

Balance 1996-1999 de la Línea FEV

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN
DE DEUDA EXTERNA
Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

La Línea de Financiación de Estudios de Viabilidad fue creada por acuerdo del Consejo de Ministros en diciembre de 1995, con una dotación de 5.000 millones de pesetas del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). En este artículo se analiza este instrumento financiero, que surgió por la necesidad de proporcionar a los países no susceptibles de recibir financiación concesional española, por haber superado el nivel de renta establecido por la OCDE, un instrumento financiero complementario, que permitiera reforzar las relaciones comerciales y financieras entre España y los posibles países receptores.

Palabras clave: ayuda al desarrollo, financiación al desarrollo, relaciones comerciales bilaterales, crédito financiero, España.

Clasificación JEL: F36.

1. Introducción

La Línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (Línea FEV) fue creada por *Acuerdo de Consejo de Ministros en diciembre de 1995*, con una dotación inicial de 5.000 millones de pesetas procedente del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

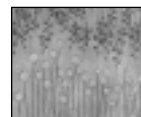
Este instrumento financiero surgió por la necesidad de proporcionar a los países no susceptibles de recibir financiación concesional española, por haber superado el nivel de renta establecido por la OCDE, un instrumento financiero complementario, que permitiera reforzar las relaciones comerciales y financieras entre España y los posibles países receptores.

La Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores fue el Centro Directivo que asumió entonces la responsabilidad de diseñar esta nueva Línea de financiación. Para ello se inspiró en otros instrumentos similares utilizados por países de nuestro entorno económico (TDA, *Trade Development Agency*, norteamericana y FASEP, Fondo de Estudios y

Ayuda al Sector Privado de la Administración francesa). Las estimaciones (1) realizadas por estos países, sitúan la tasa de retorno de la financiación de estudios de viabilidad en 1 x 14. Es decir, por cada 1.000 millones de pesetas que se pudieran destinar a apoyar la financiación para desarrollar estudios de viabilidad en el exterior, y tras un período de maduración de aproximadamente 5 años, podría generarse una exportación española por valor comprendido entre los 12.000 y 16.000 millones de pesetas.

El instrumento surge inicialmente con una única Modalidad, la Modalidad Pública, instrumentándose a través de una donación Gobierno a Gobierno para la financiación de un Estudio de Viabilidad. La selección de la empresa adjudicataria y ejecutora del estudio se realiza mediante concurso público, restringido a empresas españolas.

(1) COFACE (*Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur*).



COLABORACIONES

2. Evolución normativa 1996-1999

La normativa jurídica de la Línea FEV, que ampara legalmente su creación, objetivos y criterios de gestión, se encuentra recogida en cuatro Acuerdos aprobados por Consejo de Ministros en diciembre 1995, diciembre 1996, julio 1997 y diciembre 1999. Estos Acuerdos legitiman jurídicamente todas las modificaciones introducidas desde la creación de la Línea FEV.

Desde entonces, el instrumento ha mostrado un marcado carácter dinámico y flexible, por la necesidad de ir adaptándose a las condiciones cambiantes del entorno empresarial e internacional en el que fue creado. Así, desde diciembre de 1995, la Línea FEV ha sido objeto de diversas modificaciones, referidas básicamente a los siguientes aspectos:

- Instrumentación en tres modalidades: Pública, Privada y Multilateral.
- Posibles países beneficiarios.
- Importe máximo de los estudios de viabilidad.
- Compatibilidad con la ayuda concesional española.
- Papel de la Administración española en el concurso de adjudicación del estudio en la Modalidad Pública.

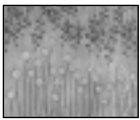
potenciar el conocimiento mutuo entre las empresas españolas y las Instituciones Multilaterales.

El *Acuerdo de Consejo de Ministros de diciembre de 1996*, crea la *Modalidad Multilateral* y amplía, por este motivo, en otros 5.000 millones de pesetas la dotación del instrumento. En este caso, se financian no sólo estudios de viabilidad propiamente dichos, sino todo el amplio abanico de actividades agrupadas bajo la denominación «Asistencia Técnica».

Dos años después, por Orden Ministerial Comunicada de febrero de 1998, se crea la *Póliza de Seguro de Estudios de Viabilidad*, por medio de la cual se instrumenta la *Modalidad Privada*. Los antecedentes más claros de la creación de esta nueva Modalidad se encuentran en las conclusiones alcanzadas en las Jornadas de Exportación, celebradas en enero de 1997, que dieron lugar al «Plan 2000 de Exportación» de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. Así, en el capítulo de «Medidas relativas a los Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial» se mencionaba la necesidad de «afianzar la *Línea de Financiación de Estudios de Viabilidad* como mecanismo que favorezca la adjudicación de proyectos en el exterior a empresas españolas».

De esta forma, en un principio la Modalidad Privada surge con vocación de financiar los estudios de viabilidad de proyectos que se financien bien con fondos generados por el propio proyecto (*Project Finance*) bien con financiación privada, orientándose las solicitudes FEV para estudios de proyectos públicos a la Modalidad Pública, independientemente de que la entidad solicitante fuese una empresa privada o un organismo de la Administración beneficiaria. Quedaba, por tanto, abierta la posibilidad de que fuese una empresa española quien solicitase la financiación FEV en la Modalidad Pública.

Sin embargo, la experiencia acumulada desde entonces ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar el esquema inicial: Modalidad Pública-Estudios para proyectos públicos y Modalidad Privada-Estudios para proyectos con financiación



COLABORACIONES

En primer lugar, meses después de su aparición se evidencia la necesidad de crear otras Modalidades que permitan amparar operaciones no contempladas por la Modalidad Pública.

La *Modalidad Multilateral* partió de la consideración de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores de que las aportaciones a los Fondos de Consultoría españoles en las Instituciones Financieras Multilaterales podrían contribuir a la consecución de los objetivos perseguidos, esto es, fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre España y el país beneficiario y, en última instancia, potenciar la exportación de bienes y servicios españoles mediante la donación de un estudio de viabilidad para un proyecto industrial. En el caso de los Fondos de Consultoría se añade un objetivo relativo al deseo de

privada. En efecto, los expedientes tramitados durante los dos últimos años por la Subdirección General de Gestión de Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, han puesto en evidencia:

- En primer lugar, que, en el caso de la Modalidad Pública, la adjudicación mediante concurso público de un estudio, identificado y solicitado por una empresa privada, dificulta e incluso, imposibilita la resolución del mismo.
- A ello se añade el hecho de que en la Modalidad Privada las empresas frecuentemente solicitan financiación FEV para realizar estudios de proyectos de carácter público, informando a las autoridades del país beneficiario del apoyo prestado por la Administración española al estudio de viabilidad.

Estos dos factores han determinado el nuevo criterio de distinción entre ambas modalidades basado en el carácter público o privado de la solicitud y no de la financiación del proyecto para el cual se realiza el estudio.

El segundo grupo de modificaciones se refiere a los posibles países beneficiarios. Si bien en un principio, se establecieron como países elegibles aquellos no pertenecientes a la OCDE, excepto México y Turquía, posteriormente (*Acuerdo de julio 1997*) se amplía el grupo de posibles Gobiernos beneficiarios a todos los países susceptibles de recibir Ayuda al Desarrollo, de acuerdo con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Este Acuerdo modifica igualmente el límite máximo de 50 millones de pesetas que hasta entonces podían alcanzar los estudios, dándole un «carácter indicativo». La flexibilización del instrumento, respecto al importe de los estudios susceptibles de recibir financiación FEV, culmina en diciembre de 1999, cuando se aprueba por Consejo de Ministros un nuevo Acuerdo que permite superar excepcionalmente este límite, si las prioridades de política comercial española así lo aconsejan.

El Acuerdo de diciembre de 1999 introduce así mismo, otras dos importantes modificaciones en la gestión de la Línea FEV:

- *Compatibilidad FEV-FAD*: Se introduce, con carácter excepcional, la posibilidad de que el instrumento financie estudios de viabilidad para proyectos que a su vez disponen de financiación FAD española. Esto se justificaría comercialmente en aquellos casos en los que o bien el proyecto presenta un alto potencial exportador y el país beneficiario resulta especialmente importante para los intereses comerciales españoles o bien el bajo nivel de renta del país beneficiario hace inviable el desarrollo de ningún proyecto sin ayuda concesional.
- *Resolución del Concurso en España*: En el caso de la Modalidad Pública, la Administración española podrá, cuando así lo considere conveniente, convocar y resolver el concurso de adjudicación del estudio de viabilidad.

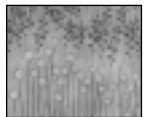
3. Análisis de Actividad 1996-1999

3.1. Análisis Global

Dado el carácter diferencial de la Modalidad Multilateral, en cuanto a objetivos y procedimiento de tramitación, el análisis global respecto a la actividad del instrumento durante el período 1996-1999 se centrará exclusivamente en las Modalidades Pública y Privada.

Entre 1996 y 1999 se han analizado en la Comisión Interministerial del FEV 130 expedientes de estas dos Modalidades, por un importe de 6.389 millones de pesetas. A lo largo de este período el número de solicitudes presentadas ha mantenido una tendencia ascendente, registrando en 1999 un incremento de aproximadamente un 400 por 100 respecto al año de entrada en vigor.

Durante estos últimos cuatro años, se han aprobado estudios por un valor total de 2.250 millones de pesetas, de los cuales el 72 por 100 correspondieron a expedientes aprobados a lo largo de 1999. Durante este ejercicio, el importe total de los estudios aprobados fue de 1.626 millones de pesetas, frente a los 164 millones en 1997, correspondiendo el 54 por 100 a estudios cofinanciados entre las empresas españolas y la Modalidad Privada del FEV.



COLABORACIONES

3.2. Análisis por Modalidades

En primer lugar, respecto a la *Modalidad Pública*, a lo largo del período 1996-1999 se han analizado en la Comisión FEV un total de 83 solicitudes para esta Modalidad, por un importe de 4.252 millones de pesetas. Estas solicitudes corresponden a Gobiernos de países de distintas regiones geográficas, no destacando la participación relativa de ninguna de ellas en concreto (24 por 100 Asia, 21 por 100 PECOS, 20 por 100 Centroamérica, 17 por 100 Sudamérica y 15 por 100 Países Mediterráneos). No sucede lo mismo en relación con las solicitudes finalmente aprobadas, ya que en este caso la mayor parte de los recursos comprometidos durante el período 1996-1999, un 78 por 100, tienen como destino países de Iberoamérica. Entre éstos han sido Honduras (20 por 100), Colombia (18 por 100), Ecuador (17 por 100) y Argentina (12 por 100), los principales beneficiarios de la Modalidad Pública de la Línea FEV.

de Consultoría españoles en las Instituciones Financieras Multilaterales (Banco Mundial –BM–, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo –BERD– y Banco Africano de Desarrollo –BAfD–). De forma acumulada, desde la creación de la Línea FEV hasta diciembre 1999, a estos Fondos de Consultoría se han destinado 23 millones de dólares. El importe de recursos FEV comprometidos en esta Modalidad representa el 80 por 100 aproximadamente del total de fondos FEV comprometidos durante el período 1996-1999.

De todos estos Fondos, es el *Fondo General de Consultoría* que España mantiene en el BM el que presenta una mayor capacidad para absorber recursos. En concreto, a este Fondo se destinaron el 54 por 100 de la financiación FEV-Multilateral 1996-1999. Fue constituido en marzo de 1997 y desde entonces ha recibido un total de 11 millones de dólares, de los cuales se ha logrado comprometer, hasta junio de 1999, el 80 por 100 de los recursos, en programas de muy diversa índole, siendo, no obstante, la región iberoamericana la principal zona geográfica de aplicación de los mismos.

Desde la creación de la Línea FEV se han destinado al *Fondo de Consultoría español en el BID*, 6 millones de dólares. Este Fondo fue constituido en noviembre de 1993 siendo gestionado, desde entonces, por el ICEX. Hasta finales de 1999, un 91 por 100 de esta dotación se encontraba comprometida en proyectos principalmente de los sectores de Tratamiento de Aguas/Saneamiento (29 por 100) y Modernización de las Administraciones Públicas (25 por 100) de países como El Salvador (16 por 100), Nicaragua (14 por 100), Honduras (13 por 100) y Ecuador (10 por 100).

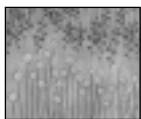
Los Fondos de Consultoría de los otros dos Bancos de Desarrollo, el BERD y el BAfD, han presentado hasta el momento una escasa capacidad para movilizar los recursos cedidos. Así, en el caso concreto del BERD, desde la firma del Acuerdo Constitutivo en junio de 1997, se han aportado 2.000.000 de dólares, de los cuales hasta diciembre de 1999 únicamente se había comprometido un 19 por 100.

Los estudios de viabilidad financiados con cargo a estas donaciones se refieren a proyectos a desarrollar en los sectores de Construcción de Infraestructuras, Distribución y Tratamiento de Aguas y Transporte y Comunicaciones principalmente.

Respecto a la *Modalidad Privada*, desde su entrada en vigor en 1998, se han firmado un total de doce Pólizas CESCE. Estas corresponden a estudios de viabilidad cofinanciados por empresas españolas de ingeniería como medio para llegar a ser adjudicatarias de proyectos a desarrollar en países como China, Ecuador, Argentina, Colombia, Bolivia, Rumania y Ghana. Estas empresas pertenecen, en su mayoría, al sector eléctrico y de Transportes y Comunicaciones.

Estas Pólizas han permitido asegurar, como media, el 40 por 100 del importe total de los estudios, percibiendo las empresas solicitantes una media de aproximadamente 17.500.000 pesetas de indemnización en caso de siniestro, es decir, en caso de que finalmente no resultasen adjudicatarias del proyecto para el cual se realiza el estudio.

Por último, a través de la *Modalidad Multilateral* se canalizan los recursos FEV a los Fondos



COLABORACIONES

4. Conclusiones

El año 1999 ha supuesto la consolidación de un instrumento, la Línea FEV, que hasta el momento había permanecido en período de aprendizaje. Durante este ejercicio se observa un mayor dinamismo en su actividad, no sólo en cuanto al número de solicitudes presentadas, reflejando un mayor conocimiento del instrumento entre las Administraciones públicas y empresas beneficiarias, sino también en relación con el importe total de estudios aprobados, pudiendo esto último interpretarse como una mayor agilidad en la tramitación del mismo. En este sentido, la proporción de solicitudes aprobadas respecto a las presentadas se ha incrementado desde un 12 por 100 en 1997 a un 56 por 100 en 1999. Ello sin duda es consecuencia directa de las distintas modificaciones introducidas en los criterios de gestión y en el procedimiento de tramitación, todas ellas aprobadas, por Acuerdo de Consejo de Ministros, con el fin de dotar al instrumento de mayor flexibilidad y agilidad.

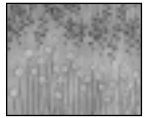
Durante estos cuatro últimos años, el número de solicitudes de la Modalidad Pública ha sido significativamente superior al de la Privada, reflejando una mayor actividad por parte de las Administraciones públicas extranjeras y españolas, a través de las Oficinas Económicas y Comerciales y Subdirecciones Bilaterales de la Dirección

General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, como «primera ventanilla» FEV, para intentar beneficiarse del instrumento.

De las tres modalidades, la Multilateral ha sido la que ha mostrado una mayor capacidad para movilizar recursos, destinándose a los Fondos de Consultoría españoles un 67 por 100 de la dotación FEV y un 80 por 100 de los recursos FEV comprometidos hasta diciembre 1999.

En las tres modalidades la *región de Iberoamérica* ha sido la principal beneficiaria de los fondos FEV. Adicionalmente, los grupos sectoriales relacionados con el *Tratamiento de Aguas y los Transportes y Comunicaciones* han sido los principales sectores de aplicación. Se pone, por tanto, en evidencia una significativa concentración geográfica y sectorial de la Línea FEV.

No obstante, a medida que el instrumento vaya madurando en cuanto a su tramitación y conocimiento por parte de las entidades solicitantes se producirá, indudablemente, una mayor diversificación en Administraciones beneficiarias y sectores de destino de los fondos. Adicionalmente, es previsible que a lo largo de los próximos años se mantenga, e incluso refuerce, el dinamismo mostrado por la Línea FEV durante 1999, como resultado de la mayor flexibilidad y agilidad adquiridas por el instrumento tras la aprobación de las últimas modificaciones descritas.



COLABORACIONES