

El Banco Mundial a la vanguardia de un boom en infraestructura

POR NANCY ALEXANDER



JULIO 2015

Este artículo presenta un resumen del “más grande boom en inversiones en la historia humana” y sus conexiones con otras prioridades de países y empresas. También examina el nuevo modelo de inversión en infraestructura, que se enfoca principalmente en asociaciones público-privadas (APP) en los sectores de energía, transporte y agua, incluyendo el rol del Grupo Banco Mundial.

El mundo experimenta “el boom más grande en inversiones en la historia humana”, con entre \$6 billones y \$9 billones al año (8% del PIB mundial) dedicados a proyectos millones, miles de millones y billones de dólares.

Los líderes mundiales, específicamente el Grupo de los 20 (G20), están arriesgando su reputación por alcanzar un objetivo de crecimiento – aumentar el PIB mundial en 2,1% sobre la curva actual para 2018. El G20 ve inversiones masivas en infraestructura como uno de las “balas de plata” que pueden dar en el objetivo y, al impulsar el comercio y la integración, agregar \$2 billones a la economía mundial y crear millones de puestos de trabajo.

No está claro si el boom ayudaría a implementar los importantes objetivos de desarrollo sostenible y climáticos negociados bajo los auspicios de la ONU en 2015, ni cómo lo haría.

El sector privado, uno de los principales impulsores del boom, sugiere que serán necesarios entre \$60 billones y \$70 billones de capacidad de infraestructura adicional hacia 2030 (ver las recomendaciones de Empresarios 20). En las condiciones actuales, las inversiones públicas y privadas podrían proporcionar entre \$30 billones y \$35 billones, y entre \$10 billones y \$15 billones,

respectivamente, dejando una brecha de entre \$15 billones y \$20 billones. Los responsables de las políticas ven a los inversores institucionales de largo plazo, tales como fondos de pensiones y fondos de riqueza soberanos, como la clave para cerrar la brecha. Comparado con un producto mundial de \$75 billones, estos inversores controlan cerca de \$90 billones y buscan retornos más altos para su dinero, tal como puede proporcionar la infraestructura.

Otro de los principales impulsores del boom es la competencia entre “Occidente y el resto”. Como se describe más adelante, el Banco Mundial liderado por Estados Unidos es una de las instituciones a la vanguardia de esta competencia. Cuando Jim Yong Kim asumió la presidencia del Banco Mundial en 2012, los funcionarios informaron que fue presentado con enfoques de “gran desarrollo” y “pequeño desarrollo”. Kim se inclina por alcanzar “gran desarrollo” o proyectos “transformadores”.

En el año fiscal 2014, los compromisos financieros del Grupo Banco Mundial crecieron 17% hasta \$61.000 millones. Esto es consistente con las promesas de la institución de duplicar

El Banco se propone “cuadrar el círculo” al invertir más dinero en



Nancy Alexander es directora del Programa de Gobernanza Económica de la Fundación Heinrich Boell – Norte América. Antes de unirse a la Fundación, Nancy trabajó como consultora para el US House Financial Services Committee y la Organización Internacional del Trabajo; fundó y ha dirigido la ONG Globalization Challenge Initiative durante diez años; ha trabajado como experta en otras ONG, incluyendo el Center for Policy Negotiation y Bread for the World.

década. Los compromisos relacionados con infraestructura representaron cerca de la mitad de los compromisos de todo el Banco Mundial (el brazo del Banco para países de ingresos medios y bajos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento) y 40% de todos los compromisos del Grupo Banco Mundial, incluyendo el brazo del Banco para el sector privado, la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de su volumen de operaciones en una Inversiones.

proyectos más grandes con menos funcionarios y, al mismo tiempo, cumplir con su objetivo de terminar con la extrema pobreza en 2030 e impulsar la prosperidad compartida para el 40 % más pobre en los países en desarrollo. Mientras tanto, la supervisión de los impactos de las operaciones sobre la pobreza y el medioambiente está declinando desde 2012, cuando el Banco decidió basarse más en las normas de desempeño de la CFI que en las salvaguardias del Banco en sus inversiones APP. Las normas de desempeño ponen el peso en los países en desarrollo para “no hacer daño”, con una supervisión limitada del propio Banco Mundial.

Un informe del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, publicada en 2014, analizó 128 APP financiadas por el Banco Mundial y encontró que: “las APP generalmente no proporcionan recursos adicionales para el sector público”. El informe señala que la principal medida de “éxito” es la rentabilidad – rara vez se consideran otros factores. Con esta medida, 62 % de las APP fueron evaluadas como satisfactorias o muy satisfactorias, aunque fue alta la tasa de fracaso en ciertos sectores: agua (41 %) y distribución de energía (67 %). De forma alarmante los pasivos contingentes [esto es, los riesgos para los tesoros nacionales] son raramente cuantificados en su totalidad a nivel de proyectos”. Los ciudadanos deberían protestar ante el olvido del Banco del impacto de tales pasivos presupuestarios (los que compensan los riesgos empresariales) sobre sus sistemas impositivos, de pensiones y las tarifas de los usuarios, durante generaciones.

Aunando fuerzas: 7 BMD y el FMI

Además de su propia expansión, el Grupo Banco Mundial está explotando las sinergias con otras instituciones de una manera que no tiene precedentes. Dos días antes de la Cumbre del G20 a mitad de noviembre de 2014, siete bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y el FMI emitieron un comunicado de prensa colectivo anunciando:

- Su capacidad combinada de proporcionar \$130 miles de millones en financiación para infraestructura anualmente.
- Su intención de fortalecer las actuales Facilidades para la Preparación de Proyectos (FPP) y crear nuevas, las que acelerarán y replicarán el lanzamiento de megaproyectos. La capacidad de las FPP para “agigantar” los proyectos abordará la barrera crítica para impulsar la inversión en infraestructura – es decir, “una insuficiente cartera de proyectos financiables listos para ser implementados”.
- La creación del Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura (GIF, por su sigla en inglés), en la reunión anual del Banco Mundial en octubre de 2014.

El GIF con sede en el Banco es una asociación que incluye a otros BMD y 16 socios del sector privado e instituciones financieras (por ejemplo, Blackrock, Citibank, HSBC y el World Pension Council) que representan cerca de \$8 billones en activos. El mandato del GIF es de a) apalancar inversiones del sector privado; b) encargarse de los bienes públicos; c) asociarse para soluciones; d) financiarizar la infraestructura como una “clase de activo”. El GIF podría ser el “pequeño

gigante” en la medida en que la intención es la de usar su pequeña capitalización inicial de \$80 millones (y futuras capitalizaciones) para introducir un nuevo modelo de financiarización, en el que el sector público “libera de riesgos” los proyectos para atraer a inversores institucionales de largo plazo (por ejemplo, los fondos de pensiones).

Durante décadas, los líderes políticos han tratado de forzar la colaboración entre los BMD y el FMI sin mucho éxito. Ahora, se produce un avance, dado que el FMI proporciona asesoramiento a los BMD sobre aumentar financiación para el desarrollo, especialmente infraestructura, de “miles de millones a billones” de dólares al basarse en la financiarización. El avance podría estar inspirado en acciones recientes tomadas por China y otros países de mercado emergentes. Al trabajar de manera colectiva los BMD pueden “mostrar su poderío” al superar a cualquier otra institución financiera de desarrollo (DFI), excepto al Banco Chino de Desarrollo.

Seguir el ritmo de China es una prioridad de Estados Unidos. De acuerdo al grupo de expertos con sede en Estados Unidos, el Centro para Estudios Internacionales y Estratégicos, en 2014 “Beijing lanzó el primer desafío serio al orden económico mundial liderado por Estados Unidos, establecido en Bretton Woods hace 70 años”. Por ejemplo, en la última mitad de 2014, China lideró la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por su sigla en inglés) y el Fondo de Infraestructura Ruta de la Seda, entre otras iniciativas en materia de infraestructura. Además, en colaboración con Brasil, India, Rusia y Sudáfrica, China lanzó el Nuevo Banco de Desarrollo y alojará este

banco de los BRICS para infraestructura y desarrollo sostenible en Shangai.

Quizás la escala total de las iniciativas en materia de infraestructura lideradas por los países de mercado emergentes y los países occidentales provocaron que el G20 redujera su Iniciativa Global de Infraestructura. Inicialmente el G20 Centro Global de Infraestructura iba a mover billones de dólares durante 15 años para una agenda que parecía similar a la del GIF. Esto podría todavía ser posible. Pero hoy el Centro es un programa piloto de cuatro años dirigido por una organización sin fines de lucro ubicada en Sidney, Australia, con un presupuesto anual de \$5 millones. El capital inicial fue contribuido por ocho países.

Los nexos de políticas: infraestructura, integración, comercio y extracción

En cada continente, los bancos de desarrollo desarrollan estrategias en infraestructura junto a metas de integración y comercio. Las inversiones del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Proyecto Mesoamérica son buenos ejemplos de este nexo.

Es común acordar un intercambio de infraestructura por una oleada de recursos de la industria extractiva, en especial en países en con escasa solvencia. Por ejemplo, en África, el Banco Mundial lanzó un mapa de información geológica de \$1 millón, que “descubrirá el verdadero valor de la riqueza mineral de África”.

Las inversiones demuestran además que la idea de un desarrollo “a escala

adecuada”, que se ajuste a los ecosistemas locales /mundiales y los ciudadanos afectados, parece haberse ido por la ventana. Hoy, el concepto de “lo grande es mejor” guía el desarrollo en infraestructura.

En relación con las estrategias de crecimiento del G20, el Banco Mundial promueve el desarrollo de infraestructura pidiendo a los gobiernos que movilicen capital, recuperen costos, normalicen los marcos reguladores, aumenten la flexibilidad laboral y desarrollen la capacidad y las metas para el lanzamiento de APP.

Cuatro elementos clave del nuevo modelo de inversión en infraestructura

Los donantes y acreedores usarían dinero público para “eliminar el riesgo” de los proyectos en las primeras etapas de la preparación a los efectos de atraer inversores privados, en particular inversores institucionales de largo plazo (como fondos de pensión), los que obtendrán retornos estables de largo plazo (estimados en entre 20% y 25%) a lo largo de generaciones. Tal como afirma Bent Flyvbjerg de la Universidad de Oxford, la “ley de hierro de los megaproyectos” está diseñada y documentada: “Exceden el presupuesto y el cronograma una y otra vez”. Por esta razón, el modelo amenaza con socializar el riesgo y privatizar las ganancias, con lo que acelera los ya obscenos niveles de desigualdad.

Los cuatro elementos clave de este modelo incluyen:

1) La creación de un “ambiente favorable” que armonice las leyes y normativas entre los países para atraer y proteger a los inversores privados, en especial en las APP para

infraestructura. La armonización es clave porque muchos megaproyectos involucran a varios países y pueden consistir, además, en más de 500 subproyectos. Un ambiente favorable desalentará cambios en las tarifas o en las regulaciones sociales o medioambientales que impacten en el balance final del inversor. El informe *Doing Business* del Banco Mundial presiona a los países para que unifiquen sus leyes y regulaciones, por ejemplo, bajar los estándares nacionales si no protegen los contratos o aumentan los impuestos. La armonización también ha significado la erosión de la legislación y la soberanía nacional.

2) Identificar megaproyectos de infraestructura (por ejemplo, de energía, transporte y agua) que promuevan la integración económica y el comercio a escala regional, continental y mundial. En 2011, por ejemplo, el informe del Alto Panel sobre Infraestructura del G20 recomendó criterios para megaproyectos seleccionados que enfatizen en la celeridad de los proyectos y su potencial para la promoción de la integración regional y el avance de la liberalización. El foro Económico Mundial tiene procesos más complicados para la selección de proyectos. Estos buscan informar a la sociedad civil sobre los resultados, más que involucrarlos en los procesos.

3) Utilizar las FPP nuevas y existentes para preparar y completar una oleada de proyectos financiables en cada región geográfica. Las FPP compiten para “agigantar” los proyectos, por ejemplo, comprimiendo el tiempo para su preparación de siete a tres años, acelerando la adquisición de tierras y normalizando las licitaciones, las compras y otros

procedimientos. En América Latina, a la preparación de megaproyectos la llevan adelante el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil, el Banco para el Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

4) Movilizar fondos públicos (por ejemplo, impuestos, pensiones, ayuda) para eliminar el riesgo de las empresas privadas, incluyendo a los inversores de largo plazo. Teniendo en cuenta los incentivos fiscales que se ofrecen a los inversores, incluyendo los pasivos contingentes para eliminar el riesgo de las empresas, los países podrían enfrentar niveles de riesgo sin precedentes con esos inversores financiando las carteras de las APP. El patrón de la socialización de los riesgos y la privatización de las ganancias incrementa los niveles de desigualdad. Es importante destacar que los bancos de desarrollo actúan como bancos de inversión, lo que duplica el papel del sector privado. La sociedad civil se ha preguntado, por ejemplo, si el financiamiento de la CFI ha apalancado recursos que, de otra forma, no hubieran estado disponibles.

Los tres primeros elementos del modelo no son nuevos, pero la escala y los mecanismos de promoción sí lo son. El cuarto elemento – la movilización potencial de billones de dólares de inversores institucionales – es un elemento de distorsión que transformaría las relaciones de rendición de cuentas entre el Estado y sus ciudadanos, por un lado, y el enorme grupo de inversores financieros, por otro. Se

llama a este proceso “financiarización” de la infraestructura como una “clase de activo”.

El presidente del banco Kim y el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, comparten la visión de la financiarización. En octubre de 2014 Kim afirmó: “La brecha en infraestructura es simplemente enorme – se estima que se necesitan entre \$1 billón y \$1,5 billones más por año. Para cerrar la brecha necesitamos acceder a billones de dólares de los inversores institucionales – la mayor parte de los cuales están al margen – y dirigirlos a proyectos que tendrán un gran beneficio para un amplio espectro de países en desarrollo”.

El informe de síntesis de diciembre de 2014 de Ban Ki-moon sobre la agenda post 2015 afirma que “se necesita una acción urgente para movilizar, redirigir y desatar el poder transformador de billones de dólares de recursos privados para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible”. Otro importante informe de la Asamblea General de Naciones Unidas, de agosto de 2014, afirma: “Deben evitarse los compromisos en APP asiladas, gestionadas en silos. La dependencia pública de inversiones debe llevar adelante una cantidad de proyectos [APP] de forma simultánea y, de esa manera, tener una visión de cartera para reunir fondos para proyectos múltiples”. Si recordamos que las APP, generalmente, no brindan “adicionalidades” (en especial cuando los proveedores empresariales carecen de la eficiencia en la provisión de servicios), la escala de la inversión pública propuesta podría minar

cualquier intento por alcanzar las metas de desarrollo sostenible. Luego de los imprudentes préstamos durante el boom del petrodólar de la década de 1970, desgraciadamente, los gobiernos quedaron con deudas impagables durante generaciones. Esos errores no pueden repetirse.

Conclusión

La sociedad debe correr la voz de forma urgente sobre la naturaleza y la magnitud del boom de la infraestructura y desarrollar una plataforma para involucrar a los responsables de las políticas y a las empresas. Con el desarrollo de una plataforma común, la sociedad civil puede ayudar a garantizar que el discurso sobre el futuro de la infraestructura, que diseña el camino del desarrollo y fija la tecnología durante generaciones, no esté divorciado del discurso sobre otras preocupaciones. Estas incluyen un régimen para frenar los gases de efecto invernadero; la austeridad y el endeudamiento de la soberanía y la subsoberanía; la tributación y la corrupción; las salvaguardias y normas; las cadenas mundiales de valor; el acceso a la energía; el camino hacia el desarrollo sostenible y la equidad de género.

Los medios para lograr un mundo sostenible no deben hacer fracasar los “fines” – las metas de reducir la pobreza y la desigualdad, de la plena vigencia de los derechos de las mujeres ni de garantizar un planeta habitable. En otras palabras, el nuevo modelo de desarrollo debe ser modificado para que ofrezca los bienes públicos necesarios para un futuro sostenible.



The Bretton Woods Project is an ActionAid hosted project, UK registered charity no. 274467. This publication is supported by a network of UK NGOs, the C.S. Mott Foundation and the Rockefeller Brothers Fund.

Bretton Woods Project
33-39 Bowling Green Lane London
EC1R 0BJ
United Kingdom
Tel: +44 (0)20 3122 0610
info@brettonwoodsproject.org

@brettonwoodspr
facebook.com/BrettonWoodsProject
www.brettonwoodsproject.org