



Historia Repetida II



¿Por qué las Asociaciones Público Privadas no son la solución?

RESUMEN EJECUTIVO

En 2018, nuestro informe *Historia Repetida – Cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas* cuestionó la creciente promoción de las Asociaciones Público-Privadas (APP) como fórmula mágica para financiar proyectos de desarrollo. El informe mostró que, a menudo, las APP tienen un alto costo para el erario y los ciudadanos, un nivel excesivo de riesgo para el sector público y un impacto negativo en la gobernanza democrática.

Desde entonces, el contexto para el fomento continuo de las APP se ha vuelto aún más complejo e incierto. A principios de 2020, la llegada de la pandemia de Covid-19 evidenció cómo no se puede confiar en los modelos basados en el mercado para cumplir con los derechos humanos, tales como la salud, la educación y el suministro de agua, y luchar contra las desigualdades. En 2022, el aumento del costo de la vida, la crisis energética y la crisis climática han puesto aún más de manifiesto los fracasos del modelo económico actual y la urgente necesidad de instaurar uno diferente.

Sin embargo, siguen creciendo los llamados para que el sector privado desempeñe un papel cada vez mayor en el financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos, en particular a través de las APP.

Actualmente, las APP están siendo promovidas a través de una amplia gama de herramientas y por una gran variedad de instituciones, que incluyen organismos donantes bilaterales, agencias de las Naciones Unidas y bancos multilaterales de desarrollo (BMD). El Grupo Banco Mundial sigue estando a la vanguardia de la promoción de las APP y del financiamiento privado para el desarrollo.

La justificación es que las APP pueden ayudar a superar los desafíos en la financiación, implementación y desarrollo de infraestructura, y servicios públicos, a partir del supuesto de que el sector privado aporta financiación adicional y que las empresas privadas son inherentemente más eficientes que el sector público en la prestación de servicios públicos de alta calidad. Este enfoque pasa por alto la evidencia que apunta a lo contrario y el hecho de que décadas de programas de ajuste estructural y políticas de austeridad han dejado sin fondos a los servicios públicos.

Este informe es el segundo de la serie *Historia Repetida* y, una vez más, el resultado de un esfuerzo conjunto de la sociedad civil en organizaciones de todo el mundo. A través de casos emblemáticos en cuatro continentes, el informe proporciona un análisis en profundidad de varios tipos de proyectos de APP en el Sur y el Norte Global. Además, analiza las tendencias emergentes en los cuatro años transcurridos desde la publicación del primer informe, en particular, a la luz de la pandemia de Covid-19 y las múltiples crisis que enfrenta el mundo.

El problema con las APP

Según las estimaciones de Eurodad, desde 2012, la cantidad de dinero invertido en proyectos de APP en el Sur Global ha sido volátil. El inicio de la pandemia, en marzo de 2020, provocó una disminución drástica de las inversiones en proyectos de APP, en línea con la desaceleración de la economía mundial, las que pasaron de USD 99.000 millones a USD 57.000 millones. Esto representa una reducción del 42%. Si bien en 2021 hubo signos de recuperación (USD 63.000 millones), esto aún no es suficiente para anticipar una tendencia al alza.

Sin embargo, la intensa promoción del financiamiento privado en el desarrollo, y de las APP en particular, por parte de los BMD – y cada vez más también del Fondo Monetario Internacional (FMI) – está dando lugar a importantes reformas legislativas y en los marcos normativos y políticos en los países en desarrollo, tanto en los ámbitos nacionales como locales. Muchos países en desarrollo han promulgado leyes de APP y han establecido 'Unidades de APP' a fin de aumentar sus capacidades de ejecución de proyectos de APP. Esto sugiere una redefinición problemática del espacio de políticas para la prestación de servicios públicos, que parece centrarse en atraer inversores privados.

En los últimos años, se ha seguido acumulando evidencia sobre los fracasos de las APP, especialmente en términos de su impacto fiscal y humano. El alto costo fiscal de las APP se debe al alto costo del capital, la expectativa de beneficio del socio privado, los elevados costos de transacción asociados con la negociación de contratos complejos de APP y la gran probabilidad de renegociación. Estos costos más cuantiosos rara vez están justificados por mejoras comprobadas en la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Lo más preocupante, en particular en el contexto de una creciente crisis de deuda y el pronóstico de una recesión mundial, es que pueden crear una 'deuda oculta' para el Estado, que se suma a su endeudamiento general.

El costo humano de las APP resulta evidente en todo el mundo, tal como lo muestra este informe, y está afectando diferentes aspectos de la vida de las personas. Ese costo es especialmente evidente (aunque no solamente) en las APP que prestan servicios públicos y se debe, en última instancia, al hecho de que las empresas privadas, a diferencia del Estado, deben rendir cuentas a sus accionistas, no a los ciudadanos. El acceso a servicios como la salud, la educación y el agua depende cada vez más de la capacidad de pago de los ciudadanos, lo que transforma a los titulares de derechos en clientes.

Las APP son especialmente problemáticas en el sector de la salud, donde la introducción de imperativos comerciales en la prestación de atención médica puede socavar el derecho a la salud y el logro de la Cobertura Sanitaria Universal (CSU). Uno de los ejemplos más emblemáticos de los fracasos de las APP es el hospital Queen Mamohato de Lesotho, apoyado por el Banco Mundial. Este proyecto salió rápidamente a la luz debido a la rápida escalada de su costo inicial: hasta más de la mitad del presupuesto sanitario del país. En 2021, en el apogeo de la pandemia de Covid-19, todas las enfermeras del hospital fueron despedidas por su huelga en demanda de igualdad salarial con las enfermeras empleadas por

el Estado. Esta y muchas otras disputas, así como problemas financieros, llevaron a la finalización prematura del contrato de la APP. Netcare, la compañía más grande del consorcio de esta APP, transfirió el hospital de nuevo al Estado.

Acerca de este informe

En los siete estudios de caso de este informe, constatamos que las APP han fracasado en muchos niveles diferentes, con graves impactos negativos en los ciudadanos de países desde España hasta Nepal. Estos impactos han corrido el riesgo de comprometer el respeto a los derechos fundamentales y socavar la lucha contra las desigualdades y el cambio climático.

A un nivel muy general, nuestras conclusiones ilustran algunos de los problemas más comunes asociados con las APP. Ilustran la complejidad del fenómeno de las APP como parte de la creciente financierización de la infraestructura y la prestación de servicios públicos. Esta evidencia activa las alarmas sobre la capacidad de las APP para obtener resultados en favor del interés público y hace un llamado a la participación activa de la sociedad civil para exigir un cambio de rumbo.

Principales conclusiones

- **El alto costo fiscal y humano de las APP** – Todos los casos estudiados tuvieron un alto costo para el erario, un nivel excesivo de riesgo para el sector público y, por lo tanto, una pesada carga para los ciudadanos. Esto ha dado lugar a un desvío cuestionable de recursos públicos, en particular cuando fue necesaria una respuesta pública ambiciosa durante la crisis de Covid-19.

En Escocia, en marzo de 2020, el gobierno anunció que se eliminarían las tarifas de estacionamiento en tres de sus hospitales, en apoyo a los pacientes y los trabajadores y trabajadoras de la salud pública, especialmente el personal del sector de la salud de primera línea en la lucha contra la pandemia. Sin embargo, su capacidad para hacerlo estaba limitada por contratos con un consorcio privado a cargo de los estacionamientos. Como resultado, el costo de suspender las tarifas de estacionamiento terminó siendo asumido por el Estado escocés y, por ende, por los ciudadanos escoceses, en lugar de por las entidades privadas. En el apogeo de la pandemia, en lugar de comprar más equipos para mejorar las condiciones del personal del hospital y los pacientes, el Estado escocés pagó GBP 5,6 millones (unos EUR 6,5 millones) a empresas privadas para proporcionar estacionamiento gratuito en tres hospitales escoceses durante un año.

En Liberia, como en muchas otras partes del mundo, la compañía estadounidense Bridge International Academies (ahora NewGlobe) 'abandonó' a sus estudiantes y docentes durante 2020, en el pico de la pandemia, al cerrar escuelas y recortar entre un 80% y 90% los salarios de las y los docentes, a pesar de recibir pagos del Estado. Sin embargo, en 2021, el gobierno liberiano extendió indefinidamente el proyecto, que de

hecho subvenciona a una empresa estadounidense con fines de lucro a un costo que es al menos el doble del gasto estatal en escuelas públicas. Esta es una inversión poco ética de la ayuda oficial para el desarrollo.

En Perú, la vía expresa Línea Amarilla ha aumentado las tarifas de peaje en al menos ocho ocasiones, lo que generó ingresos extraordinarios de casi USD 23 millones para la empresa privada. Por el contrario, el Estado peruano sufrió daños económicos de USD 1,2 millones al no ser compensado por la incorrecta ejecución del contrato por parte de la empresa privada. Trece años después de la firma inicial del contrato de APP para la autopista, los limeños todavía están luchando para poder utilizar la infraestructura pública que le costó al erario millones de dólares.

En Nepal, el Proyecto de Suministro de Agua de Melamchi (MWSP, por su sigla en inglés) se creó para proporcionar agua potable y segura a los residentes del Valle de Katmandú. Sin embargo, dicho proyecto ha estado inmerso en fallas regulatorias, ha acumulado deuda pública, ha considerado inadecuadamente los aspectos ambientales en su diseño y ha carecido de consultas efectivas con las comunidades afectadas del Valle de Melamchi en Nepal o de una compensación para ellas. En general, ha mermado el acceso equitativo al agua y a altos estándares de salud pública.

En España, el Hospital Rey Juan Carlos de Madrid es un ejemplo de los impactos negativos de la privatización de la salud, entre ellas los costos adicionales que se producen a expensas de los servicios públicos de calidad. La construcción innecesaria del hospital supondrá un gasto de EUR 2.900 millones, más sobrecostos, a lo largo de 30 años para la Comunidad de Madrid, en beneficio de una multinacional. Esto equivale a una 'deuda ilegítima', ya que solo beneficia a la empresa privada Fresenius que gestiona el hospital, no a la población de Móstoles, donde se encuentra el hospital.

- **Las mujeres suelen ser las más perjudicadas** – En México, por ejemplo, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) es incompatible con la visión de desarrollo por la que luchan las mujeres del Istmo y, de hecho, podría aumentar la violencia de género y la desigualdad. A pesar de la insistencia del gobierno en que el proyecto CIIT traerá negocios y empleos a la región, es probable que, en lugar de reducir, aumente la exclusión de las mujeres del mercado laboral, lo que requeriría inversiones en educación e infraestructura social.
- **Se han pasado por alto los elevados costos ambientales** – El hecho de enfocarse en atraer inversores privados se ha traducido en el diseño de proyectos que socavan la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

En Nepal, el MWSP ha causado daños irreparables a la ecología del Valle de Melamchi, por ejemplo, el aumento de la erosión del suelo, los problemas de riego y la pérdida de recursos en las poblaciones de peces. El proyecto también podría reducir el flujo de agua, hasta el punto de que ya no sea suficiente para garantizar el riego, la pesca y otras actividades relacionadas. La falta de una evaluación de impacto ambiental

adecuada también pudo haber provocado en Melamchi, en 2021, inundaciones masivas y deslizamientos de tierra.

En el caso de México, comunidades locales, académicos y activistas han advertido sobre el severo impacto negativo en la rica diversidad de la región del Istmo. Como resultado de los contratos de APP, las empresas privadas obtendrán un importante poder sobre los recursos naturales públicos, especialmente minerales, hidrocarburos, agua y madera, que podrán utilizar en su beneficio y en detrimento del bien común.

- **La gobernabilidad democrática ha estado en riesgo** – Los siete proyectos carecían de transparencia, lo que ha socavado la rendición de cuentas democrática y/o no han consultado (y siguen sin hacerlo) a las comunidades afectadas.

Las comunidades afectadas no fueron informadas ni consultadas adecuadamente, por ejemplo, en India, México y Nepal, donde muchas personas obtuvieron, además, una indemnización insuficiente. En España, las empresas privadas se adjudicaron el contrato de APP sin ningún mecanismo que garantizara la transparencia y la rendición de cuentas. En Liberia, Bridge International Academies ha estado recopilando datos sobre las niñas y los niños que concurren a sus escuelas sin el consentimiento de sus padres y maestras/os, con el propósito de venderlos. En Perú, la vía expresa Línea Amarilla se ha visto inmersa en el escándalo de corrupción más sonado que haya tenido lugar en América Latina: la 'Operación Lava Jato'. Ejecutivos de empresas y funcionarios públicos están siendo procesados, o ya han sido condenados por colusión, negociación incompatible, soborno, tráfico de influencias y lavado de dinero, entre otros cargos.

- **Las APP son parte fundamental de los esfuerzos para financiarizar la infraestructura y los servicios públicos** – En India, el Oriental Infra Trust ilustra el creciente interés de los actores privados y las instituciones financieras de desarrollo (IFD) en convertir la inversión en infraestructura en activos financieros fáciles de comprar y vender en los mercados internacionales. Esto plantea serios desafíos para la rendición de cuentas de las IFD, porque las instituciones terminan separadas de la implementación del proyecto y de los graves impactos sociales y ambientales de los proyectos de APP, ya que las IFD invierten *recién después* de que las APP se han constituido.

Un llamado a la acción

Este informe conjunto de las organizaciones de la sociedad civil hace un llamado a la acción a todos los interesados en la justicia, la igualdad y la sostenibilidad. En el contexto actual de crisis múltiples e interconectadas, la promoción de las APP resulta una falsa solución que debe ser desafiada a través de un llamado contundente en favor de los servicios públicos.

Las siguientes recomendaciones se alinean con las demandas de la sociedad civil y los sindicatos dirigidas a los gobiernos nacionales y las instituciones financieras de desarrollo. Buscan influir en los debates sobre el financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos en el ámbito nacional, regional y mundial.

Recomendaciones

- **Detener la intensa actividad de promoción e incentivación de las APP.** Hacemos un llamado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los accionistas del Banco Mundial, el FMI, los bancos regionales de desarrollo y todas las instituciones financieras de desarrollo para garantizar que estas instituciones detengan la agresiva promoción e incentivación de las APP, con énfasis particular en las APP para los servicios sociales: el derecho a la salud, la educación y el agua y el saneamiento no pueden estar sujetos a las prácticas de mercado ni a la capacidad de pago de las personas.
- **El reconocimiento público de los riesgos fiscales y otros riesgos significativos que implican las APP es esencial y ha tardado demasiado.** Invitamos a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a reconocer los malos resultados para el desarrollo de las APP y les pedimos que se abstengan de participar en estos acuerdos de financiamiento. Invitamos además a los gobiernos de los países desarrollados (que a menudo están sobrerrepresentados en las instituciones económicas internacionales antes mencionadas) a garantizar que dichas instituciones apoyen efectivamente la apropiación de los planes nacionales orientados democráticamente para lograr un desarrollo sostenible. Esto significa apoyar a los países a fin de que encuentren el mejor método de financiamiento para proporcionar infraestructura y servicios públicos responsables, transparentes, sensibles a la equidad de género, ambiental y fiscalmente sostenibles y alineados con las obligaciones en materia de derechos humanos y de los compromisos relacionados con el clima de los países.
- **Antes de concretar cualquier proyecto de APP para la provisión de infraestructura y servicios públicos,** es crucial la organización de consultas públicas informadas y la participación de una sociedad civil amplia, incluyendo a comunidades locales, organizaciones feministas, sindicatos y otras partes interesadas. Se debe asegurar además el derecho al consentimiento libre, previo e informado, y garantizar el derecho a la reparación para cualquier comunidad afectada.
- **Aplicar una rigurosa regulación gubernamental para los actores privados y altos estándares de transparencia,** especialmente en relación con la contabilidad de los fondos públicos, el valor contractual de una APP y sus implicaciones fiscales a largo plazo para las cuentas nacionales y los impactos de los proyectos. Debe anteponerse el interés público a los intereses comerciales. Los contratos y los informes de rendimiento de los proyectos de infraestructura social y económica deben divulgarse de manera proactiva y las IFD no deben prestar apoyo a ningún proyecto a menos que se garantice la transparencia.

Es vital resistirse el creciente uso de las APP como una herramienta de financiamiento preferida para brindar infraestructura y servicios públicos. En su lugar, pedimos la promoción de servicios públicos de alta calidad, financiados con fondos públicos, controlados democráticamente, sensibles a la equidad de género y que rindan cuentas, basados en el respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. El futuro de nuestras sociedades depende de ello.



ESCANEAR AQUÍ PARA
ACEDER
AL INFORME COMPLETO

Agradecimientos

Este resumen se basa en un informe coordinado por Eurodad y producido por organizaciones de la sociedad civil de países de todo el mundo. El informe completo presenta la lista de las numerosas personas y organizaciones que participaron en la producción de este informe.

act:onaid



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT



ASIAN PEOPLES' MOVEMENT
ON DEBT AND DEVELOPMENT



Centre for Financial Accountability



Corporate
Accountability &
Public
Participation
Africa



Challenging
Public
Investment
Banks



Coalition for Transparency and Accountability in Education
"Quality Education for Nation Building"



europaean network on
debt and development



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



Campaning to end global debt slavery



Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ



PUBLIC SERVICES
INTERNATIONAL



Making finance accountable to people and planet



Society for International Development



Make health justice happen



Esta publicación ha sido elaborada con la ayuda financiera de la Unión Europea y Open Society Foundations. Su contenido no puede considerarse de ninguna manera como un reflejo de la opinión de los financiadores.