

FONPRODE PROCEDIMIENTO OPERATIVO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES



**FONPRODE
PROCEDIMIENTO OPERATIVO PARA LA
IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES**

—

26 DE JULIO DE 2017

Disponible en:

<http://www.aecid.es>

NIPO:

502-17-076-3

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera
Departamento de la Oficina del FONPRODE y Cooperación
Financiera

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del copyright.

Coordinación y elaboración:

Departamento de la Oficina del FONPRODE y Cooperación
Financiera

**Para cualquier comunicación relacionada con
este trabajo dirijase a:**

*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Avda. Reyes Católicos, 4
28040Madrid*

ÍNDICE

1. Introducción	...4
2. Planificación del FONPRODE	...5
3. Identificación Operaciones de Crédito a Estado	...8
4. Identificación Operaciones de Microfinanzas	...11
5. Identificación Operaciones de Capital	...13
Anexo I. Perfil de elegibilidad del proyecto	...14

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de este Procedimiento Operativo para la Identificación de Operaciones del Fondo para la Promoción del Desarrollo (en adelante, “FONPRODE” o “el Fondo”) tiene un doble objetivo: por un lado, cumplir con un imperativo legal, ya que la normativa vigente que regula el Fondo establece la necesidad de desarrollar un procedimiento, y por otro lado, la de establecer un marco de funcionamiento que recoja los pasos indispensables para planificar e identificar las operaciones que la Oficina del FONPRODE promueva a través de los diferentes instrumentos de los que dispone.

Ya en la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, modificada posteriormente en parte por la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, se recoge en su artículo 8 la necesidad de un procedimiento que, indica, se establecerá reglamentariamente.

Y efectivamente, este mandato legal lo recoge el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo, cuyo capítulo IV regula el procedimiento para la gestión de las operaciones, desde la identificación y valoración, pasando por su formalización y su seguimiento, previendo la colaboración y coordinación con una red amplia de expertos y actores en el exterior.

A su vez, en la Disposición adicional segunda del Real Decreto mencionado se hace referencia a que en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor del mismo, la Oficina del FONPRODE establecerá un procedimiento operativo para la identificación de operaciones que desarrollará las tareas concretas a ejecutar y los informes a evacuar durante la fase de identificación. Recoge dicho Real Decreto que este procedimiento será presentado al Comité Ejecutivo del FONPRODE (en adelante “CEF”) para su aprobación, identificando las unidades involucradas en el proceso y considerando la participación de COFIDES, como entidad de apoyo a la Oficina del FONPRODE, y de otras unidades de la AECID, así como de los órganos e instituciones que puedan estar involucrados en alguna de las fases de dicho procedimiento.

Por estos motivos se ha desarrollado este procedimiento, cuya vocación es servir de guía en la identificación de operaciones que puedan ser financiadas con cargo al FONPRODE. Es necesario tener en cuenta, no obstante, que cada operación tiene sus propias características y, en consecuencia, el procedimiento a aplicar debe dotarse de cierta flexibilidad. Por tanto, se ha de entender este documento como una guía orientativa que ayude a una adecuada identificación de operaciones.

Dentro de este contexto flexible del trámite, cabe recordar que la normativa vigente establece ciertos documentos e hitos de obligado cumplimiento que, independientemente de la naturaleza de la operación, han de ser satisfechos. En cualquier caso, a lo largo del texto se hará hincapié en esta distinción tratando de diferenciar las obligaciones de las recomendaciones procedimentales.

2. PLANIFICACIÓN DEL FONPRODE

La planificación del FONPRODE es una labor continua, cuyo objetivo es orientar la actividad del Fondo a través de la determinación de la elegibilidad y la priorización de operaciones y la ordenación de tareas y tiempos para cada una de ellas. Esta planificación requiere de una reflexión sobre los objetivos específicos del Fondo en el marco de una planificación más general de la Cooperación Española (CE) en su conjunto. En este sentido, el universo de documentos de planificación de la CE ha de ser tenido en cuenta para la planificación del FONPRODE y para la elaboración de la estrategia o del Marco de Actuación de la Cooperación Financiera.

Entre los documentos básicos de planificación de la Cooperación Española cabe señalar los siguientes:

- Plan Director de la Cooperación Española;
- Plan Estratégico de la AECID;
- Estrategias Sectoriales;
- Estrategias de Transversalización ¹;
- Marcos de Asociación País (MAP);
- Acuerdos de Nueva Generación;
- Programas País.

Además de las directrices recogidas en los documentos de planificación de la Cooperación Española, la actividad del FONPRODE viene regulada por la citada Ley 36/2010 del Fondo para la Promoción del Desarrollo y por el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del FONPRODE. Ambos concretan el ámbito de actuación del Fondo, así como los requerimientos procedimentales y el reparto de competencias entre las distintas instituciones participantes en el proceso.

Así, el Reglamento del FONPRODE establece, en su artículo 6.2.c), que corresponden a la Oficina del FONPRODE, entre otras funciones, la coordinación y preparación de la programación operativa anual, así como el catálogo de acciones contemplado en el artículo 6 de la Ley del Fondo. Por su parte, el artículo 8.3.1) del Reglamento hace referencia, entre las funciones de apoyo que prestará COFIDES a la Oficina del FONPRODE, a prestar apoyo en la preparación de la programación operativa anual. Asimismo, el artículo 7.2.d) del citado Reglamento establece que corresponde al CEF estudiar y valorar la programación operativa del FONPRODE.

Respecto al catálogo de acciones mencionado, el artículo 11.5 del Reglamento del FONPRODE establece que durante el último trimestre de cada año la Oficina del FONPRODE elaborará dicho catálogo, que recogerá, entre otros aspectos, las operaciones que se prevé elevar al CEF y

¹ Fundamentalmente, Guías de la AECID para la transversalización del Enfoque de Género y para la transversalización del Medio Ambiente y el Cambio Climático y Manual de la AECID para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos.

a Consejo de Ministros durante el año siguiente, con indicación de su estado, instrumento financiero, ámbito geográfico y sectorial, además de una priorización de las mismas.

Para la identificación de las operaciones a financiar por el FONPRODE se podrá contar con los siguientes organismos:

- los diferentes departamentos de la AECID, ya sean geográficos, sectoriales u OTC en terreno;
- COFIDES;
- Organismos Multilaterales e Instituciones Financieras Internacionales;
- Agencias bilaterales de desarrollo;
- Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Siempre que sea posible se promoverá la firma de Acuerdos Marcos de Colaboración o Cofinanciación con Organismos Multilaterales e Instituciones Financieras Internacionales, con otras Agencia Bilaterales o con los Organismos que se considere. En dichos acuerdos se establecerán las tareas de cada Organismo a nivel de identificación, formulación, seguimiento y evaluación de operaciones. Asimismo, se establecerán reuniones periódicas anuales para la identificación de una cartera de operaciones a cofinanciar, analizar la situación de las operaciones cofinanciadas, etc.

Las operaciones identificadas por estos organismos como potenciales para ser financiadas por el FONPRODE se podrán en conocimiento de la Oficina del FONPRODE, que las valorará con el apoyo que considere necesario de cara a su incorporación a la programación anual.

En el proceso de identificación de operaciones se tendrá en cuenta la consistencia de las mismas con los principios básicos de la Cooperación Española establecidos en los referidos documentos básicos de planificación de aplicación al FONPRODE, así como su elegibilidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Reglamento del FONPRODE.

Con las operaciones identificadas se elaborará un pipeline en el que se reflejarán los siguientes aspectos:

- Origen de la identificación de la operación;
- Denominación del proyecto / programa / operación;
- País/entidad beneficiario;
- Si existe manifestación de interés en el crédito por escrito del Estado/entidad beneficiario;
- La modalidad del pipeline: A = manifestación de interés del Estado beneficiario en el crédito o avanzado grado de preparación de la operación; B = catálogo de ideas;
- Importe aproximado del crédito/participación en capital/operación del FONPRODE;
- Observaciones adicionales.

Se informará puntualmente al CEF en cada sesión del estado de situación de las operaciones en pipeline, además de presentar un documento de planificación anual donde se fijen objetivos para el año siguiente y se rindan cuentas de los objetivos fijados en el plan anual del ejercicio anterior. Dicho plan anual ha de estar en línea, además de con el universo de documentos de planificación de la Cooperación Española, con la estrategia o con el Marco de Actuación del FONPRODE,

documento cuyo periodo de vigencia es, por lo general, coincidente con el Plan Director de la Cooperación Española.

Las operaciones del pipeline en modalidad B se presentarán al CEF con objeto de recabar su conformidad para iniciar la fase de identificación y continuar trabajando en esa operación. Dicha conformidad implicará que el Secretario del CEF podrá remitir una carta al responsable del endeudamiento del potencial país prestatario/entidad, así como al organismo cofinanciador, si se considerase oportuno, informando del interés del FONPRODE en financiar la operación en cuestión.

Gráfico de la Planificación del FONPRODE



3. IDENTIFICACIÓN OPERACIONES DE CRÉDITO A ESTADO

Para las operaciones de crédito a Estado, contempladas en el apartado e) del artículo 3.1 del Reglamento del FONPRODE, previo al inicio de las tareas de identificación se tendrá en cuenta la exposición de España a la deuda del potencial Estado prestatario, así como su capacidad de endeudamiento. Se habrá de valorar, así mismo, si existen programas de conversión de deuda en vigor en dichos Estados que permitan apoyar y complementar eventuales operaciones de créditos a Estado. A tal fin se consultará a la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Para el inicio de las tareas de identificación se establecerá, en primer lugar, el equipo encargado de su análisis, integrado por un responsable de la operación de la Oficina del FONPRODE, un representante de COFIDES, un representante de la OTC, en su caso, un representante del correspondiente Departamento geográfico de la AECID, preferiblemente el técnico país, y un representante, en su caso, del Departamento sectorial de la AECID.

Es recomendable disponer de las siguientes fuentes de información para abordar las tareas de identificación de una operación:

- Perfil de Proyecto.
- Documentación relevante aportada por el cofinanciador, el prestatario, la OTC o el resto de unidades de la AECID:
 - Antecedentes.
 - Contexto.
 - Informes de consultoría.
- Misión de Identificación, si se considera necesaria.

El Perfil de Proyecto es el documento clave en este punto del procedimiento y debe recoger las características básicas de la operación: justificación del proyecto, descripción general, componentes, presupuesto indicativo, cronograma estimado, instituciones participantes y esquema de ejecución. Anexo a este documento se recoge plantilla al efecto.

La elaboración del Perfil de Proyecto dependerá de la situación particular de cada operación. En el caso de operaciones financiadas conjuntamente con Instituciones Financieras Internacionales (IFI), estas cuentan con equipos de especialistas en formulación de proyectos y la AECID, en calidad de potencial socio cofinanciador, revisará la documentación remitida por la IFI con el objeto de evaluar la adecuación del proyecto a los intereses de la Cooperación Española.

En operaciones donde el FONPRODE sea el único financiador, la elaboración del Perfil de Proyecto y su posterior formulación completa podrán correr a cargo del prestatario o de la propia

AECID, en función de las particularidades del proyecto y de la disponibilidad de recursos por ambas partes.

Siempre que sea posible, la OTC trasladará el Perfil de Proyecto y documentación adicional que considere de relevancia a la Oficina del FONPRODE. En cualquiera de los escenarios, este Perfil de Proyecto y toda la información adicional relativa a la operación de la que se disponga será gestionada por la Oficina del FONPRODE que, tras un análisis preliminar del encaje de la operación con la planificación del Fondo y las posibilidades de concesión de crédito en el país en cuestión, hará llegar la documentación a las unidades geográficas y sectoriales de la AECID con competencia en el ámbito del proyecto para su valoración.

De esta revisión por parte las unidades geográficas y sectoriales, y previo a la elaboración de la manifestación de interés, ha de resultar un documento de valoración del Perfil de Proyecto en el que se recoja el análisis del encaje del proyecto con las prioridades geográficas y sectoriales de la CE.

Si tanto el análisis preliminar del FONPRODE como la valoración de las unidades geográficas y sectoriales de la AECID son favorables, la Oficina del FONPRODE trasladará a la OTC la necesidad de recabar de las autoridades responsables de la política de endeudamiento del país prestatario una carta donde se indique su interés en financiar el proyecto vía crédito a Estado con cargo al FONPRODE, así como su intención de que dicho crédito cuente con garantía soberana.

Una vez la OTC recepcione la citada carta, se hará cargo, junto con la Oficina del FONPRODE, de elaborar el primer borrador del documento de manifestación de interés que habrá de incluir:

- Las características básicas de la operación contenidas en el Perfil de Proyecto.
- Un resumen del contexto institucional, los plazos y procesos de aprobación de crédito del país prestatario.
- Anexo con el resultado de la valoración del Perfil de Proyecto por parte de las unidades geográficas y sectoriales.

Este borrador de la manifestación de interés será circulado a las unidades geográficas y sectoriales participantes para acordar la versión final que se presente al CEF, previo visto bueno del Director de la AECID, junto con la carta firmada por las autoridades locales y recabada por la OTC. El CEF, que ya habría tenido noticia de la operación cuando se presentó en pipeline, podrá pronunciarse sobre la misma en esta fase de manifestación de interés mediante procedimiento virtual, estableciéndose al efecto un plazo de silencio administrativo positivo de diez días hábiles en la convocatoria del CEF virtual. En el caso de que algún miembro del CEF requiriese aclaraciones sobre la elegibilidad de la operación, se interrumpiría la consulta virtual y se presentaría la misma en la siguiente reunión presencial del CEF. Sin perjuicio de lo anterior, la propuesta de operación se elevará al CEF en sesión presencial para su aprobación de la elevación al Consejo de Ministros una vez se haya concluido el procedimiento reglamentariamente establecido al efecto.

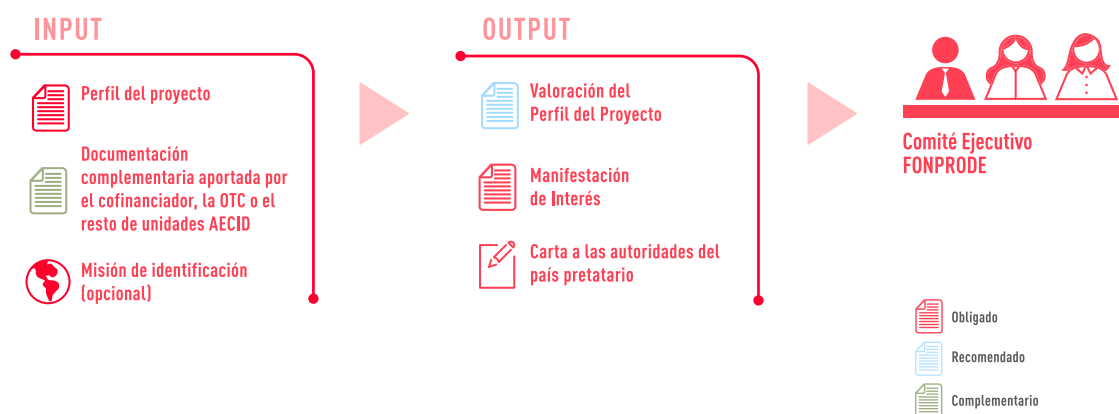
Previo a la presentación de la manifestación de interés al CEF, se asigna un código de once posiciones a la operación que hará las veces de identificador único. Para la generación del código se emplea la siguiente lógica:

Se reservan las dos primeras posiciones para indicar el año en el que se presenta la operación por primera vez al CEF; la tercera posición corresponde al instrumento, consignando la letra E para operaciones de crédito a Estados, la M para operaciones de microfinanzas y la C para operaciones de capital; las tres posiciones que van de la cuarta a la sexta se reservan para el código del sector CAD principal de la operación, seleccionado en base al catálogo de codificación de sectores de la OCDE; las posiciones séptima y octava corresponden al código ISO del país de intervención (en caso de operaciones regionales se indica el código RG) y para las últimas tres posiciones del código se incluye un secuencial que recoge el número de operaciones presentadas por primera vez al CEF durante el año, agregando este secuencial todas las operaciones del FONPRODE, sin diferenciar por tipo de instrumento.

Como último hito de la fase de identificación, a través de una instrucción al Embajador correspondiente se hará llegar a las autoridades del país prestatario, responsables de la solicitud del crédito, la certificación del secretario del CEF con el resultado de las deliberaciones en la correspondiente sesión del Comité. A su vez, esta misma certificación se remitirá a las Instituciones Financieras Internacionales que eventualmente participen como cofinanciadoras del proyecto.

Por último, cabe indicar que en ocasiones, dependiendo del grado de definición del proyecto y de su calendario estimado, se podría considerar conveniente que personal del FONPRODE y de las unidades geográficas y sectoriales realicen una misión a terreno para llevar a cabo una mejor identificación del proyecto, bien porque coincida con misiones de la institución financiera cofinanciadora, o porque sea oportuno desde un punto de vista técnico o institucional. Cada misión a terreno deberá culminar con un documento resumen de lo acontecido (ayuda memoria) que incluya: un apartado con conclusiones y un cuadro con el calendario de próximos pasos.

Gráfico de la fase de Identificación



4. IDENTIFICACIÓN OPERACIONES DE MICROFINANZAS

Para operaciones de microfinanzas la identificación se inicia con una primera selección de potenciales entidades prestatarias. Para ello, los responsables de la Oficina del FONPRODE dan comienzo a las tareas de identificación encargando a COFIDES un informe de prediagnóstico país que sirva de primera aproximación para evaluar el estado del sector microfinanciero en aquellos países preseleccionados, de acuerdo con la estrategia del FONPRODE y con su planificación anual.

Este informe de prediagnóstico país es de carácter recomendado, no siendo indispensable su elaboración para todos los países de interés de la Cooperación Española, bien porque ya se disponga de información suficiente debido al histórico de actuación en el país, bien porque no se estimen suficientes las condiciones mínimas para iniciar esta aproximación.

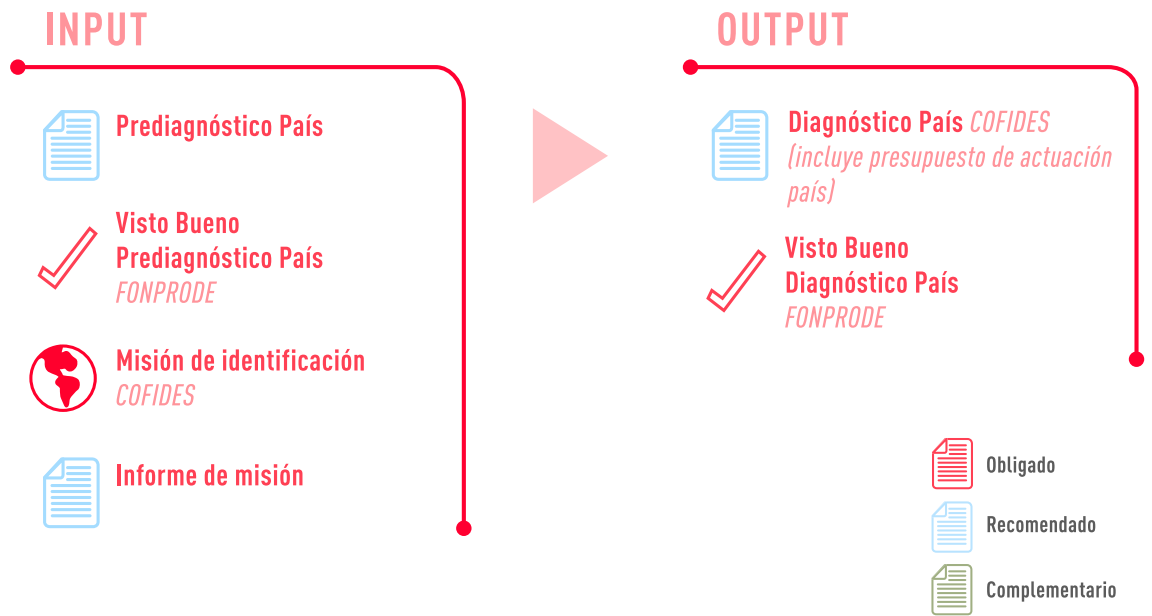
Una vez elaborado el prediagnóstico país, los responsables de la Oficina del FONPRODE lo revisan y en caso de considerar que se reúnen las condiciones suficientes para continuar con un análisis más exhaustivo, conceden su visto bueno al prediagnóstico país y solicitan a COFIDES la elaboración de un diagnóstico país donde se analice con más detalle las características del sector en el país en cuestión y se incluya un epígrafe de propuesta de actuación país que contemple un listado con potenciales entidades prestatarias.

El diagnóstico país es el documento principal que ha de resultar de esta fase de identificación y para su elaboración es habitual que COFIDES realice una misión de identificación que se suele planificar coincidiendo con la revisión del prediagnóstico país por parte de los responsables de la Oficina del FONPRODE. Tras cada misión a terreno se redacta un informe de misión donde queda recogida la agenda del viaje, las tareas realizadas, las conclusiones obtenidas y una recomendación de próximos pasos a seguir.

Una vez COFIDES entrega el informe de diagnóstico país, incluyendo la propuesta de actuación, los responsables de la Oficina del FONPRODE lo revisan y en caso de valorarlo positivamente conceden su visto bueno, dando paso a las tareas propias de la fase de análisis técnico. Con carácter informativo, el diagnóstico país es circulado a la OTC y la unidad geográfica correspondientes.

Tanto el prediagnóstico como el diagnóstico podrán obviarse cuando la Oficina del FONPRODE considere que existe la suficiente información sobre un país para identificar a potenciales prestatarios. Por otra parte, cuando esos posibles prestatarios actúen en varios países –por ejemplo, segundos pisos- el requerimiento de prediagnósticos y diagnósticos no es de aplicación. Cuando la Oficina del FONPRODE lo estime pertinente, se podrán encomendar a COFIDES prediagnósticos o diagnósticos que completen o actualicen estudios previos.

Gráfico Identificación Microfinanzas



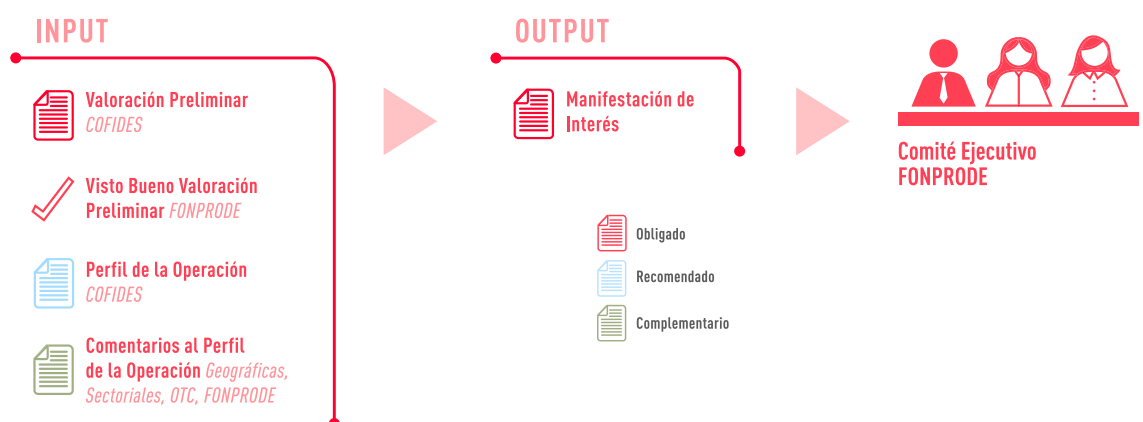
5. IDENTIFICACIÓN OPERACIONES DE CAPITAL

Según establece el artículo 5.2 de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, la identificación de nuevas oportunidades de inversión corresponde a la Oficina del FONPRODE, las Direcciones Geográficas, las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y COFIDES en calidad de experto independiente. No obstante, en muchas ocasiones son los propios fondos de capital quienes, conocedores del ámbito de actuación del FONPRODE, contactan con sus responsables para ofrecer la posibilidad de participar en operaciones concretas.

En cualquiera de los supuestos anteriores, tras un primer contacto, si los responsables de la oficina del FONPRODE estiman que el fondo que se presenta se adecúa a las líneas estratégicas del FONPRODE y a su planificación anual, encargan a COFIDES un informe de valoración preliminar que evalúe las características principales del fondo. Este informe de valoración preliminar es analizado por los responsables de la Oficina del FONPRODE y, en caso de considerar que se cumplen todos los requerimientos exigidos, se encarga a COFIDES un perfil de la operación que incluya un análisis más detallado de los criterios de elegibilidad, así como una evaluación de su política de inversiones, órganos de gobernanza, rentabilidad esperada, impacto en desarrollo, etc.

Una vez elaborado el perfil de la operación, los responsables de la Oficina del FONPRODE lo revisan y circulan para comentarios a las Direcciones Geográficas y OTC correspondientes. Si todas las partes están de acuerdo en la conveniencia de la operación, se prepara un documento de manifestación de interés que contenga las características básicas de la inversión de cara a su presentación a los miembros del CEF. La fase de identificación finaliza con la comunicación formal de la opinión del CEF al gestor del fondo sobre la toma en consideración de la operación.

Gráfico Identificación Operaciones de Capital



ANEXO I. PERFIL DE ELEGIBILIDAD DEL PROYECTO

I. INFORMACIÓN DEL PROYECTO

1. DATOS DEL PROYECTO	
Código	
País	
Título	
Objetivo	
Entidad ejecutora	
Equipo de Proyecto	
Sector CAD	
Cofinanciadores	
Fecha estimada autorización Consejo de Ministros	
2. PRESUPUESTO (USD) (€)	
Cooperación no reembolsable	FONPRODE
	Otros financiadores
Crédito	FONPRODE
	Otros financiadores
Capital	FONPRODE
	Otros financiadores
Importe Total	FONPRODE
	Otros financiadores
3.CONDICIONES FINANCIERAS	
Garantía	
Tipo de Interés	
Plazo de amortización	
Periodo de carencia	
Elemento de donación	

II. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA DE DESARROLLO (máximo 15 líneas)

- Grupos beneficiarios últimos: Desarrollar la problemática que confrontan esos beneficiarios y que el proyecto intenta aliviar y solucionar.
- Describir el contexto y los antecedentes.
- Justificación de la intervención de la AECID: Explicar la adicionalidad pura del proyecto, es decir, cómo en ausencia de la intervención institucional no se desarrollaría este proyecto. Detallar si hay aceleración como parte de la adicionalidad, que implica la construcción de consenso entre los intereses de los distintos actores implicados. Finalmente, indicar si hay apalancamiento de recursos.

III. MODELO DE INTERVENCIÓN (máximo 15 líneas)

- Describir las condiciones de intervención y los resultados esperados.
- Valoración inicial de las condiciones locales para el éxito del modelo de intervención y la capacidad de la entidad ejecutora.
- Añadir indicadores de resultados.



Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es