

## Apalancamiento de la corrupción: cómo los fondos del Banco Mundial terminaron por desestabilizar las democracias jóvenes en América Latina

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

En octubre de 2011, un comunicado de prensa del Banco Mundial anunció con orgullo que “la IFC (Corporación Financiera Internacional, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo Banco Mundial, aporta una innovadora garantía de crédito parcial de USD 50 millones a un antiguo cliente de la IFC, Constructora Norberto Odebrecht SA, para el respaldo del desarrollo de infraestructura en Brasil y otros países latinoamericanos”.<sup>1</sup> Esos 50 millones de dólares se multiplicaron casi como por arte de magia por 40 en el encabezado del comunicado: “La garantía de la IFC a Constructora Norberto Odebrecht de Brasil aportará hasta 2.000 millones de dólares en infraestructura”. El truco financiero se explicó de la siguiente manera: “La IFC ha diseñado un innovador mecanismo de garantía de crédito parcial conforme el cual la garantía por 50 millones de dólares permitiría a Constructora Norberto Odebrecht SA obtener hasta 250 millones de dólares en seguros de caución, lo que directamente respaldaría hasta USD 2000 millones en contratos de construcción en los sectores de

energía, agua, carreteras, puertos, aeropuertos y riego, entre otros”.

Ambas partes estaban al tanto de que esto era un nuevo modelo para probar y copiar. Marcos Lima, quien encabezó la gestión de riesgo de apropiación, seguros y unidad de seguros de caución de Odebrecht, dijo: “Esperamos repetir esta novedosa estructura financiera con la IFC y otras instituciones en el futuro para aprovechar mejor la capacidad”.

Por el lado del Banco Mundial, Atul Mehta, director de Manufactura, Agronegocios y Servicios en la IFC, afirmó: “El desarrollo de infraestructura es uno de los desafíos más importantes para el crecimiento sostenido. Genera importantes oportunidades de empleo y capacitación para la base de la pirámide y para las pequeñas y medianas empresas. La IFC se complace en poner a prueba este nuevo producto financiero que aborda una restricción clave y espera ofrecerlo en otros mercados”.

La alianza entre el Banco Mundial y Odebrecht tuvo tanto éxito que unos meses después de este anuncio, en julio de 2012, la IFC probó con la misma empresa constructora un nuevo modelo de asociaciones público-privadas (APP), ahora dirigidas a la educación.

En lugar del proceso de licitación tradicional, mediante el cual el sistema escolar paga a una empresa constructora para que construya las instalaciones, el contratista obtendría “una concesión de 20 años para financiar, construir, equipar y poner en funcionamiento los servicios no pedagógicos de 32 jardines de infantes y 5 escuelas primarias nuevos”.<sup>2</sup> Conforme los términos de esta concesión, el socio del sector privado no solo es responsable de la construcción, sino también de la “limpieza, vigilancia, lavandería, mantenimiento y gestión de los servicios públicos” durante dos décadas, lo que “permitiría a los directores de las escuelas concentrarse en enseñar y no en administrar diversos proveedores”.

El proceso de licitación fue facilitado por la IFC. Había dos licitantes (la multinacional brasileña Andrade Gutierrez SA y Odebrecht) y Odebrecht ganó el contrato.

<sup>1</sup> Véase, por esta cita y las siguientes, <http://ifcext.ifc.org/IFCExt/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/0F649A1A15FC4B0885257936005218E0>.

<sup>2</sup> World Bank Group (2012): Public-Private Partnerships Briefs: Brazil: Belo Horizonte Schools (<http://documents.worldbank.org/curated/en/180971468188941367/pdf/96871-P3Briefs-BrazilBeloHorizonteSchools-Box391454B-PULBIC-Colltitle-PPP-BRIEF.pdf>).

Pronto, el Banco Mundial se encontraba expandiendo el modelo en toda América Latina. La primera APP en Colombia se firmó en 2014 con el objetivo de recuperar el río Magdalena para la navegación. No tuvo un buen comienzo. La sociedad civil se opuso al proyecto porque no se consultó a las comunidades locales y no hubo suficientes estudios sobre el impacto medioambiental y social. Sociedad de Objeto Único Navelena SAS, el asociado privado de la APP de Colombia, es propiedad de Odebrecht en 87%.

La base de datos del Banco Mundial sobre las APP registra al momento proyectos con la participación de Odebrecht en Brasil, Perú, Colombia y México, por un total de más de 30.000 millones de dólares.<sup>3</sup> Además, Odebrecht y otras cuatro empresas constructoras brasileñas (Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao y OAS Construction) recibieron miles de millones de dólares del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) para llevar sus operaciones de América Latina a África.

Si bien el modelo se expandió rápidamente, en 2014, un pequeño departamento de la Policía Federal brasileña comenzó la operación bautizada “Lava Jato” (lavado de vehículos) para investigar a estas cinco empresas. Se las acusó de constituir un “cártel” para decidir entre ellas el precio y el ganador de todas las

licitaciones públicas de la empresa petrolera Petrobras, propiedad del Estado brasileño. A medida que avanzaba la investigación, todo el sistema político de Brasil se vio sacudido. Para negociar una reducción en su condena de 20 años de prisión, el director ejecutivo, Marcelo Odebrecht, acusó a todos los partidos políticos, al presidente actual y a tres o cuatro ex-presidentes de Brasil, y a varios de sus colegas latinoamericanos y africanos de recibir sobornos por parte de la empresa que iniciara su abuelo.

En su apogeo en 2016, Odebrecht empleaba a 128.000 personas en todo el mundo y tenía ingresos de alrededor de 100.000 millones de dólares por año. La multa que debe a los gobiernos de Brasil, Suiza y Estados Unidos es de 2.600 millones de dólares, el doble de lo que Siemens pagó en 2006 cuando se la acusó de sobornar a gobiernos de todo el mundo.

¿La corrupción dentro de las APP es un accidente? ¿Odebrecht es solo una “manzana podrida”?

El economista español José Luis Guasch, que antes trabajó en el Banco Mundial, detectó que 78% de todas las APP de transporte en América Latina han sido renegociadas,<sup>4</sup> con un promedio de cuatro anexos por contrato y un aumento del costo

de 30 millones de dólares por anexo. De este modo, el costo de una carretera que une Brasil con Perú se elevó de 800 millones a 2.300 millones de dólares con la adición de 22 anexos. Estos cambios contractuales, dice Guasch, pueden ser “terreno fértil para la corrupción”. Había abundantes investigaciones disponibles en el Banco Mundial en la primera década de este siglo para advertir sobre los posibles efectos negativos de las APP. “Todos sabían que Odebrecht hacía esto”, sostiene Christopher Sabatini, profesor de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia, en Nueva York.<sup>5</sup> “La colusión era evidente desde un comienzo”.

Es lógico que la corrupción esté incrustada en el modelo. Cuando una empresa aprovecha los fondos públicos para recaudar dinero privado (de 50 millones a 2.000 millones de dólares, ¿recuerdan?) y solo tiene un cliente posible (el gobierno), la tentación de influir sobre ese cliente a través de métodos no ortodoxos puede ser muy fuerte.

No obstante, el Banco Mundial no solo continuó con el modelo y lo expandió de Brasil a toda América Latina (y en el proceso, debilitó gravemente a democracias incipientes), sino que, incluso después del escándalo “Lava Jato”, decidió, en la primavera de 2017, acelerar

3 Véase <http://ppi.worldbank.org/snapshots/sponsor/odebrecht-sa-1503>.

4 Citado en “The Odebrecht Scandal Brings Hope of Reform”. En: *The Economist*, 2/2/2017 ([www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against](http://www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against)).

5 Citado en *Christian Science Monitor*, 10/4/2017 ([www.csmonitor.com/World/Americas/2017/0410/As-Brazil-s-Car-Wash-case-surfaces-more-corruption-will-scandal-fatigue-slow-progress](http://www.csmonitor.com/World/Americas/2017/0410/As-Brazil-s-Car-Wash-case-surfaces-more-corruption-will-scandal-fatigue-slow-progress)).

el impulso global de las APP, con el objetivo de saltar de “miles de millones a billones” en financiación de infraestructuras, siguiendo a pie juntillas el mismo modelo “innovador” que se probó primero con Odebrecht en 2011.

Mientras tanto en Brasil, 89 políticos y empresarios ya han sido condenados a un total de más de 1.300 años de prisión. Algunas investigaciones similares recién están comenzando en otros países afectados. Pero el Banco Mundial no debe temer. Conforme los acuerdos con los países receptores que el Banco exige antes de operar en cualquier lugar, sus funcionarios gozan de inmunidad frente a la justicia del país anfitrión.

Roberto Bissio es director ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo y coordinador de la red Social Watch.

asociación público-privada (APP), por lo tanto, se utiliza para describir este fenómeno general, así como para indicar acuerdos contractuales particulares, que es a lo que la sigla se refiere de manera más específica.

En los últimos años, diversas iniciativas de investigación conducidas por organizaciones de la sociedad civil e incluso por organizaciones internacionales analizaron las APP y presentaron evidencia concreta de sus deficiencias.<sup>4</sup> Diversos informes destacan de qué manera las APP tienden a cambiar la naturaleza de los servicios públicos con muy poca evidencia de una mayor eficacia, aumentan en gran medida el costo público en comparación con la contratación pública, ofrecen mayores riesgos que las inversiones públicas que se socializan casi en su totalidad y menoscaban la responsabilidad democrática. Cuando se aplican a proyectos infraestructurales importantes, también pueden contribuir a generar niveles de deuda insostenibles evadiendo la responsabilidad pública y proporcionando canales rápidos para la financierización de dichas inversiones.

Sin embargo, cuatro dimensiones claves de este discurso ayudan a problematizar y contextualizar este entusiasmo por las APP. La primera se relaciona con la creciente confusión sobre qué es público y qué es privado. El pedido, a menudo incondicional, de movilizar las finanzas privadas e involucrar al sector privado no está respaldado por un entendimiento claro de qué es privado, qué debe permanecer público pero es mejor provisto por el sector privado, y qué es público pero puede ser provisto por el sector privado. Claramente, estas distinciones dependen mucho del contexto y se pueden aportar diferentes respuestas en distintas situaciones nacionales, pero no parece haber un debate actual en firme reconocimiento de que hay bienes y servicios públicos que inconfundiblemente competen al sector público.

La segunda dimensión se relaciona con el hecho de que los límites entre lo público y lo privado no están fijos y la propiedad privada está pasando del capital físico al capital financiero. Las alianzas públicas con el sector privado deben, por lo tanto, ubicarse en los procesos constantes de mercantilización y

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Eurodad (2015).