

La nueva generación de APP en infraestructura: satisfacer las necesidades de inversionistas institucionales

POR DAVID BOYS, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

Las asociaciones público-privadas (APP) en infraestructura no son muy diferentes de las APP en general, ya que presentan los mismos problemas: los contratos son complicados, legalistas y rígidos; los costos de los préstamos para el sector privado suelen ser siempre más elevados que para el gobierno; en una situación de semimonopolio, existen varias oportunidades para “engañar al sistema” y así aumentar las ganancias; dejar que el sector privado asuma riesgos siempre tiene un costo adicional; los inversionistas privados muy rara vez se comprometen a aportar dinero a los países más pobres; las APP poseen costos ocultos (se estima que representan 10% del valor general) en concepto de pago a consultores, servicios bancarios, abogados y profesionales similares; no hay ningún tipo de eficacia inherente al sector privado; los contratos con el sector privado siempre traen consigo el potencial para la corrupción; el sector privado prefiere proteger su ventaja comercial por medio del ocultamiento; supervisar las APP durante el periodo de vigencia del contrato es sumamente complejo; y la lista continúa.

Las próximas APP en infraestructura agregarán otra complicación: están diseñadas para satisfacer las necesidades de grandes inversionistas institucionales y estarán sujetas a sus necesidades y maniobras (en

lugar de satisfacer las necesidades de los más vulnerables). Desde la crisis financiera de 2008, los bancos han tenido que aumentar su liquidez para poder sobrevivir a impactos futuros. Por lo tanto, no han podido realizar préstamos a proyectos de infraestructura a largo plazo. Cuando esto se suma al paradigma de austeridad existente, se bloquean los dos agentes principales en infraestructura: los bancos y los gobiernos.

Entran en juego los grandes inversionistas institucionales, compuestos principalmente por fondos de pensiones capitalizados, fondos de seguros y fondos soberanos, que poseen efectivo y necesitan vehículos de inversión seguros. Estos fondos, por lo general, no invierten en proyectos de APP específicos, ya que estos son muy pequeños, no poseen liquidez o son demasiado riesgosos. Por lo tanto, prefieren invertir en productos financieros cuyos valores están basados en activos subyacentes (es decir, infraestructura). Y desearán poder llevar adelante ingeniería financiera con los productos que adquieren: extraer fondos del flujo de efectivo, aprovechar sus inversiones, cubrir sus riesgos, reestructurar la deuda y vender porciones, etc.

Este enfoque contiene algunos de los mantras tradicionales, como la suposición de que “lo público es

malo, lo privado es bueno”, que los gobiernos pueden brindar un “entorno propicio” para proteger a los inversionistas, que los riesgos se aplicarán de manera apropiada, etc. Pero existen nuevos elementos, por ejemplo, la “financiabilidad de los proyectos”, la combinación de finanzas públicas y privadas, la creación de grupos de proyectos de APP, la realización de análisis para determinar la relación calidad-precio, la reducción de los riesgos, y otras novedades.

Como si estos elementos no fueran lo suficientemente problemáticos, no existe evidencia que indique que los inversionistas depositarán su dinero en los países que más lo necesitan o que se enfocarán en servicios de infraestructura que estén diseñados para satisfacer las necesidades de los más pobres. De hecho, según un análisis reciente de Kate Bayliss y Elisa Van Waeyenberge de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres,¹ estos inversionistas probablemente inviertan en países que ya poseen la inversión pública más alta.

Además, estamos ante un “pensamiento grupal” asombroso en algunas de las instituciones internacionales clave, ya sea en la

¹ Bayliss/Van Waeyenberge (2017).

ONU (en la Agenda 2030, incluida la financiación para el desarrollo), el Grupo del Banco Mundial, la OCDE, la Unión Europea o en bancos regionales de desarrollo y donantes bilaterales. A este grupo podemos sumar el G20 y el Foro Económico Mundial. Todos ellos transmiten palabras vacías sobre las complejidades de las APP en su apuro por aprovechar los fondos de los inversionistas institucionales. Muchos de los individuos están plenamente conscientes de que las instituciones públicas sólidas son necesarias para evitar distorsiones a partir de la participación del sector privado, pero todos parecen estar de acuerdo con el nuevo mantra.

Pareciera como si estuviéramos a punto de repetir la “exuberancia irracional” que caracterizó al primer grupo de privatizaciones, con la guía del Banco Mundial. Para evitarlo, debemos agudizar y aumentar la conscientización y las movilizaciones para así contrarrestar la fuerza y el poder en aumento del cabildeo financiero.

Referencias

Bayliss, Kate/Van Waeyenberge, Elisa (2017): Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies*, Londres. www.tandfonline.com/eprint/miFsJvYIzncm8TulhHUZ/full

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

eventualmente se repatriará. El economista Yilmaz Akyuz observa que, desde 2000 hasta 2013, las salidas de repatriaciones entre los cinco principales países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), especialmente entre Malasia, Tailandia y Singapur, superan con creces el ingreso de nuevas inversiones extranjeras.⁷

Desde la década de 1990, la inversión extranjera a través de flujos de cartera ha causado una inestabilidad macroeconómica y financiera intensa y creó las condiciones para crisis financieras, como la crisis asiática de 1997. En cualquier periodo, los flujos de cartera practican constantemente la “caza mayor”, en especial en el caso de los países que no regulan los flujos de capital. Dado que las posiciones en cartera son impulsadas por las motivaciones de cartera de los no residentes, estas pueden estar sujetas a “fluctuaciones de humor”; el evento reciente más espectacular fue la “rabieta por la reducción” de abril y mayo de 2013.⁸

Por estas razones, la política industrial debe comparar los beneficios de las inversiones extranjeras con los costos de la economía receptora. El mejor papel de la inversión extranjera es ayudar a cerrar las brechas en la vía de desarrollo industrial elegida. Es posible que existan otros propósitos. Para cumplir con estos objetivos, los países receptores históricamente han impuesto requisitos de desempeño para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, las disposiciones disciplinarias internacionales de la OMC presentes en medidas de inversión relacionadas con el comercio (MIC), en acuerdos de inversión internacional y en tratados bilaterales de inversión limitan rigurosamente el uso de disposiciones de desempeño para inversionistas extranjeros.⁹ Por ejemplo, estas medidas disciplinarias evitan que las autoridades les exijan a

7 Akyuz (2015).

8 “Rabieta por la reducción” es la expresión que se utiliza para hacer referencia al aumento en los rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos en 2013 que fue provocado por la reducción que implementó la Reserva Federal de Estados Unidos para disminuir gradualmente la cantidad de dinero que ingresaba a la economía. La “rabieta” se produjo cuando los inversionistas financieros entraron en pánico ante las noticias que anunciaban esta reducción y retiraron rápidamente su dinero del mercado de bonos.

9 Mohamadieh (2015).