

Informe de evaluación

Evaluación de las Operaciones (EV)

Evaluación de los proyectos
financiados por el BEI
en virtud de los mandatos
relativos a América Latina y Asia

Informe de síntesis



Informe de evaluación

Evaluación de los proyectos financiados por el BEI en virtud de los mandatos relativos a América Latina y Asia (ALA)

Elaborado por

Evaluación de las Operaciones

Juan Alario
Patricia Castellarnau

Consultores externos:

ProFina – Andrew J Loewenthal
WEIC – Dr. Julian Bharier

Enero de 2004

* * *

AVISO

El BEI tiene contraída una obligación de confidencialidad frente a los propietarios, promotores y explotadores de los proyectos considerados en el presente informe. Ni el BEI ni los consultores que han intervenido en estos estudios revelarán a terceros ninguna información que pudiere infringir dicha obligación, como tampoco asumirán obligación alguna de revelar ulterior información ni de recabar para ello el consentimiento de las fuentes interesadas

* * *

GLOSARIO

ABD:

Agencia bilateral de desarrollo

Proyecto finalizado:

Un proyecto se considera finalizado a partir del momento en que concluye la fase de ejecución física y da comienzo la fase de explotación.

IED:

Inversión extranjera directa

Acuerdo marco:

El BEI ha concertado acuerdos marco (hasta finales del 2003) con 16 países de América Latina¹ y 12 países de Asia², todos ellos signatarios de acuerdos de cooperación con la UE. El acuerdo marco confiere al Banco, en particular, la autorización para conceder préstamos a entidades públicas o privadas del país anfitrión, las exenciones del impuesto de retención y el estatuto de Acreedor Preferente por ley.

Préstamo global:

Línea de crédito concedida a ciertas instituciones financieras seleccionadas para permitirles financiar inversiones de menor cuantía. Un préstamo global se considera finalizado cuando ha sido desembolsado en su totalidad.

IFI:

Institución financiera internacional

BMD:

Banco multilateral de desarrollo

IFP:

Informe de fin de proyecto

PPP:

Asociación público-privada (incluidas las concesiones públicas)

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

² Bangladesh, China, India, Indonesia, Mongolia, Pakistán, República Democrática Popular Lao, Filipinas, Sri Lanka, Thailandia, Vietnam y Yemen.

Índice

Resumen Analítico	1
1 Introducción	7
1.1 Planteamiento de la evaluación	7
1.2 La situación financiera de los países ALA en los años 90	9
1.3 Análisis general de la cartera de operaciones ALA	9
2 Los mandatos ALA	12
2.1 Descripción de los mandatos	12
2.2 Relevancia de los proyectos a tenor de los objetivos del mandato	13
3 Resultados en la ejecución y la explotación de los proyectos	14
3.1 Resultados en la fase de ejecución	14
3.1.1 Ámbito de los trabajos y retrasos	14
3.1.2 Excesos de coste	16
3.1.3 Aspectos medioambientales	17
3.2 Resultados en la fase de explotación	18
3.2.1 Eficacia	18
3.2.2 Eficiencia / sostenibilidad	21
3.2.3 Resultados globales de los proyectos	26
4 Contribución del Banco en las operaciones financiadas	26
4.1 Consideraciones generales	26
4.2 Prestatarios del sector privado	27
4.3 Prestatarios del sector público	29
5 Ciclo del proyecto	29
5.1 Identificación y selección	29
5.2 Evaluación inicial	32
5.3 Seguimiento	33
Anexo 1: Lista de los indicadores standard	34
Anexo 2: Principales beneficios de los proyectos evaluados	35
Anexo 3: Criterios de evaluación	36

Resumen analítico

A comienzos de 1993, el Consejo de la Unión Europea otorgó al BEI el mandato de financiar proyectos de interés común en los países de América Latina y Asia (ALA). Aquel primer mandato ha sido renovado y prorrogado en varias ocasiones; el último mandato recibido hasta el momento abarca el período comprendido hasta el día 31 de enero de 2007. Los mandatos ALA autorizan al BEI para operar en 35 países que han firmado acuerdos de cooperación con la UE. Sin embargo, las intervenciones se han limitado a los 28 países (16 de América Latina y 12 de Asia) que han suscrito acuerdos marco con el Banco (situación a finales del 2003).

La presente evaluación cubre la cartera de préstamos de los proyectos financiados por el BEI desde el primer mandato ALA hasta fines de 2002. La evaluación se ha basado en i) un análisis general de las financiaciones concedidas hasta fines de 2002, ii) una evaluación en profundidad de cada una de las operaciones finalizadas³ hasta fines de 2001 (26 en total) y (iii) un análisis específico del método aplicado por el BEI para financiar operaciones en el sector privado.

En el marco de los sucesivos mandatos ALA, el Banco ha concedido durante el período 1993-2002 préstamos por valor de 2 900 millones de EUR con destino a 65 proyectos. Los préstamos se han concentrado en aquellos países donde ha habido mas inversión extranjera directa (IED) de la UE, principalmente Brasil (26% del total concedido), Argentina (16%), Indonesia (10%) y Filipinas (10%). Del total concedido en ALA, el 62% ha correspondido a América Latina y el 38% a Asia. La mayor parte corresponde a asociaciones público-privadas (PPP), especialmente en los sectores de la energía y el agua, con la industria y las telecomunicaciones a continuación. Los préstamos globales han representado tan sólo una pequeña fracción del total de la financiación. El 77 % del total ha correspondido a empresas del sector privado, mayormente a través de préstamos en régimen de reparto de riesgos.

Los préstamos firmados por el BEI en virtud del primer mandato (ALA I) alcanzaron el 88% del importe máximo global de los créditos abiertos. Los firmados en virtud del mandato interino y del segundo mandato (ALA II) apuraron los topes globales establecidos. En cuanto al tercer mandato (ALA III), a fines de 2002 los contratos de financiación firmados suponían el 45% de la dotación prevista. Por las mismas fechas, los préstamos en régimen de reparto de riesgos representaban el 85% del total concedido en el marco de ALA II y el 80% del total concedido en el marco de ALA III, rebasando con creces las metas señaladas que eran de 25% y 30% respectivamente.

Relevancia

El mandato impartido al BEI en el contexto ALA es financiar proyectos de interés común. Sin embargo, el concepto de interés común no aparece definido con claridad. A efectos de la presente evaluación se ha estimado que presentan interés común aquellos proyectos que conllevan un flujo directo y medible de beneficios entre la UE y uno o más de los países ALA asociados. Según esta definición, resulta que de las 26 operaciones analizadas hay 21 que satisfacen inequívocamente el criterio del interés común. Todas estas operaciones involucran a empresas europeas. Las cinco operaciones restantes (todas ellas en el sector público y firmadas antes de 1998) no implican a

³ Una operación se considera finalizada a partir del momento en que concluye la ejecución física del proyecto. Un préstamo global se considera finalizado cuando ha sido desembolsado en su totalidad.

empresas europeas y su relevancia en relación al criterio del interés común es limitada en la medida en que los beneficios para la UE parecen remotos e indirectos. Estas cinco operaciones han de clasificarse más bien como operaciones que contribuyen a la cooperación para el desarrollo que a la cooperación económica; la relevancia de cuatro de ellas era ya discutible cuando fueron seleccionadas para su financiación. Ello revela por parte del Banco una interpretación general de los objetivos del mandato ALA, sobre todo en las fases iniciales de su puesta en marcha.

1. Resultados en las fases de ejecución y de explotación de los proyectos

De manera genérica, la ejecución de los proyectos evaluados presenta una calidad satisfactoria. En unos pocos casos se han observado retrasos y excesos de coste. La mayoría de las dificultades se plantearon en los proyectos realizados por autoridades públicas, siendo achacables a insuficiente preparación de los proyectos o insuficiencias en su gestión. En los proyectos realizados por promotores privados, las modificaciones introducidas en los planes iniciales se debieron sobre todo a cambios imprevistos del mercado o a cambios de la política gubernamental. No se han señalado problemas medioambientales durante la ejecución de ninguno de los proyectos evaluados, incluidos los subproyectos financiados mediante préstamos globales.

En cuanto a la fase de explotación de los proyectos, se han identificado dos causas principales que explican que los resultados obtenidos hayan sido inferiores a las expectativas: en primer lugar las inestabilidades económicas y políticas, en segundo lugar la evolución de los mercados. Las inestabilidades graves económicas y políticas (como las crisis argentina o asiática) han tenido un impacto negativo sobre los proyectos. En relación al mercado, las principales razones para un desarrollo inferior del mercado fueron una estimación optimista de la capacidad de pago de los nuevos productos o servicios ofrecidos. El elevado potencial de mercado que parecía existir en el momento de ser lanzados los proyectos a menudo no se ha confirmado en la práctica.

La evaluación ha puesto de manifiesto grandes discrepancias en el grado de efectividad de los proyectos de cara al logro de sus objetivos específicos, con marcadas diferencias según se trate de inversiones en mercados competitivos o de operaciones en el sector público (PPP incluidos). De los 11 proyectos del sector público, sólo tres alcanzaron o superaron sus objetivos iniciales, mientras que nueve de los 13 proyectos inscritos en mercados competitivos alcanzaron sus objetivos. En cuanto a los dos préstamos globales evaluados, tan sólo uno de ellos alcanzó el objetivo perseguido de financiar proyectos de interés común.

El principal indicador utilizado para medir la eficiencia en los 24 proyectos individuales ha sido la tasa de rendimiento económico (ERR). Los indicadores secundarios han sido la remuneración del activo fijo neto (RNFA) y la remuneración de los fondos propios (ROE). Estos tres indicadores muestran que la evaluación inicial de los proyectos se inclinaba claramente en el sentido de unos rendimientos elevados. En cambio, los resultados ex-post están distribuidos de manera más regular, con una proporción considerable de los proyectos con bajas rentabilidades. El 38% de los proyectos individuales evaluados recibieron una notación "menor que satisfactoria" en términos de eficiencia y cuatro de ellos se consideraron inviables a largo plazo en la actualidad.

En resumen, aplicando los criterios básicos de evaluación (relevancia/eficacia, eficiencia y sostenibilidad⁴) y usando una escala de cuatro categorías se obtiene el siguiente resultado: 7 operaciones buenas, 10 satisfactorias, 8 insatisfactorias y 1 mala.

2. Contribución del Banco en las operaciones financiadas

En muchos países ALA ha habido una oferta limitada o inexistente de financiación a largo plazo y de cobertura del riesgo político y los costes de transacción son elevados. Por tanto, la financiación del BEI con su cobertura del riesgo político ha venido a cubrir una falta de financiación. Sin embargo, la moderada envergadura de los mandatos ALA tan sólo ha permitido satisfacer una pequeña parte de las necesidades potenciales. El acceso a financiación en los países ALA ha experimentado importantes cambios durante el período contemplado por la presente evaluación. El Banco ha tenido dificultades para adaptar su estrategia de préstamo a dichos cambios (sobre todo en el sector privado), a causa principalmente de las limitaciones de sus productos.

Prestatarios privados

Desde 1997, el instrumento fundamental para la financiación de prestatarios privados ha sido los préstamos con reparto de riesgos, los cuales exigen asegurar los riesgos comerciales con garantías externas de buena calidad. En la práctica, esta condición ha tenido por efecto restringir los préstamos del BEI en ALA a entidades del sector privado poseedoras de un elevado rating crediticio y ha hecho que la acción del BEI dependiera en gran medida de la predisposición de los bancos comerciales a asumir riesgos de crédito en ALA.

Hemos hallado suficientes pruebas de que el BEI ha mejorado significativamente los términos financieros en las operaciones evaluadas al ofrecer cobertura del riesgo político, largos plazos de amortización, moderados costes globales y un enfoque no burocrático. A menudo, el sello de calidad conferido a la operación por la participación del Banco ha favorecido que los bancos garanticen la operación y/o la garanticen durante más tiempo de lo que hubieran hecho de otro modo. Una deficiencia importante del préstamo con reparto de riesgos es que no ofrece cobertura contra el riesgo de incumplimiento de contrato, lo que reduce considerablemente el valor añadido de la intervención del BEI en proyectos de PPP. Sin embargo, la Comisión Europea ha propuesto recientemente que la cobertura del riesgo político sea ampliada para incluir el supuesto de incumplimiento de contrato en conjunción con el de denegación de justicia.

El producto ofrecido por el BEI para financiar el sector privado no permite normalmente al Banco ejercer una influencia determinante en el progreso del proyecto financiado, principalmente debido a que el BEI no asume el riesgo de crédito sino que recaba garantías comerciales de terceros que posean un elevado rating crediticio. Tan sólo en uno de los proyectos evaluados ejerció el Banco tal influencia determinante. Otra traba importante al financiar proyectos del sector privado ha sido la indisponibilidad de préstamos en la moneda local.

La adicionalidad técnica en los proyectos del sector privado evaluados ha sido muy escasa, ya que en general los promotores eran muy competentes. Así y todo, la intervención de los expertos del Banco contribuyó a mejorar la ejecución de 2 de los 19 proyectos privados.

⁴ Ver definiciones en Anexo 3.

Prestatarios públicos

El hecho de que los préstamos del BEI a prestatarios soberanos (5 en total) cuenten con la plena garantía del presupuesto de la Comunidad le permite ofrecer condiciones muy atractivas toda vez que el Banco -a semejanza de otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD)- no cobra prima de riesgo. En la mayoría de los proyectos del sector público evaluados intervino algún BMD en ayuda de los promotores o del gobierno, ya sea en la fase inicial de preparación del proyecto, o en la fase de ejecución del mismo (esto se aplica también a los PPP). En todos los casos menos uno, el BEI se apoyó en la labor realizada por otros BMD. Sólo en un caso el Banco aportó sus conocimientos técnicos; ningún otro BMD participó en la operación.

3. Ciclo del proyecto

El Banco ha podido desarrollar con gran rapidez sus financiaciones en ALA gracias a los estrechos lazos que ha establecido con promotores y bancos intermediarios de la UE, así como con los demás BMD y agencias bilaterales de desarrollo (ABD). Los acuerdos marco concertados con países asociados han contribuido a incrementar el valor añadido de los préstamos del Banco, sobre todo al conferir al BEI el estatuto de Acreedor Preferente por ley. En la mayoría de casos, la selección inicial de los proyectos a cargo del BEI ha permitido identificar operaciones viables, pero el grado en que el Banco podía ofrecer valor añadido no ha sido generalmente tomado como criterio específico de selección. De hecho, la actividad de préstamo del Banco ha seguido la demanda de financiación y se ha concentrado allí donde su producto presentaba el máximo valor, a saber, donde el nivel de los riesgos políticos era medio-alto. La política de selección se refleja asimismo en la calidad de crédito especialmente elevada de la cartera de préstamos ALA.

De manera general, la evaluación ex-ante de los proyectos a cargo del BEI ha sido de buena calidad. A menudo las previsiones de cash flow hechas por el Banco se han acercado más a la evolución real que las elaboradas por los promotores. El análisis de los aspectos técnico, medioambiental y de contratación pública fue generalmente correcto. Sin embargo, tratándose de operaciones del sector privado la evaluación inicial se centró demasiado sobre la parte de las inversiones a financiar por el BEI, habiéndose dedicado menos atención a la empresa en su conjunto. Por otra parte, la evaluación ex-post ha revelado que los riesgos de país, políticos y normativos muchas veces no fueron suficientemente analizados en la evaluación inicial.

Los informes de seguimiento financiero presentan generalmente una calidad satisfactoria. Sin embargo, los informes de seguimiento físico y sobre todo los informes de fin de proyecto (IFP) han resultado ser en muchos casos escasamente detallados e incompletos, sobre todo en lo tocante a aspectos cruciales como la evolución del mercado o la puesta en práctica de las medidas medioambientales previstas. El seguimiento de los préstamos globales ha sido también muy limitado. Ya en anteriores informes de evaluación ex-post se habían señalado deficiencias en el seguimiento de los proyectos, por lo que los servicios de la Dirección de Operaciones de Préstamo (OPS) y de la Dirección de Proyectos (PJ) se ocupan actualmente de subsanarlas.

Recomendaciones

Propuesta	Aceptación o rechazo de OPS/PJ	Comentarios de OPS/PJ o motivación de su rechazo
<p>1. El Banco debería definir con mayor precisión los tipos de proyectos elegibles para su financiación desde el punto de vista de los objetivos del mandato, a fin de transmitir un mensaje claro a los clientes potenciales (ver capítulo 2).</p>	<p>Aceptada</p>	<p>La única orientación impartida por el Consejo en los mandatos recientes es que los créditos han de "contribuir a los correspondientes objetivos de la política exterior de la Comunidad" (art. 1 de la Decisión del Consejo de 22.12.99). OPS acepta que se necesita una clarificación.</p>
<p>2. La gama de los productos del BEI disponibles para la financiación de operaciones del sector privado en ALA debería ser ampliada al objeto de permitir al Banco contribuir a inversiones donde pudiera aportar un mayor valor añadido que en la actualidad (ver sección 4.2).</p>	<p>Aceptada</p>	<p>OPS reconoce que los productos utilizados por el BEI para financiar el sector privado dejan escaso margen para aportar valor añadido. Por esta razón el Banco está considerando actualmente la posibilidad de ampliar la gama de sus productos disponibles. Además, a instancias del Banco, el Consejo está estudiando la posibilidad de incluir el riesgo de incumplimiento de contrato en la cobertura del riesgo político.</p>
<p>3. Al seleccionar los proyectos debería dedicarse más atención al valor añadido de la intervención del BEI al objeto de orientar la actividad en el sentido de la maximización del valor añadido. Para ello se requiere una mayor flexibilidad de la estrategia de financiación, adaptando los objetivos de financiación a los cambios en las condiciones del mercado (ver secciones 4.2, 4.3 y 5.1). Esta recomendación está relacionada con la del punto 2 que antecede.</p>	<p>Aceptada</p>	<p>El objetivo de valor añadido se está abordando mediante el desarrollo de indicadores apropiados para medir el valor añadido en las diferentes fases del ciclo del proyecto. La puesta en práctica de esta recomendación se verá facilitada una vez puesta en marcha la recomendación anterior.</p>

<p>4. Debería reforzarse el análisis de los riesgos de país, políticos y normativos, sobre todo en la fase de evaluación inicial (ver subsección 3.2.3 y secciones 5.1 y 5.2).</p>	<p>Rechazada</p>	<p>El análisis del riesgo de país y la evaluación de la probabilidad de una incidencia de riesgo político se efectúan por cuenta de la Comunidad Europea, la cual soporta eventualmente dichos riesgos y los cubre con su garantía. Este análisis ha permitido mantener los impagados a un nivel modesto del 0.5% del total pendiente. El concepto aplicado por el Banco consiste en someter los proyectos a un concienzudo análisis ex-ante, centrándose en su contexto político, económico y regulatorio, su viabilidad y sus efectos a largo plazo.</p> <p>Esta recomendación es indudablemente fruto de la impresión aún fresca causada por la reciente crisis argentina, de la cual no se conocen hasta el momento más que los efectos a corto plazo.</p> <p>OPS y PJ estiman que no hay suficiente evidencia para justificar el reforzamiento del método de evaluación aplicado por el Banco a este respecto.</p>
<p>5. En las operaciones del sector privado, en la actualidad la evaluación inicial se centra demasiado sobre la parte de las inversiones a financiar por el BEI, prestándose menos atención a la empresa en su conjunto. Ahora bien, el énfasis debería ponerse sobre el análisis de los resultados globales de la empresa a fin de evaluar mejor los riesgos. El reparto del trabajo entre OPS y PJ debería revisarse en consecuencia (ver sección 5.2).</p>	<p>Aceptada</p>	<p>Esta cuestión figura entre las que habían sido ya suscitadas en el grupo de trabajo constituido por PJ para examinar el tema del control de calidad.</p>
<p>6. La elaboración de informes de fin de proyecto debería ser reforzada, sobre todo tratándose de préstamos globales. Para evitar incoherencias y reiteraciones, los informes sobre la finalización financiera y física de los proyectos deberían ser fruto de una estrecha coordinación entre OPS y PJ (ver secciones 3.1 y 5.3).</p>	<p>Aceptada</p>	<p>Se está procediendo a reforzar la elaboración de informes de fin de proyecto, incluyendo una mejor coordinación entre OPS y PJ. Tratándose de préstamos globales, OPS mejorará el seguimiento, incluyendo en particular la introducción de un sistema de puntuación o scorecard.</p>

1 Introducción

1.1 Planteamiento de la evaluación

A tenor del mandato impartido a EV, el objetivo general de la evaluación es apreciar la calidad de las operaciones financiadas y la contribución realizada por el BEI. Para apreciar la calidad de las operaciones se aplican los criterios de evaluación generalmente aceptados, en particular los establecidos por el Grupo de Cooperación para la Evaluación cuyos miembros son los departamentos de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo. Dichos criterios son cuatro: *relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad*. Sus definiciones pueden hallarse en el Anexo 3. Además, la evaluación de la contribución realizada por el BEI comprende el análisis del valor añadido de la intervención del Banco y de la gestión del ciclo del proyecto (véase Anexo 3). Se ha dedicado una atención especial a los siguientes aspectos sectoriales / de país:

- Impacto de las inestabilidades económicas sobre los proyectos financiados (devaluaciones monetarias en particular).
- Coordinación y cooperación con la Comisión Europea, los BMD y las ABD.
- En los proyectos en sectores privatizados y/o desregulados, el impacto sobre los proyectos del desarrollo del proceso de privatización y/o desregulación (y viceversa).

La evaluación dio comienzo a fines de 2002 y se ha desarrollado en cuatro fases:

- Un análisis de conjunto de las financiaciones del BEI en los países ALA: En esta fase se procedió a revisar el total de las financiaciones concedidas hasta fines de 2002 y el marco operacional establecido por el BEI en ALA.
- Una evaluación en profundidad de cada una de las operaciones finalizadas no más tarde de fines de 2001⁵.
- Un análisis específico del concepto aplicado por el BEI en la financiación de operaciones en el sector privado.
- Un informe de síntesis que presenta los principales resultados obtenidos por las fases anteriores y formula las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Durante la segunda fase fue elaborado un informe de evaluación para cada operación individual finalizada hasta fines de 2001. En total se evaluaron 26 operaciones, es decir, la totalidad de las operaciones que habían sido finalizadas al comienzo de la presente evaluación.

De dichas 26 operaciones evaluadas, 2 eran préstamos globales y 24 eran préstamos individuales. Los dos préstamos globales se destinaron a la financiación de 12 subproyectos. Una proporción considerable de los proyectos individuales (10 de los 24) eran en realidad programas de inversión, la mayoría en industrias de red (telecomunicaciones, abastecimiento de agua, distribución de gas). En estos casos el Banco financió una parte de la inversión fija anual prevista, consistente en cierto número de sub-inversiones (a veces varios cientos de ellas). En otros casos el Banco cofinanció un proyecto independiente, por ejemplo una factoría o una central eléctrica de nueva planta.

⁵ En base a la información que se hallaba disponible en el momento de iniciarse la evaluación.

El Cuadro 1 presenta el desglose por sectores y por regiones de las operaciones evaluadas, así como una comparación con las operaciones financiadas durante el período comprendido hasta fines de 2002. De los 24 proyectos individuales, 6 pertenecían a las telecomunicaciones y sus sectores conexos, 5 a la industria, 7 a la energía, 2 al sector del agua, 2 a las infraestructuras de transporte, 1 a la agricultura/silvicultura y 1 al sector medioambiental. Los dos préstamos globales evaluados se destinaron a la financiación de proyectos en los sectores del agua, la energía y la industria. Veinte de las operaciones se ubicaban en 8 países de América Latina y las restantes en 3 países de Asia. La comparación con las operaciones financiadas pone de manifiesto que la muestra de proyectos evaluados es perfectamente representativa de la totalidad de operaciones financiadas, tanto en términos sectoriales como en términos de países.

Cuadro 1: Desglose por sectores y por regiones de las operaciones evaluadas

	AMÉRICA LATINA				ASIA			
	Evaluadas		Total ALA		Evaluadas		Total ALA	
Agricultura/silvicultura	1	5%	2	5%	0	0%	0	0%
Energía	4	20%	10	26%	3	50%	12	46%
Préstamos globales	2	10%	4	10%	0	0%	2	8%
Industria	4	20%	10	26%	1	17%	3	12%
Telecomunicaciones	6	30%	7	18%	0	0%	1	4%
Transporte	1	5%	2	5%	1	17%	4	15%
Residuos, agua, alcantarillado	2	10%	4	10%	1	17%	4	15%
TOTAL	20	100%	39	100%	6	100%	26	100%

De los 26 informes de evaluación individuales, 6 están basados en un análisis de la información disponible en el BEI, y en visitas a los proyectos (3 en América Latina y 3 en Asia). Respecto de 2 operaciones se organizaron reuniones con los principales accionistas europeos para discutir los resultados de los proyectos y la contribución del BEI. En cuanto a las otras 18 operaciones, se utilizaron diferentes métodos dependiendo de la disponibilidad interna de información. Cuando la información era escasa (8 operaciones) se enviaron cuestionarios a los promotores recabando más información sobre los resultados ex-post y siete respondieron. Se organizaron reuniones con representantes de OPS y de PJ para discutir los principales resultados de la evaluación. Diversos aspectos de los proyectos fueron discutidos telefónicamente con los clientes. Además se envió un cuestionario a tres bancos comerciales que habían garantizado varias de las operaciones.

Para posibilitar las comparaciones, EV ha establecido directrices para valorar los diferentes criterios de evaluación. Para cada criterio de evaluación se ha adoptado una serie de indicadores generales, tales como la contribución para eliminar un obstáculo importante al desarrollo económico, la creación de nuevas oportunidades de negocio para las empresas de la UE o la rentabilidad económica y financiera (el Anexo 1 presenta una lista completa de los indicadores utilizados). Las diferentes operaciones han sido evaluadas según una escala de cuatro notas.

La mayor parte del trabajo ha sido realizado directamente por EV, sobre todo las fases primera, segunda y cuarta de la evaluación. Cinco operaciones fueron evaluadas por consultores externos, a saber, WEIC (3) y ProFina (2). Además, ProFina realizó la tercera fase de la evaluación relativa a la financiación del sector privado por el BEI.

1.2 La situación financiera de los países ALA en los años 90

El crecimiento del PIB durante la década de los noventa ha variado considerablemente en las grandes regiones de ALA. China ha tenido un fuerte crecimiento del PIB, lo que ha favorecido progresivamente la recuperación económica en otros países asiáticos. En América Latina se ha registrado un considerable aumento de la producción durante la década, pero a partir de 1996 las tasas de crecimiento disminuyeron, llegando a ser negativas en 2002 como consecuencia de la crisis argentina, la incertidumbre en torno a las elecciones brasileñas y la degradación de la situación en Venezuela. Finalmente, en los países del Sur de Asia se ha mantenido un crecimiento sostenido durante todo el período.

Los flujos de deuda netos han sido negativos desde 2000 y los flujos de deuda al sector privado lo son desde 1998⁶. No obstante, continúan a un considerable nivel los flujos de capital netos, principalmente por vía de inversión extranjera directa (IED). La elevada dependencia con respecto a la financiación internacional ha ocasionado serias dificultades a muchos países ALA. En el año 2000, la mayor parte de la IED de la Unión Europea destinada a los mercados emergentes fue a América Latina con cerca del 55% del total⁷, mientras que Asia recibió el 20%. En los últimos años, la IED de la UE en América Latina ha favorecido sobre todo a Brasil y Argentina. En conjunto, cerca del 50 % del total invertido en América Latina provenía de España, con los Países Bajos y Francia a continuación. De los países asiáticos en vías de desarrollo, China y Filipinas han sido los principales beneficiarios de la IED de la UE en los últimos años, teniendo como máximos inversores europeos al Reino Unido, Alemania, los Países Bajos y Francia.

Los flujos de deuda originados en el mercado se han concentrado en los países de renta media, que han sido asimismo los mayores beneficiarios de las financiaciones del BEI⁸. Desde hace unos años se está haciendo perceptible en varios países ALA una creciente tendencia al endeudamiento en moneda local como medio de reducir los riesgos de cambio. Ello ha impactado sobre las actividades del BEI ya que hasta el momento el Banco no ofrece en dichos países financiación en moneda local.

1.3 Análisis general de la cartera de operaciones ALA

Desde 1993 hasta diciembre de 2002 el Banco financió (préstamos firmados) en el marco de los sucesivos mandatos ALA, 65 proyectos, de ellos 39 en América Latina y 26 en Asia. El total firmado por el BEI ascendió a 2 897 millones de EUR, siendo la cuantía media de los préstamos del orden de 45 millones de EUR. En consecuencia, la deuda pendiente⁹ ha experimentado un fuerte

⁶ Banco Mundial, "Global Development Finance: Striving for stability in Development Finance", 2003.

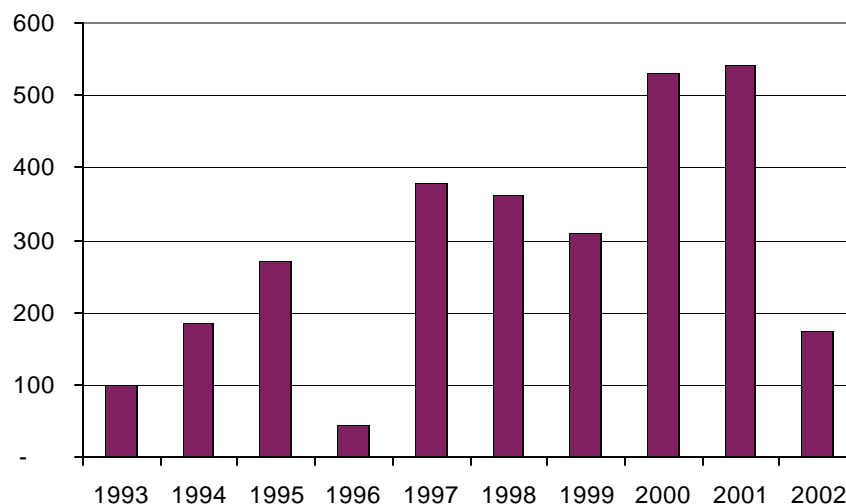
⁷ Eurostat, "European Union foreign direct investment yearbook 2001", 2002.

⁸ En términos de riesgo político y de riesgos de país existen considerables diferencias entre los países ALA, siendo todavía escasos los que pueden clasificarse como "aptos para inversión" (investment grade).

⁹ La cartera de préstamos pendientes representa la diferencia entre el total desembolsado y el total reembolsado.

crecimiento durante el período considerado hasta alcanzar 1 752 millones de EUR a fines de 2002. El volumen relativamente modesto de firmas durante el año 1996 corresponde al mandato interino, que fue otorgado al Banco por el Consejo de la UE ya que las negociaciones del mandato ALA II se retrasaron. Las financiaciones del BEI en ALA crecieron hasta fines de 2001, pero sufrieron un marcado descenso en 2002. Tal no fue el caso de otros BMD, que pudieron actuar de manera anti-cíclica y colmar la bajada en el endeudamiento global. Ello pone de relieve el hecho de que la actividad de financiación del BEI depende de la disponibilidad de garantías externas de buena calidad.

Gráfico 1: Financiaciones del BEI en ALA en 1993-2002 (total firmado en millones de EUR)



Los préstamos del BEI en virtud del mandato ALA I totalizaron 662 millones de EUR, cifra que queda por debajo del límite máximo global de los créditos abiertos (750 millones de EUR). Los préstamos en virtud del mandato interino y de ALA II agotaron los toques globales establecidos (275 millones de EUR y 900 millones de EUR respectivamente). En cuanto a ALA III, a fines de 2002 los contratos de financiación firmados suponían el 45% de la dotación prevista.

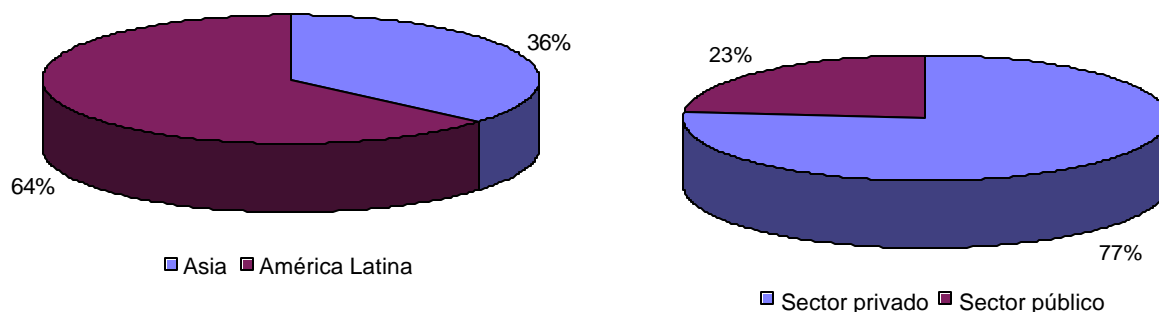
Los mandatos ALA autorizan al BEI a operar en 35 países¹⁰ que han firmado acuerdos de cooperación con la UE. Sin embargo, las intervenciones se han limitado a los 26 países que han suscrito acuerdos marco con el Banco (ver sección 4.1).

Los préstamos se han concentrado en aquellos países ALA donde se registra un mayor volumen de inversión procedente de empresas europeas y donde los riesgos país están considerados como de grado mediano. Cuatro países han absorbido el 62% de las financiaciones durante el período 1993-2002, a saber, Brasil (26%), Argentina (16%), Filipinas (10%) e Indonesia (10%). La energía y la industria han sido los sectores más favorecidos, tanto atendiendo al número de proyectos financiados (22 y 13 respectivamente) como a la cuantía de las financiaciones (1 067 millones de EUR y 593 millones de EUR respectivamente). Les sigue el sector de las telecomunicaciones (8

¹⁰ El número de países donde el Banco está autorizado a intervenir ha ido creciendo a medida que nuevos países formalizaban acuerdos de cooperación con la UE y acuerdos marco con el BEI.

proyectos y 450 millones de EUR). Del total prestado, la mayor parte ha correspondido a PPP, especialmente en los sectores de la energía y del agua, a raíz de su apertura a la iniciativa privada, acaecida en la mayoría de países ALA durante la década de los noventa. Los préstamos globales han representado tan sólo una pequeña fracción del total prestado en ALA (232 millones de EUR), con sólo seis operaciones en los países andinos, Brasil, América Central, Indonesia y Sri Lanka.

Gráfico 2: Desglose por regiones y por sectores (público/privado) de las financiaciones del BEI durante el período 1993-2002



El 77% del total prestado en ALA ha correspondido a inversiones del sector privado, sobre todo en América Latina. Las financiaciones al sector privado han seguido una trayectoria ascendente, hasta el punto de que en los últimos años la casi totalidad de los préstamos han sido concedidos al sector privado, mayormente a través de préstamos con reparto de riesgos. En este particular el Banco ha rebasado con creces las metas señaladas por el Consejo de la Unión Europea (ver capítulo 2). En efecto, a fines de 2002 los préstamos con reparto de riesgos alcanzaron el 85% y 80% del ALA II y ALA III respectivamente, en comparación con el objetivo de 30% que había sido fijado como meta mínima para este último mandato.

La financiación de las instituciones financieras internacionales (IFI) representa una proporción bastante considerable de la financiación internacional al sector privado en los países en vías de desarrollo. En efecto, las instituciones de este tipo aportan o garantizan cerca del 20% de los flujos anuales de deuda extranjera a largo plazo al sector privado de dichos países¹¹. En este contexto, el BEI se ha situado generalmente en tercer lugar tras la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el volumen de sus financiaciones al sector privado de América Latina durante el período 1997-2002. Menos destacado, en cambio, ha resultado su papel en Asia, donde durante el mismo período se ha situado en quinto o incluso en séptimo lugar tras diversos BMD o ABD. En conjunto, a fines de la década de los noventa la financiación del BEI representaba cerca del 10% en América Latina y del 5% en Asia de la financiación de las IFI al sector privado en los países en vías de desarrollo.

Hasta hace poco, el BEI había de afrontar una demanda excesiva en América Latina y se vio obligado a limitar la cuantía de cada operación individual. Esta situación ha cambiado desde 2001

¹¹ Ver CFI, "The private sector financing activities of International Finance Institutions, 2001 Update", enero de 2002.

(el año de la crisis argentina) y la demanda potencial ha disminuido ante la dificultad de encontrar garantías de buena calidad, por lo que se ha suprimido el tope al importe de los préstamos.

De las 65 operaciones financiadas por el Banco en el ámbito de los mandatos ALA, 26 habían quedado finalizadas a fines de 2001, incluyendo 2 préstamos globales desembolsados en su totalidad. Dichas operaciones constituyen el objeto de la presente evaluación.

2 Los mandatos ALA

2.1 Descripción de los mandatos.

Las operaciones del BEI en ALA se inscriben en el marco de los diferentes mandatos que le han sido impartidos por el Consejo de la Unión Europea (ver Cuadro 2). La misión específica del BEI establecida por estos mandatos es la de conceder préstamos para proyectos de inversión en aquellos países ALA que han firmado acuerdos de cooperación con la UE. Dichos mandatos forman parte de la política exterior comunitaria de cooperación para el desarrollo.

Los dos primeros mandatos especificaban que el BEI debía financiar en ALA proyectos "de interés común". En cambio, en los dos últimos mandatos la formulación del objetivo es más genérica, indicándose que las financiaciones del Banco deben servir "a los correspondientes fines de la política exterior de la Comunidad". Esto no parece indicar que los fines de los dos últimos mandatos difieran substancialmente de los mandatos anteriores. En primer lugar, los dos últimos mandatos representan una continuación de los dos primeros¹³. En segundo lugar, la Comisión Europea en la revisión de mitad de período¹⁴ de los mandatos exteriores del BEI ha confirmado que la finalidad a perseguir en el ámbito ALA es la siguiente: "los préstamos en el grupo ALA se destinarán a proyectos que revistan interés tanto para la UE como para los países receptores" (interés común). De todos modos, sería conveniente disponer de una definición más precisa del cometido asignado al BEI con respecto a la política de la UE en los países ALA.

En el marco de los mandatos ALA, la Comunidad otorga al BEI una garantía contra las pérdidas resultantes de los préstamos en dichos países. El alcance de esta garantía ha ido disminuyendo progresivamente con los sucesivos mandatos. En el primer mandato se garantizaba el importe total de los préstamos. En el segundo mandato¹⁵ la garantía cubre tan sólo el 70% del importe total de los créditos abiertos (para todas las zonas) más todas las sumas conexas (para todos los mandatos), instándose además al Banco para que intente cubrir con garantías no soberanas el riesgo comercial inherente al 25% de los préstamos concedidos en virtud de dicha decisión, o una proporción mayor siempre que el mercado lo permita y sobre la base de cada mandato¹⁶. En el tercer mandato¹⁷, la

¹² Dicha política puede definirse como "la consecución duradera del progreso económico y del equilibrio social" en los países en vías de desarrollo (ver CE, "Green Paper-1997", citado por ICEA/DPPC, "Synthesis of EC (ACP, MED, ALA, Humanitarian Aid Evaluation", mayo de 1999, Europe Aid Evaluation)

¹³ Además, los mandatos ALA II y ALA III aluden explícitamente al objetivo del interés común: "Los proyectos (en América Latina) deben presentar interés tanto para la Comunidad como para los países interesados" (ALA III).

¹⁴ COM(2003) 603 final de 13.10.2003

¹⁵ Decisión del Consejo 97/256/CE.

¹⁶ A partir del mandato ALA II se hace constar expresamente que a efectos de los préstamos con reparto de riesgos la garantía presupuestaria cubre únicamente los riesgos políticos por concepto de no transferencia de divisas, expropiación, guerra y disturbios civiles.

garantía queda reducida al 65% del importe total de los créditos abiertos, más todas las sumas conexas, al tiempo que la meta señalada en materia de reparto de riesgos se eleva al 30% sobre la base de cada mandato regional.

Cuadro 2: Los mandatos otorgados al BEI por la UE en los países ALA

Mandato	Vigencia	Dotación (mill. EUR)	Total prestado (mill. EUR)	Reparto de riesgos (% del total prestado)
ALA I	22.02.93 - 21.02.96	750	662	-
Interino	1996	275	275	-
ALA II	31.01.97 – 31.01.00	900	900	85%
ALA III	01.02.00 – 31.01.07	2480	1114*	80%

* A fines de 2002

El criterio del interés común ha sido definido por el Banco en el sentido de “proyectos de interés tanto para el país considerado como para la Unión Europea“. Esta definición concuerda con la adoptada por el Consejo de la UE. En efecto, el Reglamento del Consejo N°443/92 de 23 de febrero de 1992 al interpretar este criterio atribuye tanta importancia al interés de los Estados miembros de la UE como a la contribución al desarrollo de los países ALA. Como se indicaba en una reciente evaluación sobre el tema¹⁸, “el concepto de interés común implica un flujo recíproco, directo y medible de beneficios entre la UE y uno o más de los países ALA asociados, en contraposición a un flujo unilateral de ayuda de la UE a dichos países“. Por tanto, la cooperación económica, que contribuye al interés común de la UE y de los países ALA, es diferente de la cooperación para el desarrollo, orientada exclusivamente hacia el interés de estos últimos.

2.2 Relevancia de los proyectos a tenor de los objetivos del mandato

Tomando como base la definición de interés común contenida en la sección 2.1, se detectan considerables diferencias entre las operaciones que involucran a empresas europeas y las otras operaciones.

Todas las operaciones realizadas con participación de empresas de la UE (21 en total, incluido un préstamo global a bancos de la UE) satisfacían claramente el criterio del interés común, incluso allí donde las empresas europeas eran accionistas minoritarios de la empresa prestataria. Dichas operaciones creaban por un lado nuevas oportunidades comerciales para las empresas de la UE y por otro lado contribuían a importantes objetivos políticos de los países asociados. Posteriormente, la relevancia de una de estas operaciones desde el punto de vista de la UE ha disminuido por cuanto ya no participa en el proyecto ningún accionista europeo, pero de todos modos el proyecto ha conllevado la transferencia de equipo y tecnología europeos. Todos los proyectos sirven a importantes objetivos políticos de los países asociados. En 12 casos los proyectos representaban un

¹⁷ Decisión del Consejo 200/24/CE.

¹⁸ Asociación Eva-EU, "Evaluation of Economic Cooperation between the European Community and partner states in Asia and Latin America", agosto de 2001. Unidad de Evaluación de la Oficina de Cooperación de EuropeAid, Comisión Europea.

elemento crucial de las políticas gubernamentales encaminadas a reorganizar los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, agua y gas). En otros 2 casos, los proyectos eran acordes con políticas gubernamentales básicas como la correcta gestión de los residuos o el desarrollo de las zonas rurales. Los demás proyectos se inscribían en mercados competitivos y contribuían apreciablemente a satisfacer el crecimiento de la demanda y/o a intensificar la competencia (nuevos productos, reducción de las importaciones, etc.).

En cambio, las 5 operaciones (todas ellas del sector público, incluido un préstamo global) en que no participaban empresas europeas presentaban una relevancia limitada desde la perspectiva del criterio del interés común. Aun contribuyendo a importantes objetivos de desarrollo de los países asociados, los beneficios para la UE parecen remotos e indirectos. Estas operaciones habrían de clasificarse más bien en el apartado de la cooperación para el desarrollo que en el de la cooperación económica. Ello revela por parte del Banco una interpretación general de los fines del mandato ALA, posiblemente más acusada en las fases iniciales de su instrumentación (ver sección 5.1).

En el Anexo 2 se resumen los principales beneficios de los proyectos evaluados. Desde el punto de vista de los países asociados, la mayoría de los proyectos (unos 20 de los 26) contribuían significativamente a eliminar algún impedimento al desarrollo económico y a transferir tecnología y capacidad de gestión. Además, cerca de la mitad de los proyectos contribuían de manera directa y substancial a incrementar la competencia y la competitividad y/o a mejorar el medio ambiente o las condiciones de vida del país considerado. Desde el punto de vista de la UE, 18 de los 26 proyectos contribuían significativamente a crear nuevas oportunidades comerciales para las empresas europeas y 15 conllevaban una substancial transferencia de tecnología y equipo a los países asociados.

3 Resultados en la ejecución y la explotación de los proyectos

Este capítulo analiza primero la ejecución y luego la explotación de los proyectos evaluados, analizando los resultados a la luz de los principales criterios de evaluación que son la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad (la relevancia de los proyectos ha sido ya examinada en la sección 2.2). Atendiendo a sus diferentes características, hemos clasificado los proyectos en dos grandes grupos, a saber: por un lado los proyectos del sector público con inclusión de las concesiones públicas a empresas privadas (PPP) y por otro lado las inversiones del sector privado.

3.1 Resultados en la fase de ejecución

Las ganancias de eficiencia y las mejoras de la calidad del servicio han sido considerables tratándose de PPP. En todos los proyectos de este tipo, las nuevas empresas privadas han logrado resultados espectaculares reduciendo los costes de explotación, satisfaciendo la demanda no atendida, elevando la calidad y fiabilidad de los servicios e incrementando la eficiencia de la inversión.

3.1.1 Ámbito de los trabajos y retrasos

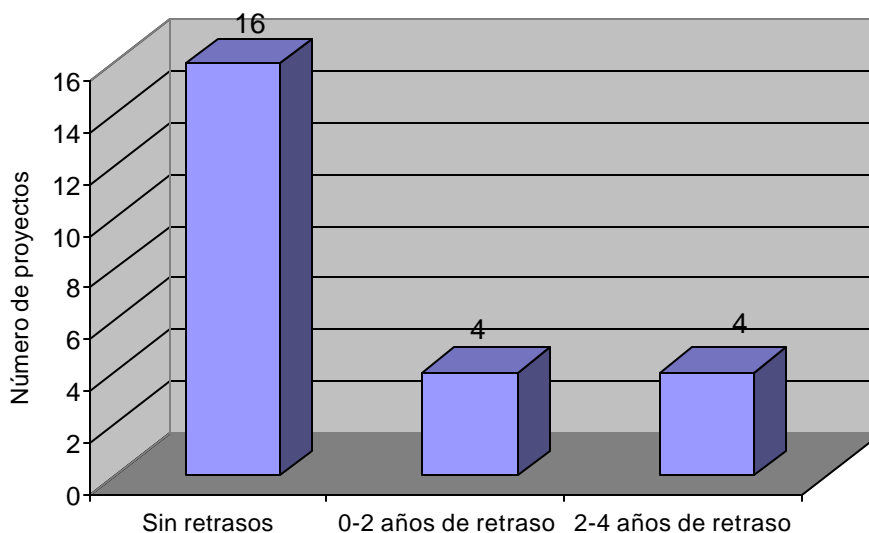
En general los proyectos habían sido adecuadamente preparados. La intervención de empresas europeas en la mayoría de proyectos aportó considerables mejoras en términos de eficiencia de gestión y permitió substanciales transferencias de know-how a los países asociados, contribuyendo así al buen éxito de la fase de ejecución. El único caso de preparación insuficiente atañe a un

proyecto del sector público donde fue preciso introducir cambios de envergadura en los trabajos previstos; en esta ocasión el BEI se apoyó en la asistencia al promotor por parte de un BMD. En otro caso, la ejecución del proyecto resultó deficiente pese a la participación de un accionista europeo experimentado. El BEI contribuyó de manera significativa al desarrollo de dos proyectos proponiendo ciertas mejoras de carácter técnico referentes principalmente a los aspectos medioambientales.

A pesar de la buena preparación inicial, en 7 de los 24 proyectos individuales, los trabajos efectivamente realizados no coincidieron con las previsiones efectuadas en el momento de la evaluación inicial. La mayoría de las modificaciones correspondieron a operaciones de tipo "programa" y respondían a cambios en el contexto de los proyectos, por lo general evoluciones inesperadas del mercado o (tratándose de PPP) cambios de la política gubernamental (prioridades de inversión). Los otros 17 proyectos fueron realizados según los planes iniciales (ver Gráfico 3).

Ocho de los 24 proyectos tuvieron retrasos, aunque las demoras sólo fueron de importancia en 4 casos (de 2 a 4 años). De estos 8 proyectos, 2 fueron realizados por autoridades públicas y la gestión insatisfactoria de los proyectos fue la principal razón de los retrasos (un año y tres años y medio, respectivamente). En cuanto a los 6 proyectos realizados por empresas privadas, los retrasos obedecieron mayormente a acontecimientos imprevistos. En un caso la construcción se retrasó debido a la dificultad de obtener garantías para el proyecto. En otro caso la construcción se realizó en fases sucesivas para precaverse contra la volatilidad del mercado. Este planteamiento se reveló de gran utilidad, puesto que la segunda fase del proyecto hubo de ser aplazada al sobrevenir una recesión mundial de la industria. En los 4 casos restantes las demoras se debieron a problemas técnicos y a factores imprevisibles como huelgas, inundaciones o dificultades para la obtención de los derechos de paso de los propietarios.

Gráfico 3: Duración de la construcción de los 24 proyectos individuales



Préstamos globales

En los dos préstamos globales se detectaron importantes diferencias entre los subproyectos realizados por autoridades públicas y los de empresas privadas. Todos los subproyectos del sector público sufrieron considerables retrasos como consecuencia de prolongados estudios de viabilidad y de los procedimientos de contratación pública, así como de importantes ampliaciones del ámbito de los proyectos¹⁹. En cambio, todos los subproyectos del sector privado, con una sola excepción, se realizaron en la duración prevista y a un coste próximo a lo presupuestado. No se introdujo cambio alguno en la descripción técnica inicial de los subproyectos y tan sólo un subproyecto tuvo un incremento de coste (21% en términos de USD). Sin embargo, una empresa privada fue financieramente inviable a causa de una crisis económica en el país anfitrión, la introducción de cambios adversos en el marco normativo y el empeoramiento de las perspectivas de mercado, con la consiguiente reducción importante del subproyecto.

Los intermediarios de ambos préstamos globales, los cuales identificaron y evaluaron los proyectos, llevaron a cabo una supervisión satisfactoria de sus operaciones. No obstante, la información disponible en el Banco acerca de la ejecución de los subproyectos era limitada (ver sección 3.2.2).

3.1.2 Excesos de coste

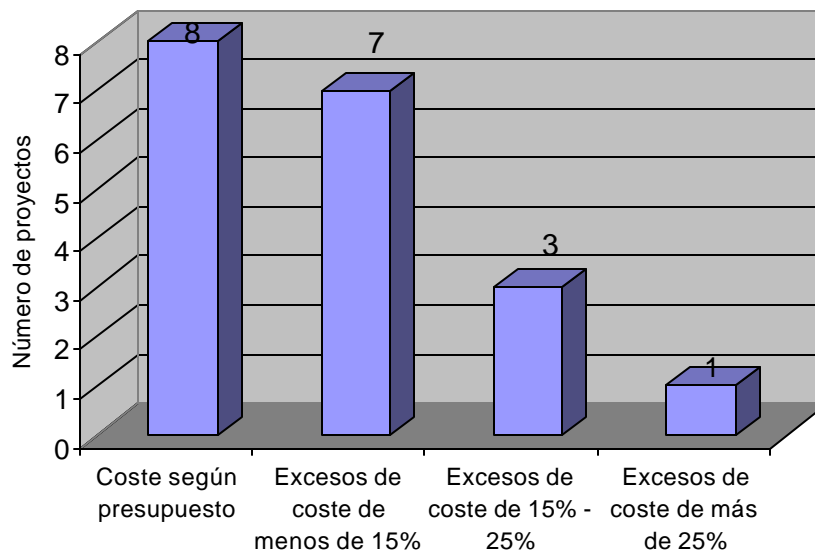
En muchos de los proyectos evaluados no ha sido fácil comparar las estimaciones iniciales del Banco²⁰ con los costes reales a causa de las fluctuaciones de los tipos de cambio y la incidencia de la inflación. El dólar (USD) ha sido en general la moneda de referencia en la mayoría de los países ALA y a veces la moneda local estaba explícitamente ligada al USD, por ejemplo en Argentina y Brasil. Es por ello que en la presente evaluación hemos procedido a comparar los costes reales con las estimaciones de coste iniciales expresadas en USD y en las monedas locales en términos constantes.

En 19 de los 24 proyectos individuales evaluados esto fue posible por cuanto el ámbito de los proyectos no había experimentado grandes cambios. De estos 19 proyectos, 15 tenían unos costes reales más o menos concordantes con las estimaciones iniciales, con excesos de coste inferiores a 15% (ver Gráfico 4). En los 4 casos restantes, los excesos de coste eran superiores a 15% por diversos motivos, incluyendo inundaciones, dificultades técnicas y mejoras del proceso de producción. Como antes se ha indicado, los dos proyectos realizados por autoridades públicas adolecieron de una preparación deficiente y se vieron entorpecidos por estudios de viabilidad y trámites de licitación engorrosos y a veces incompletos.

¹⁹ Causadas por devaluaciones monetarias que tuvieron por efecto reducir los costes de construcción en la moneda local al tiempo de incrementar el valor nominal de los préstamos expresados en dólares.

²⁰ Las estimaciones de coste iniciales del Banco son a menudo algo más elevadas que las del promotor por cuanto incluyen ajustes por "contingencias".

Gráfico 4: Coste de inversión final de los 19 proyectos individuales



Los informes de fin de proyecto (IFP) disponibles en el Banco contenían tan sólo una información incompleta acerca de la ejecución de los proyectos. En los casos en que se disponía de IFP se han comparado los costes, fechas de puesta en servicio y ámbito del proyecto reales con las estimaciones iniciales. En un caso, el IFP no hacía mención del hecho de que el ámbito del proyecto había sido considerablemente reducido. En los IFP, la comparación de los costes se hacía sistemáticamente en EUR, cosa inadecuada para la mayoría de los proyectos evaluados.

3.1.3 Aspectos medioambientales

No se han detectado problemas medioambientales importantes durante la ejecución de ninguno de los proyectos evaluados, incluidos los subproyectos financiados mediante los dos préstamos globales. En los casos en que se disponía de información detallada (todos los proyectos sensibles desde el punto de vista medioambiental) pudo comprobarse que en general las medidas atenuantes habían sido aplicadas según lo previsto en la evaluación inicial. En dos proyectos, la evaluación hecha por el Banco dió lugar a la aplicación de medidas atenuantes suplementarias. En los proyectos cofinanciados con otros BMD, el Banco se apoyó en los trabajos preparatorios y la supervisión medioambiental de dichos BMD.

Un gran proyecto del que el Banco financió una pequeña parte fue criticado por ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG). El Banco atendió a las críticas formuladas por las ONG, pero apoyándose básicamente en las verificaciones sobre el terreno a cargo de expertos exteriores independientes, en conjunción con otro BMD. Así y todo, el asunto requirió considerable dedicación por parte de los servicios del Banco. Otro proyecto suscitó asimismo críticas de algunas ONG, pero después de su ejecución.

3.2 Resultados en la fase de explotación

Un número apreciable de proyectos ALA han sufrido los efectos adversos de la inestabilidad económica. En algunos países han habido devaluaciones monetarias que han encarecido de manera importante el servicio de los préstamos en divisas, mientras que los costes locales se incrementaban por efecto de la inflación. Además, la expansión de la mayoría de los mercados considerados se ha visto frenada por el bajo nivel del PIB por habitante y la desigual distribución de la renta.

3.2.1 Eficacia

La evaluación mostró diferencias significativas en el grado de efectividad de los proyectos en el logro de sus objetivos específicos, habiéndose observado marcadas discrepancias entre los proyectos del sector público (PPP incluidos) y los inscritos en mercados competitivos.

Sector público

De los 5 proyectos realizados por autoridades públicas (con exclusión del préstamo global concedido a una institución financiera pública), 3 alcanzaron sus objetivos iniciales, habiendo contribuido al desarrollo económico de los países asociados agilizando los flujos de tráfico/transporte o fomentando el uso de fuentes de energía menos contaminantes. Los otros 2 proyectos tan sólo lograron sus objetivos de manera parcial. Un proyecto en el sector del medioambiente resultó tener un mercado mucho más limitado de lo esperado porque las autoridades aplicaron la legislación ambiental con escaso rigor²¹, lo cual ocasionó a la empresa tan graves dificultades financieras que al fin hubo de ser vendida. Otro proyecto alcanzó solamente una parte de sus objetivos por haberse demorado su construcción y a causa de la inestabilidad política que aún hoy día sigue comprometiendo seriamente el desenlace global de la operación.

Seis proyectos (2 en Asia y 4 en América Latina) eran de tipo PPP. De ellos, 2 pertenecían al sector del abastecimiento de aguas y 4 al sector de la energía. Tan sólo 1 de estos proyectos alcanzó e incluso superó sus objetivos iniciales, que eran la expansión del uso del gas y la mejora de la calidad del servicio. Los otros 3 proyectos energéticos lograron sus objetivos sólo en parte por haberse desarrollado sus mercados respectivos más lentamente de lo previsto²². Los 2 proyectos restantes poseían un contenido medioambiental (redes de agua y alcantarillado) y solamente alcanzaron sus objetivos en una proporción muy inferior a lo esperado, pese a lo cual contribuyeron a la mejora del medio ambiente al reducir la contaminación y suministrar agua potable de buena calidad a poblaciones antes desprovistas de acceso.

²¹ Esta desidia de las autoridades permitió una competencia desleal por parte de otras instalaciones que no eran acordes con las normas vigentes. Ya con motivo de la evaluación inicial el Banco había advertido que era éste uno de los grandes riesgos de la operación. El Banco se dirigió a las autoridades solicitando una promesa de que se haría cumplir la normativa, pero en la práctica sólo llegó a ser cumplida de un modo parcial.

²² En un caso esto fue debido a la crisis asiática; en otro caso, al retraso habido en la implantación del nuevo marco normativo del mercado mayorista de la electricidad, así como a la inestabilidad económica que debilitó la demanda interior; y en un tercero, a la competencia de aparatos eléctricos domésticos que ocasionaron una disminución de la demanda de gas.

Proyectos del sector del agua

En ALA el Banco aprobó durante el período comprendido hasta fines de 2002 préstamos para 7 proyectos del sector del agua, 2 de los cuales han sido finalizados y se incluyen en la presente evaluación. Otros 9 proyectos posibles fueron rechazados o se encuentran en suspenso por considerarse inaceptables los riesgos. Todos los proyectos aprobados son variantes de PPP, ya se trate de concesiones o de inversiones de tipo BOT (*build-operate-transfer*), siendo concedidos los préstamos del Banco a promotores privados. En grados diferentes, todos los proyectos presentan problemas de eficacia (no alcanzan los objetivos iniciales) y/o sostenibilidad. Generalmente los problemas conciernen los efectos macroeconómicos, la postergación de las subidas de tarifas previstas en el contrato de concesión, la escasa predisposición de los económicamente débiles a pagar por unos servicios básicos de agua, estructuras de incentivación inadecuadas y la omisión por el sector público de las inversiones complementarias directamente relacionadas con el proyecto. Análogas dificultades han aquejado a los 2 proyectos de PPP del sector del agua (uno en América Latina y el otro en Asia) comprendidos en la presente evaluación.

En uno de los proyectos evaluados, la no predisposición de los nuevos clientes a pagar el servicio (alcantarillado y depuración de aguas residuales) fue desde el primer momento un factor que disminuyó de manera decisiva la eficacia del proyecto; más tarde el proyecto se hizo financieramente inviable a raíz de una crisis económica con subsiguiente congelación de las subidas de tarifas; y actualmente el contrato está siendo renegociado con las autoridades. En el otro caso, la municipalidad no ha cumplido su compromiso de llevar a cabo la necesaria expansión de las redes de transmisión y distribución de agua, en parte porque los nuevos clientes potenciales continúan abasteciéndose de otros recursos hídricos menos satisfactorios.

Sector privado

De las 5 operaciones en la industria, 3 alcanzaron sus objetivos principales y las otras 2 merecieron la calificación de "malas" en términos de eficacia. En uno de ambos proyectos, el promotor no había identificado debidamente los riesgos de mercado (incluida la competencia nacional), que se complicaron luego con una creciente inestabilidad económica. En cuanto al otro proyecto, el promotor no logró aumentar las ventas en el propio país (por la competencia interior) ni tampoco desarrollar las actividades de exportación (a causa de la crisis asiática). En un caso, el análisis de sensibilidad ex-ante había puesto en evidencia un elevado riesgo de rentabilidad insuficiente, pero el Banco decidió financiar el proyecto de todos modos.

El único proyecto en un mercado recientemente desregulado del sector de la energía no resultó eficaz en el logro de sus objetivos debido a i) diversos problemas técnicos que retrasaron considerablemente su explotación a pleno rendimiento, ii) el exceso de capacidad en el mercado y iii) las perturbaciones del mercado ocasionadas por una grave crisis nacional, dando lugar finalmente a un descenso de los precios de la electricidad en términos de USD, con el resultado de que el proyecto ha de considerarse hoy día como financieramente inviable.

Los 6 proyectos del sector de las telecomunicaciones resultaron eficaces en el logro de sus principales objetivos, que estribaban en fomentar la expansión de las telecomunicaciones -y más

particularmente de los servicios móviles- acrecentando substancialmente el número de clientes, la tasa de penetración de mercado y la calidad global de los servicios ofrecidos. Sin embargo (como se explica en la subsección 3.2.2), el crecimiento del número de abonados o de líneas telefónicas fue acompañado de un declive de los ingresos medios por usuario que superó lo calculado en la evaluación inicial, con lo que la rentabilidad quedó finalmente por debajo de las previsiones.

En cuanto al único proyecto financiado en el sector de la agricultura/silvicultura, resultó sumamente eficaz y contribuyó al desarrollo económico de la zona donde se hallaba ubicado.

Préstamos globales

Para analizar la eficiencia de los 2 préstamos globales (concedido el uno a una institución financiera pública y el otro a dos instituciones financieras privadas) y de los subproyectos financiados a través de los mismos, la evaluación utilizó unos criterios diferentes de los aplicados a los proyectos individuales. Se evaluó en particular si los préstamos globales habían alcanzado los objetivos iniciales definidos por el Banco en el momento de la evaluación inicial (sectores considerados y beneficiarios finales). Asimismo, el equipo de EV verificó los términos y condiciones de los subpréstamos para apreciar hasta qué punto los intermediarios habían repercutido las condiciones de financiación del BEI sobre los beneficiarios finales.

La mayoría de los subproyectos financiados a través de los préstamos globales han sido finalizados recientemente o lo serán en un futuro próximo. Sin embargo, en base a la información aportada por los intermediarios cabe considerar eficaces a la totalidad de los proyectos finalizados, exceptuando únicamente un proyecto de PPP (con participación de una empresa europea) que fue considerado insatisfactorio.

Los préstamos globales alcanzaron parcialmente sus objetivos en términos del criterio del interés común. El préstamo global concedido a instituciones financieras privadas logró cumplir dicho criterio, mientras que el otro préstamo global (a una institución financiera pública) no lo logró. En este último caso, ante la imposibilidad en que se hallaba el intermediario de financiar proyectos de interés europeo, la línea de crédito del BEI fue re-canalizada hacia proyectos de reconstrucción a raíz de una catástrofe natural (de los 5 subproyectos, sólo 1 reportaba algún beneficio directo a la UE). La mayor parte de los fondos se adjudicaron a proyectos de envergadura relativamente grande, algo que en principio parece contrario al objetivo genérico de los préstamos globales, el cual estriba precisamente en financiar pequeños proyectos que no pueden ser financiados por vía de préstamo individual.

Tratándose del préstamo global a instituciones financieras privadas, las ventajas ofrecidas por el BEI en términos de una mayor duración del plazo de reembolso fueron plenamente repercutidas sobre los beneficiarios finales. En cuanto al otro préstamo global, la información de que se dispone no permite determinar hasta qué punto la institución financiera pública transfirió a los beneficiarios finales las condiciones de financiación del BEI. Dichas condiciones resultaron ciertamente atractivas para los intermediarios dada la penuria de fondos a largo plazo. Así pues, el equipo de evaluación estima que los préstamos globales resultaron eficaces. Se pone en evidencia de que el Banco no ha obtenido más que una seguridad parcial de que las ventajas inherentes a sus

financiaciones hayan sido trasladadas íntegramente al beneficiario final. Sin embargo, en recientes operaciones el Banco ha adoptado medidas adicionales para procurar que así se haga.

Objetivos medioambientales

De los 24 proyectos individuales, en 3 la mejora del medio ambiente era su objetivo principal (agua potable de buena calidad, redes de alcantarillado y tratamiento de los residuos). En general, los objetivos iniciales se alcanzaron en parte, por los motivos que ya se han explicado (ver las subsecciones "Sector público" y "Sector privado").

De los subproyectos financiados por vía de préstamo global, en 3 la mejora del medio ambiente era un objetivo importante. A juzgar por la información facilitada por los intermediarios, todos ellos resultaron eficaces en orden al logro de sus objetivos (ver la subsección "Préstamos Globales").

Los proyectos en los sectores de la industria, las telecomunicaciones y las infraestructuras no perseguían primordialmente una finalidad medioambiental. En los 6 proyectos energéticos figuraba como objetivo secundario el fomento del uso de fuentes de energía menos contaminantes, que en general se logró. Sin embargo, en un proyecto llamó la atención la baja eficiencia energética de los sistemas de calefacción doméstica (40% en promedio). En un contexto de precios bajos de la energía, ni el gobierno ni la autoridad reguladora del gas se ocuparon de promover el ahorro energético como objetivo básico en lo medioambiental. Tampoco el Banco dedicó atención a este aspecto en la evaluación inicial.

3.2.2 Eficiencia / sostenibilidad

El principal indicador utilizado para apreciar la eficiencia en los 24 proyectos individuales ha sido la tasa de rendimiento económico (ERR). Los indicadores secundarios han sido la remuneración del activo fijo neto (RNFA)²³ y la remuneración del capital en ambos casos durante los períodos más recientes sobre los que se disponía de datos.

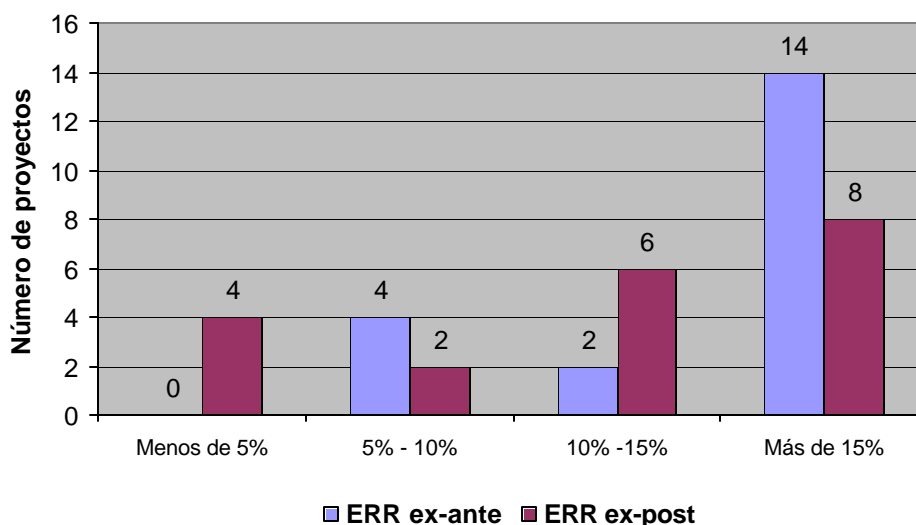
Al re-calcular la ERR se han tenido en cuenta los criterios y la metodología utilizada en la evaluación inicial de los proyectos. Tratándose de mercados competitivos y cuando las distorsiones económicas o externalidades no eran muy grandes, se ha utilizado la FIRR como una aproximación de la ERR. En otros casos (especialmente proyectos de PPP o proyectos del sector público en general) es preciso calcular la ERR por separado. La RNFA se ha utilizado en general como otro indicador para medir la rentabilidad financiera de los programas de inversión. Estos indicadores no resultaban aplicables a los dos préstamos globales evaluados. Además, por lo que respecta a las concesiones públicas en Argentina, la información ofrecida refleja la rentabilidad financiera antes de la crisis (o sea hasta 2001), toda vez que la rentabilidad actual es negativa y que sigue sin conocerse el nuevo marco regulatorio, en particular las tarifas. Para calcular la ERR, los cash flows futuros correspondientes a cada proyecto han sido re-evaluados utilizando como referencia las proyecciones de cash flow ex-ante²⁴. Además, los cash flows han sido expresados en términos constantes, en

²³ EBIT/activo fijo neto (en términos nominales).

²⁴ Para la re-evaluación de los cash flows futuros del proyecto se ha tomado en consideración la evolución real del cash flow desde la terminación del proyecto hasta 2001/2, así como los motivos de la discrepancia con respecto a la previsión inicial.

USD o en la moneda local según cuál haya sido la moneda utilizada por el Banco en la evaluación inicial de cada proyecto.

Gráfico 5: Distribución ex-ante y ex-post de la tasa de rendimiento económico (ERR)



Se consigna en el Gráfico 5 la ERR estimada para 20 de los 26 proyectos evaluados²⁵. Estas cifras revelan que las previsiones de los promotores y del Banco eran claramente optimistas. En varios casos, sin embargo, las previsiones del Banco eran considerablemente menos optimistas que las de los promotores y se aproximan más a los resultados de la evaluación ex-post. La ERR media ex-ante es de 19% y la ERR media ex-post es de 10%.

El Gráfico 6 muestra la distribución ex-ante y ex-post de la remuneración del activo fijo neto (RNFA), en moneda local, para los proyectos del sector privado y los PPP. Esta información únicamente se hallaba disponible en 13 de los 19 proyectos de este tipo, por cuanto en los demás casos las actividades de la empresa habían cambiado drásticamente con posterioridad a la evaluación inicial (fusiones, segregación de actividades básicas, etc.). La RNFA media ex-ante es de 23% y la RNFA media ex-post es de 11%.

La conclusión con respecto a la RNFA de los proyectos es análoga a la indicada para la ERR. La RNFA calculada ex-ante no fue en ningún caso inferior a 5% y en la mayoría de proyectos era superior a 15%. En cambio, los resultados ex-post aparecen distribuidos de manera más regular, siendo relativamente numerosos los proyectos que tienen una RNFA inferior a 5% y escasos los que la tienen mayor de 15%.

El Gráfico 7 refleja la remuneración del capital después de impuestos (ROE), ex-ante y ex-post. Al igual que con la RNFA, las previsiones de ROE fueron generalmente más elevadas que la realidad. La ROE media ex-ante es de 16% y la ROE media ex-post es de 9%. La ROE ex-ante no es en

²⁵ En ciertos proyectos no fue posible calcular la ERR debido a que algunos beneficios económicos de importancia no eran medibles en términos cualitativos por falta de datos. En algunos casos resultó imposible obtener la información precisa para el análisis ex-post por haberse producido en el ínterin una reestructuración de la empresa interesada.

ningún caso inferior a 5% y en la mayoría de casos es superior a 15% . En cambio, los resultados ex-post aparecen distribuidos de manera más regular, presentando la mayoría de los proyectos una ROE del orden de 5%-15%.

Gráfico 6: Distribución ex-ante y ex-post de la remuneración del activo fijo neto (RNFA) durante el período más reciente (promedio de 2000-2002) ²⁶

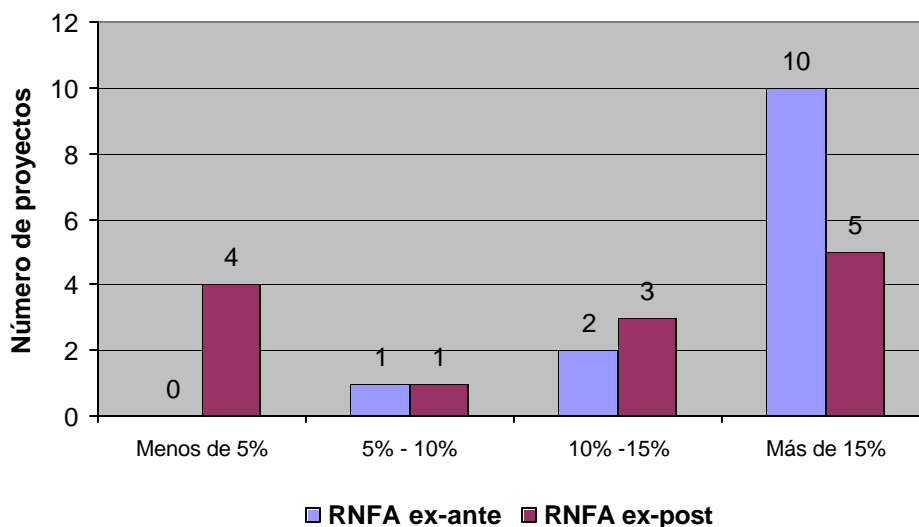
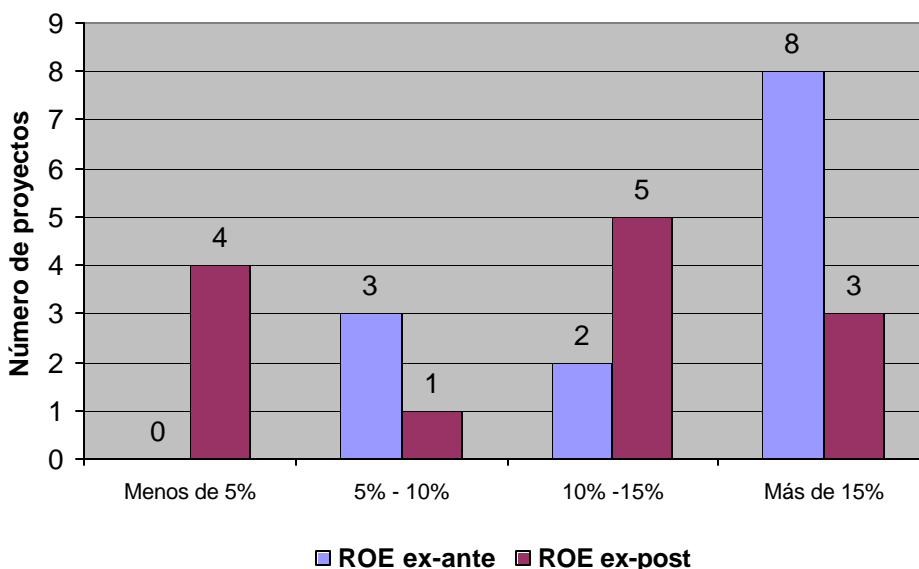


Gráfico 7: Distribución ex-ante y ex-post de la remuneración del capital (ROE) durante el período más reciente (promedio de 2000-2002) ²⁷



²⁶ A excepción de los proyectos ubicados en Argentina, para los cuales el promedio corresponde al período 1999-2001.

²⁷ A excepción de los proyectos ubicados en Argentina, para los cuales el promedio corresponde al período 1999-2001

Varios son los factores que explican la rentabilidad generalmente más baja de las operaciones evaluadas.

De los 11 proyectos del sector público (incluidos los PPP), en 6 casos la rentabilidad financiera coincide aproximadamente con la inicialmente prevista o es incluso ligeramente mayor, mientras que en los otros 5 es considerablemente menor.

En los proyectos de PPP, la baja rentabilidad financiera se ha debido principalmente a problemas relacionados con el marco regulatorio. La mayoría de estos proyectos se hallaban expuestos directa o indirectamente a ciertos niveles de riesgo de mercado inherentes a la regulación (mercados del gas, la electricidad y el agua), por lo que un crecimiento más lento del mercado impactó sobre la rentabilidad. En 2 casos, los niveles de rentabilidad alcanzables en el marco normativo vigente habían sido calculados ex-ante con un optimismo excesivo. Nótese que en la mayoría de los proyectos de PPP evaluados se han registrado problemas regulatorios y cambios de la política gubernamental que han afectado adversamente a la rentabilidad financiera. En muchos casos, la rentabilidad financiera fue inferior porque el crecimiento del mercado y la predisposición de los usuarios a pagar los servicios ofrecidos resultaron menores de lo esperado. Hubo un caso en que la autoridad pública no realizó ciertas inversiones conexas, lo cual redujo substancialmente los beneficios económicos del proyecto.

La rentabilidad financiera de los 6 proyectos de telecomunicaciones resultó significativamente inferior a la prevista. Esto es debido a un crecimiento de los ingresos substancialmente inferior a las previsiones mientras que los costes de capital crecieron apenas algo menos de lo previsto. Sin embargo, la evolución de los costes de explotación fue semejante a la de los ingresos (ver recuadro). La razón principal que explica que los ingresos hayan sido inferiores es el hecho de que gran parte de la población no estaba en condiciones de pagar los servicios a causa de su bajo nivel de renta. Esto fue así a pesar de que los promotores y el Banco habían estudiado detalladamente el impacto previsible del bajo nivel de renta sobre los ingresos utilizando modelos complejos. En general las previsiones del Banco fueron más prudentes y se ajustaron mejor a la evolución real.

En 3 de los 5 proyectos industriales y en 1 de los proyectos en un mercado recientemente desregulado, la rentabilidad financiera resultó considerablemente inferior a las previsiones por haber crecido el mercado menos de lo esperado. En 2 de estos 4 proyectos, la evaluación inicial ya había puesto de relieve la existencia de importantes riesgos de rentabilidad insuficiente, pero el Banco decidió financiar las operaciones a pesar de todo. La degradación de la situación económica (crisis de Asia y de Argentina) y el escaso crecimiento del PIB en el Brasil han reducido la rentabilidad financiera de todos los proyectos.

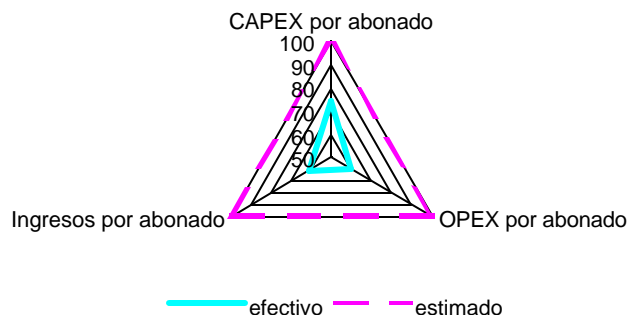
Sostenibilidad: La evaluación concluyó que 4 de los 24 proyectos evaluados (2 operaciones de PPP, 1 industrial y 1 perteneciente a un mercado recientemente desregulado) son actualmente insostenibles. De ellos, 3 se ubican en Argentina y son actualmente financieramente inviables. Su viabilidad futura dependerá del desenlace de la renegociación de los contratos gubernamentales. En cuanto al proyecto restante, no parece probable que llegue a alcanzar la parte mínima de mercado que necesitaría para ser financieramente viable. De manera general cabe señalar que muchos de los proyectos evaluados adolecen de incertidumbres de orden político, regulatorio o jurídico que potencialmente pueden comprometer su viabilidad.

Proyectos de telecomunicaciones

Se han evaluado cinco operaciones del sector de telecomunicaciones (se ha excluido un proyecto en un sector conexo como es el de los cables de fibra óptica). Dichos proyectos se desarrollaron en el contexto de la privatización de antiguas compañías estatales y de la desregulación del sector, incluyendo la creación de nuevas autoridades reguladoras. Todos los proyectos contribuyeron substancialmente a satisfacer una demanda antes no atendida (reducción de las listas de espera), abaratar los costes de acceso (tarifas de conexión y/o precio del aparato telefónico) y mejorar la calidad antes deficiente de los servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, las empresas de telecomunicaciones operan en difíciles entornos económicos donde las consideraciones de tipo social (desigual distribución de la renta, bajo nivel del PIB por habitante) han tenido un impacto considerable en el desarrollo del mercado. En consecuencia, el crecimiento del número de abonados/líneas de telecomunicaciones ocasionó una disminución de los ingresos medios por línea mucho más rápida de lo inicialmente previsto. Por otra parte, la importante devaluación de varias monedas latinoamericanas conjugada con la inflación, ha influido también negativamente sobre la rentabilidad.

En el gráfico que presentamos bajo estas líneas figuran las estimaciones ex-ante y los resultados ex-post de los ingresos (en moneda local y en términos constantes), los costes de capital y los costes de explotación en valores por abonado con respecto a una muestra de proyectos de telefonía móvil evaluados. Las tres variables están vinculadas entre sí puesto que las empresas pueden modificar su evolución adaptando sus políticas de marketing (en particular abonados en régimen de pre-pago o post-pago). El gráfico muestra que la insuficiente expansión de los ingresos no alcanzó a ser compensada por el descenso de los costes de capital, mientras que los costes de explotación se redujeron en la misma proporción que los ingresos de explotación. Por tanto, la rentabilidad resultó ser inferior a la prevista.

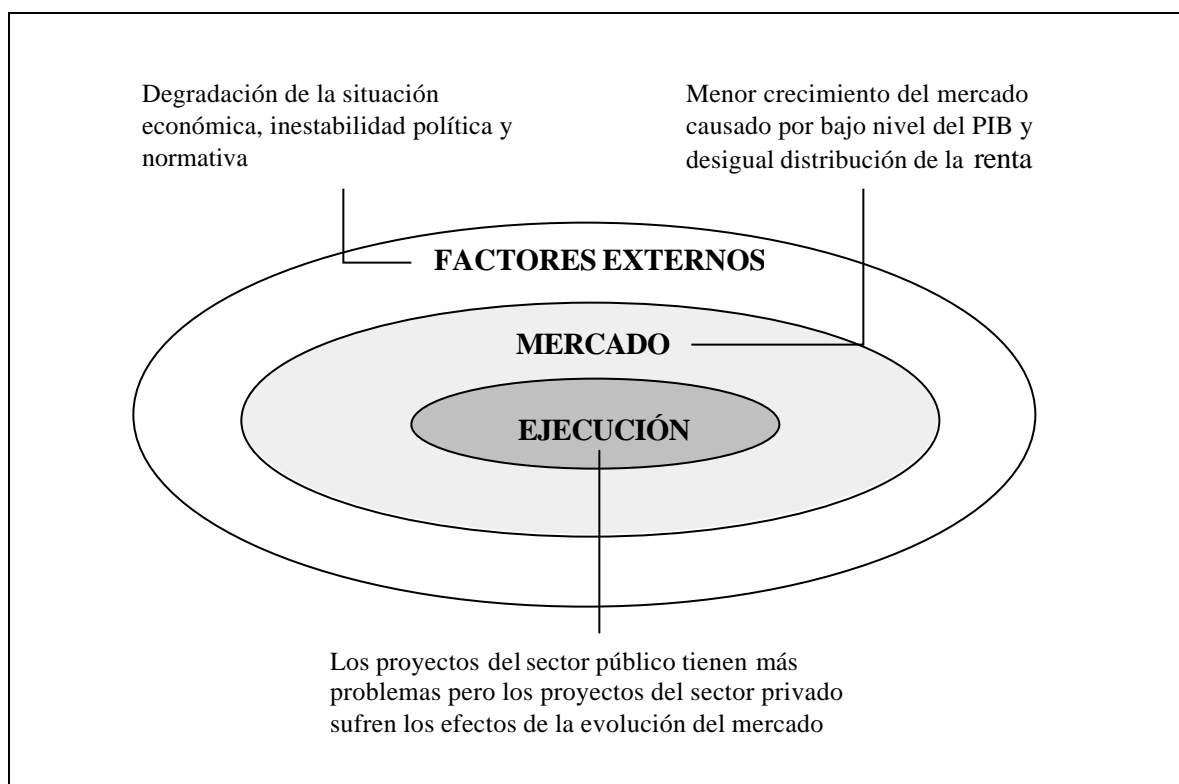


3.2.3 Resultados globales de los proyectos

De las 26 operaciones evaluadas, 7 fueron consideradas buenas, 10 satisfactorias, 8 insatisfactorias y 1 mala. Las principales razones que explican que 9 proyectos fueron considerados como "menos que satisfactorios" fueron su "mala" eficiencia y a veces su "mala" sostenibilidad.

El resultado de la ejecución del proyecto resultó satisfactorio en la mayoría de casos, pero los factores externos (aspectos de país, políticos y regulatorios) y de mercado tuvieron un efecto negativo sobre el desenlace de muchas operaciones (ver Gráfico 8).

Gráfico 8: Aspectos que influyen sobre los resultados globales de los proyectos



4 Contribución del Banco en las operaciones financiadas

4.1 Consideraciones generales

En muchos países ALA ha habido una oferta limitada o inexistente de financiación a largo plazo y de cobertura del riesgo político y los costes de transacción son elevados. Ello justifica la intervención de BMD como el BEI, así como de ABD y otras organizaciones públicas. Ahora bien, la moderada envergadura de los mandatos ALA tan sólo ha permitido satisfacer una pequeña parte de las necesidades potenciales.

El BEI ha establecido acuerdos marco con 16 países de América Latina y 12 países de Asia, todos ellos signatarios de acuerdos de cooperación con la UE (ver Glosario). El acuerdo marco suele conferir al Banco la autorización para conceder préstamos a entidades públicas o privadas del país anfitrión y la exención del impuesto de retención. Además, el gobierno del país considerado se obliga a facilitar a los prestatarios del BEI las divisas necesarias para el servicio de su deuda. Todo ello equivale a atribuir al Banco el estatuto de Acreedor Preferente por ley, con el consiguiente incremento del valor añadido de sus préstamos.

El BEI se distingue de los demás BMD que intervienen en el ámbito ALA por su accionariado y por sus objetivos específicos. Las principales diferencias son las siguientes:

- Los BMD son propiedad de todos los países donde operan, mientras que el BEI pertenece tan sólo a los Estados miembros de la UE.
- El objetivo primordial de los BMD es el desarrollo económico, mientras que el del BEI en ALA es la cooperación económica.
- Los BMD tienen atribuido *de facto* el estatuto de acreedor preferente por los gobiernos de los países donde operan, mientras que el BEI tiene dicho estatuto atribuido *de jure* en virtud de los acuerdos marco que suscribe²⁸.
- Los BMD mantienen un nutrido diálogo político con los gobiernos de los países donde operan, mientras que no ocurre así con el BEI en el ámbito ALA.

El BEI está considerado como un BMD más en la mayoría de países asociados, especialmente aquéllos donde interviene con mayor frecuencia. En este sentido, algunos prestatarios o avalistas han manifestado que consideran importante la participación del Banco en un proyecto por cuanto implica un apoyo político a la operación.

Hasta el momento el BEI no ha podido ofrecer financiación en las monedas locales de los países ALA. Esta circunstancia, unida a las rigurosas exigencias del Banco en materia de garantías, ha limitado sus actividades en varios países ALA. Tratándose de proyectos cuyos ingresos son mayormente en la moneda local, la financiación en moneda extranjera conlleva apreciables riesgos de cambio para el promotor. Sin embargo, esta financiación en moneda extranjera puede resultar interesante si no hay alternativas, como ocurre a menudo. En la mayoría de países en vías de desarrollo, la financiación en moneda local constituye un fenómeno muy reciente.

4.2 Prestatarios del sector privado

Valor añadido financiero

Desde 1997, los préstamos con reparto de riesgos vienen siendo el instrumento básico para la financiación de prestatarios del sector privado. Se trata de un producto bastante único y muy apreciado de prestatarios y avalistas por cuanto ofrece una cobertura clara y gratuita de los riesgos políticos clásicos (restricciones de transferencia de moneda, expropiación, guerra y disturbios civiles). Naturalmente, este producto representa una opción muy atractiva cuando los riesgos políticos son elevados y existen buenas entidades de calidad que acepten riesgos de crédito del

²⁸ Caso de existir restricciones de convertibilidad o de transferencia, el BEI acepta el pago en la moneda local; en este sentido, su producto ha de considerarse superior desde el punto de vista del usuario.

sector privado. Sin embargo, en la práctica los exigentes criterios aplicados por el BEI en materia de garantías han restringido el uso de los préstamos con reparto de riesgos a entidades del sector privado poseedoras de un elevado rating crediticio; y la necesidad de garantías externas hace que la acción del BEI dependa en gran medida de la predisposición de los bancos comerciales a asumir riesgos en ALA, reduciendo sus posibilidades de conducirse de manera anticíclica (ver sección 1.3).

Un grave inconveniente al financiar ciertos proyectos, es el grado de cobertura del riesgo político que el BEI ofrece. En los proyectos de PPP el principal riesgo es el incumplimiento de contrato por parte de los entes públicos; pues bien, actualmente el producto del BEI no cubre este riesgo. Ello ha supuesto indudablemente un importante obstáculo para la financiación de cierto número de proyectos de PPP en los que el Banco habría podido aportar un valor añadido financiero considerable. Con motivo de la revisión de mitad de período de los mandatos exteriores del BEI, la Comisión Europea ha propuesto (COM (2003) 603 final) que la cobertura del riesgo político se extienda al incumplimiento de contrato en conjunción con la denegación de justicia²⁹. Tratándose de operaciones de "Project finance", el uso de un préstamo con reparto de riesgos incrementa la complejidad de la transacción³⁰, lo cual explica que el Banco haya sido excluido de algunas operaciones de este tipo.

La participación del BEI en un proyecto ha servido de estímulo para que algunos bancos aportaran garantías y a veces las extendieran durante más tiempo de lo que habrían hecho sin la presencia del BEI, en base a su propia apreciación de los riesgos comerciales y de país. De este modo el Banco ha proporcionado cierto sello de calidad -o incluso seguridad- a los avalistas. Lo que los avalistas más valoran del BEI es su carácter de BMD y la cobertura del riesgo político ofrecida por sus préstamos (si bien reconocen las limitaciones inherentes a no inclusión del incumplimiento de contrato). En algunos casos el Banco ha aceptado garantías renovables como medio de cubrir el desfase entre las necesidades de financiación de los promotores y la duración de las garantías comerciales.

En resumidas cuentas, hemos hallado pruebas concluyentes de que el BEI ha mejorado significativamente los términos financieros de las operaciones evaluadas. Las principales ventajas financieras que el Banco ofrece son: cobertura del riesgo político (incluidos los riesgos de no transferencia y de inconvertibilidad), largos plazos de amortización, moderados costes globales y un enfoque no burocrático. Sin embargo, el Banco no ha ejercido una influencia determinante de cara a la ejecución de ninguno de los proyectos evaluados (con una posible excepción).

En efecto, para que un prestamista pueda influir decisivamente en inversiones del sector privado es indispensable que esté en condiciones de asumir riesgo comercial o de crédito, lo cual no es actualmente una característica de los productos del BEI en ALA. Los productos del BEI, con sus severas exigencias en materia de garantías a la hora de financiar proyectos privados, difieren radicalmente de los demás BMD e impiden al Banco ofrecer los servicios especializados que otros

²⁹ Para precaverse contra el doble riesgo de que el gobierno u otra autoridad pública del país anfitrión vulnere ciertos contratos (p. ej. de concesión o de compra de la producción) y rehuse luego acatar el correspondiente fallo arbitral.

³⁰ En una de las operaciones evaluadas, de tipo "Project finance", el dispositivo financiero se complicó por el hecho de no asumir el BEI los riesgos de proyecto. Además, de todos modos el Banco debió seguir atentamente el desarrollo de la operación, lo que supuso un elevado coste para el Banco, sin que hubiera apenas valor añadido.

BMD brindan a los prestatarios y que presuponen la capacidad de asumir riesgos comerciales, de crédito o de proyecto, mientras que el BEI deja esta responsabilidad a avalistas terceros.

El BEI financia generalmente los proyectos de menor cuantía a través de sus préstamos globales (líneas de crédito), pero esta posibilidad queda bastante limitada en ALA por cuanto hasta el momento sólo ha sido posible establecer tales líneas de crédito en contados países y por cuantías limitadas a causa de la escasez de los recursos disponibles en el marco de los mandatos ALA. En cuanto a la financiación directa de pequeños proyectos a cargo del BEI, también se ha visto limitada por consideraciones de coste y de precio, habida cuenta de que los costes internos del BEI son similares para un pequeño préstamo que para uno grande.

Valor añadido técnico

El valor añadido técnico en los proyectos del sector privado ha sido muy escaso, ya que en general los promotores eran muy competentes. Así y todo, la evaluación inicial de los proyectos por el Banco contribuyó a mejorar la ejecución de 2 de los 19 proyectos privados; en ambos casos se redujeron los impactos medioambientales incluyendo dispositivos anticontaminantes adicionales y en uno de ellos se introdujeron medidas suplementarias en orden a la reducción de los riesgos técnicos. En un tercer caso, el Banco hubiera podido introducir ciertas modificaciones que habrían permitido reducir los riesgos técnicos; pero su intervención tardía no permitió introducir cambios técnicos.

4.3 Prestatarios del sector público

El hecho de que los préstamos del BEI a prestatarios soberanos cuenten con la plena garantía del presupuesto de la Comunidad le permite ofrecer condiciones muy atractivas, toda vez que el Banco (a semejanza de otros BMD) no cobra prima de riesgo.

En la práctica totalidad de los proyectos del sector público financiados mediante préstamos individuales, algún BMD distinto del BEI intervino en ayuda del gobierno, ya sea en la definición del marco regulatorio/político, o en la fase inicial de preparación del proyecto. Esto también ocurrió en los PPP y en los proyectos en sectores recién desregulados (energía, telecomunicaciones).

De los 5 proyectos del sector público, fue preciso prestar asistencia a los promotores en 3 casos. En 2 de ellos el BEI tomó como punto de partida la labor realizada por otros BMD. En el caso restante, en que no intervino ningún otro BMD, el Banco aportó sus conocimientos técnicos en forma substancial, con el fin de atenuar los riesgos técnicos y mejorar los resultados medioambientales del proyecto.

5 Ciclo del proyecto

5.1 Identificación y selección

Identificación y estrategia

El Banco ha podido desarrollar con gran rapidez sus financiaciones en ALA gracias a los estrechos contactos establecidos con promotores y bancos intermediarios de la UE, así como con otros BMD y ABD. Inicialmente, el Banco identificó algunos proyectos en América Latina a través de los BMD

activos en la zona; posteriormente se identificaron proyectos a través de contactos directos con los posibles clientes (la mayoría privados). Varios proyectos en Asia fueron identificados mediante el Banco Asiático de Desarrollo, el cual ha cofinanciado 3 de los 6 proyectos en Asia evaluados.

En las fases iniciales de su actividad en ALA y con el objeto de alcanzar los volúmenes de préstamo que se había fijado como meta, el Banco interpretó de manera general los fines del mandato, persiguiendo a la vez objetivos de desarrollo económico y de cooperación económica. Este proceder no ha transmitido a los clientes un mensaje claro. En los últimos años el Banco ha dado prioridad a los proyectos del sector privado en que participan empresas de la UE. Sin embargo, el valor añadido de la intervención del BEI no ha sido generalmente considerado como un criterio específico en el proceso de selección. En realidad la actividad de préstamo del Banco ha ido siguiendo la demanda de financiación y se ha concentrado donde su producto presentaba el máximo valor, a saber, donde el nivel de los riesgos políticos era medio-alto.

La estrategia de préstamo del BEI ha consistido en alcanzar el volumen global de financiación establecido por los mandatos a la vez que se limitaba la cuantía máxima por operación a fin de financiar el mayor número posible de proyectos. Otra preocupación estratégica ha sido procurar un reparto equilibrado de los préstamos entre los países ALA y entre las diferentes nacionalidades de las empresas europeas involucradas, si bien esto no viene impuesto por los mandatos. Principalmente a causa de los condicionantes de sus productos, el Banco tuvo dificultades para financiar proyectos en el sector privado en Asia mientras que en América Latina hubo de afrontar una demanda substancial de financiación durante la mayor parte del período abarcado por la presente evaluación. El resultado ha sido financiar un mayor número de proyectos del sector público en Asia que en América Latina³¹.

Las limitaciones en la estrategia del Banco, principalmente los condicionantes de los productos y el reparto equilibrado de los préstamos, pueden haber menoscabado la creación de valor añadido por parte del BEI. Esto se debe a que estas limitaciones han reducido las posibilidades de adaptar la estrategia a los importantes cambios habidos en los mercados financieros de los diferentes países ALA durante el período contemplado por la presente evaluación. La enseñanza que de ello se desprende es que la maximización del valor añadido supone mayor flexibilidad en la estrategia de préstamo del Banco, con el objeto de adaptar los objetivos de actividad y los productos a la evolución del mercado y con la finalidad de maximizar el valor añadido.

Selección

La primera selección de los proyectos presentados al Banco es de carácter predominantemente informal, por lo que se encuentra poca información al respecto en los expedientes internos. Las consultas con los servicios operacionales indican que una proporción considerable de los proyectos son desestimados en esta fase inicial de selección informal. Los motivos más comúnmente aducidos para rechazar un proyecto pueden agruparse en tres grandes categorías:

³¹ Las dificultades encontradas en Asia han quedado asimismo plasmadas en la duración (mayor que en América Latina) de los períodos transcurridos desde el momento de la firma y primer desembolso hasta el último desembolso del préstamo.

- Limitaciones de los productos del BEI, principalmente las rigurosas exigencias en materia de garantías, proyectos demasiado pequeños para un préstamo individual y en algunos casos la ausencia de cobertura del riesgo de incumplimiento de contrato o la indisponibilidad de financiación en moneda local.
- Proyecto no eligible (criterio del interés común) debido a un interés europeo limitado.
- Proyecto insatisfactorio: principalmente proyecto inmaduro, escasa solvencia de los promotores, aspectos medioambientales o de contratación pública.

En la mayoría de casos, la selección inicial de los proyectos a cargo del BEI ha permitido identificar proyectos viables. La política de selección también se refleja en la calidad crediticia especialmente elevada de la cartera de préstamos ALA: de todas las operaciones financiadas, tan sólo ha habido que invocar la garantía de la Comunidad en un proyecto del sector público y la garantía comercial en otro proyecto para cubrir parte del servicio de la deuda (situación a fines de 2003). Se trataba en ambos casos de operaciones afectadas por la crisis de Argentina.

Las consideraciones relativas a los riesgos de país no intervinieron de manera apreciable en la política de selección. En Argentina, por ejemplo, el BEI se avino a financiar proyectos cuando la crisis estaba cerniéndose ya, al parecer con el objetivo de apoyar proyectos cuando los bancos comerciales estaban poco dispuestos a asumir riesgos en este país. El Banco ha considerado que cualquier proyecto ubicado en un país acogido al mandato ALA es financiable, con tal de que el servicio de la deuda sea regular y puedan obtenerse las garantías adecuadas. Parece necesario formular una política más clara.

En la mayoría de operaciones evaluadas, el BEI intervino cuando la ejecución del proyecto estaba ya bastante avanzada. El inconveniente de este proceder reside en que el BEI se priva así de buena parte de sus posibilidades de contribuir a mejorar el proyecto con sus conocimientos técnicos. En uno de los casos, si el Banco hubiera intervenido antes, habría podido ayudar a atenuar los riesgos técnicos facilitando al promotor información acerca de los inconvenientes de la tecnología escogida. En otra operación, en cambio, la participación precoz del Banco dio lugar a una significativa mejora del proyecto en los aspectos medioambiental y de reducción de los riesgos técnicos. La conclusión es que el Banco debería tratar de intervenir en los proyectos lo antes posible.

Cooperación con otros BMD y con la Comisión Europea

En las operaciones evaluadas el BEI cooperó satisfactoriamente con otros BMD. Como antes indicábamos, al financiar muchos de los proyectos del sector público el Banco tomó como base la labor preparatoria (y a veces la supervisión) realizada por otros BMD. Asimismo, el BEI mantiene contactos regulares con varias agencias bilaterales de desarrollo europeas. Tratándose de ciertos proyectos, dichas agencias aportaron financiación y ocasionalmente participaron en los trabajos preparatorios. La cooperación con la Comisión Europea tuvo lugar principalmente en el ámbito de los contactos regulares para debatir la formulación o adaptación de los mandatos ALA o su supervisión. En particular, la preparación de uno de los proyectos evaluados se sufragó con fondos de ECIP (European Community Investment Partners) aportados por la Comisión.

5.2 *Evaluación inicial*

El BEI lleva a cabo una evaluación detallada de cada operación a financiar analizando su justificación técnica, económica, financiera y medioambiental. Sin duda el Banco posee un conocimiento detallado de todos los aspectos de los proyectos, obtenido sobre todo gracias a su participación en proyectos de la UE y en otras regiones donde actúa, así como gracias a sus estudios sectoriales y de mercado. Sin embargo, los motivos aducidos para la selección de los proyectos en los informes de evaluación eran a menudo de tipo muy genérico y en muchos casos los argumentos utilizados tenían más relación con el desarrollo económico que con la cooperación económica.

La justificación económica de la operación era normalmente el criterio principal y en operaciones en el sector privado la rentabilidad financiera se utilizó normalmente como referencia para estimar la rentabilidad económica.

De manera general, la evaluación ex-ante realizada por el BEI en los proyectos evaluados ha sido de buena calidad. A menudo las previsiones de cash flow elaboradas por el Banco fueron menos optimistas que las de los promotores. No obstante, tratándose de operaciones del sector privado la evaluación inicial se centró demasiado sobre la parte de las inversiones a financiar por el BEI, dedicándose una atención insuficiente a todas las actividades y estrategias de la empresa. Este defecto resulta especialmente patente en los casos en que el proyecto a financiar por el BEI representaba una pequeña parte de la inversión total de la empresa. Tal proceder refleja el reparto de tareas tradicionalmente adoptado en el Banco, consistente en que OPS se ocupa de verificar la buena marcha de la empresa mientras que PJ se centra en el análisis del proyecto a financiar por el BEI. Una mejor integración del trabajo parece necesaria, de manera que los conocimientos sectoriales de PJ se integren mejor en el análisis financiero de las actividades generales de la empresa a cargo de OPS.

En la mayoría de casos, el análisis de la empresa era detallado pero no atendía lo bastante a los riesgos esenciales de la operación. Se hacía mucho hincapié en el análisis técnico y económico, pero no se analizaba suficientemente el posible impacto de los riesgos de país, políticos y regulatorios sobre el proyecto. Estos aspectos han acarreado serios problemas a los proyectos considerados, según se presenta en la sección 3.2.3. Por otra parte, algunas veces se detectan contradicciones y reiteraciones innecesarias en los informes de PJ y de OPS.

Generalmente los aspectos medioambientales fueron analizados de manera concienzuda por el Banco y por el promotor, sobre todo tratándose de proyectos con impactos ecológicos apreciables. Esto se confirma por el hecho de no haberse registrado problemas significativos de orden medioambiental en ninguna de las operaciones evaluadas. A menudo, sin embargo, el análisis del BEI se circunscribe a una parte de las inversiones de la empresa, dedicándose en cambio escasa atención a la política general aplicada por la empresa en relación al medioambiente. En unos pocos de los proyectos evaluados el impacto social era un tema importante y en estos casos, el Banco revisó los estudios realizados al respecto (p. ej. las repercusiones sobre la población autóctona) y las medidas atenuantes propuestas.

No se han detectado problemas en lo concerniente a la adjudicación de las contrataciones de suministros y servicios relativas a los proyectos evaluados. En los casos oportunos, el Banco pidió a los

promotores que aplicaran los procedimientos de contratación pública con concurso de ofertas a escala internacional.

5.3 Seguimiento

El Banco practica dos tipos de seguimiento de los proyectos, a saber, físico y financiero. La supervisión física cubre la ejecución física del proyecto y la fase inicial de su explotación (1-2 años a contar desde la puesta en servicio), mientras que la supervisión financiera abarca todo el período de vigencia del préstamo. Hemos podido comprobar que el seguimiento financiero se llevó a cabo generalmente con regularidad (excepto en los préstamos globales) mientras que el seguimiento físico de la mayoría de proyectos adoleció de un considerable retraso, especialmente en lo referente a los informes de fin de proyecto (IFP). Al inicio de la presente evaluación se disponía de un IFP para 20 de los 26 proyectos finalizados. Se constataron incoherencias y mala coordinación entre el seguimiento físico y el financiero.

Los informes de seguimiento financiero presentan en general una calidad satisfactoria. Estos informes siguen la evolución de los índices o ratios financieros fundamentales y se analizó si se cumplían los índices pactados en los contratos financieros. Sólo en contados casos, sin embargo, estos informes analizan las desviaciones de dichos índices financieros fundamentales en relación a la evaluación inicial. Ello habría permitido detectar rápida de los resultados desfavorable de la empresa, como se ha producido en la mayoría de las operaciones evaluadas.

En cuanto a los IFP, han resultado ser en muchos casos escasamente detallados e incompletos, sobre todo en aspectos cruciales como la evolución del mercado o la puesta en práctica de las medidas medioambientales previstas³². Con frecuencia, además, no se llevó a cabo correctamente la comparación de los costes de ejecución previstos con los costes reales³³. Estas deficiencias del seguimiento físico de los proyectos ya han sido puestas de manifiesto en anteriores informes de evaluación ex-post, por lo que los servicios de OPS y PJ se ocupan actualmente de subsanarlas. Además, el Banco implantó a fines de 2000 un sistema de auto-evaluación que permitirá extraer las oportunas enseñanzas de los proyectos finalizados e incorporarlas rápidamente a las futuras operaciones.

Los préstamos han sido servidos regularmente en todas las operaciones evaluadas, excepción hecha de un proyecto ubicado en la Argentina. Existen en dicho país varios proyectos que tienen dificultades; en dos casos el BEI, de común acuerdo con los avalistas, ha introducido cierta flexibilidad en el servicio de la deuda para proporcionar a las empresas un margen de maniobra durante las negociaciones con el Gobierno.

El seguimiento de las operaciones en situaciones de crisis ha exigido por parte del personal del Banco una dedicación significativa. Como ya se había sugerido en anteriores evaluaciones, podría resultar más eficiente que una unidad específica se ocupara de los proyectos problemáticos.

³² La mayoría de los proyectos finalizados comportaban un IFP (físico) simplificado que no permitía identificar los temas de gravedad planteados a algunos de los proyectos.

³³ Normalmente la comparación se realizó en EUR.

Anexo 1: Lista de los indicadores standard

1. RELEVANCIA/EFICACIA	Calificación	Comentarios
<u>A. Beneficios para el país</u>		
Contribución a eliminar un grave impedimento al desarrollo económico		
Transferencia de conocimientos tecnológicos o de gestión		
Desarrollo de actividades económicas conexas		
Incremento de la competencia y la competitividad		
Fomento de la cooperación regional		
Mejora del medio ambiente		
Elevación del nivel de vida (sobre todo del sector más pobre de la población)		
Otros		
<u>B. Beneficios para la UE</u>		
Creación de nuevas oportunidades comerciales		
Transferencia de tecnología y equipo		
Transferencia de conocimientos tecnológicos y de gestión a la UE		
Mejora del medio ambiente en la UE		
Otros		
TOTAL Relevancia/Eficacia (1)		
2. EFICIENCIA/SOSTENIBILIDAD		
<u>A. Rentabilidad económica o financiera (ex-post)</u>		
<u>B. Sostenibilidad</u>		
Compromiso gubernamental		
Apoyo sociopolítico		
Marco regulatorio		
Entorno legislativo y judicial de las empresas		
Sostenibilidad medioambiental		
Eficacia de la gestión		
TOTAL Eficiencia/Sostenibilidad (2)		
3. RESULTADO GLOBAL DEL PROYECTO (1+2)		
Factores externos		
Mercado/sector		
Ejecución		
4. RESULTADO DE LA INTERVENCIÓN DEL BEI		
<u>A. Contribución del BEI</u>		
Su participación ha representado un apoyo político implícito o explícito		
Su participación ha inducido a otros bancos a aportar garantías durante más tiempo		
Sus conocimientos tecno-económicas han mejorado apreciablemente los resultados del proyecto		
Las condiciones de financiación del Banco son mejores que las alternativas disponibles		
<u>B. Gestión del ciclo del proyecto</u>		
Evaluación inicial		
Seguimiento		

Anexo 2: Principales beneficios reportados por los proyectos evaluados

Proyecto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
----------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

A. Beneficios para el país ALA

Utilidad para eliminar un grave impedimento al desarrollo económico	S	S	P.S.	S	S	S	S	N.R.	S	S	N.R.	S	S	S	N.R.	S	S	S	S	N.R.	S	S	N.R.	S	N.R.	S
Transferencia de pericias tecnológicas o de gestión	S	S	G	N.R.	S	S	S	S	S	S	N.R.	S	S	S	S	L	S	N.R.	S	S	S	S	S	N.R.	S	L
Inducción de actividades económicas conexas	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	L	L	N.R.	S	N.R.	N.R.	S	N.R.	L	S	N.R.	N.R.	S	S	S	L	S	S	S
Incremento de la competencia y la competitividad	N.R.	L	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	L	S	S	N.R.	S	S	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	L	S	S	S
Fomento de la cooperación regional	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	L	S	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	S
Mejora del medio ambiente	N.R.	S	P.S.	N.R.	N.R.	S	S	N.R.	S	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	S	N.R.	S	S	S	S	N.R.	N.R.	S
Elevación del nivel de vida (sobre todo del sector más pobre de la población)	S	L	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	S	S	S	S	S	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Otros	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	L	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.

B. Beneficios para la UE

Creación de nuevas oportunidades comerciales	S	S	G	N.R.	S	S	S	L	L	S	S	S	S	S	S	L	S	N.R.	N.R.	S	S	S	N.R.	N.R.	S	S
Transferencia de tecnología y equipo	S	N.R.	N.R.	N.R.	S	S	S	S	S	S	N.R.	S	S	S	L	S	N.R.	N.R.	S	S	S	L	L	N.R.	S	U
Transferencia de pericias tecnológicas y de gestión a la UE	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	L	L	N.R.	N.R.	N.R.
Mejora del medio ambiente en la UE	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Otros	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	S	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.

G: bueno

S: significativo

L: limitado

U: insatisfactorio

P.S: parcialmente insatisfactorio

N.R: Irrelevante

Anexo 3: Criterios de evaluación

CRITERIOS BÁSICOS

Cada proyecto ha sido evaluado aplicando los criterios de evaluación definidos por el Grupo de Trabajo OCDE, DAC para la Evaluación de la Ayuda al Desarrollo, que son asimismo los utilizados por el Grupo de Cooperación para la Evaluación constituido por los departamentos de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo. Dichos criterios son la relevancia/eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

1. **Relevancia**- Es el grado de conformidad de los objetivos del proyecto con las necesidades de los beneficiarios, los intereses nacionales, las prioridades globales y las políticas de los países asociados.
2. **Eficacia (o efectividad)** - Es la medida en que los objetivos del proyecto han sido o serán previsiblemente alcanzados, habida cuenta de su importancia relativa y de los eventuales cambios introducidos en el proyecto posteriormente a la aprobación del préstamo.
3. **Eficiencia** - Es la comparación entre los beneficios/la producción del proyecto y los recursos/los insumos (fondos, conocimientos, tiempo, etc.).
4. **Sostenibilidad** - Es la probabilidad de que el proyecto continúe reportando sus beneficios a largo plazo y superando los riesgos a lo largo de toda su vida útil esperada.

CRITERIOS COMPLEMENTARIOS

Los siguientes criterios son aplicados en función de su relevancia en el caso concreto:

1. **Contribución al desarrollo institucional** - Es la medida en que un proyecto aumenta o disminuye la capacidad de un país o región para utilizar de manera eficiente, equitativa y duradera sus recursos humanos, financieros y naturales, en particular gracias a (i) una mejor definición, estabilidad, transparencia, exigibilidad y predicibilidad de los dispositivos institucionales y/o (ii) una adaptación más rigurosa de la misión y de la capacidad de una organización a su mandato dimanado de dichos dispositivos institucionales. Los impactos de este tipo causados por un proyecto podrán o no responder a un propósito deliberado.
2. **Contribución a otros temas de especial interés** - Aquí se incluyen:
 - Reducción de la pobreza (ya responda o no a un propósito deliberado).
 - Impacto en relación a la transición.
 - Impacto medioambiental.
 - Otros impactos.
3. **Ejecutoria del prestatario**: Idoneidad de las previsiones del prestatario en relación a la propiedad del proyecto y de las responsabilidades en todas las

fases de la operación. Máximo interés revisten a este respecto las medidas adoptadas por el prestatario para apoyar la sostenibilidad de la operación, en particular promoviendo (ya desde la fase de identificación) la participación de los demás accionistas en el proyecto paralelamente a la suya propia.

4. **Ejecutoria del BEI:**

- Gestión del ciclo del proyecto: Calidad de los servicios prestados por el BEI durante cada una de las fases de la operación. Máximo interés revisten a este respecto la correcta verificación inicial de la calidad del proyecto y la eficaz adopción de las medidas oportunas con vistas a la satisfactoria ejecución y ulterior explotación del mismo.
- Valor añadido de la intervención del BEI: Es la medida en que la financiación por parte del Banco ha reportado ventajas que de otro modo no habrían existido³⁴. El valor añadido puede ser de dos tipos principales, a saber: financiero o técnico.

³⁴ Ver "Inter Agency Round Table on Additionality of Private Sector Development Programs and Operations" (celebrada con el apoyo de las Instituciones Financieras Internacionales, Washington D.C., mayo de 2002).

EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) que tiene su sede en Luxemburgo es propiedad de los quince Estados miembros de la Unión Europea (UE). El BEI está dotado de autonomía financiera y su misión consiste en promover la consecución de los objetivos de la UE captando recursos en los mercados mundiales de capital para prestarlos en favor de proyectos de inversión viables y conducentes al equilibrado desarrollo de la Unión Europea.

Creado en 1958 por el Tratado de Roma, el BEI posee su propia estructura administrativa y sus propios órganos de decisión y control, que son el Consejo de Gobernadores (integrado por los Ministros de Finanzas de los Estados miembros), el Consejo de Administración, el Comité de Dirección y el Comité de Vigilancia.

Siendo uno de los mayores prestatarios internacionales, invariablemente calificado por las entidades especializadas en clasificación crediticia con la Triple A que representa la nota máxima, el BEI está en condiciones de movilizar grandes volúmenes de fondos en las condiciones más ventajosas del momento, las cuales repercuten sobre su clientela toda vez que el Banco carece de finalidad lucrativa.

El volumen de las operaciones del BEI ha ido constantemente en aumento hasta hacer de él una de las mayores instituciones financieras mundiales en su género. Si bien sus actividades se desarrollan principalmente en el interior de la Unión Europea, el Banco participa asimismo en la puesta en práctica de la política europea de ayuda y cooperación para el desarrollo con respecto a unos 120 países de todo el mundo, donde persigue los siguientes objetivos :

- el crecimiento económico de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y los Países y Territorios de Ultramar (PTU), así como la República de Sudáfrica ;
- el fortalecimiento de la Asociación Euro-Mediterránea ;
- la preparación del ingreso en la UE los países de Europa Central y Oriental y de Chipre;
- la cooperación industrial (incluidas las transferencias tecnológicas) con los países de América Latina y Asia.

El BEI comenzó a realizar evaluaciones ex-post en 1988, principalmente con respecto a sus operaciones en países fuera de la Unión Europea. En 1995 se creó una Unidad de Evaluación con la misión de examinar las operaciones dentro y fuera de la UE. La Unidad lleva a cabo sus evaluaciones sobre una base sectorial y con el objeto de ser publicadas. Hasta el momento se han publicado los siguientes informes de evaluación:

1. Resultados de una muestra de nueve plantas depuradoras de aguas residuales en Estados miembros de la Unión Europea (1996) : Disponible en francés, inglés y alemán.
2. Evaluación de 10 operaciones en el sector de las telecomunicaciones de los Estados miembros de la UE (1998) : Disponible en francés, inglés y alemán.
3. Contribución al desarrollo regional de las grandes infraestructuras viarias y ferroviarias (1998) : Disponible en francés, inglés y alemán.
4. Evaluación de proyectos industriales financiados por el BEI en atención al objetivo del desarrollo regional (1998) : Disponible en francés, inglés y alemán.
5. Evaluación de 17 proyectos en el sector del agua financiados por el BEI en diversos países de la Cuenca Mediterránea (1999) : Disponible en francés, inglés, alemán, italiano y español.
6. Impacto de las operaciones de empréstito del BEI sobre la integración de los nuevos mercados de capital (1999) : Disponible en francés, inglés y alemán.
7. Contribución del BEI al desarrollo regional. Informe de síntesis sobre el impacto en el desarrollo regional de la financiación del BEI de 17 proyectos en Portugal e Italia (2001- disponible en inglés (versión original), francés, alemán, italiano y portugués (traducciones a partir de la versión original)).
8. Evaluación de las operaciones de capital riesgo realizadas por el BEI en cuatro países ACP 1989-1999 (2001- disponible en inglés (versión original), francés y alemán (traducciones a partir de la versión original)).
9. Financiación del BEI de proyectos energéticos en la Unión Europea y en Europa Central y del Este (2001- disponible en inglés (versión original), francés y alemán (traducciones a partir de la versión original)).

10. Análisis del método actual de cartera para la financiación de préstamos globales para PYMES (2002- disponible en inglés (versión original), francés y alemán (traducciones a partir de la versión original)).
11. Financiación del BEI de proyectos de gestión de residuos sólidos (2002- disponible en inglés (versión original), francés y alemán (traducciones a partir de la versión original)).
12. Evaluación del impacto de la financiación del BEI relativa al desarrollo regional en Grecia (2003- disponible en inglés (versión original), francés y alemán (traducciones a partir de la versión original)).
13. Evaluación de los proyectos de transporte en Europa central y del este (2003-disponible en inglés (versión original)).
14. Financiación del BEI de proyectos de desarrollo urbano (2003- disponible en inglés (versión original), francés y alemán (traducciones a partir de la versión original))
15. Evaluación de los proyectos financiados por el BEI en virtud de los mandatos relativos a América Latina y Asia (2004- disponible en inglés (versión original), francés, alemán y español (traducción a partir de la versión original))

Estos informes están disponibles en el sitio web del BEI: <http://www.eib.org/publications/eval/>
e-mail: [EValuation@eib.org](mailto:Evaluation@eib.org)

**Den Europæiske Investeringsbank
Europäische Investitionsbank
????pa??? ???pe?a ?pe?d?se??
European Investment Bank
Banco Europeo de Inversiones
Banque européenne d'investissement
Banca europea per gli investimenti
Europese Investeringsbank
Banco Europeu de Investimento
Euroopan investointipankki
Europeiska investeringsbanken**