea concedido a un tipo de interés variable, las Directivas CAD indican que pueden ser clasificados como AOD si el elemento de donación y la concesionalidad están garantizados durante toda la vida del préstamo. Para ello el acuerdo deberá incluir un tipo de referencia fijo alternativo, tal que garantice que se cumplan las condiciones para ser computado como AOD.

Además de cumplir con el elemento de donación, la transacción ha de cumplir con otra condición, la de contar con "carácter concesional", es decir, contemplar condiciones mejores que las "de mercado". Al tratarse de un concepto que no está definido en las directivas del CAD, está sujeto a diferentes interpretaciones de los países miembros.

Son estas variables, el % de concesionalidad exigido a los préstamos para ser considerados concesionales, la tasa de descuento y la definición del concepto concesional en carácter, las que han sido debatidas en el seno del CAD, buscando su actualización y modernización, en línea con el cambio en el contexto, los actores y los instrumentos del actual sistema de cooperación y con la definición de una nueva agenda para el desarrollo post 2015.

Así, a finales de 2014 tuvo lugar en París la Reunión de Alto Nivel (HLM), donde se llegó a un Consenso sobre la nueva definición de concesionalidad. Este ha sido el tema que con más urgencia se incluyó en el debate por las implicaciones del mismo (el mandato del HLM de 2012 marcaba finales de 2014 como fecha máxima para tomar una decisión sobre Concesionalidad).

La nueva definición de concesionalidad incluye la aplicación de distintos porcentajes de concesionalidad por grupos de países socios en función de su nivel de renta, así como la actualización de la tasa de descuento, que permanecía desde que fuera fijada en los años 70's.

Más concretamente, se ha pasado de hablar de un porcentaje de Elemento de Liberalidad único (25%) a tres diferentes: 10% para PRMA (Países de Renta Media Alta), 15% para PRMB (Países de Renta Media Baja) y 45% para PMA (Países Menos Adelantados) y otros PRB (Países de Renta Baja), calculándose con una tasa de descuento, que deja de ser fija y uniforme (10%), para ser ajustada al riesgo de los países socios, 6% para PRMA, 7% para PRMB y 9% para PMA y otros PRB (la construcción de la nueva tasa de descuento toma como base una tasa de descuento fija del 5%, a la que se suma un diferencial de riesgo para los grupos de países en función del nivel de renta).

Al mismo tiempo se ha incorporado como salvaguarda del sistema en su conjunto la necesidad de cumplir con el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (DSF) del Fondo Monetario Internacional, garantizando la consistencia general del mismo.

La nueva definición de concesionalidad empezará a ser usada para los flujos de 2015, aunque convivirá durante el periodo de transición 2015-2017 con el sistema y definición anteriores hasta 2018, momento en el que se convertirá en el estándar de reporte.

Es importante subrayar que, en el caso de comprometer nuevos préstamos durante el periodo de transición 2015-2017 y siguiendo las recomendaciones del CAD, para asegurar que no se produzcan incongruencias en el cómputo de AOD, se aplicará el nuevo acuerdo sobre Concesionalidad adoptado en la Reunión de Alto Nivel de diciembre 2014, para garantizar que las condiciones del préstamo otorgado cumplen con los criterios que permitan computarlo como AOD a lo largo de toda la vida del mismo.<sup>19</sup>

Estas novedades serán trasladadas a las Directivas del CAD previsiblemente en el año 2016, por lo que como referencia añadida, a la espera de que las novedades sean trasladadas a las Directivas, se tomará el documento del CAD del Comunicado final de la reunión de Alto Nivel 2014<sup>20</sup>.

Asimismo, el CAD establece que, cuando el préstamo es otorgado en moneda local, cubriendo el riesgo cambiario a través de un swap de divisas, el elemento de donación se calcula aplicando los términos de la moneda del país donante y no los de la moneda local. Esta cuestión no ha sido abordada con suficiente profundidad en el debate llevado a cabo, con lo que pudieran producirse modificaciones que se notificaran en su momento.

No obstante lo anterior, siguen pendientes importantes debates relacionados con otros instrumentos financieros de apoyo al sector privado bienes públicos globales o movilización de recursos privados que aportaran nuevos cambios al actual escenario.

En este sentido, lo que hasta el momento se computaba como "Otros Flujos Financieros" queda afectado por el cambio en la definición de Concesionalidad, ya que se computa como "Otros Flujos Financieros" (y no como AOD) aquello que no cumple los criterios de Concesionalidad, ya sea porque no esté dirigido a *promover el desarrollo, o porque no cumpla con el porcentaje mínimo de concesionalidad exigido*.

*Pero además, y como parte de la incorporación de una visión más amplia sobre los recursos que pueden tener efecto en desarrollo, con la reforma se está definiendo una medida complementaria a la de AOD, el Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), cuyos componentes siguen en discusión y a la que también afectaran los debates sobre el resto de instrumentos financieros o bienes públicos globales aun en marcha.*

Por su parte, las inversiones en capital son computadas actualmente como AOD sólo si su principal objetivo es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y se hacen en los tramos de mayor riesgo de la inversión. Este es otro de los temas pendientes de debate, con lo que a futuro estos criterios pudieran sufrir modificaciones.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> El Anexo 1 de este documento incluye información detallada sobre el nuevo Acuerdo de Concesionalidad y otras cuestiones referentes a las Directivas del CAD.

<sup>20</sup> HLM Comunicado 2014: <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/archivo-jornadas-y-seminarios/dcd-dac201469-final-eng.pdf>

<sup>21</sup> El documento DCD-DAC-STAT(2015)13 de revisión de las Directivas indica en sus párrafos 99 y 100y en la nota 30 del párrafo 100 , el tratamiento de las Inversiones:



Otra novedad importante introducida por el acuerdo del HLM de Diciembre 2014 es la referida al criterio de cómputo de los importes de ayuda al desarrollo. INSL

Así, actualmente las directrices del CAD indican que la contabilización de la AOD se realice en términos netos, es decir el total de flujos nuevos (desembolsos brutos) menos las cantidades percibidas (es decir, reembolso del principal de un préstamo o repatriación de capital). No son considerados como flujos negativos ni el cobro de los intereses de los préstamos, ni el cobro de dividendos procedentes de participaciones de capital.

De acuerdo a estos criterios, al final del periodo de amortización de un préstamo, la AOD neta total será nula. En el caso de una aportación de capital, en términos netos, si la operación ofrece una rentabilidad positiva (es decir, los retornos superan el compromiso inicial de la inversión), la AOD neta de la operación resultará negativa.

Estos desincentivos al uso de instrumentos financieros y a las operaciones exitosas, se han atajado cambiando el sistema de contabilización de la AOD. Así, en el Consenso del HLM 2014 se adopta como nuevo sistema de cómputo el Grant Equivalent o Elemento de donación asociado, de modo que solo se incluirá como Ayuda Oficial al Desarrollo la parte de donación que contiene un préstamo (que se calculara multiplicando el valor nominal del préstamo por el porcentaje de concesionalidad), no teniendo que contabilizarse por tanto los reembolsos. Se modifica así el sistema de desincentivos que se había creado en el anterior sistema, en un contexto en que tanto países donantes como socios reconocen el papel en desarrollo que tienen flujos e instrumentos distintos de AOD y donaciones y la necesidad de mayores recursos para financiar los problemas globales a los que se enfrenta la nueva agenda de desarrollo.

---

99. Equity investments qualify as ODA only if their primary purpose is the promotion of economic development and welfare of developing countries. Actual proceeds from the sale of equity investments originally reported as ODA are reportable as amounts received ("negative ODA"), regardless of whether these proceeds are higher or lower than the original amount invested.

100. Contributions to investment funds in form of first-loss shares are ODA-eligible (as long as the funds have a developmental purpose and are targeted to ODA recipient countries. An investment without expectation of a return represents a sunk cost and as such can be assimilated to a capital subscription in an international financial institution. Investments in the mezzanine and senior shares are made on commercial terms and therefore do not qualify as ODA (regardless of their developmental aims).

# ANEXO II. REFERENCIAS

## 1. MARCO NORMATIVO

- Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, Boletín Oficial del Estado, Núm. 257, Sábado 23 de octubre de 2010, Sec. I. Pág. 89439.  
<http://www.boe.es/boe/dias/2010/10/23/pdfs/BOE-A-2010-16131.pdf>
- Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo. «BOE» núm. 174, de 22 de julio de 2015, páginas 61725 a 61744  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8173](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8173)
- Código de Financiación Responsable de la Cooperación Española, AECID.  
<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fondos/fonprode/información-adicional>
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Jefatura del Estado. «BOE» núm. 315, de 30 de diciembre de 2014  
<http://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-13612-consolidado.pdf>
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, Boletín Oficial del Estado, Núm. 162, Miércoles 8 julio 1998, Pág. 22755.  
<http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>

## 2. BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2013): *Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID*, AECID (documento no publicado).
- AFD (2010): *AFD and Financial Innovations for Development. Solutions tailored to new challenges*, Agence Française de Développement.  
[http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQUETTES/AFD\\_et\\_les\\_innov\\_financieres\\_GB\\_v00.pdf](http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQUETTES/AFD_et_les_innov_financieres_GB_v00.pdf)
- Ayyagari Meghana; Beck, Thorsten y Demirgüç-Kunt, Asli (2003): *Small and Medium Enterprises across the Globe: A new Database*, The World Bank.  
<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3127>
- CEA-AN (2012): *Le secteur des énergies renouvelables en Afrique du Nord. Situation actuelle et perspectives*, Commission économique pour l'Afrique Bureau pour l'Afrique du Nord, Nations Unies.  
[http://www.uneca.org/sites/default/files/uploads/tunispublication\\_1.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/uploads/tunispublication_1.pdf)
- CEPAL – OCDE (2012): *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de Pymes para el cambio estructural*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO\\_2013.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf).

- CGAP (2006): *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas. Directrices de consenso sobre microfinanzas*, octubre 2006. 2ª edición, Washington, D.C., CGAP, <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Consensus-Guidelines-Good-Practice-Guidelines-for-Funders-of-Microfinance-Oct-2006-Spanish.pdf>
- Clark, Cathy; Emerson, Jed; Thornley, Ben: *Impact Investing 2.0. The Way Forward-Insight from 12 Outstanding Funds*, November 2013. <http://www.pacificcommunityventures.org/impinv2/>
- Dalberg (2011): *Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries*. [http://eudevdays.eu/sites/default/files/dalberg\\_sme-briefing-paper.pdf](http://eudevdays.eu/sites/default/files/dalberg_sme-briefing-paper.pdf)
- Di Bella, José; Grant, Alicia; Kindornay, Shannon y Tissot, Stephanie (2013): *Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation*, The North-South Institute. <http://www.nsi-ins.ca/publications/mapping-private-sector-engagements-in-development-cooperation/>
- Fjose, Sveinung; Grünfeld, Leo A.; Green, Chris (SQW) (2010): *SMEs and growth in Sub-Saharan Africa. Identifying SME roles and obstacles to SME growth*, MENON-publication no. 14/2010, MENON Business Economics, Oslo. <http://goo.gl/RB52Fo>
- Fundación AFI (2010): *Estudio Comparativo de instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo del sector privado*. Informe Final, 20 de enero de 2010, AECID, Madrid. <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fondos/fonprode/información-adicional>
- Glisovic, Jasmina; Mesfin, Senayit y Moretto, Louise (2012): *Microfinance Investment in Sub-Saharan Africa: Turning Opportunities into Reality*, junio 2012, febrero 2003, Washington, D.C., Brief CGAP. <http://goo.gl/Iv8tQ8>
- Kindornay, Shannon y Reilly-King, Fraser (2013): *Investing in the Business of Development. Bilateral Donor Approaches to engaging the private sector*, The North-South Institute y Canadian Council for International Cooperation. [http://www.ccic.ca/files/en/what\\_we\\_do/2013-01-11\\_The%20Business\\_of\\_Development.pdf](http://www.ccic.ca/files/en/what_we_do/2013-01-11_The%20Business_of_Development.pdf)
- López Sabater, Verónica (2012): *Una aproximación a la cooperación financiera*, Oxfam Intermón. <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/22/03/12/capitulo-4-una-aproximacion-cooperacion-financiera>
- Miller, Calvin; Richter, Sykvia; McNellis, Patrick y Mhlanga, Nomathemba (2010): *Agricultural Investment Funds for Developing Countries*, Roma, Food and Agriculture Organization of the United Nations. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/investment\\_funds.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/investment_funds.pdf)
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2013a): Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el "Informe sobre el Fondo de Promoción al Desarrollo (FONPRODE) 2011" de la AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Consejo de Cooperación, Madrid.

- \_\_\_\_\_. (2012): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.  
[http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan\\_director\\_cooperacion\\_espanola\\_2013-2016.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2011): *Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.  
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificacion%20sectores/Crecimiento%20Economico%20y%20promocion%20del%20tejido%20empresarial.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2007a): *Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.  
[http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/lucha\\_contra\\_el\\_hambre\\_0.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/lucha_contra_el_hambre_0.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2007b): *Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.  
[http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/Estrategia\\_Medio\\_Ambiente.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/Estrategia_Medio_Ambiente.pdf)
- Morant, Beatriz (2011): *Lecciones Aprendidas de la Cooperación Española en Microfinanzas en el Exterior*, Madrid, AECID.  
[http://www.aecid.es/Galerias/fonprode/descargas/Pista\\_espaxola\\_Mesa3\\_Leccionesaprendidas.pdf](http://www.aecid.es/Galerias/fonprode/descargas/Pista_espaxola_Mesa3_Leccionesaprendidas.pdf)
- OCDE (2010a): *Germany (2010) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/germany2010dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>
- \_\_\_\_\_. (2010b): *United Kingdom (2010) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/unitedkingdom2010dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>
- \_\_\_\_\_. (2008): *France (2008) DAC Peer Review of France - Main Findings and Recommendations*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/france2008dacpeerreviewoffrance-mainfindingsandrecommendations.htm>
- Olivie, Iliana; Pérez, Aitor; Macías, Carlos M. (2011): *Inversión Directa Extranjera y desarrollo: recomendaciones a la cooperación española (DT)*,

2011, Documento de Trabajo 7/2011, 03/03/2011, Área de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

- PROPARCO (2011a): *L'assistance technique au service du secteur privé: un outil de développement*, La Revue de PROPARCO, Secteur Privé & Développement, Numéro 11, Juillet 2011.
- \_\_\_\_\_.(2011b): *Le capital-investissement contribue-t-il au développement de l'Afrique?* La Revue de PROPARCO, Secteur Privé & Développement, Numéro 12, Octobre 2011.
- \_\_\_\_\_. (2010): *Capital-investissement et énergies propres: catalyser les financements dans les pays émergents*, La Revue de PROPARCO, Numéro 6, Mai 2010.
- \_\_\_\_\_.(2009): *Le financement des PME en Afrique Subsaharienne*, La Revue de PROPARCO, Secteur Privé & Développement, Numéro 1, Mai 2009.
- The Economist Intelligence Unit (2013): *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2013*, The EIU.  
<http://www5.iadb.org/mif/PORTADA/Conocimiento/tabid/523/idPublication/91241/language/es-ES/Default.aspx>
- World Economic Forum (2013): *From the Margins to the Mainstream. Assessment of the Impact Investment Sector and Opportunities to Engage Mainstream Investors*, September 2013.

### 3. FUENTES DE INTERNET

- Cooperación Alemana:  
<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Entwicklungsbank/About-us/Unsere-Förderinstrumente/>  
<https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/>
- Cooperación Británica:  
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>  
<http://www.cdcgroup.com/>
- Cooperación Francesa:  
<http://www.afd.fr/lang/en/home>  
[http://www.proparco.fr/site/proparco/Accueil\\_PROPARCO](http://www.proparco.fr/site/proparco/Accueil_PROPARCO)
- Consultative Group to Assist the Poor, CGAP:  
<http://www.cgap.org>
- Global Findex; Banco Mundial *Global Financial Inclusion Database* (Findex).  
<http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>
- Global Partnership for Financial Inclusion:  
<http://www.gpfi.org/>
- Mix Market:  
<http://www.mixmarket.org/>

- OCDE – CAD Estadística:  
<http://stats.oecd.org/qwids/>
- The Ohio State University. Department of Agricultural, Environmental and Development Economics.  
<http://aede.osu.edu/>

\* \* \* \* \*