

PULSO AMBIENTAL

REVISTA POLÍTICA Y DE DEBATE

INFRAESTRUCTURA

En los últimos años se está imponiendo un nuevo paradigma de inversiones en infraestructura, que involucra tanto a los fondos públicos como al sector privado.

Así mismo, se privilegian proyectos de gran envergadura, con una estandarización de contratos y normas para minimizar los riesgos a este sector. Los modelos de asociación público-privada para la construcción de infraestructuras públicas no han estado exentos de miradas contrapuestas y debates desde diversos sectores.

DIRECCIÓN GENERAL

Andrés Nápoli

DIRECCIÓN PERIODÍSTICA

Pamela Landini

CONSEJO DE REDACCIÓN

Ana Di Pangrazio

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

Nancy Alexander

María José Romero

Pía Marchegiani

María Marta Di Paola

Maria Emilia Berazategui

Max Heywood

David Cruz

Marcelo Saguier

Agradecemos la colaboración
de Charles Stewart Mott Foundation
en la elaboración de esta edición.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cucha Estudio

CONTACTO

FARN. Fundación Ambiente
y Recursos Naturales.

Sánchez de Bustamante 27.

Piso 1°(C1173AAA)

CABA – Argentina

www.farn.org.ar

prensa@farn.org.ar

SEGUINOS EN NUESTRAS REDES:

[/farnargentina](https://www.facebook.com/farnargentina)



SUMARIO

03 EDITORIAL FARN

05 EL ROL DEL G20 EN LA AGENDA DE INFRAESTRUCTURA por Nancy Alexander - Heinrich Boell Foundation

08 EL ROL DE LA BANCA MULTILATERAL EN EL IMPULSO A LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS por David Cruz - Asociación Ambiente y Sociedad

11 LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS BAJO LA LUPA por María José Romero - Eurodad

14 ¿CÓMO PUEDE AYUDAR EL G20 A COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA? por Maria Emilia Berazategui y Max Heywood - Poder Ciudadano

17 LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS ENTRARON PISANDO FUERTE A ARGENTINA por Pía Marchegiani y María Marta Di Paola - FARN

20 LA INFRAESTRUCTURA HIDROELÉCTRICA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA por Marcelo Saguier - CONICET / Universidad Nacional de San Martín

23 SUMATE A FARN - IAF 2018

EDITORIAL

La infraestructura se define desde los gobiernos y las entidades bancarias internacionales como un elemento clave para el fomento de la competitividad en América Latina. Los mismos establecen un vínculo entre el desarrollo de la infraestructura y conceptos como progreso y crecimiento, que a su vez se asocian a la integración regional, la mejora del sistema de transporte, la construcción de nuevas rutas de comercio y obras de energía.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que sería necesario invertir anualmente en torno al 5,2% del PBI regional para dar respuesta a las necesidades que surgirán entre los años 2006 y 2020 desde las empresas y los consumidores finales de la región. Teniendo en cuenta que la inversión en infraestructura observada en el último período conocido (2007-2008) ascendió al 2% del PBI, el esfuerzo requerido se torna significativo. Esta brecha debe entonces completarse de algún modo; pero dado que los presupuestos públicos no son suficientes, se busca atraer al sector privado al financiamiento de infraestructura, lo cual requiere convertirla en una nueva clase de activos. El resultado de esta coyuntura es una expansión y promoción de las Asociaciones Público Privadas (APP), contratos de mediano o largo plazo entre el Estado y una empresa privada, que implican que ésta última participa a través de distintos roles en la provisión de servicios públicos como escuelas, hospitales, carreteras, agua, energía eléctrica, etc.

Esta modalidad de contrato se ha promovido a nivel mundial como la solución para que los Estados puedan suplir necesidades de infraestruc-

tura y servicios públicos con la participación del sector privado. Basta analizar las agendas y las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el G20 y el Banco Mundial, entre otros.

En el 2018 Argentina preside el G20, principal foro internacional para la cooperación económica, financiera y política, que aborda los grandes desafíos económicos globales y busca generar políticas públicas que los resuelvan. Este grupo de naciones está promoviendo el desarrollo de infraestructura como una forma de generar crecimiento y empleo a nivel global y, a través de bancos nacionales y multilaterales, se está proponiendo un nuevo paradigma de pasar de billones a trillones de dólares en materia de inversiones. Involucra, además, la necesidad de que existan fondos públicos para atraer inversiones del sector privado a las obras de infraestructura, privilegiando proyectos de gran envergadura, con una estandarización de contratos y normas para minimizar los riesgos a ese sector.

Es importante destacar que, históricamente, la implementación de este esquema en muchos casos tiene como consecuencia que las decisiones finales son determinadas por el mercado, y no por los propios Estados o la ciudadanía. En general, en las APP tampoco se tiene en cuenta información pública relevante para poder conocer más en detalle el tipo de obras y/o proyectos que buscan ejecutarse, ni cómo se pretende llegar al financiamiento necesario. Por otra parte, se desconocen los fundamentos y criterios que determinan la relevancia de cada una de las obras, o si las mismas resultan prioritarias de acuerdo a un marco más amplio de entendi-

miento, que integre la mirada de la propia ciudadanía respecto de las prioridades y necesidades vinculadas a infraestructura. De este modo, entre los principales aspectos críticos de las APP, se ha argumentado que resultan más riesgosos como modo de financiamiento, ya que involucran costos más elevados de construcción y transacción, y menor eficiencia para el financiamiento público. Además, se carece de claridad respecto a los beneficios concretos en términos de reducción de pobreza e información respecto a los impactos ambientales de proyectos operados con esta modalidad (Romero, 2015). Así también las APP se erigen sobre una visión de desarrollo vinculado a la modernización tecnológica y científica, proponiendo intervención en territorios y comunidades, y generando conflictos socioambientales (Cruz, 2016).

A pesar de los riesgos y las problemáticas explicadas anteriormente, Argentina refuerza la promoción de las APP, otorgándoles un rol prioritario no solo en el G20, sino también en su agenda doméstica, fijando como una de las prioridades la financiación de las obras de infraestructura. Nicolás Dujovne, Ministro de Hacienda, declaró durante la conferencia de prensa realizada en noviembre del 2017 que buscarán construir una nueva clase de activos que financie infraestructura, canalizando parte de esos fondos con proyectos de Participación Público Privada (PPP). Para ello, se reglamentó en febrero de 2017 la ley 27.328 de contratos de Participación Público-Privada (PPP), medida que permite la importación temporaria de equipamiento, exime de impuestos a esas operaciones y aprueba el uso de los contratos como garantías para la solicitud de préstamos. Así se facilitó el ingreso de este tipo de inversiones en el Presupuesto Nacional

2018, en el cual se observa una proliferación de los proyectos vinculados a las APP en las obras de infraestructura de gran envergadura, las cuales en general son las que implican proyectos de mayor impacto social y ambiental.

Dado lo explicado anteriormente, es imprescindible ampliar el debate respecto al tipo de infraestructura que se elige y a través de qué procesos, cuáles son los modos de financiación implicados y, sobre todo, si a partir de la misma realmente se resuelven las necesidades de las comunidades. Respecto a esto último también es importante analizar si las decisiones centrales se toman a espaldas de la ciudadanía o incluyéndola.

“Las APP se erigen sobre una visión de desarrollo vinculado a la modernización tecnológica y científica, proponiendo intervención en territorios y comunidades, y generando conflictos socioambientales.”

La presente edición de la Revista Pulso Ambiental propone abordar la infraestructura desde una perspectiva integral, que contempla miradas críticas y constructivas respecto al modo de gestionarla y concebirla, como parte imprescindible para lograr el desarrollo de cada país y región. A través de los artículos escritos por destacados referentes se busca realizar un aporte relevante al debate y el intercambio de experiencias en el análisis del desarrollo de las infraestructuras y las Asociaciones Público Privadas como herramienta para la ejecución y gestión de las mismas.





Nancy Alexander

Heinrich Boell Foundation – North America

El rol del G20 en la agenda de infraestructura

Con la creciente concentración de poder y riqueza, los grupos económicos y financieros tienden a cooptar a los gobiernos para promover su propio enriquecimiento.

Una de las consecuencias es la inequidad. Por ejemplo, en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, la aproximación al “Día Cero” – es decir, cuando la ciudad se queda sin agua – conlleva consecuencias graves, especialmente para aquellos en situación de pobreza. El “Día Cero” ya ha llegado para millones de personas que no tienen acceso a agua potable, ni a energía, y también podría manifestarse en el clima, cuando el calentamiento global se vuelva irreversible para ricos y pobres por igual.

En 2015, cuando se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los financistas públicos, como el Banco Mundial (BM), acogieron al mismo tiempo el modelo “billones a trillones”. Este modelo invierte billones en dinero público (Ej.: impuestos, pensiones, tarifas de servicios) para obtener trillones a cambio, especialmente por parte de inversores institucionales de largo término (Ej.: fondos de pensión), que controlan más de 100 trillones. Esto requiere crear la infraestructura como una clase de activo (Ej.: financiarización), tal como el G20 argentino pretende.

El trabajo de financiarización del G20 no fue puesto en marcha hasta 2014, aunque la infraestructura forma parte de su programa de desarrollo desde 2010.

El esfuerzo argentino, descrito aquí¹, implica asegurar los canales de ingresos desde las carteras de proyectos y agruparlos para que los inversionistas realicen transacciones. Estos mapas² muestran las carteras de proyectos en cuatro sectores –energía, transporte, agua y TIC- impulsados por los “Master Plan” de cada (sub)continente.

La presidencia alemana en 2017 rompió el cerrojo de la discusión y las acciones sobre cambio climático en el G20, a pesar del acto infame perpetrado por los Estados Unidos de América (EUA) para tirar por la borda el consenso mundial. Aún así, la presidencia alemana no concilió su “Plan de acción de clima y energía para el crecimiento” con sus principios³ para movilizar la financiarización privada en el desarrollo.

Estos principios están siendo rigurosamente implementados por el Grupo Banco Mundial (a través de la “cascada”), Ministros de APEC⁴ y otros, sin los incentivos suficientes para lograr el desarrollo sostenible. Sin normas, sin barreras y sin incentivos a la inversión, la banca privada es funcional a los accionistas, no al bien común.

La infraestructura acelerará el calentamiento global si el G20 continúa ofertando las licitaciones de intereses empresariales, que sólo buscan subsidios

para los combustibles fósiles y que recomiendan⁵ explotar todas las fuentes de energía, especialmente el gas natural. Oil Change International resalta⁶ que la dependencia argentina del gas natural no debiera ser un puente hacia el futuro sostenible. En su lugar, el G20 debería dirigir sus Grupos de Trabajo sobre Infraestructura y Transición Energética (así como también el Grupo de Estudio sobre Finanzas Sustentables) para asegurar que:

- Las decisiones en materia de inversión reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementen la resiliencia a los riesgos climáticos, mientras sirven al bienestar social y respetan los derechos humanos. Esto requiere el rediseño de reglas, por ejemplo, la “herramienta de evaluación” que determina si los proyectos, incluidos los servicios de infraestructura, serán financiados y desarrollados pública o privadamente; los Principios del G20 2013 para la inversión institucional, que se critican aquí⁷; los Principios del G20 2017 para atraer el financiamiento privado (en relación con el Plan de Acción del G20 sobre Clima y Energía para el Crecimiento), y así sucesivamente;

“El esfuerzo argentino, descrito aquí, implica asegurar los canales de ingresos desde las carteras de proyectos y agruparlos para que los inversionistas realicen transacciones..”

1. <http://us.boell.org/2018/01/05/priorities-argentina-g20-presidency>

2. <http://www.gica.global/key-maps-search?page=2>

3. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/G20-Dokumente/principles-on-crowding-in-private-sector-finance-april-20.pdf?__blob=publicationFile&v=2

4. https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Finance/2017_finance/AnnexA

5. <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/six-steps-to-energy-sustainability-and-security/>

6. <http://priceofoil.org/2017/12/27/upcoming-g20-summit-in-buenos-aires-and-argentina-energy-future/>

7. <https://us.boell.org/2015/11/05/g20s-principles-institutional-investment-trojan-horse-finance-driven-infrastructure>



- Toda la nueva infraestructura por encima de cierto volumen de inversión sujeta a un “test climático” que necesitaría ser aplicado por instituciones financieras para el desarrollo nacionales y multilaterales a lo largo de todas las carteras de proyectos. Tal como es ahora, el G20 promueve una duplicación de la inversión anual en infraestructura sin asegurarse que las inversiones apoyen los objetivos climáticos del Acuerdo de París. Esto podría llevar a una masiva inadecuada asignación de capital, y un mayor favorecimiento de modos de producción y consume de energía no sustentables, así como de transporte también;
- Proyectos (incluyendo las asociaciones público-privadas [APP]) y carteras de proyectos que no generen inequidad a través de la socialización de las pérdidas y la privatización de las ganancias, como sucede cuando se utilizan ciertos instrumentos (Ej.: un contrato APP estándar⁸). El colapso de la compañía multinacional británica Carillion⁹, que dirigía 450 contratos de trabajos públicos, ilustra este principio llevado al extremo.

Finalmente, el G20 debería dirigir sus Grupos de Personas Eminentes (EPG, por sus siglas en inglés) sobre la Gobernanza Financiera Global¹⁰ para asegurarse que catalizar “muchos más fondos de mercado” sea funcional al interés público. De no llevarse esto a cabo, los EPG podrían continuar privatizando la gobernanza financiera mundial en formas que marginarían los esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible.

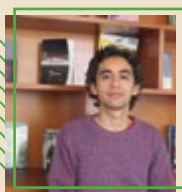
“La infraestructura acelerará el calentamiento global si el G20 continúa ofertando las licitaciones de intereses empresariales (...).”

Por último, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) no deben ser excluidas del G20, tal como sucedió en la 11va Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La sociedad civil es una parte fundamental para evitar el “Día Cero”.

8. <http://us.boell.org/2017/09/15/key-messages-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contracts>

9. <https://www.theguardian.com/business/2018/jan/15/jobs-carillion-liquidation-construction-hs2>

10. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/G20-Wash-okt-International-Financial-Architecture.pdf;jsessionid=F52E2C-C70A30765F324696BD1F758844?__blob=publicationFile&v=1



Por David Cruz

Investigador Asociación Ambiente y Sociedad

El rol de la banca multilateral en el impulso a las Asociaciones Público Privadas

Las Instituciones Financieras Internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han jugado un papel fundamental en estimular la inversión privada mediante la modalidad de Asociaciones Público Privadas (APP) para el desarrollo de infraestructura en América Latina y el Caribe.

Países como Colombia, Perú y Brasil, han sido calificados como los mejores entornos para el desarrollo de estos proyectos (Véase tabla 1). Estos países han recibido la cooperación técnica y económica de la Banca Multilateral, quienes han brindado apoyo en diferentes formas y niveles: i) fortalecimiento del marco regulatorio, institucional y financiero; ii) apoyo técnico para la identificación y la preparación de proyectos APP; iii) apoyo financiero en la ejecución de los proyectos; iv) actividades de conocimiento y difusión; v) herramientas de evaluación de los marcos legales e institucionales APP (Véase la tabla 2).

Tabla 1. Algunas características de los marcos APP

	Colombia	Perú	Brasil
Ley	Ley 1.508 de 2012	Decreto Legislativo 1.224 de 2015	Ley 11.079 de 2004
Objetivos	Desarrollo de infraestructura y servicios asociados.	Desarrollo de infraestructura pública, servicios públicos, proyectos de investigación e innovación tecnológica.	Construir infraestructura y provisión de servicios.
Montos mínimos	6.000 Salarios Mínimos Colombianos	Proyectos nacionales: 10.000 UIT (Unidad Impositiva Tributaria) Proyectos Regionales: 7.000 UIT	\$20.000.000 reales
Tipos de contratos	Contratos de concesiones, obras públicas, suministro, arrendamiento, empresa conjunta.	Concesión, operación, administración, empresa conjunta o de otro modo permitido por la ley.	Las concesiones se dividen en dos: administrativas y patrocinadas.
Duración de contratos	Máximo 30 años	Máximo 60 años	Mínimo 5 años -Máximo 30 años

Fuente: Construido a partir de (Estrada, 2017)¹.

1. Véase: Estrada, V (2017). Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APP). En: <http://www.ambienteysociedad.org.co/es/estudio-comparativo-en-la-implementacion-de-las-asociaciones-publico-privadas-app/>

Sin embargo, en estos países encontramos diversas problemáticas relacionadas a este modelo APP. Por ejemplo, el primer contrato de Asociación Público Privada en Colombia, fue firmado entre Cormagdalena y la Sociedad de Objeto Único Navelena S.A.S. El proyecto contó con diferentes denuncias por parte de la sociedad civil, porque no fue consultado con las comunidades locales, y además no contaba con suficientes estudios sobre el impacto ambiental y social. El proyecto de navegabilidad es uno de los casos en que la multinacional brasileña Odebrecht incurrió en corrupción. Otro caso es el de la Perimetral de Oriente de Cundinamarca, cuya construcción está a cargo de Perimetral de Oriente de Bogotá SAS. El proyecto contó con financiación del BID por la suma de 158,10 millones de dólares y ha enfrentado a los constructores con la población por las afectaciones al Páramo de Chingaza.

Es necesario que la misma Banca Multilateral analice el impacto real de la implementación de las APP en diferentes aspectos, como el impacto en las finanzas públicas de los gobiernos; los impactos ambientales y sociales de los proyectos, incluyendo violaciones de Derechos Humanos; corrupción y la falta de transparencia en las negociaciones de los contratos. La falta de atención a estos temas por parte de la banca ha tenido efectos negativos en los países, incluyendo aquellos que se han evaluado como economías con un buen nivel de implementación de las APP.

Tabla 1. Algunas características de los marcos APP

Nombre del proyecto	Fecha	Financiamiento del BID (dólares)	País
Programa de Apoyo a la Participación Público Privada en Infraestructura	27 de noviembre de 2013	25.000.000	Colombia
Programa Nacional de Desarrollo Institucional de Asociaciones Público-Privadas	14 de diciembre de 2005	2.480.000	Brasil
Apoyo a la Implementación de APP y Redes de Servicios de Salud	4 de junio de 2015	350.000	Perú

Fuente: Elaboración propia.





María José Romero

Gerente de Políticas y Cabildeo
Red Europea de Deuda y Desarrollo (Eurodad)

Las Asociaciones Público Privadas bajo la lupa

Las Asociaciones Público Privadas (APP) se están promoviendo cada vez más como un instrumento para financiar proyectos de desarrollo. Para allanar el camino a las APP, varios gobiernos de países desarrollados e instituciones financieras multilaterales, encabezadas por el Banco Mundial, han creado múltiples iniciativas con el fin de promover cambios en los marcos regulatorios nacionales, proporcionar asesoramiento y financiar proyectos bajo esta modalidad.

Las APP son acuerdos contractuales a largo plazo en los que el sector privado participa proporcionando bienes y servicios que tradicionalmente proporcionaba el Estado, tales como hospitales, escuelas, cárceles, carreteras, vías férreas, plantas de agua y saneamiento, y energía, y en los que hay algún tipo de distribución del riesgo entre el sector público y el privado.

La experiencia, tanto en países del Norte como del Sur, señala que el costo de las APP puede ser una de sus debilidades cruciales. De hecho, éstas tienen ciertas características que las hacen potencialmente más caras que las compras públicas tradicionales. Entre ellas, el costo del financiamiento y los costos de transacción. El costo de financiamiento para los proyectos de APP es típicamente más alto que el de las obras del sector público. La razón de esto es simple: los gobiernos nacionales generalmente pueden pedir dinero prestado a tasas de interés más bajas que el sector privado, porque los préstamos a empresas privadas normalmente son más riesgosos que los préstamos a los gobiernos, que tienen menos probabilidades de incumplimiento. Por otro lado, las APP son acuerdos muy complejos, con costos elevados asociados a la negociación, preparación y gestión de los proyectos. Estos pueden ser el resultado, por ejemplo, de las tarifas de asesoramiento jurídico y financiero para estructurar y negociar el acuerdo.

Lo que esconden las Asociaciones Público Privadas



The image features a stylized iceberg floating in a light blue sea. The tip of the iceberg, which is above the water line, is white and has the letters 'APP' written on it in a bold, dark blue font. The much larger part of the iceberg is submerged below the water line and is a darker blue color. This submerged part contains several white text labels that represent hidden risks or challenges. The labels are: 'Costosas' (top left), 'Difíciles de negociar e implementar' (top right), 'Resultados de desarrollo inciertos' (middle left), 'Falta de transparencia' (middle center), 'Escasa rendición de cuentas' (bottom left), 'Deficiente planificación y selección de proyectos' (bottom right), and 'Riesgosas' (bottom center). The water line is a horizontal blue line that separates the visible tip from the hidden base.

APP

Costosas

**Difíciles de
negociar e
implementar**

**Resultados
de desarrollo
inciertos**

**Falta de
transparencia**

**Escasa
rendición
de cuentas**

**Deficiente
planificación
y selección de
proyectos**

Riesgosas

Asimismo, las APP a menudo adolecen de falta de transparencia y de escrutinio público limitado, lo que puede llevar a una toma de decisiones inadecuada, como resultado de una menor supervisión, y puede aumentar las oportunidades de comportamiento corrupto. La falta de transparencia a menudo conduce a decisiones de política fiscal menos informadas y alienta a los gobiernos a seguir adelante con los proyectos, incluso cuando estos puedan crear problemas fiscales en el futuro. Por el contrario, un mayor nivel de transparencia aumenta la rendición democrática de cuentas del proceso de APP y permite a los ciudadanos y los parlamentos entender quién pagará qué a quién, cuándo y desde qué presupuesto.

En conjunto, estos factores tienden a generar una pesada carga fiscal que socava la capacidad del Estado para respaldar otros servicios. Por lo tanto, es imprescindible comprender las condiciones requeridas para garantizar que las ganancias de eficiencia -muchas veces esgrimidas como argumentos en favor de las APP- se materialicen, ya que estas ganancias no se pueden dar por sentadas.

PREOCUPACIONES Y DEMANDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sobre la base de una creciente fuente de evidencia recopilada a lo largo de los años por organizaciones de la sociedad civil (OSC)¹, académicos² y organismos oficiales³, en 2017 Eurodad se unió a más de 150

organizaciones en el lanzamiento del “Manifiesto APP”, que destaca los riesgos de estos contratos para las finanzas públicas, y cómo socavan la rendición democrática de cuentas democrática y los derechos humanos y ambientales⁴.

“La falta de transparencia a menudo conduce a decisiones de política fiscal menos informadas y alienta a los gobiernos a seguir adelante con los proyectos (...).”

A fin de evitar los altos costos fiscales a menudo asociados con las APP, tanto los responsables políticos como las organizaciones internacionales deben adoptar un enfoque más crítico hacia las APP. Las organizaciones internacionales que asesoran a los gobiernos deben ser más directas acerca de las implicaciones fiscales a largo plazo de los proyectos APP, y señalar la importancia de un análisis exhaustivo y transparente de costo-beneficio, que incluya aspectos fiscales, sociales y ambientales, y que compare la APP frente a la obra pública y los riesgos de cada opción. Lamentablemente, la experiencia señala que esto no siempre sustenta la decisión de implementar un proyecto por APP.

El valor del contrato y las implicaciones fiscales a largo plazo de cada proyecto deben incluirse en las cuentas nacionales, en lugar de estar fuera del balance (lo que supone una forma de esconder deuda pública). Los detalles completos de las garantías y los pasivos contingentes asociados con las APP, las condiciones que los desencadenarán y todos los documentos relacionados con las APP se deben divulgar públicamente. Esto permitirá a los ciudadanos comprender los riesgos fiscales que implica implementar proyectos por APP y aumentará la rendición democrática de cuentas.

1. CEE Bankwatch (2008). “Never mind the balance sheet”: https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2011/06/never_mind_the_balance_sheet.pdf; Oxfam (2014). A dangerous diversion: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>; María José Romero (2015). “Lo que yace bajo la superficie. Una evaluación crítica de las APP y su impacto en el desarrollo sostenible”. Eurodad: <http://www.eurodad.org/whatliesbeneath>; Jubilee Debt Campaign (2017) Double standards: How the UK promotes rip-off health PPPs abroad: <http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/08/Double-standards-final.pdf>; Mathieu Vervynck y María José Romero (2017). “Alianzas público-privadas: cómo desactivar la bomba de relojería”. Eurodad: <http://www.eurodad.org/files/pdf/5a6b3765c010c.pdf>.

2. Muchos académicos están llevando a cabo investigaciones sobre APP, por ejemplo, ver la red EQUIPPPS: <https://www.equippps.net/>.

3. HM Treasury (2015). “The choice of finance for capital investment”. Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf>; HM Treasury (2018). “PFI and PF2”. Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>; Tribunal de Cuentas Europeo (2018). “Asociaciones público-privadas en la Unión Europea: deficiencias generalizadas y beneficios limitados”: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?id=9700>

4. <http://eurodad.org/PPPs-Manifesto>



María Emilia Berazategui

Directora de Instituciones Políticas y Gobierno, Fundación Poder Ciudadano.
Sherpa y Coordinadora local del Grupo de Trabajo Anticorrupción del C20 2018



Max Heywood

Global Advocacy Coordinator, Transparency International. Coordinador
Internacional del Grupo de Trabajo Anticorrupción del C20 2018

¿Cómo puede ayudar el G20 a combatir la corrupción en las obras de infraestructura?

Lamentablemente, los habitantes de muchos países del mundo, incluyendo Argentina, han experimentado de manera directa que cuando se diseñan e implementan grandes proyectos de infraestructura sin efectivas medidas anticorrupción, las rutas se construyen hacia ningún lado, los puentes se desmoronan, el ambiente se daña y las comunidades se ven desplazadas, poniendo en juego la vida de las personas.

Asimismo, la corrupción afecta negativamente las inversiones que se necesitan no sólo para reducir la brecha de financiamiento de infraestructura, sino también la brecha de desarrollo existente. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las inversiones en infraestructura -transporte, irrigación, energía y tecnología de la información y la comunicación- son cruciales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades. Durante mucho tiempo, se ha reconocido que el crecimiento en la productividad y los ingresos, y las mejoras en los resultados de salud y educación, requieren inversiones en infraestructura¹. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que la inversión en infraestructura global necesita USD 6,3 billones por año durante el período 2016-2030 para respaldar el crecimiento y el desarrollo, sin considerar medidas climáticas adicionales².

La corrupción en la contratación pública genera costos significativos para los gobiernos, las empresas y la ciudadanía. Así, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Organización de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés) estima que un promedio de 10-25% del valor de un contrato público puede perderse por corrupción³. Aplicando este porcentaje al gasto total de los gobiernos para contrataciones públicas, está claro que millones de

dólares se pierden por la corrupción en las compras públicas cada año. La corrupción también genera costos incalculables para el ambiente y los medios de subsistencia de las personas.

En este contexto, y teniendo en cuenta que el G20 tiene un Grupo de Trabajo específico anticorrupción (G20 ACWG, por sus siglas en inglés), y otro de infraestructura, resulta pertinente preguntarse cómo puede el G20 contribuir a que sus Estados miembros avancen en la prevención, investigación y sanción de la corrupción en las obras de infraestructura.

La respuesta es sencilla, aunque su implementación práctica es compleja, ya que afecta a poderosos grupos de interés. Es por eso que los Estados miembros deberían:

- Implementar los compromisos existentes en materia de lucha contra la corrupción en proyectos de infraestructura.
- Adoptar medidas adicionales y complementarias que no sólo ayuden en la prevención, investigación y sanción de la corrupción, sino que también permitan una efectiva participación y control por parte de la ciudadanía.

Por un lado, en lo que se refiere a la implementación de los compromisos existentes, es momento de que el G20 ACWG pase de los dichos a los hechos. Un

“La corrupción en la contratación pública genera costos significativos para los gobiernos, las empresas y la ciudadanía.”

1. Goal 9: Build resilient infrastructure, promote sustainable industrialization and foster innovation <http://www.un.org/sustainabledevelopment/infrastructure-industrialization/>

2. Technical note on estimates of infrastructure needs. Background note to the report Investing in Climate, Investing in Growth. OECD, 2017. <https://goo.gl/veVYU8>

3. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf

área específica de riesgo en los proyectos de infraestructura a gran escala son los conflictos de intereses que a menudo pueden ser un punto de entrada para la corrupción. El creciente enfoque en Asociaciones Público Privadas (APP) como una forma de financiar proyectos de desarrollo también aumenta la urgencia de abordar estos riesgos.

Por el otro, si bien el G20 ACWG no ha desarrollado estándares específicos con respecto a los conflictos de intereses, el tema abarca diversas áreas de trabajo que ya han sido abordadas por el Grupo. Éstas incluyen sistemas de divulgación de activos, transparencia de beneficiarios finales, promoción de la transparencia en la contratación pública y estándares de datos abiertos.

En este sentido, y tal como fue sugerido por el Grupo de Trabajo Anticorrupción⁴ del Civil 20 (C20)⁵ en la primera reunión del G20 ACWG, un grupo de países miembros del G20 podría ofrecerse como voluntario para seleccionar un proyecto de infraestructura en cada uno de ellos y aplicar un conjunto de principios que ya fue adoptado por el G20, y que -implementado de la manera correcta en todo el ciclo de vida del proyecto de infraestructura-, puede ayudar a mitigar los riesgos de corrupción.

ENTRE LOS PRINCIPIOS MENCIONADOS SE DESTACAN:

- Principio de datos abiertos contra la corrupción del G20⁶,
- Principio de Alto Nivel sobre la transparencia de los beneficiarios finales

4. Infrastructure: Seeking anti-corruption implementation champions. Disponible en: <https://civil-20.org/infrastructure-seeking-anti-corruption-implementation-champions/>

5. El Civil 20 (C20) es uno de los siete Engagement Groups o Grupos de Afinidad del G20. Se caracteriza por ser un ámbito específico para que la sociedad civil de distintas partes del mundo pueda contribuir de manera estructurada y sostenida al G20, asegurando así que los líderes mundiales escuchen no solamente a las voces que representan al sector gubernamental y empresarial, sino también las propuestas y demandas de la sociedad civil en su conjunto. El objetivo de este Engagement Group se basa en generar espacios para debatir y construir, a través de procesos transparentes e inclusivos, documentos de alto nivel factibles de ser presentados al G20, buscando así incidir en dicho foro. Para mayor información visitar: <https://civil-20.org/sobre-el-c20/>

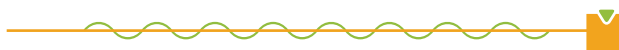
6. G-20 Anti-Corruption Open Data Principle. Disponible en: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20-Anti-Corruption%20Open%20Data%20Principles.pdf?sessionid=FB92619D9FCB49720AAC75CB568C6F9B1_cid334?__blob=publicationFile&v=1

- Principio para promover la integridad en la contratación pública

En cuanto a las medidas adicionales y complementarias, deberían:

- Apoyar el monitoreo independiente de la sociedad civil de los proyectos de infraestructura a gran escala a través de Pactos de Integridad y otros mecanismos similares que ayuden a garantizar que los gobiernos cumplan con sus compromisos de transparencia y adquisición eficiente y responsable.
- Publicar información sobre los beneficiarios finales de las empresas que participan de las licitaciones públicas o de los procesos de contratación directa para identificar posibles conflictos de interés, reducir las oportunidades de colusión entre empresas vinculadas, crear competencia leal para las empresas y garantizar el pleno conocimiento de quién se beneficia finalmente del dinero público.
- Establecer canales de retroalimentación efectivos y constructivos; abiertos a las partes interesadas de todo el gobierno; la industria y la sociedad civil, y, especialmente, las comunidades vulnerables para garantizar que las decisiones se toman teniendo en cuenta las necesidades de los afectados por los proyectos, incluso durante la fase previa a la licitación.
- Implementar y utilizar estándares de datos abiertos en todo el ciclo de la obra de infraestructura para ayudar a identificar conflictos de interés e introducir medidas preventivas para prevenirlos y abordar la corrupción.

Al implementar consistentemente los compromisos existentes del G20, el negocio billonario de las compras públicas puede transformarse en ahorros que aborden la brecha financiera de infraestructura; reduzcan el impacto ambiental y el desplazamiento de comunidades, y generen mejores negocios para los gobiernos, más oportunidades para las empresas, compras públicas sostenibles y bienes y servicios de calidad para los ciudadanos.





Pía Marchegiani

Directora de Política Ambiental, FARN



María Marta Di Paola

Directora de investigación, FARN

Las Asociaciones Público Privadas entraron pisando fuerte en Argentina

Con el marcado interés del Gobierno nacional por atraer nuevas inversiones al país se sancionó un nuevo régimen para la promoción de las Asociaciones Público Privadas (APP). Éste permitiría asegurar la provisión de fondos, que el Gobierno no dispone, integrando al sector privado a proyectos de distinto tipo y colocando al país en similar situación a otros de la región que ya cuentan con este tipo de contratos.

Esta decisión se alinea con las prioridades del Gobierno de alcanzar lo que los propios funcionarios han denominado “el plan de infraestructura más importante de la historia de la Argentina”. Entre ellas, además de alcanzar la meta de “Pobreza Cero”, se busca dotar al 100% de la población con acceso al agua potable y un 75% de cloacas¹.

Esta misma posición puede verse en que el Gobierno ha integrado dentro de la agenda del G-20 -cumbre que preside en el 2018-, el desarrollo de infraestructura como una de las tres prioridades.

Así, este nuevo régimen legal involucró la sanción de la Ley N° 27.328 sobre Contratos de Participación Pú-

1. Ver por ejemplo: http://www.rielfm.com.ar/entre-rios/frigerio-las-prioridades-son-las-inversiones-en-infraestructura_51169.htm

blico-Privada² en noviembre de 2016, reglamentada en febrero de 2017 mediante el decreto 118/2017³.

Allí se realizaron definiciones respecto las características de los contratos, como la distribución de riesgos entre actores públicos y privados, los aspectos institucionales y las previsiones de transparencia y control.

Entre los aspectos novedosos, se destaca el rol del sector público en la definición y elaboración de proyectos, que deberán determinar si esta modalidad de contratación *“permite cumplir con los objetivos de interés público”*. Asimismo, se destaca la importancia de compartir los riesgos e integrar la mirada ambiental en la definición de proyectos, dándose intervención a la máxima autoridad ambiental. Por último, también se integran aspectos de transparencia y control, previéndose no sólo la transparencia activa en un sitio web, sino también la función de control puesta en cabeza de la Auditoría General de la Nación (AGN) y la creación de una comisión bicameral en el Congreso de la Nación⁴.

Sin embargo, y pese a los intentos de coleccionar en alguna medida la experiencia comparada que integre los distintos tipos de desafíos existentes en estos regímenes, existen todavía preocupaciones respecto a su puesta en práctica, así como al funcionamiento de todos los eslabones.

En ese sentido, si bien la página web⁵ detalla gran cantidad de información sobre la documentación relevante, incluyendo los pre-pliegos, no se encuentran los contratos, que justamente son el instrumento en que se podrían dar las excepciones y cesión de derechos que podrían comprometer al fisco por largos períodos de tiempo. Además, preocupa cómo puedan operar las excepciones al régimen de la Ley N° 25.725 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública, en particular la excepción genérica Sociedad Anónima, sujeta al régimen de oferta pública (artículo 8, inc m).

Tampoco queda claro cómo participará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS) que a la fecha no posee competencia en la revisión de impactos ambientales de proyectos.

Por último, existen dudas respecto al funcionamiento de los mecanismos de control, en particular la comisión; no sólo porque el régimen prevé aspectos de confidencialidad, sino porque las comisiones bicamerales en el sistema legislativo argentino no han tenido los mejores resultados de desempeño: algunas terminan por no constituirse, resultan poco operativas o funcionan a espaldas de la ciudadanía.

Tanto el rol de una comisión bicameral como de la AGN resultan centrales ya que la duración de las contrataciones bajo la modalidad de APP puede alcanzar un máximo de 35 años, comprometiendo ejercicios futuros por lo que la mirada de mediano y largo plazo del tema es fundamental para evitar riesgos fiscales asociados, y la posibilidad de deudas ocultas es clave.

“Se destaca la importancia de compartir los riesgos e integrar la mirada ambiental en la definición de proyectos (...).”

En el Presupuesto 2018 (a realizar entre 2018 y 2020), se listan proyectos por \$2 billones, a realizar a través de la figura de APP, que se destinarán en primera instancia a obras viales con el 41% de lo presupuestado, mientras que las líneas de transmisión eléctrica, ferrocarriles y riego en conjunto ocupan el segundo lugar totalizando un 32% de las inversiones. El 27% restante lo ocupan proyectos de vivienda, agua potable, cárceles, alumbrado y hospitales (Gráfico 1). Entre los proyectos se encuentra la Renovación y Mejoramiento de Vías Bahía Blanca - Añelo (Proyecto Vaca Muerta) - Provincias de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén por \$35.836 millones (un 2% del total). Esta obra es un pilar fundamental para la reducción de costos en el traslado de los insumos para la explotación del yacimiento no convencional de Vaca Muerta.

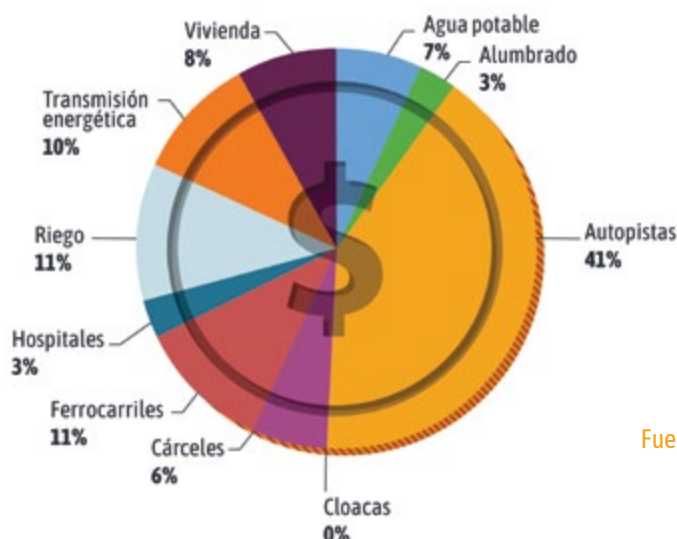
2. B.O. 30.11.2016

3. B.O. 20.2.2017

4. Para un análisis más detallado sobre el régimen legal ver: www.farn.org.ar/2018/03/22/las-app-en-argentina/

5. Ver: <https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/>

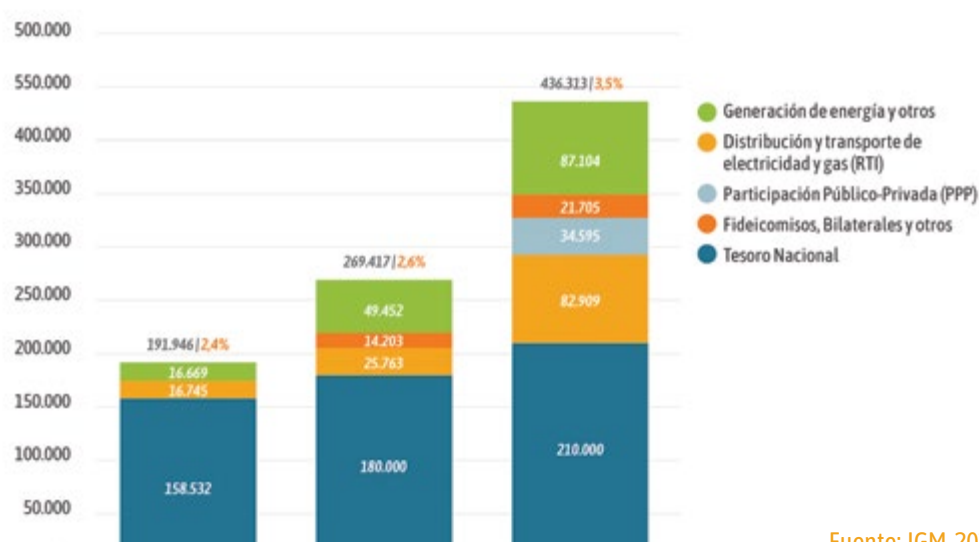
Gráfico 1: Proyectos en el marco de APP en el presupuesto 2018



Fuente: Elaboración propia con base en el presupuesto 2018

Según datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las obras de infraestructura tendrán un rol fundamental en el sostenimiento de la economía argentina, destacándose en los sectores de agua, transporte y energía. En este aspecto, el financiamiento de las obras para 2018 incluye a las APP con un 8% de lo estimado, siendo en los últimos tres años donde el Tesoro Nacional tendrá una menor participación relativa con el 48% de los \$436.313 millones previstos (Gráfico 2).

Gráfico 2: Inversión en Infraestructura (datos en millones de pesos y como porcentaje del PBI)



Fuente: JGM, 2017

Fuentes citadas:

JGM, 2017. Un plan de infraestructura ambicioso, federal y transparente. Carta de Jefatura de Gabinete de Ministros. Septiembre 2017.
FARN, 2017. ¿Por qué las asociaciones público privados ahora? Disponible en: <http://www.farn.org.ar>



Marcelo Saguier

*Investigador CONICET. Director de la Licenciatura en Relaciones Internacionales,
Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín*

LA INFRAESTRUCTURA HIDROELÉCTRICA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Los impactos socio-ecológicos negativos de las megas represas hidroeléctricas han sido demás registrados en todo el mundo. Así también, la conflictividad que a menudo generan estos proyectos en comunidades locales cuando el derecho a la participación pública y el acceso a la información en los procesos de toma de decisión son restringidos o negados.

La participación pública en decisiones de infraestructura es indispensable para asegurar la representación de los distintos intereses afectados, evaluar los beneficios y los costos de las represas en términos energéticos y ambientales, así como estimar sus efectos acumulativos en los territorios.

Algunos países de la región han comenzado a generar marcos normativos para la participación pública en procesos de toma de decisión relacionados al ambiente. Aunque ello es un paso importante, la presencia de legislación no es sinónimo de implementación efectiva. Esto lo demuestra la experiencia del proyecto hidroeléctrico binacional Garabí-Panambí (Argentina-Brasil) sobre el Río Uruguay. Desde hace años la coalición de organizaciones sociales que compone la *Mesa Provincial No a las Represas* exi-

ge, sin éxito aún, que el gobierno de Misiones cumpla con la legislación provincial que establece la obligación de convocar a plebiscito cada vez que se propongan nuevos emprendimientos que repercutan en los ríos de la provincia, como es el caso del proyecto de represas propuesto.

Muchos proyectos hidroeléctricos no serían viables si no fuesen a espaldas de las comunidades que se oponen a ellos, a veces mayoritariamente. La violencia aparece como un recurso frecuente para desactivar resistencias sociales. Latinoamérica es hoy el lugar de mayor violencia en relación al ambiente del mundo.¹ La intimidación, violencia sexual, criminali-

1. Global Witness, <https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/>

zación, soborno, represión por parte de fuerzas de seguridad, desplazamiento forzados y asesinatos a defensores del ambiente se encuentran entre las formas recurrentes de violencia desplegadas para desalentar resistencias a los proyectos hidroeléctricos. El asesinato en 2016 de Berta Cáceres, por su trabajo de oposición al proyecto hidroeléctrico de Agua Zarca en Honduras, ha sido uno de los casos que mayor repercusión internacional ha generado.²

Ante la ausencia de la política para representar y gestionar democráticamente los distintos intereses que se disputan en las decisiones de proyectos hidroeléctricos, el sector privado promueve la RSE como un modelo de “participación pública” con el que las empresas propician mecanismos de diálogo para gestionar los conflictos en comunidades que cuestionan sus proyectos. Se produce, en los hechos, una suerte de “privatización” de las responsabilidades del Estado para garantizar derechos de participación pública en la que las empresas aparecen como representantes del interés público.

“El asesinato en 2016 de Berta Cáceres, por su trabajo de oposición al proyecto hidroeléctrico de Agua Zarca en Honduras, ha sido uno de los casos que mayor repercusión internacional ha generado.”

El desafío es la construcción de mayores oportunidades para democratizar las relaciones Estado-sociedad-naturaleza. Una oportunidad para ello es el contexto que actualmente se presenta con la ratificación y posterior implementación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (o LAC 10) adoptado recientemente por 24 países, incluyendo Argentina.

“LAC P10 también incluye requisitos para que los gobiernos protejan a las personas que buscan participar en los procesos de toma de decisiones sobre infraestructura (...).”

Éste constituye un hito histórico en la construcción de un vínculo entre Derechos Humanos y ambiente. Comprende obligaciones en materia de acceso a la información, participación pública en procesos de toma de decisión y acceso a la justicia en temas ambientales. LAC 10 requiere que los gobiernos establezcan nuevos estándares para alcanzar el Principio 10, conocido como el principio de democracia ambiental de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Estas disposiciones legalmente vinculantes mejorarían el acceso de las personas a la información ambiental, fortalecerían su capacidad de participar en la toma de decisiones ambientales y les ayudarían a tener poderosos intereses para dar cuenta de las comunidades y el ambiente. LAC P10 también incluye requisitos para que los gobiernos protejan a las personas que buscan participar en los procesos de toma de decisiones sobre infraestructura, reduciendo así los riesgos que enfrentan los defensores del ambiente.

Las implicancias de este Acuerdo serán clave para avanzar en la ampliación de derechos en procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, Audiencias Públicas, exigibilidad de obligaciones legales pre-existentes y mecanismos de intervención sustantiva en las iniciativas Público-Privadas que son la modalidad adoptada por el nuevo ciclo de inversiones en infraestructura.

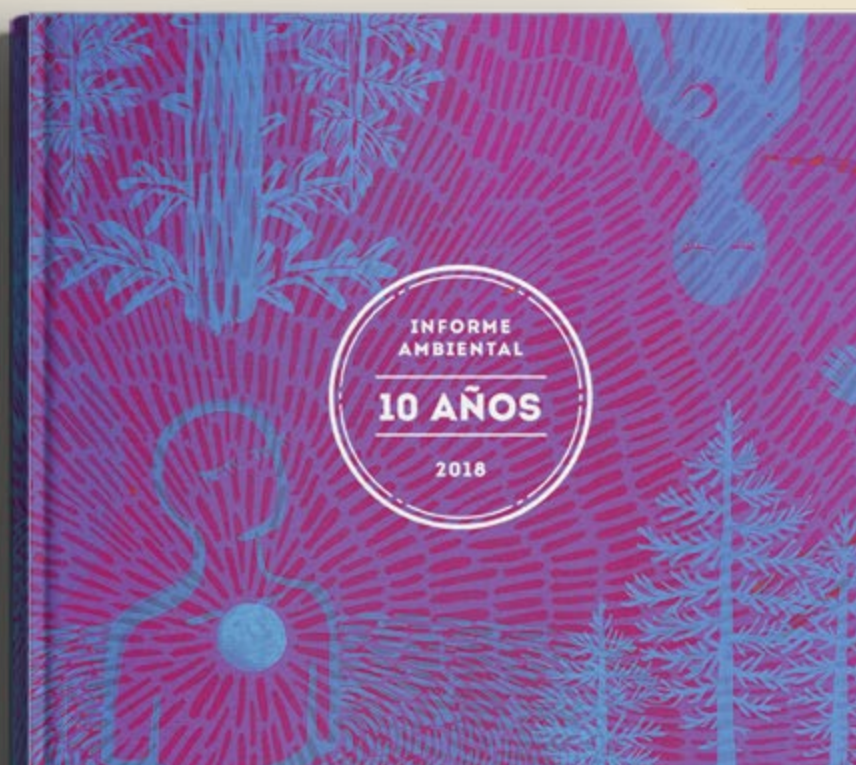
2.] OXFAM, <https://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/avanzadoras/berta-caceres>

INFORME AMBIENTAL 10 AÑOS

¿TE GUSTARÍA TENERLO?

SUMATE HOY

www.farn.org.ar
socios@farn.org.ar



Sanchez de Bustamante 27. Piso 1
(C1173AAA) Capital Federal - Argentina
Tel./FAX: (54-11) 489 - 1707 / Int. 163
info@farn.org.ar / www.farn.org.ar

/farnargentina



