

---

# EL FUTURO DE LOS CRÉDITOS FAD: UNA REFLEXIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DEL CASO INGLÉS

GONZALO FANJUL\*

---

Los créditos concedidos al amparo del Fondo de Ayuda al Desarrollo han sido uno de los instrumentos principales de la Cooperación Española desde antes incluso que ésta existiera como tal. Aunque su volumen porcentual ha ido reduciéndose en los últimos años, el FAD parece haberse estabilizado en un 25% de la AOD bilateral, que viene a suponer entre 30 y 35 mil millones de pesetas de desembolso neto anual (con un desembolso bruto de alrededor de 55 mil millones de pesetas). Cinco veces la media de otros donantes.

Durante todo este tiempo el FAD ha estado sometido a una polémica considerable. Por un lado, las grandes empresas exportadoras españolas –y quien tiene que velar por sus intereses en el exterior, la Secretaría de Estado de Comercio– han defendido siempre un modelo de ayuda que vincule los intereses del Sur a los nuestros, es decir, que permita ayudarnos ayudando. Es lo que se conoce como la ayuda ligada, que en este caso tiene el aliciente (al menos teórico) de promover la hasta hace poco escasa internacionalización de la empresa española. Los defensores del FAD afirman también que la ayuda reduciría en parte su apoyo público si la desligásemos completamente de nuestros intereses comerciales.

En el otro extremo se sitúan los que piensan que el objetivo último de la cooperación para el desarrollo es la erradicación de la pobreza, por lo que hay que prescindir de cualquier instrumento que no demuestre con claridad su contribución a este fin. Y en el FAD es difícil de demostrar.

Repasemos rápidamente las principales críticas que ha recibido el FAD durante los últimos años<sup>1</sup>:

---

\* Departamento de Estudios de Internón Oxfam.

1. Estas carencias, junto con propuestas para subsanarlas, están desarrolladas en (Internón:1999).

- Un crédito concesional ligado está, por definición, poco orientado geográfica y sectorialmente a la erradicación de la pobreza. Los sectores más susceptibles de recibir bienes y servicios españoles —normalmente infraestructura y equipamiento— no son los sectores sociales básicos. Por otro lado, no interesa prestar dinero a aquellos países cuya situación social y económica es tan lastimosa que difícilmente podrán devolvernos el crédito en el futuro.
- En la identificación de los proyectos FAD no se consideran indicadores *ex ante* sobre su impacto en el desarrollo o la sostenibilidad medioambiental.
- El FAD ha funcionado ajeno al resto de instrumentos de la Cooperación Española, en especial a los programas y proyectos de la cooperación oficial no reembolsable. Las consecuencias de esta independencia afectan tanto a la planificación —que se realiza por separado— como a la evaluación, que hasta el día de hoy todavía no se hace.
- Desconocemos el impacto que el FAD puede haber tenido en el desarrollo de los países donde ha estado presente, así como su contribución a la promoción de las exportaciones y la economía españolas.
- El proceso de identificación, aprobación y ejecución de un proyecto FAD ha sido tradicionalmente opaco.

Pese a todo, no cabe duda de que la situación ha mejorado en el último lustro. Empujados en gran parte por una legislación internacional más restrictiva (el llamado Paquete de Helsinki), pero también por el esfuerzo sincero de ciertos sectores del Ministerio de Economía, los créditos del FAD han ido destinados cada vez con más frecuencia a proyectos de carácter social (que no básico) como educación y salud. Asimismo, se ha logrado una mayor transparencia en la concesión de los proyectos, abriendo muchos de ellos a un proceso limpio de licitación pública. Por último, se ha abierto una línea de financiación (L-500) para la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos, que hace esperar un mayor conocimiento sobre el impacto de este instrumento.

En teoría un buen sistema de ayuda al desarrollo no tendría por qué verse obligado a renunciar al crédito concesional como instrumento. Más allá de las meras consideraciones comerciales, estos proyectos juegan un papel relevante en el desarrollo de algunos países, en especial de aquellos que precisan de una infraestructura económica y social básica para lanzar sus procesos de desarrollo. La práctica, sin embargo, nos muestra un grado de distorsión inaceptable a la hora de identificar, ejecutar y evaluar los créditos FAD. Pese a los avances descritos, este programa sufre las mismas carencias básicas que hemos criticado desde su creación, y no parece que el futuro vaya a deparnos nada mucho mejor.

La pregunta es, entonces, si no ha llegado la hora de aceptar que la teoría es incompatible con la práctica (al menos con *esta* práctica de la Administración española), y defender por tanto la desaparición del FAD como instrumento de la Cooperación Española. O, dicho de otro modo, ¿qué condiciones deben darse para justificar la permanencia del instrumento desde el punto de vista de la erradicación de la pobreza (enfoque incuestionable de cualquier instrumento de cooperación). Si hay un momento para plantear esta cuestión es ahora que la pasada legislatura nos dejó sin Plan Director, lo que permite aún plantear mejoras para el próximo cuatrienio.

Naturalmente, no somos los primeros en hacernos estas preguntas. Los créditos concesionales, en sus diferentes acepciones, han sido objeto de debate en muchos de los países donantes. Todavía hoy el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE mantiene abierto un debate intergubernamental (con poco éxito, todo hay que decirlo) acerca del impacto de la ayuda ligada y la posibilidad de reducir sus niveles en el conjunto de países donantes. Pero uno de los casos más significativos, que puede aportar elementos interesantes al debate español, es el del FAD inglés, el Aid and Trade Provision (ATP). El ATP —que supuso entre 1990 y 1996 una media del 5 al 9% de la AOD bilateral— fue objeto de una intensa discusión a lo largo de la década de los noventa, desembocando en la desaparición formal del instrumento en 1997, tras la publicación del Libro Blanco británico sobre Desarrollo Internacional.

De todo este debate quisiéramos destacar especialmente dos trabajos en los que basaremos muchas de las conclusiones del artículo. El primero de ellos es un estudio de Oliver Morrissey de 1990 para la Universidad de Nottingham (Morrissey:1990) que evalúa el funcionamiento del ATP durante los diez años anteriores. El segundo es un informe de evaluación de ocho proyectos financiados por el ATP, que fue elaborado y publicado en 1991 por el Departamento de Evaluación (Donaldson/Currie:1991) de la Overseas Development Administration (ODA), entonces agencia oficial de cooperación británica. Conviene realizar una salvedad importante respecto de estos trabajos: ambos fueron realizados con anterioridad a la adopción por el CAD del Consenso de Helsinki, lo que influye en la orientación geográfica y sectorial de los proyectos. Algunos de los sectores y países a los que se destinaron entonces esos créditos no serían aceptados ahora por el CAD. No obstante, consideramos que ninguno de ellos está muy alejado de lo que aún hoy es la orientación básica de este tipo de programas: proyectos de infraestructura, en países interesantes para el sector exportador del donante y en donde el factor equipamiento y gasto en origen tienen un peso determinante.

Las conclusiones de ambos trabajos son mucho más amplias de lo que aquí podemos explicar, pero quisiéramos destacar los aspectos más relevantes para el debate español:

- La **identificación, aprobación y adjudicación** de cada proyecto caía bajo la responsabilidad del Departamento de Comercio e Industria (DTI), que respondía así a las propuestas elaboradas por el país receptor del crédito (más o menos empujadas por la empresa británica potencialmente adjudicataria). En sólo dos de los ocho proyectos evaluados por Donaldson/Currie la ODA estuvo activamente involucrada en la identificación del proyecto en base a criterios de desarrollo. El estudio destaca también la carencia de evaluaciones previas sobre tecnologías adecuadas, eficacia del gasto o prioridad para las necesidades del país receptor.

A este respecto, Morrissey señala que “no es posible demostrar que los créditos ATP han sido adjudicados a empresas que cumplían criterios de desarrollo (...). Resulta más fácil demostrar que algunas, en especial ciertos sectores, no los cumplían” (Morrissey: 1990, pág. 20). Lo curioso es que en ninguno del total de proyectos evaluados se especificaron objetivos relativos a la reducción de la pobreza o la sostenibilidad medioambiental y en tan solo uno la ODA hizo un esfuerzo por tratar de influir esta identificación, ya sea por dejación de funciones o por las dificultades que el DTI le imponía.

Morrissey destaca también la excesiva concentración de los proyectos en un grupo pequeño de empresas. En el período 1978-86, once empresas se llevaron el 77% del ATP (MacQuaide y Toye: 1986).

- En cuanto a la **implementación y seguimiento** de los proyectos, el estudio de Donaldson/Currie señala que todos menos uno de los ocho que evaluaron se implementaron correctamente. En gran medida, este resultado se debe a la naturaleza sectorial de los proyectos (infraestructura y equipamiento, fundamentalmente), por lo que consideran que un seguimiento detallado habría mostrado elementos menos positivos acerca de la idoneidad de la aplicación (capacitación local y transferencia tecnológica, por ejemplo). El seguimiento realizado fue escaso y poco adecuado. La mayor parte de las veces se puso en manos de consultoras externas sospechosas de connivencia con las empresas adjudicatarias (lo que quedó demostrado en dos de los proyectos de Donaldson/Currie).
- Uno de los puntos clave para evaluar la adecuación del crédito concesional a programas de ayuda es su **impacto en la lucha contra la**

**pobreza.** Tras analizar la experiencia del ATP en los diez años previos, Morrissey concluye que “hay un número de razones por las que el ATP tiene menos posibilidades que otros instrumentos de la ayuda para lograr objetivos de desarrollo(...): se orienta a países pobres relativamente avanzados, que tienen acceso a créditos comerciales y las garantías necesarias para financiar la parte de cada crédito que no es ATP<sup>2</sup>. En segundo lugar, está diseñado para financiar bienes de capital y no proyectos de desarrollo. Tercero, las presiones de las empresas por reducir los plazos de adjudicación reducen la posibilidad de la ODA de analizar el impacto potencial del proyecto sobre el desarrollo.” (Morrissey:1990, pág. 24). Más adelante explica porqué las consideraciones comerciales han sido definitivas para anular la orientación al desarrollo de los proyectos, y describe una serie de ellos en India, Senegal y Guinea Bissau en los que queda demostrado el fracaso de la intervención en términos de desarrollo.

Donaldson/Currie señalan que el primer problema es medir el impacto del ATP sobre el desarrollo en términos de crecimiento económico, pero, que incluso de esta forma, los resultados no permiten triunfalismos. En cinco de los ocho proyectos existían alternativas técnicas más adecuadas económicamente. También hacen una valoración del impacto institucional (negativo en seis de los ocho proyectos) y la capacitación del personal local (que no ha sido suficiente para considerar que haya habido transferencia tecnológica real).

Evaluando estos proyectos según los criterios del ODA, se puede decir que sólo dos de ellos han aprobado, aunque sin resultados brillantes; cinco alcanzaron algunos objetivos, pero su resultado es insatisfactorio; y uno fue un completo fracaso. Igual que Morrissey, Donaldson/Currie concluyen: “En cuanto a su impacto sobre los países en desarrollo, estos proyectos ATP son menos exitosos que otros proyectos de cooperación bilaterales (...)”.

- Finalmente, quisiéramos señalar algunos aspectos sobre el **impacto de los ATP en la economía inglesa**. Ambos estudios coinciden en que este tipo de proyectos supone importantes beneficios para las empresas adjudicatarias. Morrissey llega a decir que “como instrumento diseñado para incrementar los beneficios económicos y comerciales de la ayuda, puede decirse que el ATP ha logrado sus objetivos”. Según sus datos, si hacemos un cálculo medio del período 1976-84, más de 14.000 puestos de trabajo podrían haberse perdido de no ser por los proyectos ATP. Donaldson/Currie se expresan en términos parecidos, aunque con resultados menos claros.

2. Referencia a los créditos mixtos, que en el caso español tienen el formato FAD-CARI.

Sin embargo, ambos estudios coinciden también en que estos datos esconden una realidad mucho más crítica con el instrumento desde el punto de vista de los intereses británicos: en primer lugar, un análisis serio del impacto del ATP en la economía inglesa debe realizarse en términos de coste de oportunidad, es decir, ¿cuál habría sido el coste más eficiente de crear esos miles de puestos de trabajo? Segundo, la concentración del ATP ha tenido un doble efecto pernicioso en el tejido empresarial británico: ha permitido permanecer en el mercado a empresas ineficientes cuya competitividad no ha mejorado con la competencia abierta y, lo que es peor, esta concentración ha provocado un efecto de desplazamiento de otras empresas que se han retraído de invertir en estos países. Tercero, el contribuyente británico ha pagado más por proyectos peores, ya que la evaluación ha demostrado que en ninguno de los casos ha habido una revisión de las condiciones del contrato planteado por las compañías. Por último, el ATP ha sido un fracaso en cuanto a la permanencia de las empresas en los países receptores tras la ejecución del proyecto; Tan sólo algunos de ellos han exigido mantenimiento y ventas post-servicio, y sólo ha podido demostrarse mayor internacionalización de la empresa en tres de los ocho casos. De nuevo hay que referirse aquí al coste de oportunidad.

Tras analizar todos los elementos aportados por estas y otras evaluaciones, y tras saltar a la luz pública algunos casos especialmente sangrantes de distorsión de la ayuda en base al ATP (exportación de armas a Indonesia y la construcción de la presa de Pergaun en Malasia), el Gobierno británico decidió en 1997 dar por finalizado este programa. El Libro Blanco con el que el nuevo Gobierno laborista explicó su programa en materia de cooperación para el desarrollo decía así: "(...) El ATP no tiene la eliminación de la pobreza como su objetivo principal; no se aceptará ninguna otra petición en relación a este programa, porque a partir de ahora queda formalmente clausurado" (DFID: 1997).

Morrissey, basándose en una frase posterior del mismo Libro Blanco, en la que aún se deja la puerta abierta a la concesión de créditos mixtos, ponía en duda la sinceridad de intenciones del Gobierno laborista, y llamaba a estar muy atentos a la evolución de este instrumento en la cooperación británica (Morrissey:1998). Pese a todo, el ATP como lo conocimos ha desaparecido, y esta decisión se ha tomado en base a las consideraciones que ya hemos explicado. Los créditos que se otorguen a partir de ahora estarán sujetos a las mismas condiciones que cualquier otro instrumento de la ayuda, y enmarcados todos por los programas país que ya desarrolla el DFID inglés.

¿Qué puede aportar toda esta experiencia al debate español? Si analizamos el FAD con un poco de detenimiento, veremos que cae en todos y cada uno de

los defectos descritos en la evaluación del ATP: países receptores menos pobres, identificaciones en base a intereses comerciales, falta de transparencia y seguimiento, concentración de los proyectos en pocas empresas adjudicatarias, escasa internacionalización de éstas, etc. Queda por ver hasta qué punto el FAD ha tenido un impacto positivo sobre los países receptores y sobre la economía española. Conocemos y hemos publicado casos cuyas características apuntan a un impacto dudoso, pero sólo sabremos el alcance real del FAD si se realiza una evaluación en profundidad de este instrumento, como ya se está haciendo con otras partidas de la Cooperación Española. Decíamos al principio de este artículo que el Ministerio de Economía ya cuenta con una partida específica destinada a estas evaluaciones, pero no nos consta que haya habido ninguna hasta ahora<sup>3</sup>.

La justificación de la permanencia del FAD en el sistema español de ayuda al desarrollo no puede basarse en la intuición que unos u otros (sean empresas, gobierno u ONG) podemos tener sobre su impacto. Lo menos que la Administración española debe ofrecer a sus contribuyentes es una explicación pormenorizada del impacto que los programas tienen en el desarrollo de los países del Sur, así como los cambios que deben darse para que esta situación mejore. Si no es así, no tendremos más remedio que fiarnos de nuestra propia intuición y de los pocos datos que ahora tenemos, y pedir formalmente la desaparición de este instrumento de la AOD española.

## Referencias:

- Department for International Development (DFID): *White Paper on International Development*. Londres, 1997. Se puede encontrar una referencia electrónica de este texto en ([www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)).
- Donaldson, David y Currie, Jane: *ATP Synthesis Evaluation Study*. ODA. Londres, 1991. Se puede encontrar una referencia electrónica de este texto en ([www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)).
- Intermon: *El FAD. Propuestas para un reglamento coherente con los objetivos de la Ley de Cooperación* (Madrid, 1999) ([www.intermon.org](http://www.intermon.org)).
- Morrissey, Oliver: *A Decade of Mixed Credits: An Evaluation of the Aid and Trade Provision*. CREDIT Research Paper, Univ. of Nottingham. 1990.
- Morrissey, Oliver: *ATP is dead: Long live Mixed Credits*. Journal of International Development, nº10. 1998.

---

3. Así lo explica el artículo sobre la evolución del FAD en 1999: Boletín Económico del ICE nº 2647.