

ODS 9

Hacia un nuevo planteamiento en la provisión de infraestructura pública

POR DAVID BOYS, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

La infraestructura y los servicios públicos son los cimientos sobre los que se levantan nuestras sociedades: ayudan al bienestar de las familias, permiten el crecimiento y la prosperidad de comunidades y negocios, proporcionan ayuda a los más necesitados. Entre ellos se cuentan servicios sociales y sanitarios, educación, abastecimiento de agua y sistemas de saneamiento, suministro energético, transporte público, carreteras, gestión catastral (rural y urbana), justicia, seguridad, etc. Estas responsabilidades esenciales del Gobierno son uno de los muchos garantes del cumplimiento de los derechos humanos y de la reducción de la pobreza.

Aunque la Agenda 2030 de la ONU reconoce de forma implícita el papel crucial de los servicios públicos y la importancia del acceso universal a los mismos, sus políticas de financiación para el desarrollo y el hincapié que se hace en el ODS 17 sobre las alianzas nos están empujando hacia el modelo lucrativo privado. Y esto a pesar de que el modelo con ánimo de lucro demuestra su incapacidad para garantizar un acceso universal, especialmente para los pobres. Por tanto, se hace preciso un nuevo marco, uno que de peso a las necesidades de las personas y del planeta frente al beneficio.

La promoción de la participación del sector privado en la realización de los ODS descansa sobre una idea que se ha asumido sin discusión: que no es posible encontrar suficiente financiación pública. Esto supone, de hecho, rendirse a la lógica de mercado y al poder de las grandes empresas, sobre todo considerando que muchos de los «socios privados» que fomentan la línea de privatización hacen uso generoso de estrategias de «optimización fiscal». Cálculos recientes estiman que hay más de 20 billones de dólares americanos ocultos en paraísos fiscales: si las grandes empresas y los multimillonarios pagaran los impuestos que les corresponden, habría fondos públicos suficientes para terminar con la pobreza, abandonar las medidas de austeridad y cumplir los ODS. Si se vinculan las peticiones para aumentar la inversión pública al contexto más amplio del debate sobre tributación justa, podemos proporcionar una alternativa firme y coherente a las intenciones privatizadoras, abordando, al mismo tiempo, las desigualdades, la redistribución de la

riqueza, la financiación de la lucha contra el cambio climático y otros aspectos esenciales de nuestra época.

El impulso mundial de privatización tiene mucha más presencia en los debates que la creciente oleada de desprivatizaciones, también llamadas remunicipalizaciones, nacionalizaciones o reinternalizaciones. Gobiernos locales de todas las tendencias están poniendo fin a la gestión privada de servicios públicos, llevados por variadas razones: costo, control, prioridades sociales y medioambientales, etc. Algunos responden a la presión social, otros buscan una gestión integral de los servicios. Muchos reconocen que los contratos con los operadores privados son demasiado complejos, demasiado rígidos y demasiado costosos. Desde 2010 se tiene constancia de más de 850 reinternalizaciones.¹

¹ Kishimoto et al. (2017).

Las decisiones sobre infraestructuras públicas se gestionan a nivel internacional, nacional y local, y conviene analizarlas siguiendo tales puntos de vista.

Nivel internacional

A nivel mundial, es necesario que las instituciones internacionales promuevan formas novedosas y creativas de asegurar fondos públicos para invertir en infraestructura, en lugar de impulsar la fallida agenda de privatizaciones. Las propuestas actuales de la ONU, el G20 y la OCDE pasan por la creación de clases de activos para diferentes servicios públicos, que se privatizan para luego titular los activos, de forma que puedan integrarse en nuevos instrumentos financieros que vender a los inversores. Gracias a la ingeniería financiera, los inversores privados acaban en posesión de activos de infraestructura sin tener problemas de falta de liquidez y sin ninguna responsabilidad con las comunidades cuyos servicios se privatizan. El dinero público se encarga de avalar algunos de los riesgos de cada clase de activo, con la esperanza de que los inversores privados acepten «tipos de rendimiento adaptados al riesgo» más bajos. Sin embargo, estudios recientes muestran que las promesas de «financiación innovadora y combinada» no han conseguido, ni por asomo, atraer la cantidad prevista de capital privado.² Esta fijación actual con la financiación privada desvía la atención de las políticas necesarias para crear infraestructura y servicios públicos.

Muchos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales tienen menos que ver con el comercio y más con la protección de los inversores, ya que limitan el papel de los Gobiernos y sus opciones para elaborar políticas. Estos convenios están concebidos para salvaguardar los intereses de las grandes empresas multinacionales. Pueden anular la preferencia de las contrataciones públicas por proveedores nacionales y mercados locales, impedir que vuelva la gestión pública y congelar la normativa y legislación que busca proteger a las personas y al planeta. Aún más controvertidas son las disposiciones de los mecanismos de resolución de litigios entre inversores y

Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), que permiten a las corporaciones demandar a los Gobiernos para bloquear así ajustes progresistas de sus políticas, como en el caso del empaquetado genérico del tabaco o de las medidas de protección medioambiental. Es necesario que, durante las negociaciones, los Gobiernos comprendan debidamente lo que implican este tipo de cláusulas, varias de las cuales deben ser suprimidas.³ Desde 2016 siete países se han retirado de tratados bilaterales de inversión, entre ellos Bolivia, Venezuela, Ecuador, Indonesia, Sudáfrica, Italia y Rusia.⁴

La actual arquitectura fiscal mundial permite que las grandes empresas y los multimillonarios envíen su dinero a paraísos fiscales, haciendo desaparecer de los balances públicos miles de millones y contribuyendo así al impulso de la privatización: un asunto que solo se puede abordar a nivel global. Se han realizado intentos al respecto, como la Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE. Sin embargo, las normas fiscales globales no deberían estar dictadas por un pequeño grupo de países ricos, sino por todos los Estados miembro, en el seno de las Naciones Unidas, bajo los auspicios de un órgano la ONU con competencias fiscales a nivel mundial. El objetivo de una institución de este tipo pasaría por supervisar los flujos de capital mundiales, reducir la evasión y elusión de impuestos, garantizar que los beneficios tributen allí donde se generan y ayudar a la redistribución de los frutos de la globalización.

Durante años, el Banco Mundial y el FMI han impuesto la privatización y han buscado menguar el sector público, a menudo con resultados desastrosos. El Banco Mundial se presenta a sí mismo como el «banco del conocimiento» y emplea gran cantidad de fondos públicos en pormenorizar cómo y por qué privatizar, pero no es capaz de contribuir de forma sistemática y sostenible a objetivos de desarrollo. Lo mismo

3 Se espera que en noviembre de 2019 concluyan en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) las conversaciones multianuales para la reforma de la ISDS, véase <https://www.iisd.org/blog/isds-reform-talks-resume-uncitral>.

4 Los tres primeros derogaron también el mecanismo ISDS, véase Peinhardt/Wellhausen (2016).

2 Kapoor (2019); véase también Banco Mundial(2018).

se puede decir de los bancos regionales de desarrollo, que exhiben con frecuencia «éxitos» ocasionales para demostrar el valor del planteamiento basado en consorcios público-privados (CPP), mientras hacen caso omiso de sus múltiples defectos.

En el caso de la ayuda bilateral, las embajadas se centran en ganar contratos en países extranjeros para sus empresas nacionales. El término «ayuda vinculada» hace referencia, en procesos bilaterales de ayuda, a las condiciones asociadas a subvenciones y préstamos, que exigen que el país receptor recurra a corporaciones privadas de los países donantes para reemplazar operadores públicos de servicios. La ayuda vinculada abre la puerta de atrás a la privatización.

A nivel mundial, deberíamos examinar el modelo positivo de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua de ONU Hábitat, que proporciona instrumentos para apoyar alianzas de empresas municipales de servicios públicos que operan sin ánimo de lucro. Estas alianzas se centran en el intercambio de conocimiento entre los empleados de las operadoras de servicios, permitiendo que desarrollen sus competencias para poder cumplir mejor con sus obligaciones. Este tipo de alianzas público-públicas proporcionan un modelo de desarrollo basado en el entendimiento mutuo y el intercambio. La experiencia avala las alianzas público-públicas como mecanismos que favorecen el desarrollo de competencias y la transferencia de conocimiento. Lamentablemente, este planteamiento no recibe el suficiente respaldo institucional por parte de la comunidad mundial. La Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua supone un ejemplo real de conexión entre el plano global y el local. Es importante promocionar estos ejemplos y reformar las instituciones nacionales e internacionales, a partir del progreso realizado a nivel local y de comunidad.

Nivel nacional

A escala nacional, es necesario que los Gobiernos reconozcan las repercusiones negativas de la privatización de infraestructuras y servicios y que se comprometan con la prestación pública.

Muchos de los problemas sistémicos de la privatización se evidencian en el largo plazo, cuando los políticos responsables de las privatizaciones han dejado ya sus puestos. Numerosos políticos nacionales pueden encontrar difícil resistirse a la tentación que representan el dinero en mano y los malabares contables. Sin embargo, como apuntó acertadamente el relator especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, el profesor Philip Alston,⁵ la privatización no es tanto una cuestión de economía o eficiencia como una cuestión de los valores y costumbres que conforman la sociedad en la que vivimos. Las privatizaciones debilitan las instituciones democráticas que representan nuestra voluntad colectiva, lo que favorece a las empresas privadas que nos tratan como consumidores individuales, divididos, más capaces, en teoría, de ejercitar su libre albedrío.

En lugar de seguir un camino peligroso que otorgaría el control de los servicios públicos a aquellas partes del sector financiero que apenas están reguladas (administradores de activos, fondos de capital privado y fondos de inversiones), necesitamos medidas probadas y acreditadas. La mayoría de los países ricos, miembros de la OCDE, utilizaron fondos públicos para crear y gestionar servicios de infraestructura pública, al tiempo que mantenían tipos impositivos elevados para grandes empresas y personas con ingresos elevados.⁶ El sector privado puede desempeñar un papel, sobre todo en los contratos públicos de bienes y servicios, pero no en la financiación, propiedad o gestión de servicios públicos de importancia clave. Deberíamos examinar un abanico de opciones, incluidos los bonos, bancos para el desarrollo, ampliación de balance y otras más.

Nivel local

Buena parte de la prestación y gestión de infraestructura pública se realiza a nivel municipal, el más próximo a la población. Y a pesar de ello, son los Gobiernos nacionales los que negocian los compromisos internacionales como los ODS. La desconexión

⁵ Alston (2018a) y (2018b).

⁶ Hall (2014).

entre la política mundial y las necesidades de las autoridades locales es grande, en particular en lo referente a financiación. A medida que desarrollan la arquitectura de la sostenibilidad, las distintas agencias de la ONU, el G20 y la OCDE deben integrar los desafíos y oportunidades de los Gobiernos locales: una tarea nada fácil debido a que en esencia representan los intereses de los Gobiernos nacionales y a la multiplicidad y fluctuación de los Gobiernos locales. Dado que la mayoría de los fondos públicos son recaudados por los Gobiernos nacionales, necesitamos mecanismos que aseguren transferencias de ingresos equitativas, estables y previsibles entre los diferentes niveles de gobierno. Entre ellos podría estar el refuerzo de la recaudación de impuestos municipales para garantizar una financiación sostenible y previsible.

Es preciso ayudar a los Gobiernos locales para que se conviertan en los valedores mundiales de medidas que atraigan proyectos sin ánimo de lucro de más allá de sus fronteras geopolíticas.

Servicios públicos y democracia

La creación de infraestructura y servicios públicos es uno de los factores que refuerza las instituciones democráticas, a través de las cuales los ciudadanos determinan qué servicios públicos son prioritarios y de qué forman se prestan y se financian, en particular a nivel local, donde los ciudadanos tienen un acceso más directo a sus representantes. Por ejemplo, pocos elegirían deliberadamente acabar con los servicios públicos a través de medidas de austeridad impuestas por ajustes estructurales y por presiones del mercado financiero. Los ciudadanos deben tener voz en las decisiones de los Gobiernos y participar en la evaluación de los resultados de su gestión.

Contratación pública

Los mayores consumidores de bienes y servicios son los Gobiernos de todos los niveles. Los Gobiernos deberían ser capaces de estimular el crecimiento local con sus decisiones sobre contratación pública, así como de desarrollar y guiar los planes industriales nacionales. Actualmente, los acuerdos comerciales y de inversión incorporan normas que obligan a

los Gobiernos a considerar las propuestas de todos los proveedores, que son con frecuencia empresas multinacionales que venden sistemas protegidos por derechos de propiedad y que exportan los beneficios. Además, las normas sobre contratación pública obligan a los gobiernos a aceptar la propuesta más económica, lo que se traduce en proyectos con presupuestos bajos irrealistas y manipulación de contratos. Se hacen necesarias normas sobre la contratación pública que permitan una participación más democrática y una mayor transparencia, donde se incluya la eliminación de prácticas corruptas y clientelistas.

Tarifas

La determinación del coste que pagan los ciudadanos por los servicios públicos debe realizarse de forma democrática y garantizar un acceso universal y equitativo. Las políticas de precios pueden servir para que haya una subvención cruzada entre grupos de ingresos y regiones. Las tarifas nunca deberían suponer un obstáculo para el acceso. En muchos países no hay opción de cubrir completamente los costos, sobre todo en el caso de los pobres. Algunas propuestas sugieren la gratuidad del acceso al servicio para evitar la complejidad de los subsidios, que con frecuencia no llegan a los grupos a los que van destinadas y acaban en manos de quienes tienen medios y forma de acceder a ellos.

Cuestiones relativas a mano de obra

Un problema asociado a la privatización es la pérdida de mano de obra cualificada y con experiencia, que pasa al sector privado. El proceso de transición de retorno del sector privado al público debería garantizar la recuperación de profesionales con las competencias necesarias, el reconocimiento de su destreza y pericia para aplicarlas en la transición, y asegurar que reciben la formación adecuada sobre las prioridades y mecanismos de las empresas públicas.

Un requisito fundamental para la realización de la Agenda 2030 es el desarrollo de aptitudes del funcionariado. Sin embargo, es escaso el apoyo de los bancos de desarrollo y los organismos institucionales para proporcionar una formación básica, orientada al trabajo a desempeñar y al desarrollo de las

competencias necesarias. Da igual el tipo de medidas que se adopten en Nueva York o en las capitales de cada país: si el personal no está suficientemente formado, el trabajo no se va a llevar a cabo.

Los siguientes son desafíos fundamentales relativos a la mano de obra:

- ¿Dónde conseguir personal suficientemente formado y motivado para trabajar en las áreas de salud, abastecimiento de agua y sistemas de saneamiento, limpieza y recogida de residuos, suministro energético, transporte y educación (sin mencionar justicia, gestión tributaria o urbanística, inspección sanitaria y alimentaria)?
- Si se forma a estos trabajadores, ¿cómo evitar que pasen inmediatamente a puestos mejor remunerados dentro del sector privado?
- ¿Cómo asegurar que los trabajadores pueden desarrollar una trayectoria profesional y que pueden aportar su destreza y maestría a procesos a largo plazo de planificación y ejecución?

Un nuevo planteamiento es posible y necesario

Es preciso un nuevo marco, uno que de peso a las necesidades de las personas y del planeta frente al beneficio. Los factores a tener en cuenta en el mismo son:

- normas aplicables sobre «civismo» corporativo que garanticen: el respeto por los derechos de los trabajadores; la supervisión de las cadenas de suministro; la responsabilidad por las externalidades (uso o destrucción de recursos naturales, emisiones de gases de efecto invernadero, población desplazada, etc.); impuestos justos; transparencia en asuntos relativos a grupos de presión y contrataciones.
- Sanciones severas por sobornos, tráfico de influencias y otras prácticas deshonestas y corruptas, además de protección universal para quienes denuncien.
- Normativa sobre contratación pública que permita a los Gobiernos elaborar políticas industriales a

nivel nacional y local, y que no obliguen a elegir los precios de adquisición más bajos.

- Acuerdos comerciales que no impongan (y hagan irreversibles) las privatizaciones, y que equilibren las necesidades de los inversores y los derechos de los ciudadanos y sus Gobiernos.
- Un órgano intergubernamental bajo los auspicios de la ONU con competencias fiscales, que proteja de las múltiples formas de manipulación y abuso corporativo en cuestiones tributarias.
- Nuevos mecanismos para la participación pública en la elaboración y aplicación de políticas: la democracia no puede limitarse a dos o tres elecciones por década; a nivel local es necesario conseguir una democracia más robusta y participativa.

Bibliografía

- Alston, Philip (2018a):** Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Ginebra (UN Doc. A/73/396).
<http://undocs.org/A/73/396>
- Alston, Philip (2018b):** Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Londres, 16 de noviembre de 2018.
www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/EOM_GB_16Nov2018.pdf
- David Hall (2014):** Por qué el gasto público es necesario. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU.
http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/espneedpublic_spendin_final.pdf
- Kapoor, Sony (2019):** Billions to Trillions – A Reality Check. Londres: Stamp Out Poverty.
www.stampoutpoverty.org/wp-content/uploads/2019/04/Billions_to_trillions_web.pdf
- Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier/Steinfort, Lavinia (2017):** Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos. Ámsterdam y París.
https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services?content_language=es
- Peinhardt, Clint/Wellhausen, Rachel L. (2016):** Withdrawing from Investment Treaties but Protecting Investment. Universidad de Texas.
www.rwellhausen.com/uploads/6/9/0/0/6900193/peinhardt_wellhausen_bitwithdrawal.pdf
- Banco Mundial (2018):** Contribution of Institutional Investors Private Investment in Infrastructure 2011–H1 2017. Washington, D. C.
http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/PPI_InstitutionalInvestors_Update_2017.pdf

David Boys es vicesecretario general de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)