

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



El

Banco Mundial

y las Asociaciones Público - Privadas

Luces y sombras de la
intervención privada en
el desarrollo de
América Latina

Principales mensajes y hallazgos:



- En América Latina es extendido el uso de esquemas de las Asociaciones Público Privadas (APP) para movilizar la inversión privada con el aval del sector público. Un total de 19 países de la región ha emitido leyes relacionadas a APP, de los cuales 17 cuentan con algún tipo de entidad dedicada a la labor de promoción de estos mecanismos. Países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú son los más activos.
- Los proyectos ejecutados en el marco de las APP están dirigidos principalmente a la provisión de infraestructura, en sectores como: transporte, saneamiento, energía, educación, salud; entre otros.
- Las inversiones en infraestructura mediante APP crecieron de US\$ 8,000 millones en 2005 a US\$ 39,000 millones en 2015 en la región, registrando inversiones totales por más de US\$ 360,000 millones, correspondientes a un millar de proyectos, principalmente en los sectores de energía y transporte.
- América Latina y el Caribe concentra el 36% de las inversiones mundiales en proyectos de infraestructura en la modalidad de APP ejecutados desde el año 1990 hasta el 2020.
- La inversión necesaria en infraestructura en la región es de, al menos, 5% del PIB regional anual (unos US\$ 180 mil millones), pero apenas se invierte el 2.8%.
- Los proyectos bajo esquemas de APP muchas veces carecen de evaluaciones estrictas en términos económicos, sociales y ambientales. Tampoco garantizan la calidad y el acceso universal en la provisión de servicios públicos básicos, como la salud y la educación.
- Las malas experiencias de APP dan cuenta, no solo de la afectación en el acceso y la calidad en la provisión de servicios básicos, sino también perjudican las cuentas fiscales debido a las deudas ocultas que se generan y las renegociaciones de los contratos, muchas de ellas, manchadas de corrupción.



- América Latina y el Caribe es la región en el mundo con mayor incidencia de casos de renegociación en los contratos, con una ocurrencia de 25 eventos de renegociación sobre un total de 43 proyectos, es decir, un ratio del 58%, cuando el promedio mundial es de 33%. Estas renegociaciones tienen como consecuencia el incremento en los costos de construcción y operación, así como cambios en las tarifas establecidas inicialmente, perjudicando de este modo al Estado y los usuarios.
- Los mecanismos de APP son promovidos, financiados y delineados desde las instituciones financieras internacionales y la banca de desarrollo. El Banco Mundial tiene una fuerte presencia en la región, canalizando recursos y dando asesorías en los cambios normativos e institucionales en los países. El Grupo Banco Mundial es responsable del 37% del total de la inversión privada movilizadora en los países de ingreso medio y bajo.
- La movilización de los recursos para el financiamiento del desarrollo debe darse bajo nuevas reglas de juego en que se priorice el bienestar de la gente, sin riesgos ni condicionalidades para el sector público, en procesos llevados a cabo con la mayor transparencia y la más exhaustiva evaluación técnica, sobre todo en aquellas intervenciones que involucran a los privados.
- El rol de las instituciones financieras, como el Banco Mundial, debe estar enmarcado en resguardar la soberanía de los Estados y los derechos de las personas, priorizando aquellos proyectos que potencien los procesos productivos y estén alineados con los planes y metas definidos en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

”

El Banco Mundial y Las Asociaciones Público - Privadas. Luces y sombras de la intervención privada en el desarrollo de América Latina

Editado por:

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2021
Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú
Teléfono: (51)(1)711-1914
latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Coordinación General Latindadd:

Carlos Bedoya

Coordinación de área:

Patricia Miranda

Elaboración:

Rodolfo Bejarano

Comentarios y aportes:

Patricia Miranda
Verónica Serafini
María José Romero

Diseño y Diagramación:

José Luis Mancilla - Comunicación Latindadd

Fecha de publicación - Agosto de 2021

Presentación

La inversión privada es un componente importante para que las economías puedan dinamizarse y alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales, pero su rol debe ser complementario y no suplir la labor de los Estados en la provisión de bienes y servicios públicos.

El protagonismo que se le da al sector privado en la movilización de recursos para financiar el desarrollo y la promoción de mecanismos como las Asociaciones Público-Privadas (APP) es motivo de preocupación para las organizaciones de la sociedad civil que venimos advirtiendo desde hace algunos años sobre los riesgos que implican estos proyectos, no solo en términos de los costos fiscales que ocasionan a los Estados debido a los costos ocultos y los actos de corrupción, sino también porque no solucionan los problemas de acceso de las poblaciones más pobres a servicios de calidad.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el financiamiento del desarrollo, y ahora la crisis de la pandemia por la Covid-19, se convierten en pretextos para que las instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial, promuevan cambios en los marcos normativos nacionales y ofrezcan asesoramiento y financiamiento para llevar a cabo proyectos de APP, pero estos proyectos no necesariamente se realizan en el marco de evaluaciones de impacto rigurosas y no siempre existe transparencia en los procesos de adjudicación y negociación de los contratos.

Desde Latindadd y nuestras organizaciones aliadas consideramos importante seguir analizando y discutiendo sobre el papel que debe tener la inversión privada en el desarrollo, la cual debe enmarcarse en los planes nacionales y debe ser complementaria a los recursos públicos necesarios para el financiamiento del cierre de brechas del desarrollo en nuestros países.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 El impulso a la inversión privada en el financiamiento para el desarrollo	8
1.2 El rol del Banco Mundial en la movilización del financiamiento privado.....	9
1.3 La intervención del Banco Mundial en América Latina y el Caribe.....	10
2. LAS ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS EN LA REGIÓN.....	14
2.1. El Banco Mundial y las APP	16
2.2 Las APP en infraestructura.....	17
2.3 ¿Cómo han ido avanzando las APP en infraestructura en la región?	18
3. LAS CRÍTICAS A LAS APP	22
3.1. Posición desde la sociedad civil.....	23
3.2. Crítica a las APP desde la mirada puesta en las desigualdades de género	24
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	27
Referencias.....	29

1. INTRODUCCIÓN

Diversas instituciones financieras y agencias de desarrollo regionales y globales vienen impulsando desde hace varios años la incursión de la inversión privada en la provisión de servicios públicos e infraestructura con el argumento de que esta es la manera más eficiente y sostenible en la cual la sociedad pueda acceder a servicios de calidad y así poder ir cerrando las brechas sociales que nos aquejan.

En esa dinámica, cada acuerdo o consenso global que propone la solución a los problemas económicos, sociales y ambientales –tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre cambio climático, y ahora la recuperación de la crisis ocasionada por la pandemia de la Covid-19-, se convierte en la excusa perfecta para que aparezcan los capitales privados como la panacea para cerrar las brechas del financiamiento requerido.

Uno de los mecanismos más recurrentes que tienen la finalidad de promover la intervención de los privados en proyectos vinculados a áreas del desarrollo son las Asociaciones Público-Privadas (APP), las que vienen siendo usadas en muchas partes del mundo, especialmente en América Latina y el Caribe (ALC), donde las necesidades identificadas se constituyen en oportunidades para los financistas del desarrollo.

Se estima que globalmente es necesaria una inversión adicional de unos 2.5 billones de dólares anuales para alcanzar los ODS de aquí al 2030 para los países en desarrollo, los cuales deben servir para ser destinados principalmente a infraestructura básica, seguridad alimentaria, cambio climático, salud y educación (UNCTAD, 2014)¹. El problema de la necesidad de recursos para sectores esenciales se agudiza aún más si consideramos el impacto que el mundo viene sufriendo debido a la pandemia, con una brecha de financiamiento estimada de entre 2 y 3 billones de dólares para los países en desarrollo (UNCTAD, 2020)². De no prestarle atención a esta situación de manera urgente, podemos estar hablando de otra década perdida para nuestros países, haciendo mucho más difícil la recuperación de las economías en un contexto post-covid.

Este documento busca identificar y dar una mirada crítica a los mecanismos que son promovidos y usados en la región latinoamericana para promover la inversión privada en áreas que están típicamente a cargo de los Estados y que no necesariamente tienen resultados positivos en términos económicos, sociales y ambientales. Una primera parte del documento se enfoca en presentar el rol y el enfoque del Banco Mundial respecto al financiamiento del desarrollo, y de la infraestructura en particular, como parte de su política de promoción de la inversión privada. La segunda parte se enfoca en las asociaciones público-privadas (APP) como instrumento de canalización de la inversión privada con aval de los Estados en América Latina y el Caribe. Finalmente, se desarrollan las críticas y recomendaciones que la sociedad civil ha venido levantando respecto a estos mecanismos que dan prioridad a la inversión privada.

1 <https://unctad.org/press-material/developing-countries-face-25-trillion-annual-investment-gap-key-sustainable>

2 https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

1.1 El impulso a la inversión privada en el financiamiento para el desarrollo

Uno de los argumentos para promover la inversión privada en el financiamiento para el desarrollo es que los gobiernos son conscientes de que los recursos públicos no son suficientes para satisfacer las necesidades de provisión de servicios públicos e infraestructura, especialmente en un contexto de ajustes fiscales de los países en desarrollo, algo bastante recurrente en los países de la región latinoamericana.

Los primeros intentos por generar las condiciones para movilizar la inversión privada para el desarrollo se dan en el contexto del establecimiento de la Agenda 2030 y los ODS y el delineamiento de la Agenda de Acción de Addis Abeba en el año 2015, cuando salió a la luz un documento elaborado por el FMI y los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), titulado *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance*³, en el que estos organismos trazaron una hoja de ruta para incentivar el apalancamiento financiero, aumentar la asistencia para la movilización de recursos internos y el gasto público eficiente, y catalizar la inversión privada.

En ese contexto, el Banco Mundial (BM) y los demás bancos de desarrollo proponen implementar la estrategia de Maximización del Financiamiento para el Desarrollo (MFD) en la búsqueda de "repensar" el financiamiento para el desarrollo, para lo cual se recurre al uso de diversos instrumentos, tales como préstamos, créditos, emisión de bonos, y asistencia técnica.

La estrategia está basada en los Principios para la integración del financiamiento del sector privado para el crecimiento y el desarrollo sostenible, los cuales proporcionan un marco común para que los BMD aumenten los niveles de inversión privada, centrándose en tres áreas principales:

- Fortalecimiento de las capacidades de inversión y los marcos de políticas a nivel nacional y subnacional;
- Incrementar la participación del sector privado y priorizar las fuentes comerciales de financiamiento; y
- Potenciar el papel catalizador de los BMD.

Para la movilización del capital privado, los organismos multilaterales financieros operan combinando dos enfoques que se complementan entre sí. El primero implica una combinación de instrumentos de financiamiento y garantía, estableciendo plataformas de inversión e iniciativas de financiamiento a corto plazo, así como brindar asesoría en transacciones de asociaciones público-privadas (APP). El segundo enfoque implica trabajar con los clientes (gobiernos y corporaciones privadas), inversionistas (por ejemplo, patrocinadores de proyectos e inversionistas institucionales), socios financieros (como bancos comerciales) y socios de desarrollo (Banco Mundial, 2021)⁴.

Más recientemente, con motivo de las reuniones de primavera del FMI y el BM en el abril de 2021, se lanza la iniciativa "Desarrollo Verde, Resiliente e Inclusivo" (Green, Resilient, and Inclusive Development, GRID) la que tiene el objetivo de dar respuesta y recuperarse de la crisis generada por el Covid-19,

3 <https://pubdocs.worldbank.org/en/622841485963735448/DC2015-0002-E-FinancingforDevelopment.pdf>

4 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35040>

y para ello plantea nuevamente la necesidad de movilizar el capital privado a gran escala a partir de todas las fuentes de financiamiento existentes⁵. Según la iniciativa GRID, las intervenciones público-privadas son una pieza clave para dar el soporte necesario a las inversiones privadas, y en ese proceso el BM cumple la labor de brindar el financiamiento y la asesoría necesaria a los países.

La iniciativa de Desarrollo Verde, Resiliente e Inclusivo (GRID)

	DESARROLLO VERDE	RESILIENTE	INCLUSIVO
Las tres dimensiones de la GRID	<p>Invertir en soluciones que sostengan el capital natural, incluido el clima, para garantizar que las decisiones de hoy sean resilientes y no socaven el crecimiento de mañana.</p> <p>>> Impulsar decisiones en tres sistemas estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alimentos y uso de la tierra (agricultura, agua y bosques) Transporte e infraestructura urbana sostenibles Sistema de energía 	<p>Invertir en la gestión de riesgos para prevenir y prepararse para el cambio climático, pandemias, peligros naturales, crisis socioeconómicas y financieras.</p> <p>>> Integrar los principios de gestión de riesgos en todos los sectores, incluida la infraestructura, las ciudades, los sistemas sociales, la prestación de servicios y la estabilidad macro:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificación de riesgos Reducción de riesgos Gestión de riesgos residuales Inclusión de grupos vulnerables 	<p>Invertir en capital humano y fomentar políticas de crecimiento inclusivo para crear puestos de trabajo y abordar la exclusión y la desigualdad.</p> <p>>> Impulsar el capital humano como base para la prosperidad compartida:</p> <ul style="list-style-type: none"> Salud, educación y vivienda Protección social Inclusión de mujeres y grupos marginados Acceso a infraestructura, incluyendo: aguas, saneamiento, transporte, energía
Facilitadores transversales	<p>Invertir en todas las formas de capital</p> <p>Políticas macroeconómicas y estructurales, fortalecimiento institucional e innovación tecnológica</p> <p>Movilizar capital a escala, especialmente para el sector privado</p>		
Capacidad del BM	<p>>> Servicios de asesoría y análisis, y servicios de asesoría de la Corporación Financiera Internacional (IFC)</p> <p>>> Inversiones, préstamos (Financiamiento de Proyectos de Inversión IPF, Préstamos para Políticas de Desarrollo DPL), préstamos e inversiones de capital de la IFC y garantías del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)</p> <p>>> Convocar y coordinar la cooperación internacional</p>		

Fuente: traducido de Banco Mundial (2021)

Del mismo modo, el Informe para el Desarrollo Sostenible 2021 de las Naciones Unidas (2021)⁶, sugiere la importancia del uso de instrumentos que permitan el financiamiento combinado, o blended finance, de modo que, por intermedio de subsidios o garantías, los Estados estén en la capacidad de brindar los incentivos necesarios para atraer muchas más inversiones privadas "alineadas" con los ODS.

1.2 El rol del Banco Mundial en la movilización del financiamiento privado

El Banco Mundial a través de los años se convierte en uno de los principales impulsores de la movilización de financiamiento de la inversión privada

5 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/9385bfef1c330ed6ed972dd9e70d0fb7-0200022021/original/DC2021-0004-Green-Resilient-final.pdf>

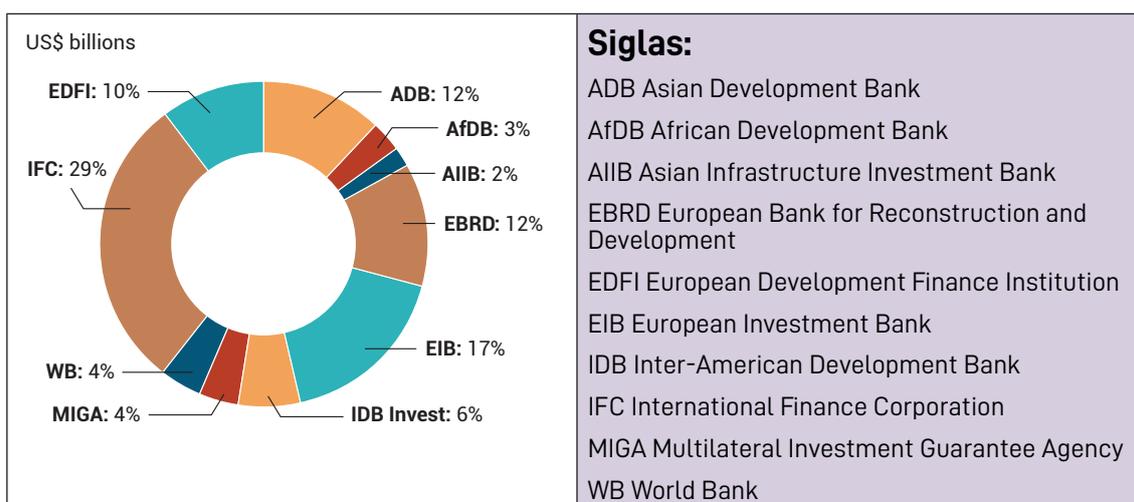
6 https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf

en el mundo en desarrollo, y va consolidando su accionar por medio de la implementación de las medidas que tiene definidas para mejorar el ambiente para las inversiones privadas, así como para generar las condiciones que permitan gestionar una cartera de proyectos viables y financiables.

Complementariamente, el Grupo Banco Mundial cuenta con la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y con un conjunto de instrumentos para movilizar el capital privado, como las plataformas de financiamiento de deuda y capital social que reúnen capital de inversionistas institucionales, firmas de seguros y agencias soberanas. También está la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) con sus instrumentos de seguro de riesgo político y garantía no honrada (Banco Mundial, 2021).

Como se puede observar en el gráfico, las instituciones que forman parte del Grupo Banco Mundial (WB, IFC y MIGA) son responsables del 37% del total de la inversión privada movilizada en los países de ingreso medio y bajo para el año 2019.

Movilización de la inversión privada por institución financiera, para países de ingresos medios y bajos, 2019



Fuente: IFC (2021)⁷

1.3 La intervención del Banco Mundial en América Latina y el Caribe

En uno de sus informes sobre la movilización de la inversión privada, el Banco Mundial (2018)⁸ detalla el trabajo realizado en los países de ALC para ayudar a movilizar el financiamiento privado a través de múltiples instrumentos, que, según el organismo, han sido diseñados y adaptados a las necesidades de los distintos países en los que interviene y tomando en cuenta las características de cada transacción. Estos instrumentos son: (i) provisión de financiamiento y garantías de proyectos; (ii) trabajo analítico a nivel regional y nacional; y (iii) asistencia técnica.

Las líneas de acción del BM en ALC se apoyan en un estudio de alcance

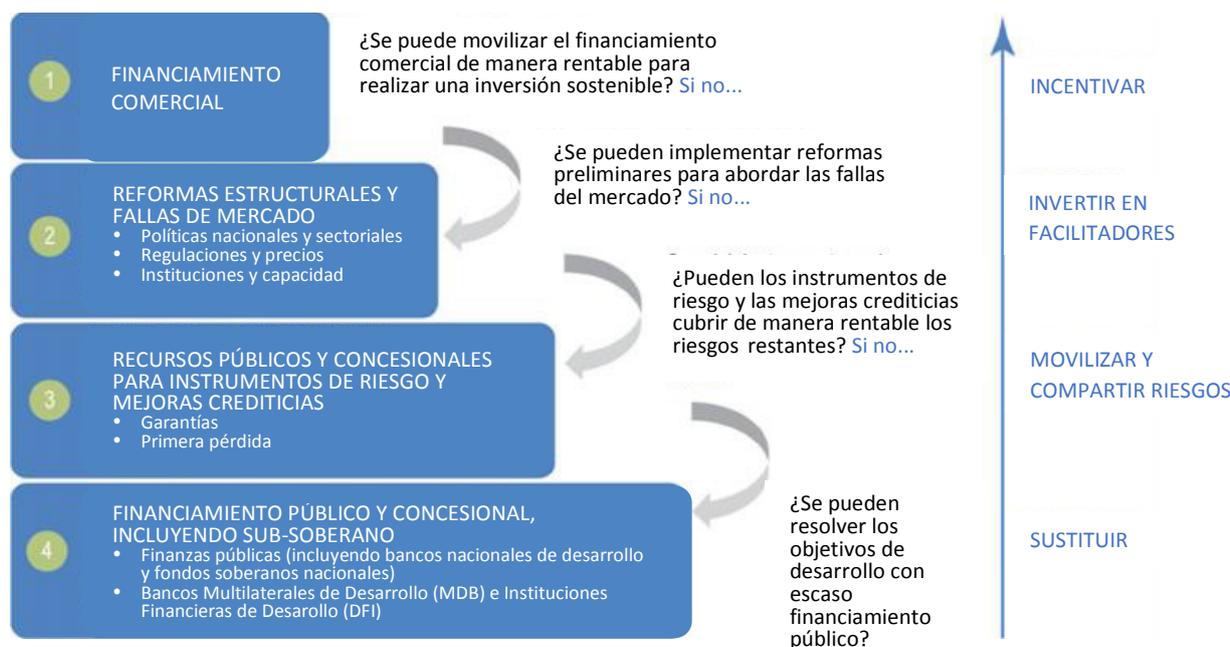
⁷ <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8249bfb4-2ad0-498d-8673-90fe196cb411/2021-01-14-MDB-Joint-Report-2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ns1zGNo>

⁸ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29387?locale-attribute=es>

regional que indica que la infraestructura es uno de los determinantes del crecimiento en América Latina y el Caribe y que hay una relación directa con la mejora en los niveles de productividad. Es decir, el desarrollo de la infraestructura tendrá efectos directos sobre la Productividad Total de los Factores (PTF) (Araujo et al, 2016)⁹, y a partir de ello el organismo sustenta la importancia de los programas de promoción de la inversión en infraestructura.

A partir de las premisas señaladas y de la necesidad de fortalecer las oportunidades de inversión para el sector privado en la región, el BM lanza una nueva propuesta en el 2018, dando lugar al “Enfoque Cascada”, que es un concepto que busca determinar si la mejor opción para un proyecto es mediante la intervención del sector privado (financiamiento privado y / o entrega privada), o si el BM debe tomar acciones que brinden el apoyo necesario para tener un mejor entorno de inversión o mitigación del riesgo para el sector privado, por medio del desarrollo de los mercados de capitales y de los sistemas financieros. Finalmente, si las opciones anteriores no dan resultado o no son viables, se opta por la intervención única del sector público. Es decir, solo si la rentabilidad económica de un proyecto no es asegurada, el privado no interviene y pasa a formar parte de las responsabilidades estatales.

El enfoque Cascada y las fuentes de financiamiento para el desarrollo



Fuente: traducido de OCDE (2019)¹⁰

El enfoque Cascada plantea tres líneas de acción para asegurar el financiamiento adecuado de la infraestructura en la región, las cuales son listadas a continuación:

- mejorar la eficiencia del gasto público en infraestructura;
- captación de financiamiento privado para infraestructura pública; y
- asegurar que los marcos regulatorios, y en especial los que regulan las APP, representen adecuadamente los intereses de los beneficiarios finales.

9 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25321>

10 <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Global-Outlook-on-Financing-for-SD-2019.pdf>

En base a estos lineamientos, el BM presenta algunas experiencias “exitosas” de proyectos llevados a cabo en distintos países de ALC con intervención del sector privado en infraestructura y que son representativos de las estrategias e instrumentos usados por los gobiernos para ayudar a movilizar los recursos privados.

Banco Mundial: casos de proyectos exitosos con intervención privada

Argentina: proyecto de energía renovable¹¹

En el 2017 se implementa el programa de licitaciones de energía renovable RenovAr, con el objetivo de que el 20% de la electricidad en Argentina provenga de fuentes renovables para el año 2025, y para ello se creó el llamado FODER (Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables), estableciendo incentivos fiscales y normas de mercado competitivas y transparentes para captar inversiones internacionales. El IFC y el Banco Mundial fueron los intermediarios entre el gobierno y el sector privado, ayudando a planear la subasta y asegurar que los proyectos fuesen financiables, para lograr movilizar inversores globales del sector privado, reduciendo riesgos mediante una garantía por un monto de US\$ 480 millones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), como respaldo del Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables del gobierno argentino.



11 <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/03/01/promoting-private-investment-renewable-energy-argentina>

Colombia: Programa de concesiones viales¹²

Este proyecto es catalogado por el BM como una experiencia positiva en la aplicación del enfoque de Maximización del Financiamiento para el Desarrollo (MFD) al trabajar en estrecha colaboración con el gobierno colombiano, que incluía: (i) asistencia para desarrollar un entorno propicio, (ii) apoyo para la preparación de transacciones de APP, (iii) fortalecimiento de capacidades para funcionarios e inversores locales, y (iv) inversión directa en Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

En 2013, el Gobierno de Colombia lanzó el Programa de Concesiones Viales de 4ta Generación (Programa 4G), que involucró inversiones potenciales estimadas de US\$ 26 mil millones en 40 proyectos de APP de carreteras de peaje, con la construcción de más de 8 mil km de carreteras nacionales en un período de 8 años. El BIRF, el IFC y el MIGA desarrollaron conjuntamente un análisis en profundidad del mercado de capitales de Colombia para crear las condiciones necesarias para movilizar el financiamiento de inversionistas institucionales, en conjunto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que apoyaron la creación de nuevas regulaciones para emitir e invertir en bonos de infraestructura, incluida la creación de fondos de deuda para facilitar las inversiones de fondos de pensiones en la clase de activos de infraestructura.

En general, los casos señalados por el BM se destacan como exitosos, según su criterio, por el desempeño que han tenido en la configuración de un entorno legal y financiero adecuado para lograr la movilización de recursos del sector privado en los países; sin embargo, son pocos los informes oficiales que señalan elementos de preocupación que tienen que ver, por ejemplo, con los compromisos asumidos por los gobiernos, los que eventualmente pueden generar costos fiscales en el mediano y largo plazo, así como las consecuencias en las tarifas que pagan los usuarios de los servicios que se brindan con estos proyectos y el limitado acceso de poblaciones más vulnerables a estos servicios.

Respecto a este punto, un documento del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (2015)¹³ revisa las prácticas que ha habido en las APP y determina que los sistemas de monitoreo son inadecuados, dando como resultado una falta de evidencia sobre los impactos de los proyectos en las condiciones de vida de las personas. El informe también señala que los sistemas de monitoreo y evaluación se basan principalmente en el desempeño comercial de una APP, en lugar de tomar en cuenta aspectos más importantes en relación a la prestación de servicios públicos, tales como el acceso y la calidad de los servicios brindados a las poblaciones pobres.

Según Romero (2015)¹⁴, la falta de evidencia sobre los impactos en las condiciones de vida es bastante claro si tomamos en cuenta los resultados obtenidos de un análisis hecho en base a diferentes dimensiones económicas y sociales. De un universo de 128 proyectos de APP del BM, solo 14 han sido

12 <https://www.worldbank.org/en/about/partners/brief/colombia-connecting-people-to-markets-jobs-opportunities>

13 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVI-SED-Box394822B-PUBLIC.pdf>

14 https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

evaluados en cuanto al acceso a servicios; 3 a favor de los pobres; 10 en calidad; 8 en eficiencia; 6 en lo financiero; y 1 en lo fiscal. En el caso de los datos de la inversión de la CFI en proyectos de APP, la situación es peor, ya que, de los 147 proyectos de la muestra, los resultados son: acceso a servicios (50); a favor de los pobres (5); calidad (14); eficiencia (17); financiero (43); y fiscal (6).

Finalmente, el informe del Grupo de Evaluación Independiente citado, presenta algunas recomendaciones que se deberían aplicar para brindar ayuda a los gobiernos: (i) tomar decisiones estratégicas con respecto al nivel y la naturaleza de la participación del sector privado en la infraestructura y la prestación de servicios sociales y (ii) evaluar las implicaciones fiscales, incluidas las obligaciones fiscales asociadas a las APP. También recomienda que se debería hacer un seguimiento de las APP a largo plazo, de modo que se pueda evaluar su desempeño, incluidos aspectos relacionados al impacto en los usuarios.

2. LAS ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS EN LA REGIÓN

Una Asociación Público-Privada (APP) se define como un "acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública"¹⁵.

Los proyectos ejecutados en el marco de las APP pueden estar en diversos sectores, tales como: transporte, saneamiento, energía, educación, salud, entre otros. Y en cuanto al tipo de proyecto, tal como se observa en el cuadro, los proyectos pueden ser bastante variados, yendo desde la construcción y mejoramiento de aeropuertos, hasta la provisión de servicios de gestión de residuos sólidos.

APP por sectores

Sector	Tipo de proyecto
Transporte	Autopistas, túneles y puentes Trenes Sistemas de tránsito masivo Puertos Aeropuertos
Agua y desechos	Tratamiento de agua Distribución de agua y sistemas de aguas residuales Servicios de gestión de desechos sólidos
Energía	Activos de generación Sistemas de distribución
Infraestructura social y gubernamental	Educación (servicios e instalaciones para escuelas). Salud (hospitales y otros servicios e instalaciones para la atención médica). Cárceles Recuperación urbana y proyectos sociales de vivienda.

Fuente: PPP Knowledge Lab

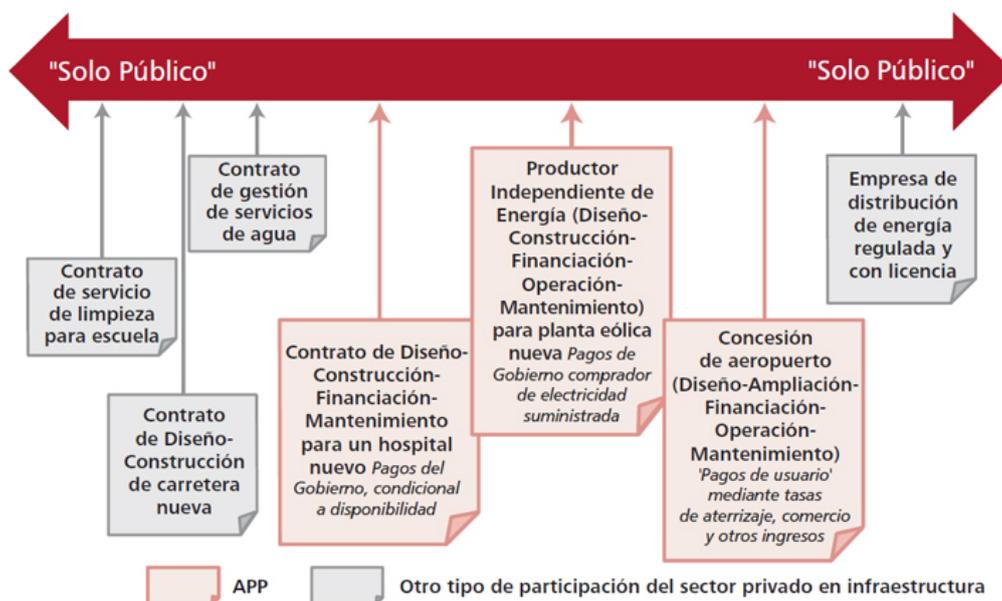
15 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/que-son-las-asociaciones-publico-privadas>

Las APP no incluyen contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública o de privatización de servicios públicos.

Sin embargo, no existe una única definición aceptada a nivel internacional, por lo que se pueden distinguir una variedad de tipos de contratos, dependiendo del tipo de activo involucrado en la inversión, de las funciones por las que es responsable la parte privada, y cómo se realiza el pago a la parte privada.

- Respecto al primer criterio de clasificación, las APP pueden implicar la construcción o instalación de nuevos activos, denominados proyectos greenfield, así como también se puede dar la figura de mejorar y gestionar los activos existentes, denominados proyectos brownfield.
- En el segundo caso, los contratos pueden incluir múltiples fases y las funciones a cargo de la parte privada pueden variar, pudiendo ser: Diseño, Desarrollo o Rehabilitación, Financiamiento, Mantenimiento y Operación.
- Por último, la parte privada puede recibir recursos por medio de los pagos que realizan los usuarios de los servicios, así como de parte del Gobierno, o de una combinación de ambas partes¹⁶.

Ejemplos de tipos de contratos de APP



Fuente: PPP Knowledge Lab

En términos del financiamiento, normalmente es el sector privado el encargado de movilizar los fondos de inversión para los proyectos, al igual que es el responsable de identificar a los inversionistas y de desarrollar la estructura financiera del proyecto. Sin embargo, es importante conocer cómo se dan estos apalancamientos financieros y las posibles implicancias que tienen estas transacciones para las finanzas públicas, sobre todo en aquellos

¹⁶ Por ejemplo, una carretera genera ingresos para el privado por los peajes cobrados por los usuarios, pudiendo ser complementados con un subsidio del Estado. También se puede dar el caso que el uso de la carretera sea gratuito para el usuario, pero sea el Estado el que asuma el pago total al operador.

proyectos que requieren de garantías o cofinanciamiento por parte del Estado. Esto es particularmente llamativo si se considera que los privados reciben del Estado o de los usuarios el dinero que compensa la inversión inicial.

Entonces, es importante distinguir la diferencia entre "financiamiento" y "costeo" para ayudar a comprender los verdaderos costos que están detrás de las APP (Romero, 2019)¹⁷:

- El financiamiento es el dinero que la empresa privada consigue para completar el proyecto y se puede hacer a través de instrumentos de deuda o acciones, y no afecta las cuentas estatales.
- El costeo es la forma en que se reembolsará a la empresa, que puede ser por los usuarios de la infraestructura o del servicio, o por el Estado, utilizando el dinero de los contribuyentes. Es decir, las APP realmente no aportan ningún dinero adicional ni gratuito.

2.1 El Banco Mundial y las APP

El Banco Mundial es una de las instituciones más activas en la promoción de las APP en la región latinoamericana, al igual que otras instituciones financieras como el BID y la CAF, quienes a través de diversos reportes, estudios y artículos, intentan mostrar las bondades y advertir de la necesidad del uso de estas asociaciones, a la par de contar con programas y plataformas especialmente diseñadas por este organismo para su implementación; aunque también se le critica por carecer de evaluaciones de impacto y eficiencia que aseguren los beneficios de una APP, tal como veremos más adelante.

El rol de la banca de desarrollo, en este caso, no solo es dotar de financiamiento para llevar a cabo los proyectos, sino es brindar también asesoría y acompañamiento en todas las fases de su ejecución, tanto al sector público como al privado.

Según el Banco Mundial, el organismo ofrece apoyo a los países que son sus clientes a través de una serie de diversos mecanismos y herramientas:

- Apoyo a los gobiernos para que desarrollen un entorno favorable para las APP y para la reforma de sectores a través de asistencia técnica, a través de una serie de herramientas de gestión del conocimiento¹⁸. Esto incluye apoyo específico para la creación de unidades de APP y la aprobación de leyes específicas. En muchos casos esto se da como condición para el desembolso de préstamos para políticas de desarrollo.
- Otorga financiamiento a los gobiernos que buscan apoyar proyectos y programas de APP a través de préstamos que cubren la brecha financiera.
- Proporciona garantías parciales de riesgo y garantías de crédito para proyectos en los países clientes.

Por intermedio del IFC y el MIGA, el BM provee de servicios para la mitigación de riesgos en los proyectos APP. En el caso del IFC, brazo financiero para el sector privado, ofrece financiamiento para proyectos de APP, ya sea en sus primeras etapas a través de la iniciativa Infraventures; a través de préstamos y la participación de capital en empresas privadas; a través de fondos de

¹⁷ <https://www.eurodad.org/ppp-gender>

¹⁸ The PPP Knowledge Lab / PPI Database - Private Participation in Infrastructure Database / BoKIR - Body of Knowledge on Infrastructure Regulation / PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility.

infraestructura e instalaciones de apoyo, y por medio de garantías. El IFC también asesora a los gobiernos en la estructuración de las APP y en las transacciones en proyectos de infraestructura y otros servicios públicos.

Por otro lado, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), fondo del Banco Mundial para los 74 países más pobres del mundo, ha creado el Mecanismo de Mitigación de Riesgos (MMR), que otorga garantías a fin de atraer inversión privada en grandes proyectos de infraestructura de APP respaldados por IFC.

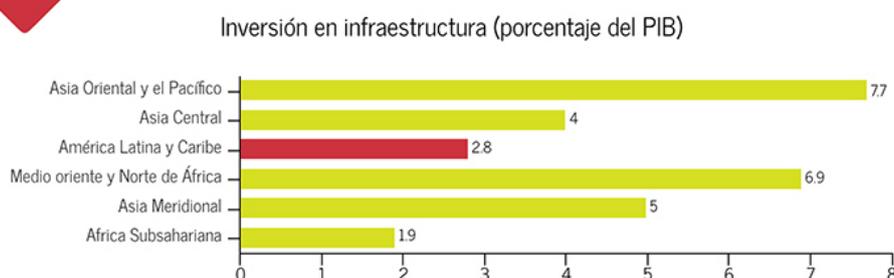
2.2 Las APP en infraestructura

Se estima que apenas se invierte en promedio un 2.8% del PIB en la región latinoamericana, una proporción bastante baja si comparamos con otras regiones del mundo, mientras lo que se necesita invertir es de al menos el 5% del PIB regional¹⁹.

Si bien en los últimos años, el número de proyectos de APP se ha multiplicado -sobre todo en los sectores de energía, transportes, agua y alcantarillado-, los montos de recursos necesarios son inmensos, unos US\$ 180 mil millones anuales aproximadamente, lo que hace casi imposible que estas inversiones sean cubiertas con recursos públicos, especialmente en momentos de crisis y de crecientes déficits fiscales de los países. Es por ello que una de las salidas planteadas por los organismos internacionales es recurrir al financiamiento privado, lo cual ha sido bien recibido por muchos de los gobiernos latinoamericanos, que ven en las APP un mecanismo propicio para cerrar las brechas existentes. Además, les resulta conveniente para reforzar una buena imagen política a los gobiernos de turno dado que los costos de estos proyectos de gran envergadura no aparecen en el presupuesto público y no es hasta el final de la operación que aparecen en los registros los costos fiscales y pasivos contingentes (Alarco, 2015)²⁰.



América Latina y el Caribe está retrasada con respecto a otras regiones en cuanto a inversión en infraestructura: dedica menos del 3% del PIB, aunque muchos países dedican más del 4%.



Fuente: Banco Mundial/INFRALATAM

Sin embargo, esta brecha de inversión en infraestructura es vista por parte de los inversionistas -generalmente grandes multinacionales de la región o de países desarrollados- como una oportunidad para hacer negocios, lo cual

19 <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2017/04/13/infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-nuevo-motor-de-crecimiento>

20 <http://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2018/08/NEGOCIO-PUBLICO-PRIVADO-VENTA-JAS-Y-DESVENTAJAS-DE-LAS-APP-EN-AMERICA-LATINA.pdf>

es aprovechado también por el sector financiero dado el potencial que se genera en términos de oferta crediticia.

Uno de los puntos sobre los que se pone mayor atención en cuanto a las APP es la posibilidad de llevar a cabo proyectos de Infraestructura de gran envergadura, que involucran proyectos de grandes montos de inversión y periodos de larga duración, lo cual califica fácilmente a estos proyectos como activos posibles de ser financiarizados.

La financiarización de estos proyectos puede traer problemas para las finanzas públicas de los países involucrados, puesto que en muchas ocasiones son financiados por medio de la emisión de bonos o préstamos de agencias de créditos a la exportación, ocasionando compromisos financieros de parte de los Estados y la conversión de deuda privada en pública. Además, las condicionalidades asociadas a préstamos de instituciones financieras internacionales conducen a la pérdida de soberanía de los países (Scherer et al., 2017)²¹.

2.3 ¿Cómo han ido avanzando las APP en infraestructura en la región?

La promoción de la inversión privada y el uso de las APP no es algo nuevo para nuestros países, pero cada vez se viene profundizando más su uso, al punto de que a la fecha son varios los países de la región los que cuentan con marcos normativos aprobados y entidades creadas específicamente para la promoción e implementación de las APP, especialmente en proyectos de infraestructura.

Según el BM (2017)²², gran parte de los países de la región latinoamericana han ido implementando y mejorando sus marcos legales y políticos en las últimas dos décadas, con un total de 19 países que ha emitido leyes relacionadas a APP, de los cuales 17 países cuentan con algún tipo de entidad dedicada a la labor de promoción de estos mecanismos. Países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú son los que más activos han estado en relación a las APP y han abordado los diversos aspectos respecto a este mecanismo, tales como las garantías financieras, iniciativas privadas, asignación de riesgos, gobernanza y selección de proyectos, contabilidad y gestión de obligaciones contingentes, resolución de conflictos y renegociación de contratos.

Todas las medidas implementadas en estos países y la incorporación gradual de algunos otros en la promoción e implementación de estos mecanismos en recientes años, han llevado a que las inversiones en infraestructura mediante APP crecieran de US\$ 8,000 millones en 2005 a US\$ 39,000 en 2015 en la región, registrando inversiones por más de 360 mil millones de dólares, correspondientes a un millar de proyectos, principalmente en los sectores de energía y transporte²³.

21 https://odg.cat/wp-content/uploads/2018/01/Mega-infraestructura-como-mecanismo-de-endeudamiento_castDEF.pdf

22 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26406/114418-WP-LACRegionalInfrastructureFinanceReportFINALFINAL-PUBLIC.pdf>

23 <https://blogs.worldbank.org/es/ppps/una-d-cada-de-alianzas-p-blico-privadas-en-am-rica-latina-y-el-caribe-qu-hemos-aprendido>

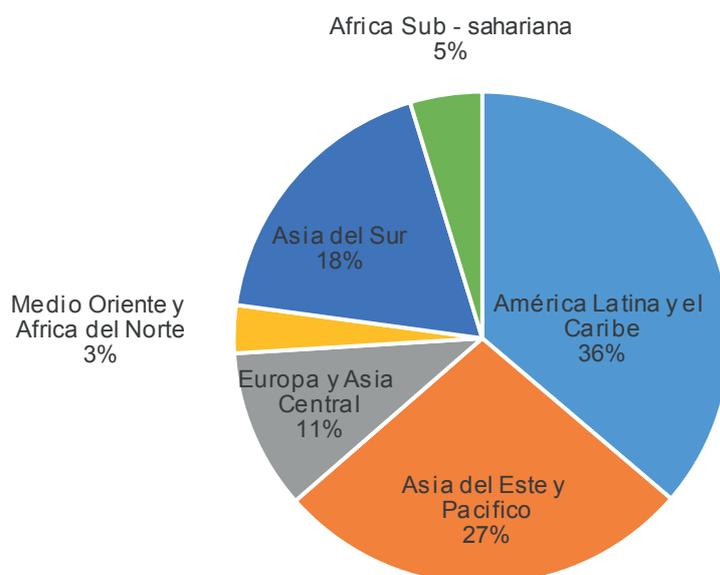
LAS APP EN INFRAESTRUCTURA EN ALC, 2006-2015: RESUMEN DE UNA DÉCADA



FUENTE: BASE DE DATOS PPI (2016) Y OVE

En términos de intervención global de las inversiones APP y diferenciado por regiones, los países de América Latina y el Caribe concentran el 36% de las inversiones en la modalidad de APP en proyectos de infraestructura ejecutados desde el año 1990 hasta el 2020, tal como se observa en el gráfico. El total acumulado en el mundo alcanza los 1.69 billones de dólares, de los cuales 613 mil millones de dólares están ubicados en la región latinoamericana.

Participación de las regiones en el acumulado de montos de inversión en proyectos APP, 1990 - 2020



Fuente: The Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database / Elaboración propia

Un informe realizado para América Latina (Banco Mundial, 2017) destaca que, para seguir avanzando en el uso de mecanismos de APP en infraestructura en la región, a la vez de impulsar la eficiencia y calidad de los proyectos APP, es crucial que exista una adecuada distribución de los riesgos entre todos los actores involucrados: el Estado, las empresas concesionarias, usuarios, financistas y aseguradores. También plantea que se deben enfrentar los diversos desafíos identificados por el organismo, tales como: mejorar la elaboración de proyectos, impulsar la capacidad de financiación de proyectos y aumentar la amplitud y sofisticación de los mercados financieros regionales.

En resumen, para el BM y las demás entidades promotoras de las APP, los países deben contar con una cartera de proyectos que sea atractiva para los inversionistas, y para ello se debe tener un rol más activo de parte de las instituciones financieras para el desarrollo, tanto multilaterales como nacionales, con la idea de no solamente proveer del financiamiento necesario, sino también poder intervenir en los países para generar las condiciones financieras, legales y burocráticas necesarias para movilizar la inversión privada.

Ahora, este proceso vertiginoso que hemos vivido en la región con la implementación extensa de APP en las últimas décadas, no ha estado exento de la crítica de los propios impulsores, quienes se esfuerzan en replantear estrategias y acciones con la finalidad de llevar a cabo las correcciones necesarias para evitar que se produzcan consecuencias negativas, aunque solo estén centradas en los aspectos económicos y financieros. El FMI (2021)²⁴ en un reciente informe señala que, además de los pasivos firmes que se generan por los contratos de APP, el sector público enfrenta una gama de pasivos contingentes, los cuales no son garantías formales aprobadas por los ministerios de finanzas en un documento específico, sino que están relacionados a cláusulas establecidas en los contratos de APP que comprometen a la autoridad contratante a pagar una cantidad en caso de que ocurra un evento específico.

24 <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/DP/2021/English/MRBPPPIEA.ashx>

Costos y riesgos fiscales de las APP

Costos fiscales	Riesgos fiscales
Explícito	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías explícitas (por ejemplo, ingresos mínimos, tipo de cambio, restablecimiento del equilibrio económico)
	<ul style="list-style-type: none"> • Terminación anticipada del contrato (por ejemplo, pago de activos, compensación de inversores, restablecimiento del servicio) en caso de quiebra del concesionario, bajo rendimiento, fuerza mayor o razones de interés público (por ejemplo, privatización) • Disputas legales • Condición del activo al momento de la terminación
Implícito	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías implícitas: el gobierno se esforzará por mantener los servicios de infraestructura

Fuente: FMI (2021)

Por otro lado, gran parte de los proyectos APP están marcados por renegociaciones de los contratos, muchas veces en favor de los privados y marcados por actos de corrupción. Según datos recogidos por el Banco Mundial (2020)²⁵ de un análisis hecho por el Global Infrastructure Hub (GIH), América Latina y el Caribe es la región en el mundo con mayor incidencia de casos de renegociación en los contratos, con una ocurrencia de 25 eventos de renegociación sobre un total de 43 proyectos, es decir, un ratio del 58%, cuando el promedio mundial es de 33%. El mismo reporte señala que en la región, estas renegociaciones se dan, en promedio, 2.2 años después de que las concesiones han sido otorgadas, y tienen como consecuencia el incremento en los costos de construcción y operación, así como cambios en las tarifas establecidas inicialmente, perjudicando de este modo al Estado y los usuarios.

La inclusión de adendas a los contratos ha sido una práctica muy común en nuestros países, especialmente en grandes proyectos de infraestructura vinculados a escándalos de pago de sobornos a funcionarios para la adjudicación de obras, caso Odebrecht. En uno de los casos más grandes corrupción, la constructora brasileña admitió haber pagado entre los años 2001 y 2016 aproximadamente US\$ 778 millones en sobornos, vinculados a más de 100 proyectos en doce países, entre ellos Angola, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela²⁶. Según The Economist, el principal método que usaba esta empresa para ganar contratos era presentar licitaciones con montos bajos

25 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf>

26 https://link.springer.com/epdf/10.1057/s41301-021-00289-x?sharing_token=3oyWwcJKDjZnHrls-QaH_rVxOt48VBPO10Uv7D6sAgHtPkqsTMf_0oDISat_TmvSpVIYmbz5LJ-SrnRemSj4nAzPamGq-2BFUWQ-nJcBEDkZK8WiX-W3nPxVIUSD49iOYB9j_vg_KmakxPG-0oUBi9uiDQ88WmigWrLMzO-4dEpWVU%3D

para luego asegurarse la inflación de costos mediante las renegociaciones con el Estado. Es así que, el costo de una carretera entre Brasil y Perú pasó de costar US\$ 800 millones a US\$ 2,300 millones mediante 22 adendas²⁷.

3. LAS CRÍTICAS A LAS APP

Según las diversas investigaciones realizadas y casos analizados alrededor del mundo, existen una serie de problemas alrededor de las APP, incluyendo costos y riesgos fiscales que vienen incorporados en los contratos, así como aquellos costos que no necesariamente se perciben, pero que están ahí, y que muchas veces terminan siendo asumidos por el Estado, es decir por todos los contribuyentes.

La falta de transparencia en las negociaciones de los contratos es uno de los elementos que permiten que los proyectos de APP terminen siendo bastante más costosos que lo inicialmente previsto, empezando por los costos directos que se tienen contemplados en los contratos, los que pueden variar a lo largo del periodo de duración del proyecto, y que pueden darse en función de la viabilidad, de la disponibilidad o de los resultados alcanzados. Entre estos costos podemos encontrar a aquellos relacionados al costo de la construcción y mantenimiento del activo, así como el costo de capital, entre otros. Por otro lado, tenemos a los costos indirectos y que están más enfocados en las transacciones y negociaciones que se dan alrededor de la firma del contrato (Romero y Vervynckt, 2017)²⁸.

Sin embargo, también podemos encontrar una serie de costos ocultos que se generan a partir de hechos que escapan al control de las partes y que se transforman en los llamados pasivos contingentes. Estos pasivos son obligaciones financieras que asume el Estado al darse la ocurrencia de hechos no contemplados, y que pueden ser de dos tipos: los explícitos, ante por ejemplo una variación del tipo de cambio; o los implícitos, que surgen cuando la demanda del servicio no es la esperada por el proyecto.

Además, estos pasivos tienen la característica de no ser incorporados en los balances o estados financieros, justamente por no ser transparentes, lo que al final resulta teniendo un efecto sobre la deuda pública y sobre los gastos financieros en los presupuestos. Es decir, a pesar de las restricciones fiscales que pudieran existir y que colocan topes al endeudamiento público, las APP se convierten en un mecanismo que permite ocultar el aumento de la deuda, lo que tendrá un efecto importante en la economía en el largo plazo (Lethbridge y Gallop, 2020)²⁹.

Por otro lado, como lo señala Hall (2015)³⁰, los esquemas de APP “no aportan un dinero extra”, puesto que el dinero se obtiene de las fuentes financieras ya existentes y a las que pudieran acceder los Estados, tales como los bancos de desarrollo y los fondos de pensiones. A esta situación se suma el hecho de que el costo del capital es mayor dadas las tasas de interés más altas a las que acceden los privados en comparación con las entidades públicas, gasto financiero que termina siendo pagado por el Estado. La eficiencia tampoco

27 <https://www.economist.com/the-americas/2017/02/02/the-odebrecht-scandal-brings-hope-of-reform>

28 https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/243/attachments/original/1591967900/Asociaciones_Pu%CC%81blico-Privadas.pdf?1591967900

29 https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/1912/attachments/original/1607952623/PPPs_ES.pdf?1607952623

30 http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr_0.pdf

se transfiere a la sociedad dado que los usuarios podrían pagar tarifas más altas por los servicios brindados bajo estos mecanismos, en especial cuando se trata de operadores que tienen el monopolio.

3.1 Posición desde la sociedad civil

Como ya se ha visto, existen una serie de costos y riesgos que pueden afectar las arcas de los Estados cuando estos recurren a la figura de las APP, además está el hecho de que estos esquemas no aseguran la ausencia de actos de corrupción. Sin embargo, podemos identificar una serie de costos que van más allá del aspecto meramente fiscal y se extienden hacia toda la sociedad si consideramos la calidad, así como los precios de los servicios y los activos involucrados en este tipo de proyectos. Los contribuyentes también son afectados en sus derechos debido a que la recaudación tributaria es usada para pagar y garantizar las utilidades del inversionista.

Las organizaciones de la sociedad civil han publicado una serie de documentos de análisis sobre el financiamiento privado y las APP, en los que se ha puesto de relieve las vulnerabilidades y problemas asociados con los esquemas de APP; entre los que se pueden identificar los costos y riesgos fiscales, la falta de transparencia y rendición de cuentas, y las afectaciones a los derechos de las personas y grupos vulnerables.

Una publicación de Eurodad (2018), realizó un análisis de diez casos de distintas partes del mundo y sintetiza los hallazgos, concluyendo que existen serios impactos alrededor de las APP en diversos planos, tales como en la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales, incluyendo los derechos humanos, sociales y medioambientales.

Uno de los casos mostrados es el del proyecto APP diseñado para mejorar la navegabilidad del Río Magdalena en Colombia, el cual no fue bien planificado y cuya construcción no logró completarse debido a que la empresa no pudo conseguir el financiamiento faltante; sin embargo, los trabajos preliminares que ya se habían realizado, afectaron de forma negativa el ambiente del río y su entorno. Otro caso analizado es el de la construcción de un nuevo aeropuerto mediante una APP, en Chinchero (Perú), el cual tuvo un proceso bastante opaco de renegociación que cambió totalmente la estructura financiera del proyecto, originando un escándalo nacional que llevó a la cancelación del proyecto.

A modo de resumen, los problemas más comunes que conllevan las APP son (Lethbridge y Gallop, 2020):

- Las APP crean deudas ocultas: el sector privado organiza el financiamiento y construye la infraestructura, mientras el Estado tiene que asumir una tarifa fija durante la vida del contrato.
- Mayores costos de financiamiento: el costo del financiamiento privado casi siempre es mayor en comparación con el endeudamiento público.
- El Estado asume el riesgo: al tener que cargar con los costos cuando el proyecto fracasa, en donde se pueden dar tres casos: riesgo de construcción, riesgo de demanda, y riesgo de disponibilidad.
- Relación calidad-precio no está garantizada: normalmente debería

hacerse un análisis con una herramienta denominada "comparador del sector público" (CSP).

- Bajar los costos lleva al deterioro de la calidad: no siempre los menores costos están relacionados con una mayor eficiencia y mejor provisión del servicio.
- No se asegura el cumplimiento de los contratos: los privados no necesariamente cumplen con los plazos ni del presupuesto de los proyectos.
- La opacidad contribuye a la corrupción: existe muy poca transparencia en los contratos y la ejecución del proyecto.
- Se distorsionan las prioridades de las políticas públicas: dado que las APP tienen que ser comercialmente viables, lo que distorsiona las decisiones políticas.

3.2 Crítica a las APP desde la mirada puesta en las desigualdades de género

Los problemas señalados arriba tienen un mayor impacto, como siempre, en ciertos grupos de población, los que más bien deberían ser los principales beneficiados de una política que busque la provisión más eficiente de los servicios públicos. Dentro de estos grupos encontramos a las mujeres, quienes son impactadas directamente por las APP y cuyos derechos son afectados en diversos aspectos de la vida cotidiana.

Un informe de Dawn (2021)³¹ destaca las consecuencias negativas de este tipo de proyectos en el acceso de las mujeres a los servicios de salud, cuya calidad se ve afectada, y las pérdidas económicas que sufren debido al aumento de los gastos que tienen que hacer de su propio bolsillo para acceder a estos servicios. También se muestran casos de cómo se dan desplazamientos de personas, afectando el acceso a recursos básicos como el agua y forzando la pérdida de tierras fértiles utilizadas para la producción de alimentos; o cómo las APP deterioran los estándares laborales y empeoran las condiciones laborales de las mujeres que realizan trabajo de cuidado no remunerado.

Además, el informe señala claramente las afectaciones que se generan al fisco debido a las renegociaciones de los contratos en beneficio de los privados. En el caso del Hospital en Perú, mediante la incorporación de adendas al contrato en años sucesivos, la Remuneración por Inversiones pasó de los 6.9 millones de dólares originales a 8.6 millones de dólares. El costo operativo estimado del sector público se preveía en US\$ 60 millones contra US\$ 45 millones para un operador de APP especializado, pero el contrato se firmó por costos operativos de US\$ 65.8 millones, por lo que al final el costo de la APP fue mucho más alto que el de un hospital público.

31 https://dawnnet.org/wp-content/uploads/2021/03/DAWN_Informs_on_PPPs_March2021.pdf

CASO: APP en salud y afectación a mujeres en Perú

En el 2010, la entidad de salud pública peruana, EsSalud, firma el contrato de APP para el Hospital Alberto Leonardo Barton Thompson por 30 años, proyecto de iniciativa privada y autofinanciada por la empresa Callao Salud SAC, conformada por siete empresas españolas. Este proyecto se caracteriza por la falta de transparencia sobre el contrato, en el que no se aplicó el criterio de "relación calidad-precio" y los controles de supervisión son bastante débiles, careciendo de mecanismos de seguimiento o transparencia.

Afectaciones a la calidad y cobertura del servicio:

Lo que iba a ser un hospital de Nivel III, se convirtió en un hospital de Nivel II en términos de servicios de salud que ofrecía, en perjuicio del asegurado, bajando su categoría y perjudicando a los pacientes ya que estos exceden la capacidad asistencial del hospital, siendo derivados a otras unidades de atención. De los trece indicadores de calidad y resultados que no cumplen con sus metas, seis directamente afectan la salud de las mujeres.

Afectaciones a los derechos laborales:

No se respeta el derecho a la jornada laboral ininterrumpida, no se compensan las horas extraordinarias, y tampoco el tiempo máximo de 150 horas por mes para enfermeras técnicas y asistentes. Esto fue especialmente perjudicial para los ingresos de las mujeres y también hizo imposible equilibrar su tiempo en casa con su tiempo de trabajo. Como resultado, se conformó un sindicato, el cual, durante la pandemia del Covid-19, denunció la falta de equipos de protección personal, así como las malas prácticas laborales en dicho hospital, donde se rescindieron contratos, atentando contra los derechos laborales de muchas mujeres.

Fuente: Dawn (2021)

En la misma línea, un documento de Eurodad (2019), elaborado en asociación con Gender & Development Network y FEMNET, analiza la vinculación entre las APP y la equidad de género, donde advierte sobre los problemas que generan estos proyectos en la vida cotidiana de las mujeres, dado que la promoción de las APP está motivada en mayor medida por una visión a corto plazo que no aborda los problemas estructurales, agudizando, de esta forma, aún más las desigualdades de género.

Según el informe, los hechos demuestran que las APP pueden exacerbar la desigualdad de género de tres maneras ³²:

- Las APP son frecuentemente más costosas y se corre el riesgo de crear restricciones fiscales adicionales que socavan la capacidad del Estado de cumplir con servicios públicos e infraestructuras que logren cambios transformadores en cuestiones de género y de promover el trabajo digno para las mujeres.
- La búsqueda de beneficios por parte de los proveedores privados, y

32 <https://www.eurodad.org/ppp-gender>

la falta de transparencia en las operaciones, restringe el acceso a los servicios para los más marginados, socavando así la capacidad de los proyectos APP de contribuir a objetivos sociales, entre ellos la igualdad de género.

- Esta búsqueda de beneficios también limita la oferta de 'trabajo digno' para las mujeres dentro de los proyectos operados por las APP.

Las mujeres son más dependientes de los servicios sociales y la infraestructura y tienen más restricciones para acceder a ellos, por lo que se requiere ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos con un enfoque transformador, que atienda las verdaderas necesidades y los derechos de las mujeres, de modo que se vayan sentando las bases para encaminarnos hacia sociedades más justas y con igualdad de género.



4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Son muchos los países de América Latina donde se vienen implementando mecanismos de movilización de la inversión privada, principalmente bajo esquemas de APP, con la supuesta intención de cerrar las brechas de infraestructura y servicios que ayuden a conseguir objetivos de desarrollo. Sin embargo, las investigaciones realizadas en diversas partes del mundo, exponen un sinnúmero de malas experiencias caracterizadas por haber afectado a las cuentas fiscales y por estar manchadas de corrupción, pero sobre todo por ir en contra de los derechos de las poblaciones.

Estos mecanismos son promovidos, financiados y delineados desde las instituciones financieras internacionales y la banca de desarrollo, los que, liderados por el Banco Mundial, tienen una fuerte presencia en la región, no solo para canalizar recursos, sino también para asesorar en los cambios normativos e institucionales necesarios; sin embargo, esto no ha servido de mucho para asegurar que los proyectos redunden en beneficios para la sociedad. En el caso de las APP son más fácilmente verificables los riesgos que los resultados positivos en cuanto a impacto y eficiencia (costos).

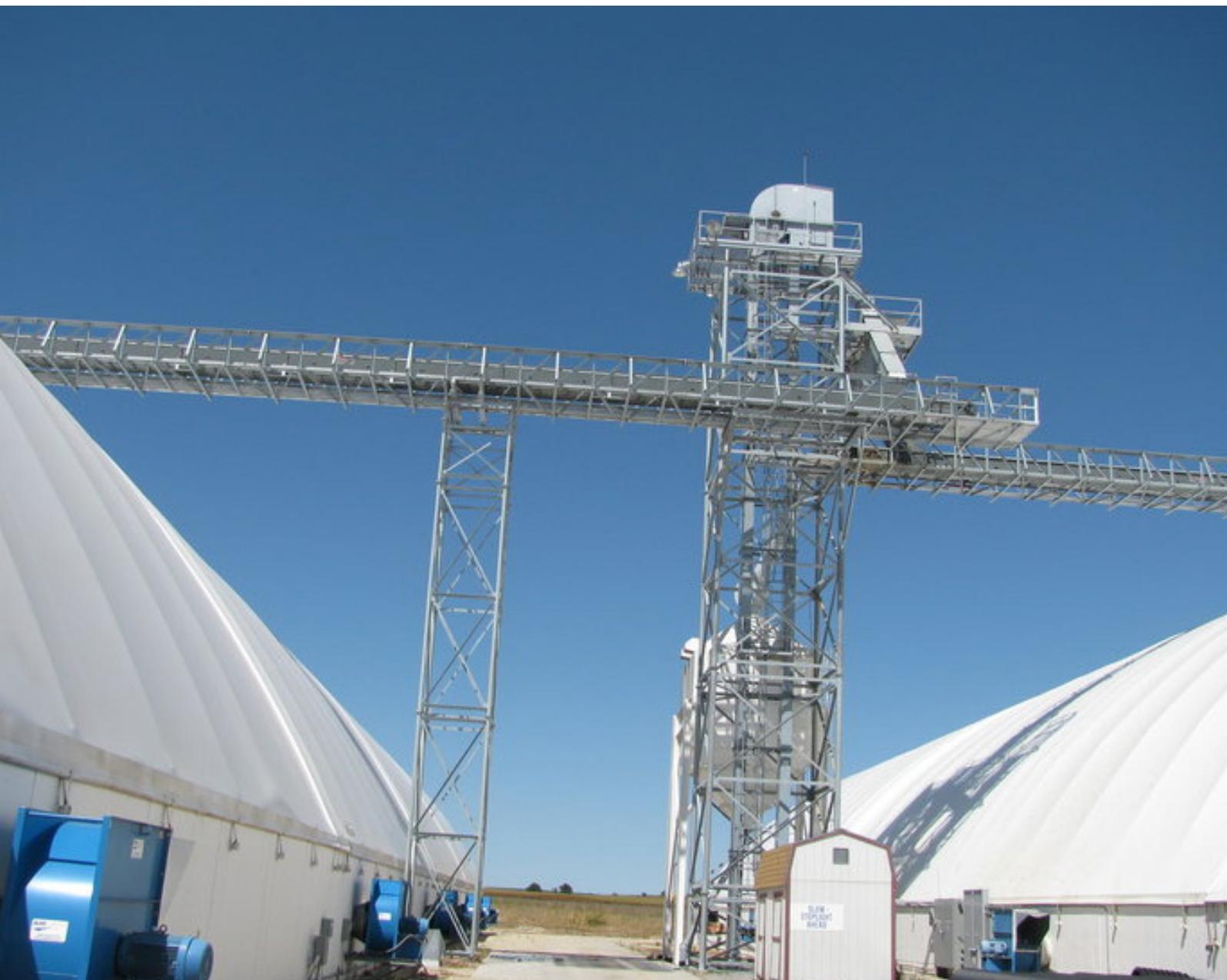
Son miles de millones de dólares los que se necesitan anualmente para poder lograr las metas globales planteadas por los objetivos de desarrollo sostenible, así como para la lucha contra el cambio climático, pero la crisis actual originada por la pandemia ha dejado con problemas fiscales a muchos de nuestros países y será casi imposible, al menos en el corto plazo, poder recuperar las economías y atender otras necesidades más allá de las urgentes. Sin embargo, eso no justifica que se deba promover indiscriminadamente la intervención del financiamiento privado en el desarrollo, puesto que el privado se preocupa más por la rentabilidad del negocio que en el bienestar de la gente.

Desde Latindadd consideramos importante abordar el tema desde una perspectiva de justicia y derechos, en la que el logro de los objetivos de desarrollo sostenible y la recuperación de la crisis de la pandemia por el Covid-19, no debe estar supeditado a cuan atractivo o rentable resulta ser para el capital privado, sino más bien debe estar enmarcado en nuevas reglas de juego que permitan movilizar los recursos suficientes sin riesgos ni condicionalidades para el sector público, y con toda transparencia y la más exhaustiva evaluación técnica en aquellas intervenciones que involucran a los privados.

En ese sentido, señalamos algunos puntos que deben considerarse cuando se plantea involucrar el financiamiento privado en el desarrollo, así como los elementos que debe tomar en cuenta la participación de las instituciones financieras, como el Banco Mundial, en resguardar la soberanía de los Estados y los derechos de las personas:

- La infraestructura es a todas luces muy necesaria en la región y existe una gran brecha de inversión que debe ser cubierta, pero esta debe priorizar aquellos proyectos que potencien los procesos productivos, con integración de cadenas de valor y basadas en actividades sostenibles, que contribuyan en la reducción de la pobreza, la generación de empleo digno, y en la reducción de las desigualdades.

- La pandemia ha revelado la necesidad del Estado en asegurar la provisión de servicios públicos e infraestructura, especialmente en materia de salud, ya que el sector privado solo interviene cuando estos generan "rendimientos" y no necesariamente está garantizada la calidad de estos servicios.
- La inversión privada debe estar alineada con los planes y metas definidas desde el sector público en el marco de los objetivos de desarrollo planteados como país, con participación en iniciativas que no solo beneficien a grandes inversionistas, tales como multinacionales de la región o de países desarrollados, si no que busquen una mayor participación de empresas nacionales de menor escala.
- Las negociaciones de las APP deben contar no solo con un análisis integral costo-beneficio en términos de económicos respecto a una obra pública, sino también incluir una evaluación del impacto ambiental y social en todas sus dimensiones, así como la implementación de procesos de consulta previa, libre e informada, especialmente cuando se trata de proyectos de infraestructura que impactan en la población y que incluso significan el desplazamiento de comunidades.



REFERENCIAS

- Alarco, G. (2015). ¿Negocio Público Privado? Ventajas y desventajas de las asociaciones públicas privadas (APP) en América Latina. Latindadd.
- Araujo, J.; Vostroknutova, E.; Brueckner, M.; Clavijo, M.; Wacker, K. (2016). Beyond Commodities: The Growth Challenge of Latin America and the Caribbean. Latin American Development Forum.
- Bajpai, R.; Myers, C. (2020). Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption (English). World Bank Group.
- DAWN (2021). PPPs & Women's Human Rights. Feminist Analysis from the Global South.
- Eurodad (2018). Historia repetida: Cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas.
- Eurodad (2019). Can public-private partnerships deliver gender equality?
- Hall, D. (2015). ¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública.
- IFC (2021). Mobilization of private finance 2019.
- IMF (2021). Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure.
- Lethbridge, J.; Gallop, P. (2020). ¿Por qué las Asociaciones Público Privadas (APP) no son lo que aparentan? Eurodad y Federación Sindical Europea de Servicios Públicos.
- OECD (2019). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019.
- Romero, M.; Vervynckt, M. (2017). Asociaciones Público-Privadas: cómo desactivar la bomba de relojería. Eurodad.
- Romero, M. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. Eurodad.
- Scherer, N; Pérez, A.; Panadori, D. (2017). Mega-infraestructura como mecanismo de endeudamiento. El riesgo de deuda ilegítima, ecológica y de género.
- UNCTAD (2014). World Investment Report 2014.
- UNCTAD (2020). Trade and Development Report 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade.
- United Nations (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021.
- World Bank (2017). Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean.
- World Bank (2018). Mobilizing Private Finance for Development in Latin America and the Caribbean.
- World Bank (2021). World Bank Group Approaches to Mobilize Private Capital for Development: An Independent Evaluation.

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

