

Escenarios del financiamiento para el desarrollo de infraestructura en Sudamérica

Fernando Amorim, Gerardo C. Vega y
Eduardo Bacil / IBASE

Francisco Rivasplata / DAR

Vanessa Torres / AAS

Silvia Molina / CEDLA

Miguel Luzuriaga / CDES



Coalición Regional

Por la transparencia y la participación

Escenarios del financiamiento para el desarrollo de infraestructura en Sudamérica

CONTENIDO:

- Introducción (CEDLA)
- Financiamiento para infraestructura no Brasil e na América do Sul: tendências e cenários
Fernando Amorim, Gerardo C. Vega y Eduardo Bacil/IBASE
- ¿Financiamiento para el desarrollo o para la desigualdad? El Banco Mundial como actor decisivo
Francisco Rivasplata/DAR y Vanessa Torres/AAS
- Nuevo dinamismo del Banco Mundial en la región: Nuevo modelo de inversión en infraestructura?
Silvia Molina/CEDLA
- Desafíos actuales en el financiamiento en América Latina
Miguel Luzuriaga/CDES

Producción editorial y diagramación:

Unidad de Comunicación y Gestión de información (CEDLA)

Foto de portada; BNDS/Brasil (Cortesía www.flickr.com/photos/selusava)

La Paz, febrero de 2016

® Todos los derechos reservados

La presente publicación está elaborada en el marco de la Coalición Regional por la transparencia y la participación conformada por el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Introducción

En el escenario actual de contracción de la economía mundial e incertidumbre en relación a los precios del petróleo y las materias primas, la necesidad de inversiones en obras de infraestructura y el acceso a recursos financieros para ejecutar estos proyectos continua siendo un tema central en la agenda de las mayores economías del mundo, las economías emergentes y los países periféricos.

A partir de organismos de desarrollo e instituciones financieras internacionales, que van adquiriendo nuevo protagonismo y visibilidad, se diseñan estrategias que prevén cambios en el marco legal y administrativo de los países, como también estrategias para movilizar recursos e impulsar mayores inversiones.

La inversión de recursos para infraestructura resulta de importancia económica y social. Sin embargo, las políticas públicas que tendrían que dirigir esfuerzos importantes a la satisfacción de necesidades sociales de servicios de saneamiento, transporte, educación y energía para las poblaciones, históricamente no son diseñadas para que el mayor porcentaje de inversiones lleguen a estos sectores. La mayor parte de los recursos disponibles se concentran en megaproyectos de transporte, energía y comunicaciones que impulsan el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Estas políticas se sustentan en las necesidades de producción de renta, generación de empleo y facilitación del comercio internacional que en muchos casos significa la transferencia de externalidades e impactos negativos a la mayor de la población, antes que la generación real de beneficios.

En ese marco, las grandes obras de infraestructura en Sudamérica, de las que son parte los megaproyectos de interconexión enfocadas hacia el comercio de commodities bajo la figura de “integración regional” del ambicioso plan IIRSA/COSIPLAN (Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana), son priorizadas en detrimento de infraestructura de carácter social.

Durante la última década, la expansión de la cartera de proyectos del plan IIRSA/COSIPLAN creció exponencialmente, de 335 proyectos planificados el 2004 y que requerían una inversión de 37.000 millones de dólares, el año 2014 se establecieron 579 proyectos que requieren una inversión de 163.000 millones de dólares, resultando que en ese período se incrementó en más de cuatro veces la inversión estimada. Estas inversiones en muchos casos solo benefician a las grandes empresas, a los intereses del capital transnacional asentado en Brasil y en particular, al capital financiero internacional.

En los últimos diez años una parte importante del financiamiento a IIRSA/COSIPLAN corresponde al banco brasileño BNDES; sin embargo la crisis económica y política a la que se enfrenta ese país¹ está generando una contracción del financiamiento que bajo la figura de exportación de bienes y servicios, consolidaba el fortalecimiento estatal a los mayores conglomerados de la construcción brasileño en Centro y Sudamérica.

El escenario actual de crisis y las perspectivas de reducción del crecimiento mundial está llevando a la implementación de nuevos esquemas de financiamiento de infraestructura que permitan mantener e incrementar recursos. Para esto, las mayores economías mundiales e instituciones financieras internacionales prevén impulsar mayor participación privada y de otros agentes financieros, creando las condiciones favorables para el potenciamiento de su intervención. Al mismo tiempo, vivimos la emergencia de nuevos actores, como los bancos y empresas chinas junto a mayor protagonismo de actores tradicionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento, involucrados todos en el crecimiento de la deuda pública de los últimos años.

Los efectos de estas intervenciones, la ejecución de cada vez mayores inversiones en proyectos dirigidos a la expansión de infraestructura continua siendo uno de los instrumentos más importantes en el acelerado proceso de reordenamiento y reconfiguración del territorio sudamericano para la satisfacción de las demandas de materia prima de los centros de producción.

Paralelamente vemos la rápida expansión de periferias urbanas empobrecidas y el desarrollo de ciudades intermedias, receptoras de la población migrante del área rural que está siendo desplazada por grandes proyectos de transporte, hidrocarburos y minería, agroindustria de exportación o por las precarias perspectivas y condiciones de vida resultado de la continuidad de políticas que se rigen a las normas del mercado, establecidas en el período neoliberal.

1 Ver Boletín No.1/2015: La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano. Junio 2015.

Financiamento para infraestrutura no Brasil e na América do Sul: tendências e cenários

FERNANDO AMORIM, GERARDO C. VEGA E EDUARDO BACIL/IBASE

O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA COM A PERDA DE ESPAÇO DO BNDES. DEBÊNTURES PADRONIZADAS COMO SOLUÇÃO?

A discussão à respeito das necessidades de investimentos em obras de infraestrutura é tema central da agenda dos países periféricos, há muitas décadas, sendo que a importância de tais investimentos se dá tanto por questões econômicas quanto sociais. Pelo lado econômico, por mobilizar vultuosos recursos para os projetos e suas externalidades, alavancar o crescimento da produção de bens e serviços, gerar emprego e renda e reduzir custos para empresas e pessoas, por conta dos obstáculos que causam à circulação —e dos prejuízos decorrentes— pela precariedade da estrutura existente, etc. E pelo lado social, pela carência na oferta de bens públicos como saneamento, transporte, energia, da concentração do modal rodoviário que causa tantos acidentes e mortes nas estradas anualmente, entre diversas outras razões.

Diante de tamanhos desafios, existe ainda um problema de ordem prática: como mobilizar os recursos necessários para projetos que podem perdurar por anos, as vezes décadas? Esse problema se agrava ainda mais quando, em busca de ganhos de curto prazo decorrentes dos modelos de distribuição de lucros e dividendos adotados por “possíveis” investidores privados, acaba-se impedindo que se desenvolvam mecanismos de financiamento de longo prazo com juros “civilizados” em países como o Brasil, por exemplo. Importante ressaltar que, especificamente em investimentos em infraestrutura (ou seja, de longo prazo com riscos implícitos maiores) não se desenvolveu no Brasil até hoje, mecanismos privados capazes de dar conta das necessidades do país¹. A taxa de juros de referência (SELIC), historicamente uma das maiores do mundo, contribuiu para que o sistema financeiro permanecesse na inércia de um “rentismo” que pouco contribui para o setor produtivo nacional. O “spread bancário” praticado por aqui (o terceiro maior do mundo²), impeditivo de qualquer política consistente de crédito privado é mais uma amostra da pouca afeição ao risco de um sistema financeiro viciado, com lucros recordes a cada ano, independente de crise e de atividade produtiva.³ Seria com estas características que o setor privado se disporia a financiar investimentos de longo prazo em infraestrutura?

Para superar tal lacuna, desde sua criação, o BNDES cumpre papel central para esse tipo de financiamento no país e, de alguns anos para cá, estendeu consideravelmente sua atuação em projetos na América Latina e na África, principalmente. Apenas para se ter uma ideia, a participação

1 <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4ff6e4934e2d3070.pdf>

2 <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1660735-bancos-brasileiros-tem-os-maiores-ganhos-com-juros-em-seis-anos>

3 <http://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2015/desempenhoBancos1sem2015.pdf>

Enfim, o BNDES que acabou sendo o principal instrumento para que os investimentos se realizassem em setores chave como energia elétrica, transporte, serviços de utilidade pública, telecomunicações, etc., perdeu força pela paralisia político-econômica do país.

dos empréstimos do banco no PIB saiu de 5,6% em 2005 para 12,1% em 2014, devido substancialmente aos projetos de governo como PAC I e II, PIL, MCMV e etc.⁴

Ocorre que a crise política e econômica que o Brasil atravessa teve, como uma das consequências (agravada por decisão deliberada do governo em adotar uma política econômica de cunho ortodoxo), o corte unilateral de recursos como forma de lidar com a situação fiscal e, dentro deste cenário, o BNDES vem perdendo espaço como instrumento estratégico - situação que deve permanecer ao menos no curto prazo. Enfim, o BNDES que acabou sendo o principal instrumento para que os investimentos se realizassem em setores chave como energia elétrica, transporte, serviços de utilidade pública, telecomunicações, etc., perdeu força pela paralisia político-econômica do país. Pelo lado da oferta de financiamento, o governo deixou de repassar

recursos do tesouro para o banco (reduzindo seu papel e seu poderio de financiador), e pelo lado da demanda, as consultas por desembolsos caíram consideravelmente neste ano, tendo a crise política que paralisou as grandes empreiteiras papel central.⁵

A política fiscal contracionista, baseada na crença de que um governo “responsável” traria confiança ao empresariado, que por conta disso se disporia a incorrer nos riscos implícitos de qualquer empreendimento e investir pesadamente, seria a (velha) chave do sucesso. Esquece-se, no entanto, que a participação privada em investimentos em infraestrutura, em qualquer situação, já encontraria diversos percalços pois, diferentemente de investimentos comuns (ou de menor porte) onde *“é perfeitamente possível financiar as inversões através da ampliação e renovação contínua da dívida de curto prazo, cuja solvabilidade é garantida nas etapas de expansão pelo rápido crescimento da produção e crescente retenção de lucros”* (Tavares, 1983)⁶, nos investimentos em infraestrutura o financiamento precisa de garantias públicas e de um estado indutor⁷ não podendo, portanto, depender de uma mera “confiança” do setor privado para ir adiante.

As parcerias público privadas (PPPs) tratadas como a solução para o problema, durante os anos 2000, não decolaram no país até hoje (mesmo nos tempos de bonança) e nada indica que isso vá mudar por obra do destino. As alegações do setor privado de que o governo seria um empecilho a alavancagem destas parcerias, por não dar garantias legais e econômicas suficientes (ainda que possam ter um fundo de verdade) deveriam ser relativizadas, uma vez que tais iniciativas também não se expandiram a contento em outras partes do mundo, como a Europa, conforme estudo do European PPP Expertise Centre (2014)⁸. Na verdade, os poucos projetos deste tipo que prosperaram no Brasil, quase sempre contaram com o financiamento dos bancos públicos, com taxas subsidiadas, dizimando os riscos implícitos e reduzindo os custos ao setor privado⁹. Ainda que se possa supor que o BNDES se tornou um custo considerável para o governo¹⁰ nos últimos anos,

4 <http://jornalggn.com.br/noticia/credito-privado-para-projetos-de-longo-prazo>

5 <http://www.valor.com.br/brasil/4323426/busca-por-credito-na-infraestrutura-cai-58-ate-outubro-no-bndes>

6 TAVARES, M. C. (1983) “O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente”. In: L.G. Belluzzo e Renata Coutinho (org.) Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise - vol. II. São Paulo: ed. Brasiliense.

7 Que se justificaria mesmo em termos econômicos, pelos próprios ganhos de externalidade.

8 http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2014_hf1_en.pdf

9 Para se ter uma ideia a participação do BNDES nesse tipo de arranjo em infraestrutura saíram de R\$ 14 bilhões em 2003, para R\$ 51 bilhões em 2013, em termos reais. <http://brasildebate.com.br/austeridade-fiscal-e-expansao-da-infraestrutura-uma-combinacao-impossivel/>

10 Principalmente por conta do diferencial entre a a TJLP (taxa de juros de longo prazo, que serve como referencia para os empréstimos do banco) e a SELIC.

o que se verificou é que em projetos de infraestrutura, o banco e o mercado atuaram mais como complementares do que competidores, e não parece que exista possibilidade de substituição de curto prazo, pelo papel que o banco desempenha investimentos brasileiros. Diante disso, ainda que se opte por desenvolver alguma alternativa que atraia o setor privado a investir no longo prazo, não parece razoável que isso se dê de forma abrupta e ainda assim manter níveis de investimento em projetos de infraestrutura, como se necessita.

Esta pequena problematização (que pode se estender a outros países com os problemas similares), tem o intuito de trazer luz as últimas iniciativas do governo brasileiro, no que se considera uma saída pela via privada, para que investimentos em infraestrutura se realizem com a perda de participação do BNDES. A bola da vez chama-se “debêntures padronizadas de infraestrutura”. O governo brasileiro, em outubro de 2015, lançou este novo programa de debentures, elaborada em conjunto com o Banco Mundial, no intuito de alavancar os investimentos privados em grandes obras o que disponibilizaria, via mercado de capitais, novos montantes de recursos para o financiamento de estradas, rodovias, ferrovias, portos, etc. Este novo sistema, até onde se sabe, garantiria um pagamento de juros durante todo o projeto, desde o início das obras (o que tiraria a questão da realização do investimento apenas após a obra pronta) e teria, como garantia, títulos do tesouro nacional. Dito de outra forma, a dívida soberana, por ser considerada de menor risco, serviria como uma garantia aos investidores caso o projeto não corresse conforma o esperado¹¹.

As últimas notícias a respeito das tais debentures dão conta de iniciativas do governo federal para que fundos de pensão possam aumentar suas participações neste tipo de empreendimento. Neste sentido, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou uma nova resolução que permite aos fundos previdenciários ter mais poder de participação, expandindo os limites existentes até então¹². Na verdade, a resolução visa atingir além dos fundos de pensão, seguradoras, resseguradoras, sociedades de capitalização e Fundos de Aposentadoria Programada Individual (FAPIs), sendo considerada pelo governo um aprimoramento da Lei 12.431/2011 que permitirá que investidores institucionais possam alocar uma maior fatia de seu patrimônio para o financiamento de infraestrutura. No caso brasileiro, a depender da participação dos principais fundos de pensão (PETROS, PREVI, FUNCEF, etc.) nas debentures, pode significar que o governo ainda terá alguma governabilidade sobre quais obras seriam estratégicas. Ainda assim, esses fundos acabam, muitas vezes, seguindo a lógica do mercado, de buscar a maior remuneração possível de seus portfólios e portanto deve-se estar atento aos benefícios desta medida quando colocada em prática.

Levando em consideração que ainda não é possível verificar a efetividade das novas medidas, pode-se ao menos buscar problematizar o novo programa, afinal de contas são obras essenciais, com grande impacto para o país. Importante lembrar que o Banco Mundial vê com bons olhos a ideia de que tais pacotes de debentures se desenvolvam em outros países da região, como declarou Jorge Familiar, vice-presidente para a América Latina e Caribe, do Banco Mundial: “Este projeto inovador de títulos também poderá servir de modelo para o financiamento de infraestrutura em outros países clientes”¹³.

Banco Mundial vê com bons olhos a ideia de que tais pacotes de debentures se desenvolvam em outros países da região, como declarou Jorge Familiar, vice-presidente para a América Latina e Caribe, do Banco Mundial: “Este projeto inovador de títulos também poderá servir de modelo para o financiamento de infraestrutura em outros países clientes”.

11 De início, o Banco Mundial colocaria a disposição créditos de US\$ 500 milhões para um piloto do projeto.

12 <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=4449&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&data=20/11/2015>

13 <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/09/brazil-launches-new-project-bond-model-to-finance-infrastructure-with-world-bank-support>

Outro agravante é que, provavelmente, os preços das debentures irão variar de obra a obra ou de projeto a projeto. O que isso pode significar em termos práticos? Seriam priorizadas apenas as obras com maior procura por serem mais lucrativas e a lógica do mercado seria assim privilegiada, relegando ao governo um papel secundário para decidir quais as necessidades reais do país?

No que se refere ao projeto elaborado para o caso brasileiro, a presença do governo “apenas” como garantidor da obra (uma espécie de fiador), via títulos soberanos, pode trazer alívio imediato ao tesouro pois não haveria necessidade de empenhar recursos prévios (num momento em que não há folga fiscal para fazê-lo). No entanto, nada garante que não possam ocorrer problemas futuros que impliquem gastos governamentais, visto que dependerão das cláusulas presentes nos projetos. Diante disso, a primeira questão que surge seria: em quais circunstâncias o investidor privado poderia requerer a conversão de seu aporte em títulos do governo? Se estamos tratando de obras de grande porte, com investimentos de longo prazo, incertezas e grandes impactos socioambientais, seria plausível a ideia de que “instabilidades” aparecerão ao longo do caminho¹⁴. O que ocorreria num caso desses? Se alegaria insegurança jurídica e o Estado teria que garantir a conversão? Se sim, podemos estar certos de que o governo vai bancar diretamente boa parte das obras, se endividando por outros meios, e repassando para o setor financeiro os recursos de origem fiscal¹⁵.

Pode-se ainda indagar o papel estratégico de tais medidas. Ainda que as debentures de infraestrutura se relacionem à Lei 12.431/2011 e que tais debentures sejam “destinadas à captação de recursos para financiar empreendimentos de infraestrutura que recebam selo de “prioritários” do governo federal”¹⁶, na prática sabemos que o que determina um investimento deste tipo é sua perspectiva de retorno ou o chamado custo de oportunidade (quase sempre no curto prazo) o que nem sempre coincide com as necessidades da população.

Outro agravante é que, provavelmente, os preços das debentures irão variar de obra a obra ou de projeto a projeto. O que isso pode significar em termos práticos? Seriam priorizadas apenas as obras com maior procura por serem mais lucrativas e a lógica do mercado seria assim privilegiada, relegando ao governo um papel secundário para decidir quais as necessidades reais do país?

Existem também outros problemas quanto a atratividade dos projetos. Numa balança em que o governo quer que o setor privado invista e que este, por sua vez, quer o maior retorno possível, já ficou evidente nos últimos pacotes de concessões de rodovias, para que lado a balança acaba pendendo. Para os leilões de concessão planejados para 2015, o governo já flexibilizou diversas regras buscando atrair interessados, e ainda assim as perspectivas são de que fiquem apenas para o ano que vem - tendo como uma das razões a diferença entre o que o setor privado quer arrecadar com tarifas e o que o governo considera razoável¹⁷. Esta seria apenas mais uma demonstração de que em obras de longo prazo, a relação entre Estado e mercado nunca é estável e com um governo fragilizado política e economicamente, o poder de barganha dos agentes não é desprezível.

14 Tais entraves podem ser econômicos (como mudanças de custos pelos mais diversos motivos) e sociais, como no caso de uma greve de trabalhadores ou de movimentos sociais diretamente afetados pelas obras.

15 Segundo comunicado do Ministério da Fazenda, de 20 de novembro de 2015, “O CMN não entrou em detalhes sobre questões relativas ao bloqueio dos papéis federais em favor dos compradores das debentures por eles garantidas, pois esse é um tema que deverá ser tratado por regulamentação no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários”.

16 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12431.htm

17 <http://www.valor.com.br/brasil/4327110/governo-desiste-de-concessoes-em-2015>

FINANCIAMENTO E DISPUTA HEGEMÔNICA NA REGIÃO

O eixo do crescimento econômico global está se deslocando do Atlântico para o Pacífico e isso impacta América Latina e Caribe desde inícios do século XXI, espelhando-se, também, nas dinâmicas do financiamento e determinando em larga medida as tendências atuais. Por outra parte, a retirada do BNDES no último ano deixa um vazio que será arduamente disputado entre as duas potências concorrentes: os Estados Unidos e a China.

No caso dos Estados Unidos, é previsível que eles tentem reposicionar regionalmente as instituições de fomento que eles controlam, tanto o Banco Mundial como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como o exemplo das debêntures padronizadas para infraestrutura no Brasil vem apontando. Instituições como o Banco Mundial, segundo o critério de autores como Gallagher (2015) poderiam ter uma “segunda chance” na América do Sul, depois de terem visto sua importância relativa decrescer face a entrada de bancos regionais (CAF, Fonplata, BNDES) ou chineses no continente, a partir de 2003, aproximadamente.

No caso chinês, destaca a relevância que sua massiva capacidade financeira adquiriu na região como um todo. China abriu uma porta para o acesso ao mercado de capitais para países como Equador, Venezuela e Argentina, que tinham sido barrados das fontes ‘ocidentais’ de crédito por suas posições contrárias ao interesse americano e por suas políticas internas, assim como para países como Brasil, Peru, para a região centro-americana, dentre outras. Em todas as regiões, financia grandes obras e procura acesso a fontes de energia e novos investimentos em infraestruturas chave, exigindo em troca a contratação de empresas chinesas como Sinohydro e CNPC, incumbidas das obras e da exploração dos recursos. Em Equador, a China lidera a construção de hidrelétricas (como a polêmica Coca-Codo Sinclair), opera parques eólicos, explora minas de cobre, dentre outros empreendimentos; na Venezuela e no Brasil, por sua vez, avança sobre as estratégicas jazidas de petróleo de ambos os países que, conjuntamente, detêm uma das maiores reservas mundiais de energia fóssil. Entre o Brasil e o Peru, aponta para a construção de um megaprojeto (a Ferrovia Transcontinental) que teria consequências socioambientais dramáticas, ainda não estudadas. Exemplos da crescente presença chinesa na região não faltam e, mesmo quando a China se apresenta como um ‘parceiro’ econômico e comercial, diversas vozes vêm levantando críticas ao *modus operandi* chinês, que por um lado reforça seu poderio e por outro a dependência da nossa região, tanto em termos de exportações (para a China) quanto em termos de investimento (desde a China).

Os investimentos chineses na região, ora financiados por bancos nacionais e estrangeiros, ora por bancos de desenvolvimento (tendo o China Development Bank, papel importante). Segundo estudo da Universidade de Boston¹⁸, os investimentos chineses na região atingiram US\$ 102 bilhões entre 2005 e 2013 tentando, via de regra, integrar seus setores produtivo e financeiro, deixando claro assim que para além de uma mera busca por lucro, há uma estratégia de país por detrás. Em 2014 e 2015, especificamente, com a desvalorização das moedas periféricas frente ao dólar (o Real por exemplo, foi a umas das moedas com maior desvalorização do mundo em 2015) barateou exponencialmente o preço de ativos para estrangeiros em muitos países da região e os chineses vêm aproveitando.

Neste sentido, especificamente no ramo de infraestrutura, acaba de ocorrer um gigantesco leilão de hidrelétricas no Brasil, no valor de R\$ 17 bilhões (aproximadamente US\$ 4,5 bilhões), no qual a empresa chinesa China Three Gorges levou as duas usinas mais disputadas¹⁹, o que a colocará como

18 http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140428_china_america_latina_inversiones_lp

19 <http://www.valor.com.br/empresas/4329474/governo-arrecada-r-17-bilhoes-com-leilao-de-29-hidreletricas>

Em suma, a região será palco das estratégias de financiamento de ambas as potências para firmar sua hegemonia global, garantindo uma posição de predomínio numa das regiões do planeta com maior disponibilidade de terras, água, florestas, recursos minerais e energéticos.

a segunda maior geradora de energia privada do país.²⁰ Segundo consta, bancos públicos e privados devem financiar cerca de R\$ 6 bilhões aos vencedores dos leilões e, ainda que o Banco do Brasil deva ter importante papel na montagem de um “pool” de instituições financeiras neste processo (instituições privadas), o BNDES e seu papel estratégico, estarão de fora deste novo “modelo” de concessões. A ideia do governo, na verdade, é já aproveitar essas concessões e colocar garantias às operações utilizando títulos do tesouro (NTN-B)²¹ como referência a partir do terceiro ano²².

No caso de países menores (e conseqüentemente com menor margem de autonomia para defender suas empresas) como o Equador²³, fica mais evidente a presença chinesa pois estes chegam com o investimento, o financiamento, a engenharia, etc. A criação de um mecanismo de compensações em Yuan (RMB) em Santiago do Chile, anunciada em meados de 2015 e sob a alçada (sintomaticamente) do China Construction Bank, se torna peça central da estratégia chinesa de longo prazo, para a região²⁴.

Em suma, a região será palco das estratégias de financiamento de ambas as potências para firmar sua hegemonia global, garantindo uma posição de predomínio numa das regiões do planeta com maior disponibilidade de terras, água, florestas, recursos minerais e energéticos. Contudo, a presença chinesa ainda deve vencer vários obstáculos antes de poder se considerar segura em seu quinhão, especialmente pela dificuldade de estabelecer parâmetros socioambientais aceitáveis para suas operações, o que fragiliza sua imagem perante outros investidores concorrentes e perante a própria sociedade.

CENÁRIOS

Num plano geral, os Estados Unidos estão em franca disputa com a China para impedir que esta última “dite os rumos da economia mundial”, segundo as recentes declarações do presidente americano Obama²⁵ durante o ato de assinatura do chamado “Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica” (*Trans Pacific Partnership* ou TPP, por sua sigla em inglês), uma espécie de tratado de livre comércio multilateral que reúne 12 países (incluindo Chile e Peru na América do Sul) que representam 40% da economia mundial. Sem dúvida, esses esforços visam contrabalançar o poder financeiro chinês na região e inclusive debilitar as alianças estratégicas da China envolvendo países latino-americanos, em especial o Brasil. Veja-se, nesse sentido, a provocação lançada pelo Representante Comercial dos Estados Unidos, Timothy Reif, de que a TPP está “de portas abertas” para o Brasil²⁶. As implicações dessa declaração ficam mais claras se consideramos que nenhum dos países membros dos BRICS foi chamado para integrar o TPP, sinalizando assim a velha estratégia do Norte com relação ao Sul: *divide et impera*.

A tarefa não parece fácil, porque a China, aparte de ser a segunda economia do planeta (e a primeira em termos do PIB por paridade de compra), é o principal investidor em alguns países

20 <http://www.valor.com.br/empresas/4330154/chinesa-ctg-vence-leilao-e-torna-se-segunda-geradora-privada-do-pais>

21 http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/410323/NTN-B%20principal_novidades.pdf

22 <http://www.valor.com.br/financas/4319934/leilao-de-usinas-tera-r-6-bi-de-bancos>

23 http://www.nytimes.com/2015/07/26/universal/es/con-prestamos-y-exigencias-china-expande-su-influencia-en-ecuador-y-el-resto-de-america-latina.html_r=2&module=ArrowsNav&contentCollection=Universal&action=keypress®ion=FixedLeft&pgtype=article

24 <http://www.alainet.org/pt/articulo/170334>

25 <http://www.telesurtv.net/news/Obama-no-permitira-que-China-lidere-la-economia-global-20151006-0007.html>

26 <http://www.valor.com.br/internacional/4330292/tpp-esta-de-portas-abertas-para-o-brasil>

latino-americanos como a Venezuela e o Equador e está avançando firmemente na região como um todo, tanto como fonte de financiamento quanto de investimento, além de ‘fornecer’ tecnologia e mão de obra especializada associadas aos grandes projetos de infraestrutura e energia por ela apoiados. Por outra parte, a emergência chinesa afetou de forma profunda os padrões do comércio exterior dos países latino-americanos, que se especializaram na exportação de *commodities* cuja demanda, dificilmente, poderia ser substituída no curto prazo por outros países, nem mesmo pelos Estados Unidos ou Europa, essa última ainda assolada pela crise e sem sinais de recuperação. Inclusive, mesmo o lançamento da TPP pode demorar a ter algum efeito sobre os interesses chineses na América do Sul, porque os países que a integram também tem de lidar com os efeitos da expansão chinesa em suas próprias economias.

Com relação ao BNDES, fica claro que o Banco poderá passar por um período de contração de sua atividade internacional, atrelada a exportação de bens e serviços brasileiros para terceiros países.

Com relação ao BNDES, fica claro que o Banco poderá passar por um período de contração de sua atividade internacional, atrelada a exportação de bens e serviços brasileiros para terceiros países. Por uma parte, isto está associado ao fato de que as grandes empreiteiras²⁷ e as ‘campeãs’ nacionais que se internacionalizaram (ou aprofundaram sua internacionalização) com fundos do BNDES entre 2003 e 2014, na atualidade apresentam um menor dinamismo, situação decorrente das denúncias de corrupção na PETROBRAS e de própria crise brasileira; por outra, à trajetória da economia dos países da região numa conjuntura de contração da demanda internacional por *commodities*, o que desacelera o ritmo de construção de novas obras.

Ainda quando as iniciativas de interconexão física regional, como a IIRSA, continuem existindo, é muito provável que a atual crise comercial e orçamentária de vários dos países da região afetarão sua capacidade de avançar na construção de megaprojetos associados, justamente, ao ciclo das *commodities* e não às próprias demandas de expansão de seus mercados internos. Por outro lado, mesmo se a África continuar crescendo à taxas de anos anteriores, nada garante que o BNDES seguirá financiando a construção de barragens, rodovias, aeroportos e outros projetos de grande porte no continente africano. Tenha-se em conta, adicionalmente, que o próprio governo brasileiro está cortando seus repasses para o BNDES, comprometendo sua expansão no futuro imediato e obrigando-o a explorar formas de captação não atreladas aos recursos do Tesouro Nacional.

No caso específico do Brasil, como apontamos, a implementação de novos esquemas para financiamento de infraestrutura com maior envolvimento do setor privado e de outros agentes financeiros, nacionais ou estrangeiros (é o caso do mecanismo idealizado pelo Banco Mundial -as debêntures padronizadas- que mencionamos antes) tenderia a substituir parcialmente o BNDES como fonte do financiamento para obras de infraestrutura. Contudo, é cedo para avaliar o caminho que seguirá a iniciativa, tanto porque ela acabou de ser lançada, quanto porque é incerto se haverá interesse do setor privado e investidores institucionais de se associar a obras do tamanho e montante como a Ferrovia Interoceânica, dentre outros, mesmo com a garantia dos títulos do Tesouro oferecidos, generosamente, pelo governo.

27 Com relação as construtoras brasileiras presentes em grandes obras de infraestrutura na América Latina, as informações são de que outros bancos regionais e multilaterais vêm financiando novos projetos. O que se sabe até o momento é que a Odebrecht acaba de ganhar uma licitação para a construção da Linha 1 do metro de Quito, no valor de U\$ 1,72 bilhão, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), entre outras fontes. Isso demonstraria que pelo menos algumas das empreiteiras envolvidas nos escândalos de corrupção durante o último ano, teriam capacidade de resistir à crise e continuar no negócio, em virtude de suas fontes de financiamento diversificadas e desmentindo sua suposta dependência do BNDES como única fonte de crédito.

Até que ponto estamos preparados para um novo ciclo de endividamento sem crescimento, como nos anos 1980 e 1990? A influência chinesa na região se traduzirá em bem-estar para a maioria, ou será uma simples ‘troca de mando’, de um poder imperial para outro?

Desse conjunto de tendências pode se concluir, por enquanto, que os cenários de financiamento para infraestrutura na região estão em aberto. O papel do BNDES está mudando e resta saber o que acontecerá com outras instituições como o CAF e o FONPLATA, mais ainda em ausência de um Banco genuinamente regional/multilateral de desenvolvimento, do estilo do Banco do Sul, cuja entrada em operações vem sofrendo atrasos e que poderia ser protelada ainda mais, caso novos governos, como o argentino, retirem seu apoio à iniciativa. Assim, criam-se as condições para um aprofundamento da presença chinesa e seus bancos (CDB, China Ex-Im Bank e, eventualmente, a internacionalização de sua moeda) na região e para a tentativa de recuperar terreno por parte do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, expressões de uma disputa por hegemonia mais ampla envolvendo as duas principais potências econômicas globais.

Até que ponto estamos preparados para um novo ciclo de endividamento sem crescimento, como nos anos 1980 e 1990? A influência chinesa na região se traduzirá em bem-estar para a maioria, ou será uma simples ‘troca de mando’, de um poder imperial para outro? Alguns governos da região, nos últimos anos, auditaram suas dívidas externas e concluíram que estas eram em larga medida ilegítimas. Contudo, esses mesmos governos não são transparentes com relação aos termos e implicações de curto, médio e longo prazos das dívidas contraídas com os chineses.

Não menos importante, por outro lado, é a agenda socioambiental associada aos investimentos e que deve ser uma cobrança permanente da sociedade civil para os governos, para que estes realmente obriguem os bancos a considerar e implementar um conjunto amplo e vinculante de cláusulas que garantam o respeito à biodiversidade e à vida das populações afetadas pelos projetos de infraestrutura. Trata-se de uma agenda complexa e de um desafio cada vez mais premente para todas as organizações que lutam pelos direitos humanos e pela preservação do meio ambiente em nossa região e no mundo.

¿Financiamiento para el desarrollo o para la desigualdad? El Banco Mundial como actor decisivo

FRANCISCO RIVASPLATA / DAR - VANESSA TORRES / AAS

El papel del Banco Mundial frente al desarrollo económico de los países y de las regionales es fundamental al momento de determinar su panorama financiero. Desde su creación en el año 1944 la institución ha establecido como objetivos centrales de su accionar “acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida”¹, lo cual es importante recordar más aun cuando el rol del Banco Mundial se ha enfocado en negociar diferentes préstamos con los países miembros, siendo la región de América Latina y el Caribe fundamental en esta tarea, pues en el caso de compromisos adquiridos por el Banco para la región se estableció un monto de 4.609 millones de dólares siendo el segundo valor más alto después de Europa y Asia Central y en el caso de desembolsos se estableció para 2014 un valor de 5.662 millones de dólares siendo el segundo monto más alto (Cuadro 1).

Analizando casos concretos, en países como Colombia o Perú la inversión por parte de la institución muestra aumentos significativos en el 2015 (en Colombia se establece compromisos de financiamiento para el 2015 de 1.438 millones de dólares. (Gráfico 1).

Al hablar de Sudamérica es claro que el contexto político de los últimos quince años ha transformado el papel del Banco Mundial como principal financiador para el desarrollo de los países de la región. De acuerdo con datos oficiales del Banco Mundial encontramos que en países como Argentina los compromisos adquiridos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), tuvieron un tope alto de financiamiento de 2.223 millones de dólares en el año 2011 siguiendo montos mínimos de 0,06 millones de dólares en 2012 a 2014 a una cifra aún inferior aunque no tan mínima en el 2015 de 1.343 millones de dólares². No siendo coincidencia este como último año del



1 <http://www.bancomundial.org/es/about>

2 <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/projects#2>

Cuadro 1 Compromisos adquiridos por el Banco Mundial 2014				
Región	BIRF (Millones de \$us)	Proporción de \$us	AIF (Millones de \$us)	Proporción (%)
África	420	2%	10.193	46%
Asia Oriental y El Pacífico	4.181	22%	2.131	10%
Europa y Asia Central	4.729	25%	798	4%
América Latina y El Caribe	4.609	25%	460	2%
Oriente Medio y Norte de África	2.588	14%	199	1%
Asia Meridional	2.077	12%	8.458	38%
Total	18.604	100%	22.239	100%

Fuente: Informe anual 2014 del Banco Mundial

Cuadro 2 Desembolsos Banco Mundial 2014				
Región	BIRF (Millones de \$us)	Proporción de \$us	AIF (Millones de \$us)	Proporción (%)
África	334	2%	6.604	49%
Asia Oriental y El Pacífico	3.397	18%	1.459	11%
Europa y Asia Central	6.537	35%	519	4%
América Latina y El Caribe	5.662	30%	306	2%
Oriente Medio y Norte de África	1.666	9%	273	2%
Asia Meridional	1.165	6%	4.271	32%
Total	18.761	100%	13.432	100%

Fuente: Informe anual 2014 del Banco Mundial

segundo período del gobierno Kirchner; otro caso es el de Venezuela en donde se contaba con una inversión directa del Banco Mundial de 30 millones de dólares la cual es bastante baja en comparación a otros países, a una inversión de 0 entre 2002 y 2004³.

Por último, es importante mencionar el caso boliviano, el cual si bien se enmarca en un gobierno reconocido de izquierda, ha tenido montos de inversión por parte del Banco Mundial bajos en relación a otros países de la región (hablamos de 160 millones de dólares en 2011 el tope más alto de los últimos años hasta 2014) en 2015 tuvo un aumento significativo de 246 millones de dólares, lo cual nos permite identificar que si bien los montos de financiamiento del Banco a nivel regional han disminuido transformando su rol como actor éste sigue teniendo un papel fundamental (Gráfico 3).

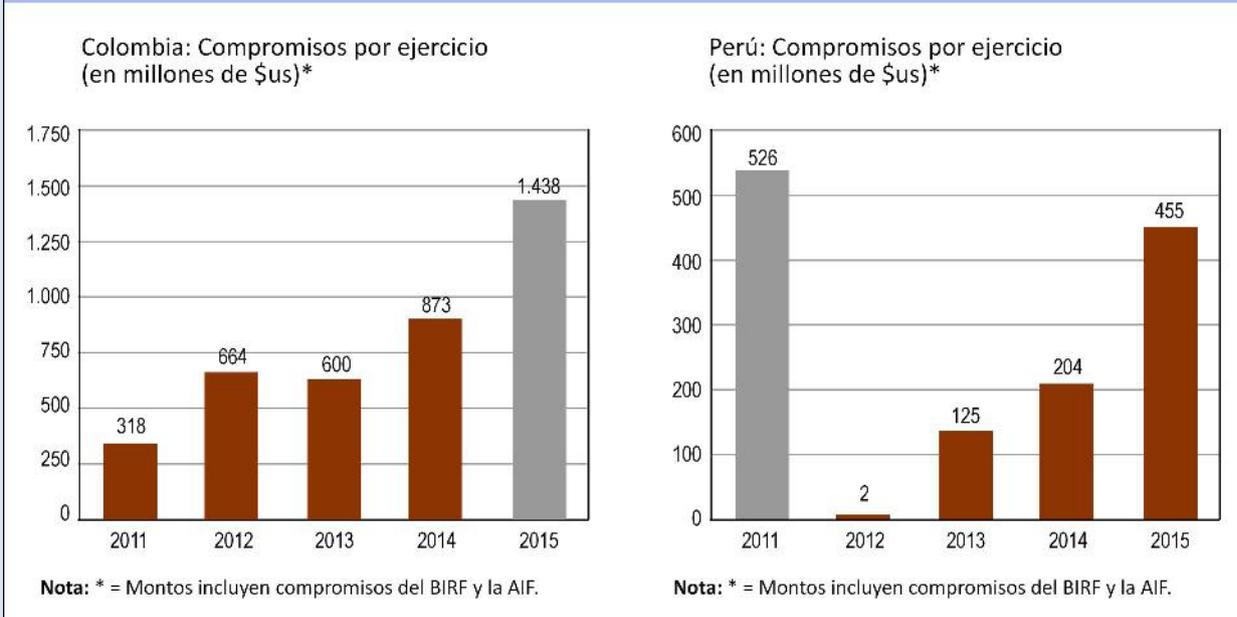
Por otro lado, si bien, la actividad económica de América Latina ha estado a la baja desde 2014, el Banco hace un balance positivo para la región estableciendo un crecimiento regional del 1,9 % en 2014 al 2,9 % en 2015 y un pronóstico del 3,5 % para el 2016, dependiendo, según el banco, de las reformas para aumentar la productividad en los países de la región⁴.

Haciendo un análisis de sectores en concreto, en materia de infraestructura actualmente, el Banco implementa la estrategia actualizada 2012–2015 buscando acelerar el crecimiento en el marco del desarrollo sustentable, empleando para esto figuras como las Asociaciones Público-Privadas

3 <http://www.bancomundial.org/es/country/venezuela/projects>

4 Informe Anual Banco Mundial 2014. file:///C:/Users/Usuario/Desktop/fisc.pdf

Gráfico 1
Compromisos adquiridos Banco Mundial en Perú y Colombia 2011 - 2015



Fuente: Banco Mundial

Gráfico 2
Operaciones por ejercicio en Brasil



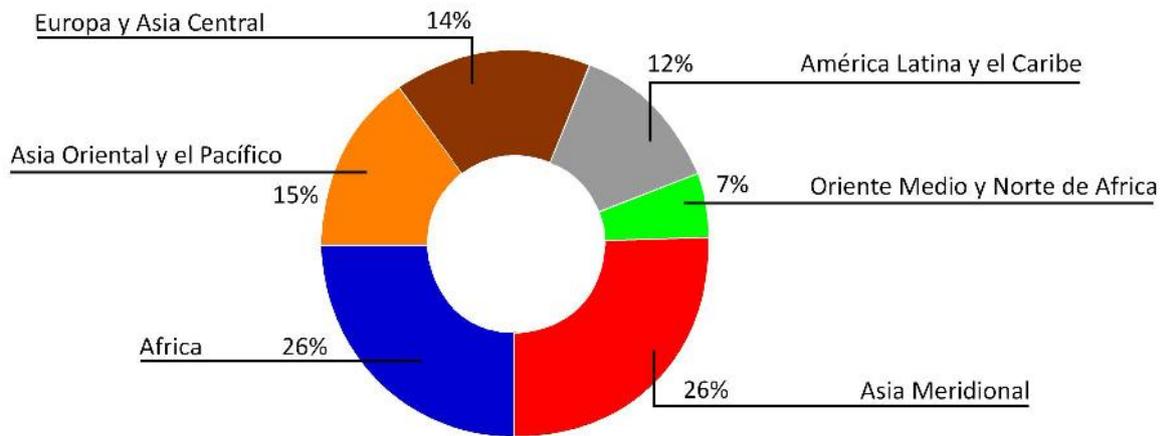
Fuente: Banco Mundial

(APP's) integrando al sector privado de forma directa en la ejecución de proyectos de este tipo, financiamiento que ha estado en crecimiento desde 1990 y que según la proyección del Banco continuará aumentando.

Es entonces, en virtud de las proyecciones hechas por el Banco adicional a los cambios de gobiernos evidenciados por las elecciones en Argentina, las elecciones parlamentarias en Venezuela, las próximas elecciones en Perú que cuentan con la mayoría de candidatos con un enfoque de derecha y las pasadas elecciones en Colombia manteniendo esta tendencia, adicional a la crisis política vivida actualmente en Brasil que estas reformas seguirán dándose al interior de cada país en búsqueda de la estabilidad de las inversiones de actores como el Banco Mundial, razón por la cual su papel y políticas implementadas en la región es fundamental.

Gráfico 3
Financiamiento del BIRF y la AIF por región 2014

Proporción del total de financiamiento (\$us 40.800 millones)



Fuente: Informe anual 2014 Banco Mundial

Es importante mencionar el caso brasilero en particular, teniendo en cuenta la importancia del país a nivel territorial para la región, en Brasil no sólo la crisis política vivida actualmente influye en el rol del Banco a nivel nacional, el cual ha disminuido sus operaciones teniendo una proyección de disminución en el 2016 (Gráfico 2), también es importante mencionar el papel del BNDES como Banco nacional de desarrollo el cual ha asumido un rol de proyección del país y de sus empresas a nivel global.

El BNDES es actualmente, pese a las crisis vividas, uno de los financiadores más importantes para la implementación de proyectos de desarrollo a nivel regional. Tal es el caso del sector de infraestructura en países como Colombia en el cual actualmente empresas financiadas por el Banco están ejecutando los proyectos de interés nacional más importantes dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 como la Hidrovía del Río Magdalena a cargo de Odebrecht uno de los proyectos más ambiciosos en los últimos años en el país o de la hidroeléctrica Hidroituango a cargo de Camargo y Correa la cual será la más grande del país y ya ha generado desplazamiento masivo de diferentes comunidades rivereñas en el departamento de Antioquia.

El Banco tiene un rol preponderante a nivel regional, dado que la transformación e implementación de políticas sociales y ambientales por parte de una institución como el Banco Mundial marcan una línea de acción clara a estos actores emergentes, de tal forma debe tenerse en cuenta que cualquier transformación de estas políticas hacia una tendencia de reducción frente a la protección de derechos humanos marca una pauta para este tipo de instituciones, que se encuentran en un proceso de reconocimiento en virtud de la presión generada por la sociedad civil, no sólo brasilera sino regional de reconocerse como financiadores internacionales más allá de ser un banco nacional.

Como ejemplos de este proceso encontramos el nuevo portal de transparencia creado por el BNDES, en el cual se integra información entorno a los proyectos financiados por el banco en los diferentes países de la región y a nivel global espacio que si bien es un gran avance, está en construcción. En segundo lugar es importante mencionar el anuncio por parte de las directivas del Banco en el último Foro de Diálogo realizado en Río de Janeiro (Brasil) donde se reconoció la implementación de una nueva política social y ambiental, la cual aún no es conocida públicamente pero que será,

dependiendo de su contenido, un paso decisivo en cuanto al reconocimiento de la institución de su responsabilidad como financiador frente al respeto a los derechos humanos.

Entendiendo la importancia del Banco Mundial como financiador para la región, no solo en materia de financiamiento para los proyectos de desarrollo en los diferentes países sino también frente a otros financiadores, es importante determinar que el Banco Mundial se encuentra actualmente en un proceso de transformación de su política de salvaguardas sociales y ambientales. Actualmente ya se cuenta con un borrador que ha sido sometido a tres fases de consultas ante la sociedad civil desde el 2012. Este documento carece de procedimiento claros sobre el seguimiento y control para aquellos proyectos financiados por esta institución, de igual forma que no cuenta con plazos definidos para aquellas fases del ciclo de proyecto para garantizar estándares sociales y ambientales efectivos, se le da un papel protagónico a los marcos normativos internos de cada país para ejercer el control y seguimiento a los proyectos, dejando a un lado la posibilidad de establecer una evaluación de proyecto autónoma.

Esta nueva política, elimina temas tan trascendentales como la inclusión del consentimiento libre previo e informado ya que si bien reconoce en su introducción el objetivo de mejorar las oportunidades de los pueblos indígenas de participar y beneficiarse del proceso de desarrollo de maneras que no se amenacen sus identidades culturales únicas⁵ se le da autonomía al prestatario de evaluar la naturaleza y el grado de los impactos económicos, sociales, culturales directos e indirectos generados a los pueblos indígenas, adicional a que no se menciona el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, en el marco de la etapa de evaluación de los proyectos, el Banco establece el necesario análisis de riesgo del proyecto en concreto, ejercicio que en el marco de la nueva Política se limitará solamente a realizarse en la etapa de ejecución del proyecto y no desde su evaluación.

De esta forma se menciona brevemente la eliminación y reducción de temas procedimentales y conceptuales, fundamentales para garantizar una efectiva protección a los derechos humanos,



5 Segundo Borrador para consulta 1 julio 2015.

https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/materials/second_draft_proposed_environmental_and_social_ss7_esp.pdf

La promoción y garantía de los derechos humanos se encuentra en un momento difícil, pero también definitivo, más aun cuando actores fundamentales para su garantía como lo son aquellas instituciones que se encargan de financiar megaproyectos de desarrollo no reconocen en sus políticas sociales y ambientales la importancia de generar mecanismos para garantizar un verdadero desarrollo sostenible.

adicional a lo cual los procesos de consulta de acuerdo con diferentes organizaciones de la sociedad civil⁶ han estado limitados tanto en la convocatoria como en el ejercicio de comentarios específicos en torno al contenido del documento, es un proceso que se ha convertido más es un mero formalismo que en un verdadero ejercicio propositivo.

Podemos concluir que la promoción y garantía de los derechos humanos se encuentra en un momento difícil, pero también definitivo, más aun cuando actores fundamentales para su garantía como lo son aquellas instituciones que se encargan de financiar megaproyectos de desarrollo y que transforman no solo el ordenamiento territorial de nuestros países sino también la vida de diferentes comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, no reconocen en sus políticas sociales y ambientales la importancia de generar mecanismos para garantizar un verdadero desarrollo sostenible; es necesario que instituciones como el Banco Mundial promuevan estándares fortalecidos más aún cuando constituyen un modelo para otras instituciones a nivel internacional adicional al rol en materia de financiamiento protagonista que tiene en esta región.

REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

Cortesía Ambiente y Sociedad.

⁶ http://fundar.org.mx/posicionamiento-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-america-latina-y-el-caribe-sobre-el-segundo-borrador-del-nuevo-marco-ambiental-y-social-del-banco-mundial/#_ftn2

Nuevo dinamismo del Banco Mundial en la región: ¿Nuevo modelo de inversión en infraestructura?

SILVIA MOLINA / CEDLA

Cuando a finales del 2014 los países reunidos en la IX Cumbre del G-20¹ en Brisbane, Australia, llegan a definir más de 800 medidas para combatir el estancamiento de la economía mundial e impulsar en 2.1% su PIB hasta el 2018, se comprometen también a “añadir más de dos billones de dólares a la economía global y crear millones de puestos de trabajo”. Para alcanzar este fin, una de las principales prioridades definidas fue concretar cuantiosas inversiones en infraestructura. Con este objetivo aprobaron la creación del Centro Global de Infraestructuras que pondría en contacto a inversores y a promotores de grandes proyectos en todo el mundo².

El G-20 que a su vez constituye un foro referente para la cooperación internacional en temas de economía y desarrollo, adoptó también decisiones que afectarían las relaciones con los países en desarrollo, entre estas, se comprometió a fortalecer el sector de infraestructura y promover más inversiones del sector privado. En ese marco, el Mecanismo Global de Financiamiento de Infraestructura del Grupo del Banco Mundial (Global Infrastructure Facility–GIF), lanzado solo un mes antes de esta reunión, respondía plenamente a las determinaciones del G-20 alcanzando mayor preponderancia y efectividad que el Centro Global de Infraestructuras y consolidándose como el instrumento determinante en una nueva etapa de preponderancia del Grupo del Banco Mundial (GBM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD) en su alianza con capitales privados para su intervención en cada uno de los países. En esa misma estrategia de fortalecimiento de su influencia global, sólo dos días antes de la Cumbre del G-20, estas instituciones emitieron un comunicado de prensa colectivo anunciando entre otras medidas, “su capacidad combinada de proporcionar 130 mil millones de dólares en financiación para infraestructura anualmente”³.

Un año después, en la reciente Cumbre en Antalya (Turquía) realizada en noviembre del 2015, los organismos internacionales FMI, OCDE⁴ y Banco Mundial, encargados de supervisar el objetivo de

- 1 El G20 está formado por un grupo de países que constituyen las veinte mayores economías mundiales. Está compuesto por 19 países (Argentina, Australia, Brasil, Reino Unido, Alemania, la India, Indonesia, Italia, Canadá, China, México, Corea del sur, Rusia, Arabia Saudita, Estados Unidos, Turquía, Francia, Sudáfrica, Japón y la Unión Europea como bloque económico. Participan también de las mesas de discusión -aunque sin voto- los principales organismos multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial, la ONU y la OIT. Los miembros del G-20 cuentan con más del 80% del PIB mundial, el 80% del comercio internacional y dos tercios de la población mundial.
- 2 Documento final de la cumbre G20 en Brisbane, Australia. 16.11.2014. <http://www.cfkargentina.com/documento-final-de-la-cumbre-g20-en-brisbane-australia/>
- 3 Alexander N. 2014. El Banco Mundial a la vanguardia de un boom en infraestructura.
- 4 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 34 estados cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Conocida como «club de los países ricos», la OCDE agrupa a países que proporcionaban al mundo el 70 %

El GIF movilizará miles de millones de dólares provenientes de recursos públicos, bancos multilaterales, del sector privado y otros inversionistas institucionales para que el sector privado, a través de la estructuración de Asociaciones Público Privadas, se encargue de bienes públicos como son las obras de infraestructura de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento.

crecimiento del G-20, llegaron a coincidir en que más de la mitad de las medidas acordadas el 2014 ya se habían llevado a cabo pero su impacto en la evolución de la economía mundial era escaso frente al frenazo de China, el efecto de la caída de las materias primas en los países emergentes, o las dificultades de Europa para retomar el crecimiento⁵. Concluyeron en la necesidad de implementar plenamente los compromisos anteriores, destacando la importancia de inversión y participación privada a través de las Asociaciones Público Privadas (APP), subrayando la prioridad de continuar con el impulso al desarrollo de infraestructuras como motor del crecimiento y el comercio internacional, la necesidad de facilitación y crecimiento del comercio a partir de la reducción de costos, simplificación de los procedimientos aduaneros, disminución de la carga regulatoria y el fortalecimiento de los servicios que permiten su desarrollo⁶.

En ese contexto, el Mecanismo Mundial de Financiamiento de Infraestructura – GIF es un instrumento clave en el cumplimiento de las estrategias de las mayores economías del mundo para incrementar las inversiones en infraestructura en mercados emergentes y países en desarrollo. De esa forma garantizarían el retorno al manejo privado de recursos y servicios para el fortalecimiento del libre mercado. Su lanzamiento y puesta en marcha resulta una nueva etapa en la que las instituciones del Consenso de Washington se encuentran recuperando preponderancia en la definición e implementación de políticas en países en desarrollo e incrementando su nivel de participación en el financiamiento público.

No hay que olvidar que las Instituciones Financieras Internacionales–IFIs (BM, FMI, BID) no han dejado de colocarse como los “dueños del conocimiento” en el análisis, investigación y propuestas sobre políticas económicas. A través de permanentes “ideas” expresadas en sus cuantiosas publicaciones, de “recetas” promovidas a través de “asistencia técnica” y capacitación a funcionarios o investigaciones y análisis (estudios sobre las Políticas de País, Evaluaciones Institucionales y Evaluaciones del Clima de Inversión), influyen las decisiones de otros bancos, de la cooperación internacional e inversores y en general han continuado su influencia sobre gobiernos y sector privado.

El GIF, hecho público en octubre del 2014 por el Banco Mundial, señala en sus objetivos que busca “allanar el camino para que los inversionistas institucionales ayuden a resolver el déficit de infraestructura del mundo en desarrollo: se necesita 1 billón de dólares al año en inversiones adicionales hasta el 2020”. En los hechos, el GIF movilizará miles de millones de dólares provenientes de recursos públicos, bancos multilaterales, del sector privado y otros inversionistas institucionales para que el sector privado, a través de la estructuración de Asociaciones Público Privadas, se encargue de bienes públicos como son las obras de infraestructura de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento.

En ese sentido, el nuevo modelo de financiamiento del GIF, está orientado en: *a)* apoyar a gobiernos para que ofrezcan al mercado “proyectos bien preparados y viables” para las inversiones público-privadas, *b)* apoyar en la definición de prioridades de inversión, reformas legales y administrativas para la participación del sector privado, *c)* evaluar la factibilidad de las inversiones y la factibilidad de estructuración de APP, *d)* diseñar e implementar las transacciones y *e)* financiar proyectos.

del mercado mundial y representaban el 80 % del PNB mundial en 2007. <https://es.wikipedia.org>

5 El G20 admite que sus medidas no bastan para reactivar el crecimiento. 16.11.2015. http://economia.elpais.com/economia/2015/11/16/actualidad/1447691047_102033.html

6 Documento final de la cumbre G20 en Brisbane, Australia. 16.11.2014 <http://www.cfkargentina.com/documento-final-de-la-cumbre-g20-en-brisbane-australia/>

Responde esencialmente a una estrategia que pretende dar respuesta a la crisis con la generación de mejores condiciones para las inversiones privadas en función del interés del capital transnacional y buscando recuperar la drástica caída a nivel mundial de estas inversiones en infraestructura.

De acuerdo al último reporte disponible en la Base de Datos de Participación Privada en Infraestructura del Grupo Banco Mundial, los compromisos de inversión en proyectos con participación privada en estos tres sectores cayeron más del 50 %, de 53.600 millones de dólares en el primer semestre de 2014 a 25.300 millones de dólares en el primer semestre de 2015. La principal causa es la reducción de la actividad en Brasil de 30.900 millones de dólares en los primeros seis meses de 2014 a 1.800 millones de dólares en el mismo periodo de 2015. También disminuyeron las inversiones en dos de las mayores economías, China e India, mientras que la inversión en los demás países se mantuvo estable⁷.

Bajo el liderazgo del Grupo del Banco Mundial, en el GIF se han asociado los gobiernos de Australia, Canadá, China, Japón y Singapur, bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras de desarrollo, bancos regionales y bancos estatales, empresas del sector privado (compañías de seguros, administradoras de fondos, bancos comerciales) y asociaciones financieras. Empezó a funcionar en abril del 2015 con un capital inicial de 100 mil millones de dólares con perspectivas de sumar mayores recursos financieros⁸ y en julio del mismo año anunció que se iniciaba la “apertura de operaciones y negocios” para mercados emergentes y economías en desarrollo.

NUEVO MODELO DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA?

Desde finales del siglo XX se fue construyendo el discurso, desde organizaciones de desarrollo e instituciones financieras internacionales, que se ha encargado de consolidar la necesidad de elevar la competitividad y productividad regional a partir de la orientación de las políticas públicas a un patrón de desarrollo que garantice el acceso permanente de materias primas a los mayores centros de producción del mundo y la producción a los centros de consumo.

Este discurso, que simplifica las causas fundamentales de la desigualdad y la pobreza, señala la ausencia de infraestructura física para la conectividad, comercio e integración al mercado mundial como la principal explicación a múltiples problemas. Ha establecido la importancia de mayores inversiones en infraestructura como mecanismo indispensable para promover el crecimiento, estimular la creación de empleo, luchar contra la pobreza y desigualdad social y como medida para la reactivación económica para incentivar la competitividad, facilitar el comercio y reducir costos comerciales. Responde a la premisa “infraestructura de calidad es un factor fundamental en el desarrollo de sociedades más inclusivas y competitivas”⁹. Ha llevado a que en la práctica y retórica de los gobiernos, la expansión del comercio sea el principal instrumento para potenciar el “desarrollo” y sustenta la relación entre inversión en infraestructura, competitividad, más y mejores negocios y crecimiento económico, con el que se busca consolidar la alianza estratégica gobiernos-empresas-instituciones financieras.

En ese sentido, Sudamérica y en particular la región amazónica, es objeto de la imposición de una visión de “modernidad” que significa la ampliación de la frontera agrícola, ampliación de las actividades petroleras y mineras, generación de energía, cambio del uso de la tierra, etc. que ha tenido mayor fuerza en un contexto de crecimiento de la economía sudamericana del último periodo. Proceso en el que la ejecución de cada vez mayores inversiones en proyectos dirigidos a

7 <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/15/global-private-infrastructure-investment-in-energy-transport-and-water>

8 <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/9/587471442939293051/GIF-BriefingNote-ES.pdf>

9 IDEAL 2014: Infraestructura en el Desarrollo de América Latina. CAF, 2015.

la expansión de infraestructura ha sido uno de los instrumentos más importantes en el acelerado proceso de reordenamiento y reconfiguración del territorio sudamericano. El objetivo final ha sido satisfacer las demandas de materia prima de los centros de producción. En los últimos años, los países de América Latina incrementaron sus exportaciones de materias primas y al mismo tiempo experimentaron un proceso de desindustrialización, configurándose así un escenario de “reprimarización” de las economías del área¹⁰.

Esta lógica del mercado ha establecido una estrategia de control territorial, de distribución y uso del territorio y recursos promoviendo una competencia desigual y asimétrica por el control de recursos y acceso a mercados internacionales. Mantiene en general la dependencia del financiamiento externo para inversiones que comprometen los recursos naturales de los países. El resultado inmediato es el crecimiento descontrolado de las ciudades, la conformación de áreas urbanas degradadas, que va de manera paralela a la degradación ambiental, la concentración de tierras, amenazas e invasión a territorios colectivos y desaparición de las pequeñas propiedades agrícolas que resultan en los procesos de expulsión de gente del área rural. El Observatorio Urbano de las Naciones Unidas señalaba en sus proyecciones, que hacia el 2020 “la pobreza urbana del mundo podría alcanzar al 45 a 50 por ciento de la población residente en las ciudades”¹¹.

El nuevo modelo de inversiones y desarrollo de infraestructura para economías emergentes y en vías de desarrollo que promueve el Mecanismo Global de Financiamiento de Infraestructura del Grupo del Banco Mundial–GIF estaría concentrando esfuerzos de los países del G-20, el OCDE y las instituciones del “Consenso de Washington”. Mantener e incrementar las inversiones y ganancias en los sectores de transporte, comunicaciones, energía y la industria relacionada, en la magnitud de los últimos años exige que se establezcan nuevas estrategias en términos de marcos regulatorios, nuevas institucionalidades, estrechamiento de vínculos entre el poder político de gobiernos, entidades financieras y grandes corporaciones que dominan la economía.

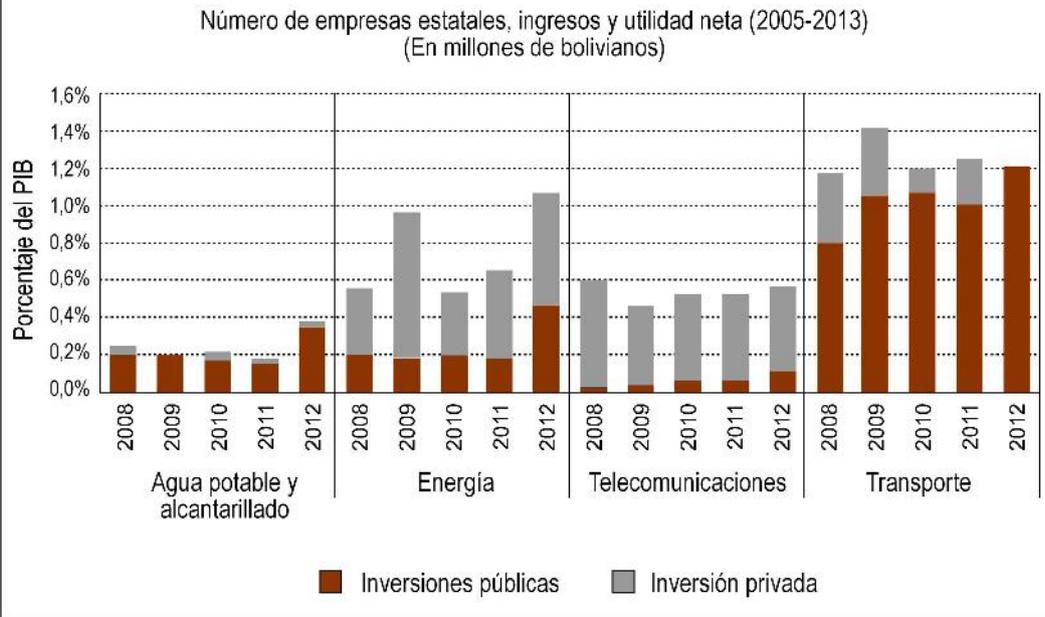
La reducción del volumen del comercio regional, la disminución en los precios de las materias primas, la incertidumbre en relación al desarrollo de las condiciones comerciales y financieras internacionales y la disponibilidad de recursos resultan en el diseño de instrumentos y consolidación de estrategias que direccionan las políticas públicas y el destino del dinero público. Las inversiones en megaproyectos y obras que generen acceso a recursos y ganancias de las corporaciones continúan siendo prioridad, dejando en segundo plano inversiones en sectores de importancia social (agua potable y alcantarillado¹², salud, educación, producción local, etc.), en particular en las poblaciones urbanas vulnerables y pobres en las periferias de las ciudades (Cuadro 1).

10 Conferencia “Recursos Naturales para el Desarrollo Integral de la Región”. Unasur, mayo 2013.

11 UN-Habitat, *The Challenge of the Slums: Global Report on Human Settlements*. 2003.

12 “Actualmente uno de los principales desafíos que enfrenta la región es la cobertura y calidad del servicio en ciudades pequeñas y medianas. En las ciudades de más de 200.000 habitantes los servicios son comúnmente de nivel adecuado; las ciudades cuentan por lo general con empresas crecientemente profesionalizadas y avanzan hacia la prestación de mejores servicios. Pero en las ciudades de entre 20 y 200.000 habitantes, donde residen aproximadamente 333 millones de personas, que representan el 56% de la población total y el 95% de los municipios, se observan graves déficits de infraestructura y nivel de servicios”. *La Infraestructura en el Desarrollo de América Latina*. IDEAL 2014

Cuadro 1
Inversiones en infraestructura en Latinoamérica
 (Información al 2012)



Fuente: La infraestructura en el Desarrollo de América Latina. IDEAL 2014

Desafíos actuales en el financiamiento en América Latina

MIGUEL LUZURIAGA / CDES

Las economías latinoamericanas atraviesan un momento de ralentización mantenida de su crecimiento. El descenso de los precios de las *commodities* en un contexto de crisis mundial, condicionan los presupuestos generales para el año 2016 y sus lineamientos de política pública, que parecen anquilosados debido a una restricción en el otorgamiento de créditos, lo cual menoscabaría su capacidad de gestión en proyectos de infraestructura local y regional.

La inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe cayó 21% en el primer semestre de 2015, respecto del mismo período en el año 2014, como resultado de la disminución en inversión en minería e hidrocarburos, principalmente en Brasil, llegando a un total de 88.717 millones de dólares, a decir de un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 18 millones menos que lo registrado en el año pasado.

El estudio expone que la inversión extranjera proveniente de la propia región también se redujo en el orden del 7%, atribuible, sobre todo, a la reducción del 40% de esas inversiones en Brasil hasta agosto de 2015¹.

Se prevé que la Reserva Federal de los Estados Unidos suba los tipos de interés a finales de 2015, la contracción de los bonos soberanos recortará aún más el ingreso de capital a los países emergentes y esto traerá consigo una disminución en el precio de las divisas. A esta posibilidad podemos añadir la disminución del precio de las materias primas –por una ralentización de la demanda global y un aumento en la oferta–, como elementos determinantes en la desaceleración de las economías latinoamericanas. En el cuadro a continuación, se ilustra la manera en que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina, fue proporcional al impulso de la inversión (Cuadro 1).

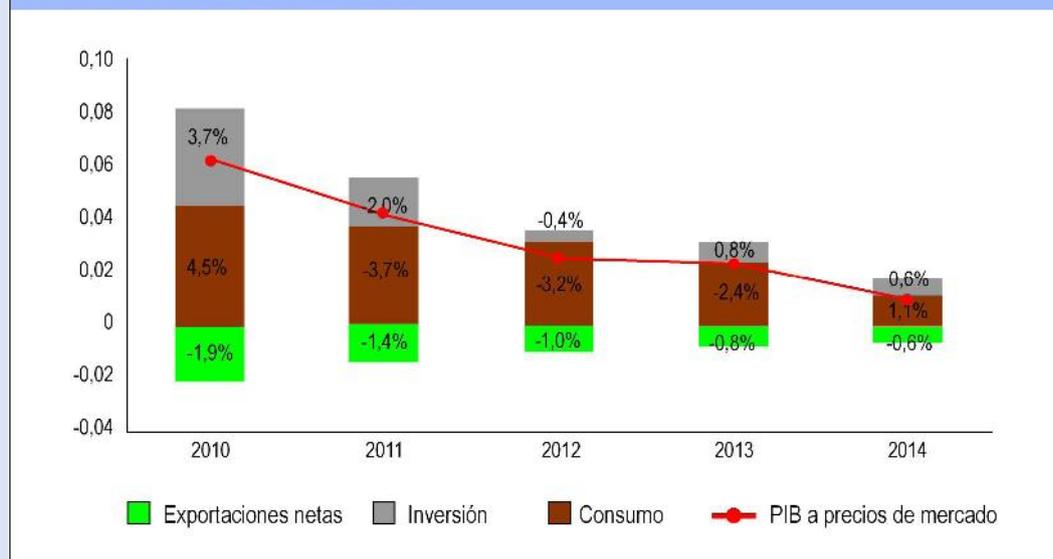
Se estima además que componentes internos dentro de los países como incertidumbre política y reformas estructurales –sobre todo tributarias– en países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y El Salvador, podrían retrasar la entrada de inversiones².

China se constituye nuevamente en el socio estratégico de Latinoamérica y el Caribe para el financiamiento, entre otras causas, por la disponibilidad del ahorro chino y por condicionamientos más laxos para el otorgamiento de créditos a países cuyos bonos soberanos representen mayor riesgo.

1 “Inversión extranjera directa se reduce 15% en Ecuador, según Cepal”, Portal de Diario El Universo, accesible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/15/nota/5184404/inversion-extranjera-directa-se-reduce-15-ecuador-segun-Cepal>.

2 OCDE/CEPAL/CAF (2015), “Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China”, OCDE Publishing, París.

Cuadro 1
Crecimiento del PIB en América Latina y contribución del componente de demanda



Nota: Se presenta el promedio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile; Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL con base en una compilación de fuentes oficiales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). (OCDE/NACIONES UNIDAS/CAF, 2015)

LA RELACIÓN CON CHINA

La inversión proveniente del gigante asiático se posiciona nuevamente como la fuente más significativa del financiamiento, a través de la IED que, diversificada ahora a varios sectores de la industria –ya no sólo en minería o hidrocarburos– renueva su apuesta con una mirada a las telecomunicaciones, tecnologías ecológicas y el sector financiero.

Estas operaciones se sustentan en la estructura de las instituciones financieras chinas, como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (EXIM), China Development Bank (CDB), el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC), el más grande del mundo, entre otros.

En perspectiva, se estima que unos 250.000 millones de dólares serán invertidos hasta 2025 en América Latina por parte de China, superando ampliamente los cerca de 100.000 millones invertidos la década pasada, aprovechando la necesidad del país oriental de canalizar su ahorro en el exterior³.

En noticias recientes, como respuesta a la iniciativa de los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) que buscan afianzar las relaciones estratégicas con China, se celebró el I Foro sobre Infraestructura CELAC–China, desarrollado en Macao los días 5 y 6 de junio de 2015, en el que Beijing ha comprometido 35.000 millones de dólares de financiamiento para proyectos en los sectores de transporte, carreteras, puertos, tecnologías de la información y comunicación, electricidad, energía verde, etcétera; de ese monto, 20.000 millones de dólares serían canalizados a través del Banco de Desarrollo de China; 10.000 millones a través del EXIMBANK y los 5.000 millones restantes a través de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China⁴.

3 Ibid.

4 “Celac-China avanzan en diálogo sobre infraestructura en I Foro realizado en Macao”, portal de Agencia

Actualmente y a lo largo de toda la región se instauran alianzas público-privadas que contienen importantes incentivos para atraer la inversión privada al sector público y de esta manera cubrir los déficits presupuestarios de sus economías para el año 2016.

La constatación de esta tendencia reafirma la vocación de algunos países latinoamericanos por propender al financiamiento más accesible –que no siempre el más rentable– de su mayor financista de la última década.

OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO, EL CASO ECUATORIANO

La CEPAL en un estudio publicado en marzo de 2015 identifica fuentes alternativas de financiamiento que las economías latinoamericanas podrían desarrollar en su afán de fondear sus cuentas y las organiza en cuatro categorías: a) aquellas que generen nuevos flujos de ingresos: impuestos globales y derechos especiales de giro; b) instrumentos basados en la deuda y el adelanto de recursos (canjes de deuda, servicios financieros internacionales); c) los incentivos o alianzas público-privadas, otorgamiento de garantías y seguros, como los compromisos anticipados de mercado (CAM) y los fondos de seguros soberanos; y, d) contribuciones voluntarias por canales públicos o público-privados⁵.

Otra institución financiera de desarrollo, crea fondos para fomentar a las pequeñas y medianas empresas, además de la infraestructura en América Latina; me refiero al Banco Interamericano de Desarrollo BID, que ha creado un fondo de 2.000 millones de dólares para este grupo destinatario⁶, monto que se suma a los 13.000 millones destinados a otros proyectos de comercio, integración y medio ambiente.

Actualmente y a lo largo de toda la región se instauran alianzas público-privadas que contienen importantes incentivos para atraer la inversión privada al sector público y de esta manera cubrir los déficits presupuestarios de sus economías para el año 2016.

Tomaré el caso ecuatoriano que ilustra esta iniciativa. El Código Orgánico de la Producción ya incorpora beneficios a la inversión extranjera pública y privada, llamando a la primera de ellas a tener un rol de complementación de sectores estratégicos, fomentando en especial el interés por el sector eléctrico, una exoneración total del impuesto a la renta por cinco años para inversiones nuevas, cuando justifiquen contribuir al cambio de matriz energética, situación estratégica de importaciones, fomento a exportaciones y desarrollo rural; para las industrias básicas, dicha exoneración se otorga por diez años contados a partir de la operación de la industria.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ofrece un acuerdo a los financiamientos que impliquen participación de empresas del Estado, siempre que ofrezca términos más rentables para el Ecuador⁷.

En esta búsqueda de socios estratégicos en industrias básicas se han establecido dos formas de participar: I) Inversión Directa II) Alianzas Estratégicas Público-Privadas, que cuentan -entre otros- con los siguientes beneficios: una estabilidad garantizada por un contrato de inversión, exoneración de impuesto a la renta por los primeros diez años desde que la industria entra en marcha, la creación

Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica ANDES, accesible en: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/celac-china-avanzan-dialogo-sobre-infraestructura-i-foro-realizado-macao.html>

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media”, (2015), en: http://www.financiaciondesarrollo.org/S1500127_es.pdf

6 “BID crea fondo de 2.000 millones de dólares para financiar pequeña empresa e infraestructura en América Latina”, Portal Semana Económica, accesible en: <http://semanaeconomica.com/article/economia/internacional/164275-bid-crea-fondo-de-us2000-millones-para-financiar-pequena-empresa-e-infraestructura-en-america-latina/>

7 Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos, “Catálogo de Inversiones de los Sectores Estratégicos 2015 – 2017”, en <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec>

de una Zona Especial de Desarrollo (ZEDE) que otorga una exoneración de impuesto al valor agregado IVA para la importación de bienes por veinte años, exoneración de aranceles e impuestos aduaneros para importación de bienes, también por veinte años; y, exoneración del impuesto a la salida de divisas para bienes y servicios por el mismo periodo de tiempo⁸.

La Asamblea Nacional del Ecuador aprobó este martes 15 de diciembre de 2015 la Ley de Alianza Público Privada (APP), allanándose al veto presidencial, augurando que “el proyecto dinamizará la economía en el 2016”⁹, añadiendo que esta norma será complementada por la Ley Amazónica y la ley de tierras (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales), lo cual importa una alerta en los movimientos sociales pues se teme que con esta legislación se vulneren aún más los ya menoscabados derechos de la naturaleza y los estándares de salvaguardas socioambientales en el país.

Las autoridades oficiales, con propósito de legitimar esta iniciativa APP, en días anteriores habían pregonado las adelantadas conversaciones que llevan adelante con empresas extranjeras interesadas en invertir bajo esta modalidad en el Ecuador; concretamente en tres casos: 1) Propuesta de la empresa Jilport, de origen turco, que propone manejar Puerto Bolívar, en la costa sur ecuatoriana, durante treinta y siete años; 2) La empresa chilena Agunsa, habría propuesto invertir en la recuperación de capacidad del puerto de Manta; y, 3) La oferta de la empresa estatal Dubai Port World (DP World), interesada en el puerto de aguas profundas de Posorja, provincia del Guayas¹⁰. El Ministro de Transporte y Obras Públicas del Ecuador anticipa que estos acuerdos en el marco de las APP, se materializarían el primer trimestre del 2016.

Esta tendencia hacia la asociación entre el sector público y privado puede acarrear cuantiosas desventajas recaudatorias para el Estado, generándose un efecto adverso que neutralice los supuestos beneficios de dichas APP. En palabras de Alberto Acosta, las Alianzas Público-Privadas, son un “eufemismo de la privatización”¹¹ que el gobierno ecuatoriano se ve en necesidad de promover dada la reducción de recursos e iliquidez de la economía, en un contexto de apreciación del dólar (moneda de curso legal en Ecuador), el desplome del precio del petróleo, el encarecimiento de las exportaciones –leído como pérdida de competitividad–, elevación del costo de las importaciones y mayores dificultades de acceso al crédito externo, que también se ha encarecido.

Esta tendencia hacia la asociación entre el sector público y privado puede acarrear cuantiosas desventajas recaudatorias para el Estado, generándose un efecto adverso que neutralice los supuestos beneficios de dichas APP. En palabras de Alberto Acosta, las Alianzas Público-Privadas, son un “eufemismo de la privatización”.

8 Ibíd.

9 “Asamblea aprobó veto a la Ley de Alianza Público Privada”, Portal de Diario El Tiempo, accesible en: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/173850-asamblea-aproba-veto-a-la-ley-de-alianza-publico-privada/>

10 “Tres puertos ecuatorianos se financian con inversión extranjera de alianza Público-Privada”. Portal Ecuador Inmediato, accesible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818792918

11 Memorias del Taller “Alternativas al capitalismo y al desarrollo en el nuevo ciclo de América Latina”, CDES, Quito, diciembre 15 de 2015.

Instituciones miembro de la Coalición regional



Con el apoyo de

