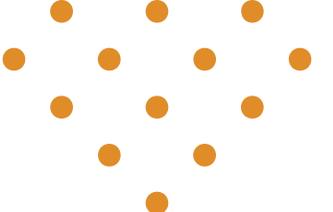


EL BIEN ESQUIVO: IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS APP

DESAFÍOS DE LAS APP PARA LA VIDA DE LAS MUJERES

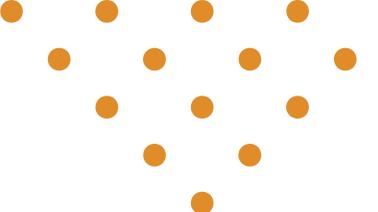




EL BIEN ESQUIVO: IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS APP

Desafíos de las APP para la vida de las mujeres

VERÓNICA SERAFINI
SARAH ZEVACO
SEPTIEMBRE, 2023



EL BIEN ESQUIVO: IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS APP

Desafíos de las APP para la vida de las mujeres

EDITADO POR:

© Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2023

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima - Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

COORDINACIÓN GENERAL:

Carlos Bedoya

COORDINACIÓN DE NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA:

Patricia Miranda

ELABORACIÓN:

Verónica Serafini

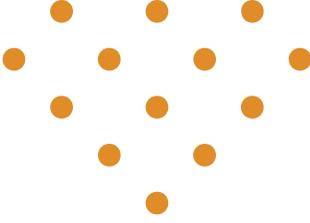
Sarah Zevaco

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Jesús Andree Quispe Llanque

1a edición - Septiembre, 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2023-08887



EL BIEN ESQUIVO: IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS APP

Desafíos de las APP para la vida de las mujeres

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	4
Resumen Ejecutivo	5
Introducción	7
¿Qué son las APP?	10
¿Cuáles son las justificaciones para promover APP?	12
¿Por qué deberíamos preocuparnos?: sistema tributario y deuda	15
¿Cómo se aborda el tema de género en las APP?	17
¿Cuáles son los riesgos de las APP desde una mirada de género?	19
Los efectos de las APP en la vida de las mujeres	22
Agricultura, alimentación e ingresos	23
Salud	25
Educación	27
Mercado Laboral	31
Preguntas Clave para evaluar APP	32
Conclusiones	34
Bibliografía	38

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APP	Alianzas público - privadas / Asociaciones público - privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

RESUMEN EJECUTIVO

Las condiciones de vida de las mujeres latinoamericanas han mejorado en las últimas décadas; sin embargo, persisten la pobreza y las desigualdades. Esta situación es el resultado de la insuficiente implementación de políticas públicas. Una de las restricciones más importantes para la reducción de las brechas y el desempeño y la autonomía de las mujeres es la carga de trabajo no remunerado que asumen. A pesar de su relevancia, la mayoría de los países no cuentan con políticas para hacer frente a las consecuencias negativas de la misma, por ejemplo, un sistema integral de cuidados.

La debilidad de los estados en la implementación de las políticas de género se explica por la escasa prioridad fiscal. Otro problema importante es el escaso espacio fiscal determinado por sistemas tributarios que recaudan poco y de manera inequitativa. En efecto, una política fiscal sostenida por un sistema tributario ineficaz e inequitativo que conllevó a un proceso de endeudamiento para financiar las políticas públicas encontró sus límites con la pandemia. Por ello, retomó fuerza el discurso oficial de implementar Asociaciones Público Privadas (APP) bajo la justificación de crear espacio fiscal e impulsar la eficiencia a través de la activa presencia del sector privado.

Los argumentos a favor de las APP no se sostienen en evidencia empírica. Como en el resto de otras políticas económicas, el enfoque de igualdad de género, los derechos y las necesidades de las mujeres no se consideraron en la mayor parte de las APP implementadas en la región y en el mundo. Por esta razón, tampoco existe evidencia de sus ventajas en tal sentido, como prometen sus impulsores.

Asimismo, es necesario señalar que la discusión actual no es transparente. La opacidad que se observa en términos de resultados y costos a largo plazo acentúa las sospechas acerca de las ventajas de esta modalidad de financiamiento.

En general los resultados de las APP implementadas presentan importantes niveles de opacidad. A pesar del discurso optimista de quienes

tienen interés en promoverlas, no hay evidencia acerca de su eficiencia e impacto, al contrario, la evidencia muestra sobrecostos y efectos adversos en las mujeres.

Es decir, no hay evidencia suficiente para afirmar que las APP impactaron positivamente en la ciudadanía, particularmente en las mujeres, ni en el logro de los objetivos que se buscan como la ampliación del espacio fiscal o niveles de eficiencia más altos que los generados por la inversión pública directa.

Si bien el objetivo de incorporar el enfoque de igualdad de género en los procesos de las APP ha llevado a diferentes organismos de cooperación internacional a diseñar instrumentos que faciliten a funcionarios de gobiernos y de organismos internacionales la inclusión de esta perspectiva, la literatura señala que no se han llevado a la práctica en ninguna de las fases del ciclo del proyecto (diseño, implementación y evaluación).

En pocos casos se incluyeron algunas referencias y acciones dirigidas de manera particular a las mujeres, generalmente con el objetivo de ampliar la cobertura con medidas especiales, lo cual no abordó las causas estructurales que limitan la inclusión de las mujeres. Las evaluaciones realizadas también se limitan a informar sobre las coberturas sin profundizar en el impacto de las mismas en la calidad de vida.

En tal sentido, el presente documento de trabajo pone en cuestión los argumentos a favor de las APP, explorando la evidencia existente sobre su impacto en las mujeres. Específicamente, sobre los vínculos existentes entre las APP y sus impactos desde un enfoque de igualdad de género.

INTRODUCCIÓN

A pesar de los avances que han verificado las mujeres latinoamericanas en las últimas décadas, existen grandes desafíos en torno a la calidad de vida y persisten las desigualdades tanto con respecto a los hombres como entre ellas mismas. Esta situación es resultado de la insuficiente implementación de políticas públicas a pesar de que la igualdad de género se encuentra en el discurso político e inclusive en el diseño de las políticas.

Una de las restricciones más importantes para la reducción de las brechas y el desempeño y la autonomía de las mujeres es la carga de trabajo no remunerada que asumen. A pesar de su relevancia, la mayoría de los países no cuentan con políticas para hacer frente a las consecuencias negativas de la misma, por ejemplo, un sistema integral de cuidados.

La debilidad de los estados en la implementación de las políticas de género se explica por la escasa prioridad fiscal. La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2021) reveló que en 2019, la proporción del gasto público destinado a este objetivo en Argentina, Colombia, Guatemala, Ecuador y México representó como máximo el 6,4 por ciento del presupuesto total y apenas entre 0,4 y 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

Además de la baja prioridad, otro problema importante es el escaso espacio fiscal determinado por sistemas tributarios que recaudan poco y de manera inequitativa. El bajo peso de los impuestos directos (a la renta, al patrimonio, a la riqueza, a las ganancias de capital, etc.) y en contrapartida alto peso de los impuestos indirectos (al consumo, a las ventas, al valor agregado, etc.) en la región configuran no solo limitada capacidad recaudatoria, sino también sistemas tributarios injustos que penalizan a quienes tienen menos, donde se encuentran sobre representadas las mujeres.

De igual modo, a la existencia de numerosos privilegios tributarios (Bejarano, 2017) y mecanismos para evadir y eludir impuestos por parte de los sectores de mayores ingresos, se agregan los sesgos de género en la estructura tributaria (Serafini, 2020).

Asimismo, en los últimos años América Latina ha reiniciado su carrera de endeudamiento, con el riesgo de volver a un escenario similar al de la década de los años ochenta del siglo pasado y las consecuencias derivadas de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados bajo los lineamientos del Consenso de Washington. De hecho, las actuales políticas de “austeridad” ya muestran sus efectos negativos en las políticas que contribuyen al bienestar (Ortiz y Cummings, 2022).

Las mujeres fueron particularmente afectadas por la implementación de los PAE dirigidos a garantizar la sostenibilidad de la deuda. Las políticas implementadas precarizaron el empleo femenino, aumentaron las horas de trabajo no remuneradas en los hogares y en la comunidad, redujeron los ingresos reales y aumentaron la pobreza, dando lugar al fenómeno denominado feminización de la pobreza (Serafini y Fois, 2021).

Esta situación fue parcialmente revertida durante las dos primeras décadas del nuevo milenio. Sin embargo, la llegada de la pandemia originó nuevamente retrocesos y mayor endeudamiento, por lo que el escenario futuro impone importantes retos. La recuperación económica debe mitigar las consecuencias de la pandemia e impulsar con fuerza la reducción de las desigualdades y los derechos de las mujeres.

En efecto, una política fiscal sostenida por un sistema tributario ineficaz e inequitativo que conllevó a un proceso de endeudamiento para financiar las políticas públicas encontró sus límites con la pandemia. Por ello, retomó fuerza el discurso oficial de implementar Asociaciones Público Privadas (APP) bajo la justificación de crear espacio fiscal e impulsar la eficiencia a través de la activa presencia del sector privado.

No obstante, los argumentos a favor de las APP no se sostienen en evidencia empírica. Como en el resto de otras políticas económicas, el enfoque de igualdad de género, los derechos y las necesidades de las mujeres no se consideraron en la mayor parte de las APP implementadas. Por esta razón, tampoco existe evidencia de sus ventajas en tal sentido, como prometen sus impulsores.

Asimismo, es necesario señalar que la discusión actual no es transparente. La opacidad que se observa en términos de resultados y costos a largo plazo acentúa las sospechas acerca de las ventajas de esta modalidad de financiamiento.

Como veremos más adelante, en general los resultados de las APP implementadas presentan importantes niveles de opacidad. A pesar del discurso optimista de quienes tienen interés en promoverlas, no hay evidencia acerca de su eficiencia e impacto, al contrario, la evidencia muestra sobrecostos y efectos adversos en las mujeres.

Es decir, no hay evidencia suficiente para afirmar que las APP impactaron positivamente en la ciudadanía y, particularmente en las mujeres, ni en el logro de los objetivos que se buscan como la ampliación del espacio fiscal o niveles de eficiencia más altos que los generados por la inversión pública directa.

Las desigualdades que sufren las mujeres terminan siendo profundizadas cuando las políticas públicas no ponen en el centro a la garantía de los derechos. En este caso, se parte del supuesto de que al estar involucradas empresas privadas, lo que se garantiza en primer lugar es la rentabilidad de la inversión y no los derechos humanos de las mujeres, ni la reducción de las brechas entre hombres y mujeres.

En la primera parte de este documento se aborda el concepto de APP y por qué son promovidas. Luego, se analiza la problemática de género en las APP y los efectos en la vida de las mujeres. Finalmente, se señalan algunos desafíos identificados en dichas problemáticas.

¿QUÉ SON LAS APP?

Desde un punto de vista meramente técnico o jurídico, una APP es un contrato realizado entre entes públicos y privados, de mediano a largo plazo, que plantea la ejecución de una acción o un servicio público, en el cual los riesgos económicos (financieros, de inversión) son compartidos y el ente privado ejecuta una obra o un servicio tradicionalmente asumido por el sector público¹.

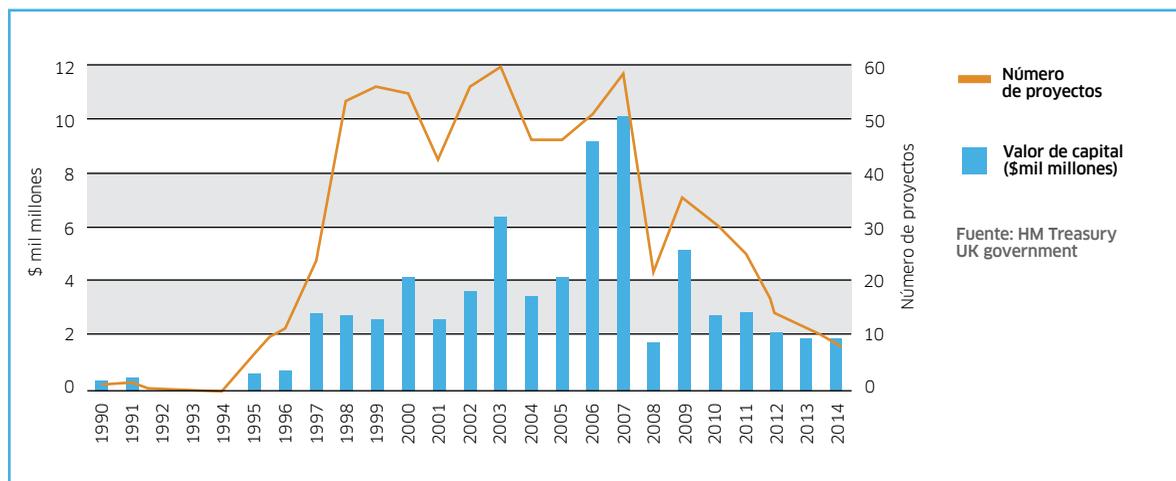
En el caso de las APP, a diferencia de obras y servicios proveídos por el sector público de manera directa, la empresa privada provee el capital para la inversión, que es reembolsado por el contribuyente (directamente o a través del Estado) durante el transcurso del contrato por el cual la empresa privada construye, mantiene y/u opera la infraestructura o servicio.

Las APP son definidas por leyes nacionales, estableciéndose un marco jurídico específico. Esta modalidad de financiamiento de obras públicas se inició en los países desarrollados a finales de la década de los años setenta del siglo pasado, debido al aumento del endeudamiento público por la crisis del petróleo. Las APP tomaron fuerza en los años noventa sobre todo en el Reino Unido (gráfico 1), país que luego de diversas evaluaciones redujo drásticamente su uso².

¹ <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/que-son-las-asociaciones-publico-privadas>; <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781589065451/9781589065451.xml>

² Desde los años noventa, el 67 por ciento de las adjudicaciones se concentró en el Reino Unido, Canadá, Australia y España (BID, 2015a)

GRÁFICO 1: CONTRATOS APP DEL REINO UNIDO ENTRE 1992-2015



Extraído del reporte “La catástrofe de las asociaciones público-privadas (APPs) británicas” (Jubilee Debt Campaign, 2017)

En los países latinoamericanos empezaron a implementarse en la década de los años noventa impulsadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) como el Banco Mundial con la justificación de “atraer al capital privado para suplir el rol financiador del Estado en los servicios de interés público” (CEPAL, 2020: 3).

La Corporación Andina de Fomento (CAF) promueve las APP para suplir la brecha en infraestructuras y las considera “vitales” cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) no es considerado lo suficientemente alto para “mantener el ritmo de inversión en proyectos de infraestructura y desarrollo, ambos esenciales para mejorar la calidad de vida de millones de latinoamericanos”. La CAF plantea además que “las ventajas de las APP son claras: representan fondos adicionales para los gobiernos, más allá de los recursos públicos, para invertir en proyectos de desarrollo y, al mismo tiempo, incorporan el conocimiento técnico y gerencial del sector privado, aportando valor agregado y mayor eficiencia técnica” (CAF, 2015³).

³ <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2015/12/alianzas-publico-privadas-vitales-para-el-desarrollo-de-america-latina/>

¿CUÁLES SON LAS JUSTIFICACIONES PARA PROMOVER APP?

Las principales justificaciones avanzadas por los promotores de las APP, es decir instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM); los gobiernos nacionales o las empresas privadas, se basan en dos argumentos principales relacionados entre sí:

- La generación de espacio fiscal por la incorporación de capital privado, y
- La eficacia brindada por el sector privado, la cual se estima mayor que la del sector público.

Del lado corporativo, el sector privado busca maximizar su rentabilidad reduciendo costos e incorporando mayor nivel tecnológico y de conocimientos, factor particularmente escaso en los países de menores niveles de desarrollo.

Según un informe promovido por el Banco Mundial (Chao y Saha, 2015) sobre el financiamiento de los proyectos de APP, y realizado a partir del análisis de 163 proyectos del mundo para los cuales estaba disponible la información, los bancos multilaterales de desarrollo y los recursos públicos terminaron financiando una parte de los proyectos en los países de ingreso medio y bajo.

En consonancia con esta evidencia, Nancy Alexander (2016⁴) señala que las APP implican un nuevo paradigma construido sobre un pilar fundamental que es el uso de dinero público (es decir, impuestos y garantías) para apalancar o catalizar inversión privada. Del lado fiscal, Gerardo Reyes sostiene que las APP no reducen este tipo de restricciones para los gobiernos, por lo que deben recibir el mismo tratamiento que la obra pública.

⁴ Citado en Dawn, 2021

“La percepción entre muchos profesionales de que las asociaciones público-privadas (APP) no acarrear consecuencias fiscales es errónea. Eludir las restricciones fiscales no es una razón válida para elegir una APP en lugar de la inversión pública tradicional. Las APP no reducen materialmente las restricciones fiscales para los gobiernos. Si parecen hacerlo a corto plazo, es probable que se deba a normas contables diferentes o estructuras financieras novedosas que ocultan la carga explícita o implícita creada por una APP. Como resultado, las APP pueden crear mayores cargas fiscales a largo plazo. Las APP deben tratarse de la misma manera que la contratación tradicional o la provisión pública desde una perspectiva de pasivos.” (Reyes, 2018:9).

La función de financiamiento de las inversiones iniciales no debe equipararse al financiamiento de los servicios que se prestarán a lo largo del contrato. Estos servicios deben pagarse con fondos públicos o con el cobro a los/as usuarios/as de aranceles o tarifas. En ambos casos se requerirán fondos públicos, ya que aunque en el segundo caso la ciudadanía pague por los servicios, si el sector público no quiere que se den exclusiones por razones económicas deberá coparticipar. Adicionalmente al fondeo de los servicios se agregan los fondos que serán necesarios proveer en el caso de, por ejemplo, la subutilización de los servicios si el contrato incluye cláusulas de uso mínimo.

Con respecto a los resultados la evidencia, sobre todo en el área social hay importantes riesgos que considerar. El BID (2015:4) señala que:

“...a pesar de existir abundante literatura que analiza y evalúa el modelo de APP, los estudios que han buscado establecer recomendaciones globales sobre las APP no han sido exitosos, ya que les ha sido imposible establecer de manera cierta que las APP generan mayor valor por dinero que el método tradicional” citando dos importantes estudios realizados por la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office-NAO) del Reino Unido (2009) y la Comisión Europea (2014).

Algunos resultados positivos se encontraron en países que tenían condiciones institucionales para asegurar los derechos de las poblaciones.



La CEPAL (2017) cita once principios que condicionan la eficacia de las alianzas público-privadas entre los que destacan:

- Adoptar una visión estratégica nacional proactiva, con un enfoque estructural a mediano y largo plazo.
- Desarrollar una cultura institucional a mediano y largo plazo en el sector público.
- Contar con un servicio civil no politizado, profesional y con amplia capacidad técnica.
- Realizar una gestión eficaz de los programas e incentivos.
- Estructurar la asociación público-privada para minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado.

Lamentablemente, estas condiciones no existen en la mayoría de los países de América Latina. Al respecto, The Economist Intelligence Unit (2019), con el respaldo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó un índice que evalúa la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo asociaciones público-privadas (APP) en “infraestructura sostenible”. La última versión disponible señala que los escándalos regionales de soborno en los sectores de infraestructura y construcción han afectado

el respaldo político en algunos países, dando cuenta del rol que tiene la corrupción también en el ámbito de las APP.

A los casos de soborno deben agregarse la debilidad de los estados latinoamericanos para regular y penalizar el tráfico de influencia, la puerta giratoria, los conflictos de intereses, el acceso a información privilegiada, íntimamente relacionados con la captura por parte de grupos de interés, fenómeno relevado en diversas publicaciones (Durand, 2019; Cortés e Itriago, 2018; Cañete, 2018).

Un informe sobre el desarrollo de las APP en el Reino Unido (Jubilee Debt Campaign, 2017), uno de los primeros países en implementarlas desde los años ochenta, plantea que más del 65 por ciento de la población del Reino Unido (y más aún en Escocia) opina que las APP deberían ser prohibidas. También afirma que en general, las APP cuestan más al gobierno que si las hubiera financiado la infraestructura pública vía deuda y por lo tanto las APP generan ganancias para las empresas privadas involucradas a expensas de la generación de valor público.

¿POR QUÉ DEBERÍAMOS PREOCUPARNOS?: SISTEMA TRIBUTARIO Y DEUDA

Como hemos señalado, las APP son promovidas como un instrumento de financiación adecuado para países de poco espacio fiscal⁵; es decir, para países de poco margen tributario, limitada capacidad de endeudamiento y con necesidades de financiamiento de servicios públicos. Las APP se presentan como una oportunidad para ampliar el espacio fiscal incorporando financiamiento privado.

Sin embargo, el espacio fiscal limitado se debe en la mayoría de los países a un sistema tributario que recauda poco y mal. El informe de CEPAL y Oxfam (2016) da cuenta de las siguientes características:

⁵ Definido como el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un fin deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado, o puesto de otra manera, la brecha entre el nivel actual de gasto y el nivel de gasto máximo que un gobierno puede asumir

-
- Los niveles de recaudación son bajos.
 - Los regímenes tributarios apenas contribuyen a nivelar la distribución de ingresos.
 - La recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente baja.
 - La evasión fiscal alcanza magnitudes importantes.
 - Las tasas efectivas de impuestos sobre los ingresos más altos siguen siendo muy bajas y su impacto sobre la desigualdad de ingresos es limitada.

La otra herramienta tradicional de generación de finanzas públicas, la deuda, ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, lo cual hace más insegura la sostenibilidad financiera de los Estados, en particular luego de la crisis del 2009, y más aún con la crisis vinculada a la pandemia. Al cierre de 2020, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó en promedio 56,3 por ciento del PIB en América Latina, cifra que era 10,7 puntos porcentuales mayor al cierre de 2019 (CEPAL, 2021).

En este contexto de bajas recaudaciones tributarias y alto endeudamiento público, aparecen las APP como una fuente de financiamiento bajo el supuesto de que no generan deuda; sin embargo, los riesgos de pasivos contingentes⁶ no deben subestimarse, tal como muestra la evidencia en algunos países con larga data en la implementación de APP (BID, 2015b).

Por tal razón, desde organismos de sociedad civil como la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) y la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos (Bejarano 2021; EPSU, 2020) e inclusive los organismos internacionales como el Banco Mundial (De la Torre y Rudolph, s/f) han emitido alertas a los países latinoamericanos sobre los riesgos y la necesidad de contar con marcos sólidos de contabilidad y divulgación de los referidos pasivos.

⁶ En las APP el Estado suele garantizar al concesionario determinados ingresos mínimos durante la operación de la obra. De acuerdo con estos arreglos de ingresos mínimos garantizados (GIM) el concesionario percibe los ingresos generados por la utilización del servicio en tanto que el Estado garantiza ingresos mínimos al concesionario en caso de que la demanda efectiva no cubra dicho piso. (BID, 2015b)

¿CÓMO SE ABORDA EL TEMA DE GÉNERO EN LAS APP?

La igualdad de género es una preocupación que en políticas públicas se ha vuelto –al menos en el discurso– ineludible: es parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y hasta los gobiernos más conservadores deben emitir su aspiración de garantizar los derechos de las mujeres.

Las alianzas público-privadas (APP) no escapan a esta dinámica, aunque se observan diferencias muy importantes con respecto a otras políticas, sobre todo las políticas sociales. Este apartado se destina a explorar de qué manera el enfoque de igualdad de género se está incorporando en las políticas que impulsan esta modalidad de financiamiento.

La prevalencia del criterio conjunto rentabilidad privada-eficiencia ubica a las mujeres como clientas de servicios o usuarias de servicios y no como titulares de derecho. Menor aun es la preocupación por la igualdad.

Emma Stenholm (2017) en su trabajo sobre el discurso del Banco Mundial en cuanto a género en las APP, observa que la idea de igualdad de trato entre el hombre y la mujer, en las legislaciones de los países, se centra en el supuesto de igualdad jurídica entre ambos sujetos. Este entendimiento está adscrito a una lógica discursiva liberal donde la responsabilidad de “usar los derechos” recae en el individuo y, además, asume que las desigualdades pueden reducirse a través de la legislación. Por otro lado, estrategias específicas o dirigidas reconocen que las desigualdades de género tienen bases estructurales a nivel social, económico y político y por lo tanto proponen políticas para contrarrestar los efectos de tales estructuras.

Esta mirada en la igualdad formal se puede verificar en la forma en que se incorpora el género en el índice elaborado por The Economist Intelligence Unit (2019) en el que se incorpora la pregunta **¿Se incorporan los objetivos de género entre los criterios de identificación, selección y desarrollo de proyectos de APP?** y se solicita la respuesta **SÍ** o **NO** sin considerar el enfoque más allá que en la primera fase del ciclo de proyecto.

En el caso de las APP promovidas por el BM, si bien existe una retórica y una literatura existente para la inclusión del enfoque de género en el diseño de las APP, la literatura disponible relativa a la implementación y evaluación de los proyectos no proporciona información que evidencie la aplicación de los lineamientos establecidos en el marco normativo y el cumplimiento de los objetivos dirigidos a las mujeres.

Un reciente estudio cualitativo fue llevado a cabo por el Fondo Global de Infraestructura (Global Infrastructure Facility, GIF, por sus siglas en inglés) en empresas financieras privadas sobre la integración de las cuestiones de género y la inclusión y de las mujeres y las niñas en los proyectos de infraestructura en los que invierten y las oportunidades para eliminar las lagunas de género en los proyectos e incluir la perspectiva de género en la toma de decisiones de inversión del sector privado (Jade S. Y. W., Guimaraes Drummond E., Silva, L., 2022).

Las principales conclusiones son:

- Los inversores y prestamistas no disponen de normas propias y coherentes para examinar el impacto social (y de género) en la toma de decisiones de inversión.
- La ausencia de normas entre los inversores y prestamistas privados para examinar inversiones por su posible impacto de género se ve agravada por su limitada comprensión sobre por qué y cómo la inclusión de mujeres y niñas puede afectar al rendimiento financiero y al valor a largo plazo de las inversiones.
- Muchos de los encuestados tenían una comprensión limitada de por qué y cómo el género importa para el éxito de las inversiones en infraestructuras y su rendimiento como activo social.
- La limitada participación de los inversores y prestamistas en el ciclo del proyecto, junto con las restricciones impuestas por la contratación competitiva, limitan su influencia para crear y aplicar planes para la inclusión de mujeres y niñas.
- Aunque algunos inversores activos cuentan con planes sociales y de igualdad de género y con la capacidad in situ para aplicarlos, se han enfrentado a dificultades a la hora de aplicarlos.

¿CUÁLES SON LOS RIESGOS DE LAS APP DESDE UNA MIRADA DE GÉNERO?

El enfoque de igualdad de género parte del reconocimiento de que históricamente las mujeres han sido discriminadas y es necesario llevar a cabo acciones que eliminen las brechas entre mujeres y hombres y entre diferentes tipos de mujeres, asumiendo que estas brechas pueden agravarse en función de la edad, la raza, la pertenencia étnica, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otros (ONU Mujeres, 2015). El género como categoría de análisis exige profundizar en las relaciones entre hombres y mujeres, poniendo énfasis en los elementos socioculturales sobre los que se han construido esas relaciones e identificando las desigualdades e inequidades que emergen de estos patrones.

El análisis de género requiere comprender cómo se construyen las asimetrías en las relaciones entre hombres y mujeres enmarcadas en un sistema de subordinación y exclusión, donde las posiciones de poder son cuantitativa y cualitativamente detentadas por los hombres. Las jerarquías de género están constituidas por las formas de organización de las relaciones sociales según las funciones y tareas que se exigen a los hombres y a las mujeres en la sociedad, basadas en la división sexual del trabajo. El orden patriarcal instala un sistema de regulaciones sociales entre hombres y mujeres que presenta y justifica las desigualdades y hasta la violencia contra las mujeres. Las mujeres desde que nacen son educadas para asumir los roles secundarios asignados (CLACSO, 2010).

Los riesgos de las APP con respecto a la igualdad de género parten del hecho de que no plantean dicho principio en sus diseños de proyectos más allá de la enunciación; por el contrario, reafirman principios que son causas de discriminación de género desde las estructuras del sistema que defienden: la eficacia y eficiencia de las inversiones que prevalecen plantean pueden llevar consigo la profundización de las desigualdades de género a partir de las discriminaciones laborales y políticas (Romero, 2019a).



En el caso específico del ámbito de la salud, Gideon y Porter (2014) y Romero y Gideon (2020) señalan que los objetivos de rentabilidad y eficiencia de las APP dejan de lado la visión de los determinantes sociales de la salud y de las desigualdades de género, concentrándose en un abordaje técnico/curativo de la salud y poniendo a las personas como clientas y no como titulares de derecho. Las mujeres están particularmente afectadas por la posición que ocupan en la sociedad con una predominancia de su rol materno y por el contexto de violencia de género.

Varios informes señalan dos problemas en términos de la auditoría social de los proyectos de APP. Por un lado se resalta la poca transparencia (Eurodad, 2019; Webster, 2015) debido a la ausencia de información pública sobre los proyectos y contratos desde el diseño hasta la ejecución, lo cual plantea el riesgo de mala gestión administrativa y económica.

Por otro lado, también se señala la falta de participación de la gente y un desconocimiento de la realidad local por parte de los ejecutores (Dawn, 2021), desembocando en proyectos que confrontan con las necesidades o las luchas de dicha gente y generan conflictos en el territorio. En estas condiciones, las mujeres en particular sufren la invisibilización de su situación de desigualdad y de sus derechos y necesidades.

La mala calidad del servicio ofrecido (Bachelet, 2014) tiene como directa consecuencia la ausencia de resultados positivos en las condiciones de vida, en particular los pobres, dependiendo de las obras estatales para el acceso a dichos servicios.

Las desigualdades estructurales en el acceso a servicios y -más peligroso aún- a derechos (cuando se tratan de proyectos de salud, educación, empleo) seguirán y/o podrían aumentar, teniendo como resultado desigualdades aún mayores en las relaciones de género, ya que estas son relacionadas con las desigualdades estructurales.

La lógica de eficiencia y rentabilidad de las APP plantea de por sí un condicionante de acceso a dicho servicio cuando depende del pago de aranceles por parte de la ciudadanía. Cuando este servicio es un derecho, el derecho se vuelve sometido a la lógica de mercado y de “rentabilidad mínima” (para las empresas), convirtiéndose así en una mercancía o un nicho de mercado con fines de lucro, cuyo acceso se da según nivel de ingresos de los/as sujetos/as de derecho, o según la posibilidad por parte del Estado de adquirir el servicio.

En estas condiciones, la universalidad, que, por un lado, es intrínseca al concepto de derecho, y por otro lado, contribuye a la no-discriminación de las mujeres en la sociedad, está ausente cuando se trata de financiar políticas por la vía de APP sin el aporte estatal.

La falta de autonomía económica de las mujeres y los menores ingresos de quienes trabajan constituyen un obstáculo para el ejercicio de los derechos cuando hay pagos para el acceso a los servicios.



El aumento de la eficiencia tampoco se traduce necesariamente en reducción de las tarifas, ya sea porque en la modalidad de prestación eran más bajas al ser proveídas por el Estado o porque el sector privado retuvo los beneficios ganados en eficiencia (Banco Mundial, 2016).

LOS EFECTOS DE LAS APP EN LA VIDA DE LAS MUJERES

En este apartado, se sistematizan análisis y experiencias de casos ordenados sectorialmente que ofrecen evidencia sobre los posibles de las APP en los derechos de las mujeres y en las brechas de género.

Las evaluaciones en América Latina son pocas, a diferencia de las políticas financiadas bajo la modalidad tradicional. Esta ausencia de información resulta más evidente considerando los altos costos y riesgos de las mismas, los malos antecedentes en los países en los que se implementaron, incluyendo los desarrollados donde inclusive hay decisiones de retroceder en el uso de las APP.

La falta de evidencia empírica pone en cuestionamiento los argumentos a favor de la implementación de APP. Al contrario, la información existente constituye un llamado de atención no solo a la implementación de APP sino también a las condiciones previas que deben existir en la institucionalidad para su diseño.

La información disponible señala que solo en contextos de altos niveles de fortaleza institucional algunos proyectos han sido exitosos. El caso de Reino Unido es ejemplar en comparación con los países latinoamericanos, ya que a pesar de contar con un sector público capaz de contener en mejores condiciones el tráfico de influencia, la puerta giratoria, el acceso a información privilegiada y los conflictos de intereses, los graves problemas en el desempeño de las APP hicieron que el gobierno redujera drásticamente su uso. La extrema debilidad de los países latinoamericanos contrasta con las características anteriores, región en la que abundan hechos de corrupción pública y en particular en contratos de APP (BID, 2018), a pesar de que su implementación es incipiente.

A. AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN E INGRESOS

El análisis de la implementación de APP en el sector rural da cuenta de los riesgos y resultados negativos en la producción agrícola y el acceso a alimentos y a ingresos en las poblaciones afectadas. Oxfam (2014a) y Dawn (2021) estudiaron casos específicos en África, continente en el que se han implementado numerosos proyectos agropecuarios y energéticos.

Oxfam (2014a: 3) señala a partir de tres casos estudiados en Burkina Faso, Malawi y Tanzania que el modelo de agro-negocio implementado “parece desviar los beneficios de las inversiones hacia los más privilegiados y poderosos mientras que los riesgos recaen sobre las personas más pobres y vulnerables” y “no se tuvieron en cuenta las prioridades de las mujeres”.

Para que las APP concreten sus ventajas potenciales en la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria, Oxfam señala que es necesario que el sector privado respete los derechos de tenencia de las comunidades locales y las APP cuenten con una gobernanza de la tierra transparente, eficaz, razonable y con una estricta legislación laboral y sobre los derechos de la mujer y apliquen estándares de derechos humanos.

Frente los hallazgos en los casos, antes de implementar APP es necesario que se pongan en el centro las necesidades de los productores a pequeña escala y las mujeres y la resiliencia climática y ambiental de las comunidades locales, se asegure un marco legal e institucional fuerte para proteger los derechos sobre la tierra e impedir la creación de posiciones de monopolio o monopsonio y se garantice la transparencia y rendición de cuentas de los proyectos.

Por su parte, Dawn (2021) estudia otros dos casos en África en el ámbito energético. Igual que en el caso anterior, una de las conclusiones principales es la invisibilidad de los intereses de las mujeres y de las desigualdades de género desde el inicio de los proyectos.

Uno de los proyectos finalmente no pudo suministrar electricidad adecuada, principal objetivo de la APP, adicionalmente se encontró que el pago por

compensación del arrendamiento de las tierras fue inadecuado, se dio un proceso de reasentamiento involuntario de los residentes del territorio del proyecto, se violó el principio de libertad previa y consentimiento informado y no se respetaron las normas sociales y ambientales.

Las consecuencias en las mujeres se derivan de las anteriores. La pérdida de acceso a tierras fértiles y el desplazamiento agudizaron la inseguridad alimentaria y generaron contaminación del agua. Las mujeres debieron recorrer largas distancias para buscar agua, leña, y comida, reduciendo así su tiempo de ocio y aumentando su tiempo de trabajo de cuidado.

El segundo caso analizado tiene elementos comunes con el anterior. El desmonte y la construcción de represas dañaron la calidad del agua, y el uso de químicos por parte de la empresa contaminó el agua en la temporada de lluvias. Las poblaciones de peces locales disminuyeron o desaparecieron y la comunidad perdió el acceso a tierras fértiles. Los efectos negativos fueron la reducción de las oportunidades económicas, el aumento de la pobreza, de la inseguridad alimentaria y de la violencia, la emigración juvenil y la precarización del trabajo.

Los programas sociales implementados por la empresa para mitigar los efectos anteriores tuvieron problemas de financiamiento y no se sostuvieron en el tiempo. La empresa se negó a adoptar una cuota de empleo paritario.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) compiló setenta casos localizados en 15 países de Centroamérica y el Sudeste Asiático sobre APP en el sector del agro-negocio (FAO, 2017). Una de las principales conclusiones señala:

“...aunque las agroalianzas pueden promover la inclusión de los pequeños agricultores y las agroempresas pequeñas y medianas, es poco probable que tengan algún impacto en los sectores más pobres y vulnerables... ya que es inevitable cierto grado de exclusión si los socios del sector privado han de obtener las recompensas que corresponden a su inversión” (Rankin, et al, 2017: xiii).

En la evaluación de proyectos en Ecuador, la misma institución sostiene que:

“a pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola. Además, a pesar del aumento del interés en las APP en el sector agrícola en los últimos años, aún persisten variaciones significativas en el tipo de alianza realizada, así como poca evidencia sobre el potencial real de las APP para cumplir con los objetivos establecidos de generación de empleo e ingresos, seguridad alimentaria e incremento de la competitividad agrícola” (FAO, 2013: v)

B. SALUD

América Latina tiene varios casos en implementación en Perú, Chile y Brasil impulsados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En África, las APP en salud tienen una trayectoria más larga.

Los argumentos para la implementación de APP en salud son los mismos que los esgrimidos en otros sectores. El aumento de la cobertura y de la eficiencia de los servicios, la incorporación de tecnología para mejorar eficiencia y calidad y la generación de espacio fiscal están entre las principales ventajas potenciales.

Sin embargo, también se repite la falta de transparencia en la información y la ausencia de evaluaciones integrales no permiten asegurar que los proyectos implementados contribuyan a los objetivos de un sistema de salud universal.

Un estudio realizado por Oxfam (2014b) sobre el funcionamiento de un hospital en Lesotho encontró que las ganancias de eficiencia en salud materna se lograron gracias a un aumento de los partos por cesárea, en detrimento de la recomendación internacional de la Organización Mundial de la Salud de impulsar el parto como un proceso natural. Este hospital

después de varios años de funcionamiento terminó absorbiendo la mitad del presupuesto total de salud, mostrando además que la APP no contribuyó a ampliar el espacio fiscal.

Romero (2019b) analiza los casos latinoamericanos señalando que la asignación de los riesgos es deficiente, ya que en el caso de salud, el Estado siempre terminará asumiendo el fracaso de un proyecto:

“Si un proyecto que presta un servicio público esencial, como es el caso de la atención sanitaria, fracasa, entonces el gobierno se verá presionado a rescatarlo para evitar perturbaciones políticas y sociales. Si una empresa fracasa espectacularmente (por ejemplo, pagando grandes deudas) y el Estado tiene que rescatarla, las deudas privadas se transferirán al sector público.” (Romero, 2019b)

Los pagos requeridos por las APP afectan a las mujeres dado que, en América Latina, la mitad se encuentra fuera de la fuerza de trabajo y un tercio no tiene ingresos propios. En algunos casos las consultas son gratuitas, pero existen otros aranceles como el uso de ropa de cama del hospital, alimentos, además de los costos de traslado (Romero, 2019b).

Algunos modelos de prestación de servicios no disminuyen las discriminaciones o exclusiones ya existentes para las poblaciones pobres. En países como India y Kenya se implementan APP para la provisión de servicios de “alta complejidad” desviando recursos y esfuerzos que la sociedad necesita en atención primaria por la persistencia de enfermedades como cólera, malaria o, en el caso de las mujeres, o para enfrentar los altos niveles de mortalidad materna (Dawn, 2021; Romero, 2019b; y Bachelet, 2014).

En Perú, los casos de APP en salud que se señalan “exitosos” se deben a que son autosostenibles, es decir, cuando los ingresos derivados del contrato cubren los egresos operativos y recuperan la inversión o dicho de otra manera, son los asegurados los que sostienen el servicio (Bravo Orellana, s/f). Esto tiene serias implicancias en la garantía del derecho a la salud teniendo en cuenta que el pago por los servicios constituye una de las

barreras más importantes de acceso, generando además gastos de bolsillo y endeudamiento de los hogares. En América Latina, el gasto de bolsillo representa el 46 por ciento del gasto total, frente a solo el 26 por ciento en los países de OCDE (2020).

De igual manera, el endeudamiento privado en salud afecta al 20% de la población de 15 años o más en la región latinoamericana, mientras que esta proporción se reduce al 5% en los países de la OCDE (Banco Mundial, 2021). A pesar de que las mujeres tienen menor acceso a créditos productivos derivado de una menor aversión al riesgo, en el caso de la salud presentan niveles similares de endeudamiento. Esto podría estar revelando su mayor propensión a endeudarse cuando se trata de cuidar la salud propia o la de su familia. En ambas regiones se verifica un leve mayor nivel de endeudamiento en la población ubicada en el 40% más pobre.



C. EDUCACIÓN

Las APP en educación se definen como un contrato en el que los gobiernos adquieren educación o servicios relacionados con la educación de una cantidad y calidad definidas a un precio acordado con un proveedor específico” (Stenholm, 2017), con el argumento de que la incorporación de

actores privados en el campo de la educación fomenta la competencia, que a su vez conduce a una mayor calidad de la educación impartida.

Ello trae implícita la idea de que los responsables de dicha calidad serían los consumidores del mercado, es decir, las cuidadoras y/o cuidadores, a través de la elección de la escuela, lo cual depende de información que tengan. Las familias privilegiadas tienden a estar mejor informadas para elegir la educación, lo cual es un factor de discriminación. La asimetría de información constituye una clara falla de mercado.

El abordaje impulsado principalmente por el Banco Mundial fue que la promoción y construcción de escuelas -construcción de infraestructura educativa y gestión educativa y pedagógica (la mayoría de los contratos incluyen ambos procesos)- contribuyen a una mayor inscripción y calidad al tiempo que reducen los costos al introducir los elementos de la competencia y la elección del consumidor.

Este modelo asume que las escuelas se verían, por lo tanto, obligadas a incrementar la calidad de la educación brindada para satisfacer las demandas de los "consumidores" y ganar estudiantes. Además, el sector privado puede operar con mayor libertad, lo que fomenta la innovación a través de la introducción de nuevos conocimientos pedagógicos, herramientas, gestión eficaz de las operaciones, diseño curricular y ausencia de sindicatos de docentes que obstaculizan la eficiencia. Más del 50% de los proyectos de APP en educación fueron apoyados por el Banco Mundial (Stenholm, 2017).

La realidad es muy distinta a la teoría planteada. Numerosas APP en educación (construcción de escuelas y gestión educativa) contribuyeron a una precarización de las infraestructuras a nivel global, al no construir y equipar escuelas con calidad. En Pakistán, la mayoría de las escuelas no tenían la infraestructura física o los materiales adecuados (Afridi, 2018). En el Reino Unido, se mencionan los peligros vinculados a la baja calidad de las infraestructuras, y los fallos estructurales de varias construcciones que desembocaron en accidentes (Jubilee Debt Campaign, 2017).

La precarización de la educación significa concretamente una educación que se asienta primeramente sobre criterios de costo y eficiencia antes que los de inclusión, aprendizajes desde distintas pedagogías y herramientas; también significa una educación “barata”, en la cual se busca tener los recursos más baratos en infraestructura y recursos humanos.

Esta precarización se traduce también en el debilitamiento de la comunidad educativa y en la dificultad de impulsar un sentido de asociación, al no plantear espacios de encuentro y diálogo e información en entre las familias y las escuelas del territorio (Moschetti, 2018; Afridi, 2018).

La otra cara de la “competencia” es la posibilidad de que los proveedores privados con fines de lucro que reciben fondos para cada estudiante pueden inclinarse a elegir estudiantes que sean fáciles de educar, y por lo tanto rechazar a los estudiantes más costosos de educar.

Este análisis se comprobó en Pakistán, además de haber surgido otras formas de discriminación: los gastos no arancelarios son una barrera financiera importante para el acceso de los niños y las niñas más pobres (transporte, almuerzo, por ejemplo), además de los riesgos de discriminación por las barreras de costos asociadas con la matrícula privada (Afridi, 2018).

Los reportes y las evaluaciones no recogen de manera sistemática información que las APP contribuyan a reducir las desigualdades de género. Fennell (2014) señala que a dicha dificultad se agrega la ausencia de criterios para “medir las implicaciones para la igualdad de género: los proveedores ocupan diferentes posiciones ideológicas con respecto a lo que constituye la igualdad de género y si debe o no ser defendida”.

Los resultados de las experiencias educativas implementadas bajo la modalidad de las APP no son sustancialmente superiores a las modalidades tradicionales. En Pakistán, no se observaron diferencias significativas en la cobertura y en la reducción de las brechas de género, así como tampoco en la calidad, mientras que la exclusión persistió.

Las escuelas APP no acogieron niños y niñas que estaban fuera del

sistema escolar, mientras que el sistema de incentivos establecido por el tipo de financiación en la APP en el diseño impulsó procesos de selección para incorporar niños y niñas con mayor capacidad académica. La paridad de género no se logró en la mayoría de las escuelas incluidas en la muestra del estudio. (Afridi, 2018).

Si bien este es un caso específico, la literatura que provee revisiones sistemáticas de evaluaciones realizadas señalan la imposibilidad de asegurar que los modelos educativos basados en APP sean mejores para la niñez en general y menos aún para las niñas y adolescentes (Languille, 2017; Unterhalter, 2017).

El concepto de igualdad de género no se menciona específicamente en la mayoría de la literatura revisada aunque se hace referencia a las niñas como particularmente desfavorecidas. Por ejemplo, la solución planteada en un proyecto en Bangladesh fue el otorgamiento de subsidios -“cupones”- a las niñas que mantuvieran buenas calificaciones, altas tasas de asistencia y permanecieron solteras durante la escuela primaria y secundaria sin abordar la desigualdad como un problema estructural sino más bien aceptado como un hecho que puede remediarse mediante la introducción de la APP (Stenholm, 2017).

Así como en otros sectores de APP, se observa opacidad y pocos vínculos informativos y participativos en las estructuras educativas. Las evaluaciones e inspecciones no son transparentes o informadas en muchos casos y ello compromete la precisión de los datos escolares (Afridi, 2018; Jubilee Debt Campaign, 2017; Moschetti, 2018).

En el mismo sentido, Lewis y Patrinos (2012), señalan que para garantizar rigurosidad en los juicios sobre el impacto de las APP es necesario profundizar en las evaluaciones. De esta manera, tampoco en el ámbito educativo es posible asegurar mejores resultados en comparación con la provisión pública.

D. MERCADO LABORAL

Las APP tienen un impacto directo en el mercado laboral, sobre todos aquellos que prestan servicios en el ámbito social como educación o salud en cuya función de producción tienen alto peso los recursos humanos. Algunos estudios reportan efectos negativos. El Banco Mundial (2016) señala la evidencia indica que los aumentos de la productividad laboral se vinculan a una reducción del personal.

Lo que se pudo examinar en cuanto al empleo de las mujeres en las APP es hasta ahora desalentador. En las APP de Salud, en numerosos hospitales citados en el informe de Romero (2019b), hospitales APP de España, Australia y Suecia, se reportaron cambios negativos en condiciones laborales (menos seguridad laboral, mayor carga horaria, menores escalas salariales) que afectaron de manera dura a las mujeres en particular, ya que existe una mayor concentración de trabajadoras en la prestación de servicios sanitarios, en comparación con su cuota de empleo en la economía en general. En América Latina, un 73,2 por ciento de las personas empleadas en el sector de la salud son mujeres, según una nota de prensa de la CEPAL del 10 de febrero del 2021⁷.

Como en otros casos, la calidad del empleo en las APP no es incorporada en las evaluaciones que buscan analizar el desempeño de las mismas, a pesar de que en algunas áreas son intensivas en fuerza de trabajo. No obstante, la revisión bibliográfica permitió conocer algunos riesgos derivados de la experiencia de algunos casos problemáticos.

En Chile, el informe de evaluación de dos hospitales en gestión por APP, mencionaba particularmente la falta de personal para servicios de cuidados (aseo y alimentación) con el objetivo de ahorrar y, por esa vía, aumentar la eficiencia y la rentabilidad (Bastías, 2016). En China, en 2010 los servicios sanitarios de la Ciudad de Guangzhou tuvieron varias huelgas del sector trabajador por el incumplimiento de cláusulas de los contratos laborales. En 2013 parte de estos servicios volvieron al sector público (Lyu et al, 2020).

⁷ Nota de prensa disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

En una encuesta realizada en 2009 a docentes agremiados de 57 países del mundo en que existían APP en educación el 51,9 por ciento indicó la existencia de varios efectos en el empleo femenino entre los que se encuentran las restricciones para el acceso a licencias por maternidad o la protección del empleo cuando un/a niño/a está enfermo/a, la pérdida del derecho a la seguridad social y un salario más bajo. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre el personal eventual, están más expuestas a la flexibilidad laboral, a la inestabilidad del empleo y a una gestión autoritaria y tienen un acceso limitado a las instalaciones que están disponibles para docentes titulares (EI, 2009: 97).

La información disponible sobre la vigencia de los derechos laborales en las APP está ausente en las evaluaciones acerca del desempeño de las APP, dando cuenta de un importante déficit a la hora de promover esta modalidad de financiamiento con argumentos positivos sobre su desempeño. Hay evidencia que señala la existencia de otro riesgo más de esta modalidad de financiamiento enmarcado en el ámbito de los derechos laborales.

PREGUNTAS CLAVE PARA EVALUAR APP

A continuación, se proponen algunas preguntas que deben estar presentes en la auditoría ciudadana y que deben ser respondidas por parte de los gobiernos cuando pretenden justificar las APP.

Incorporación en la agenda pública

¿A qué derecho contribuye el proyecto? ¿Es producto de una demanda ciudadana? ¿Las mujeres tuvieron voz en esa demanda? ¿La reducción de las desigualdades está en la discusión sobre la pertinencia de la APP? ¿Qué sectores y desde qué intereses impulsaron la idea del proyecto?

Diseño
¿Las mujeres fueron consultadas?
¿Se consideraron sus derechos, intereses, necesidades, riesgos y restricciones?
¿Se incorpora explícitamente el objetivo de reducir desigualdades incluyendo las de género?
¿Cómo se incorpora el uso del tiempo de las mujeres en el diseño?
¿Cuáles serán los costos y cómo se financiarán los servicios?
¿Existe una estimación de los pasivos contingentes que se generarán y como se financiarán?
Implementación
¿Se implementan instrumentos y acciones específicas para garantizar el cumplimiento de compromisos, necesidades e intereses, la consideración de los riesgos y restricciones y la equidad del proyecto?
¿Cómo se logra el objetivo de eficiencia y rentabilidad del proyecto? ¿Se incorpora en los cálculos de costo-eficiencia el tiempo de las mujeres?
¿Qué peso relativo tienen esos instrumentos y acciones en términos presupuestarios, de cobertura, de tiempo? ¿Son suficientes y pertinentes para asegurar que las poblaciones no sufran efectos negativos y las mujeres, específicamente, no aumenten su carga de trabajo derivada de la implementación del proyecto?
¿Cómo se financian los servicios? ¿Se exigen pagos por parte de usuarios?
¿Cuál es la calidad del trabajo en los servicios implementados? ¿Se aplican normas para garantizar igualdad de género y trabajo decente?
Monitoreo y evaluación
El monitoreo y las evaluaciones incluyen indicadores desagregados por sexo y seguimiento a los mecanismos incorporados que atienden las necesidades, riesgos y restricciones específicas de las mujeres y las brechas?
¿Se incluye la voz de las personas y específicamente de las mujeres en estos procesos?
¿Se monitorea y evalúa (eficiencia, impacto) el uso del tiempo de las mujeres de la implementación del proyecto?
Transparencia, rendición de cuentas y auditoría social
¿Toda la información generada es pública y se encuentra a libre disponibilidad de la ciudadanía, incluyendo instrumentos y reportes de monitoreo y evaluación? ¿Se incorporaron las recomendaciones de las consultas públicas realizadas?

CONCLUSIONES

1. El objetivo de incorporar el enfoque de igualdad de género en los procesos de las APP ha llevado a diferentes organismos de cooperación internacional a diseñar instrumentos que faciliten a funcionarios de gobiernos y de organismos internacionales la inclusión de esta perspectiva. Sin embargo, la literatura señala que no se han llevado a la práctica en ninguna de las fases del ciclo del proyecto (diseño, implementación y evaluación).
2. En pocos casos se incluyeron algunas referencias y acciones dirigidas de manera particular a las mujeres, generalmente con el objetivo de ampliar la cobertura con medidas especiales, lo cual no abordó las causas estructurales que limitan la inclusión de las mujeres. Las evaluaciones realizadas también se limitan a informar sobre las coberturas sin profundizar en el impacto de las mismas en la calidad de vida.
3. Las evaluaciones son parciales, solo se refieren a variables particulares, con lo cual no es posible conocer las implicancias integrales del proyecto: costos de oportunidad, costos económicos, eficiencia, impacto, efectos no esperados, entre otros criterios de evaluación que debieran ser tenidos en cuenta para justificar las ventajas de las APP sobre las modalidades tradicionales de financiamiento público.
4. El Banco Mundial, principal impulsor de esta modalidad de financiamiento, señaló en un informe sobre los impactos de género en las APP (MOTT MACDONALD, 2012) que existe poca evidencia de que los proyectos, en este caso de infraestructura, hayan tenido impactos de género. Si bien existe una abundante literatura sobre los impactos potenciales hay escasez de información sobre los impactos reales.
5. El análisis de los resultados de las APP desde la mirada de la igualdad de género debe proveer información sobre el cierre de

brechas en materia de cobertura y calidad de los servicios ofrecidos y el impacto en el uso del tiempo de las mujeres. Esta información debe complementarse con la mirada sobre los costos de los servicios y quien los financia, así como las condiciones laborales de los recursos humanos que están a cargo de las prestaciones.

6. La evaluación de esta modalidad de financiamiento debe ser holística y contener evidencia con respecto al impacto, la eficiencia y el financiamiento, todo ello desde la equidad. Luego de décadas de implementación no existe esta información, menos aun con enfoque de igualdad de género.
7. La ausencia de evidencia empírica que avale los argumentos a favor de las alianzas públicas contrasta con otros ámbitos de políticas públicas en que la información existe, está disponible e incluso los países crearon instituciones especializadas dedicadas específicamente a la evaluación. Por ejemplo, en el caso de las políticas sociales y en particular de las destinadas a reducir la pobreza, es significativa la cantidad de evaluaciones de diseño, eficiencia, impacto, proceso, entre otras, a partir de metodologías estandarizadas, lo que permite contar con información suficiente para llegar a análisis comprensivos de la política desde diferentes perspectivas. Por otro lado, la disponibilidad de resultados comparables entre países facilitando el debate político acerca de la pertinencia de las intervenciones y la toma de decisiones en lo que respecta a la implementación. Esto no ocurre con las Alianzas Público Privadas, ya que a pesar tener varias décadas de implementación, su justificación continua basándose en supuestos teóricos sin considerar los problemas que se evidencian en las evaluaciones, la escasa evidencia positiva y la ausencia de evaluaciones integrales a los proyectos.
8. En general, la bibliografía evidencia la ausencia de un enfoque de derechos en el diseño de las APP, especialmente en lo referente a las mujeres; por lo tanto, difícilmente se podrían esperar resultados auspiciosos en el mejoramiento de la situación de ellas y en la reducción de las brechas.

-
9. La lógica de la rentabilidad de las APP limita la posibilidad de garantizar los derechos de las poblaciones dispersas, geográficamente alejadas, de menores ingresos, con algún nivel de vulnerabilidad. Estas características que permanecen ampliamente difundidas en América Latina reducen la posibilidad de que las personas puedan pagar aranceles e incluso acercarse a los servicios.
 10. En las políticas públicas, uno de los mecanismos más utilizados para ganar eficiencia es el traslado de costos hacia los hogares: reducción del tiempo de estadía en los establecimientos sanitarios, cumplimiento de las condicionalidades de las transferencias monetarias en los programas contra la pobreza o el trabajo familiar no remunerado en la agricultura familiar. Todas estas estrategias involucran subsidios en tiempo, en gran parte proveídos por mujeres.
 11. En el caso de las empresas privadas, la precarización del empleo femenino a través del aprovechamiento de los menores salarios femeninos y del costo de la seguridad social es una práctica conocida antes de las alianzas público-privadas, pero evidenciada en algunos estudios realizados en las mismas.
 12. En todos estos casos, las ganancias en eficiencia pública o la maximización de la rentabilidad tiene como variable central el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres, e incluso poniendo en riesgo sus condiciones de vida como en el caso de los servicios de salud que sobre utilizan las cesáreas en lugar del parto natural. En general, la revisión de la literatura sobre las APP que incluyen alguna referencia a resultados en las mujeres, no logra evidenciar ventajas sustanciales, por encima de las que ofrecen los servicios ofrecidos por la vía tradicional.
 13. A la falta de evidencia en materia de eficiencia y resultados se agregan los riesgos de sobrecostos y endeudamiento público. Las múltiples revisiones y modificaciones de contratos durante

la implementación de las APP generan mayores costos al sector público y deudas no contempladas en el proyecto inicial. “En Chile y Colombia, las tres cuartas partes o más de las APPs para carreteras han sido renegociadas, lo que ha incrementado los costes entre un 20 y un 140 por ciento” (Hall, 2015:47).

- 14.** Esta situación interpela la calidad de los diseños y la transparencia de los procesos, ya que los proyectos se aprueban bajo ciertas condiciones y asegurando resultados que terminan incumplándose con altos costos financieros no contemplados inicialmente que terminan siendo pagados por la ciudadanía con sus impuestos.
- 15.** Las políticas públicas deben sustentarse en evidencia empírica y garantizar transparencia y rendición de cuentas de manera que sea posible la auditoria social. Las APP fueron impulsadas en Europa bajo supuestos que luego de 30 años no han logrado evidenciarse en los procesos de evaluación y monitoreo. La información disponible da cuenta de los múltiples resultados negativos y de los riesgos que implican.
- 16.** Desde una mirada de género, al mediocre o mal desempeño de las APP en general y en las mujeres, se agregan los fuertes incentivos de esta modalidad de financiamiento en perpetuar las condiciones de desigualdad.
- 17.** La evidencia muestra los riesgos que conlleva el objetivo de eficiencia empresarial para las mujeres. Por un lado, porque la eficiencia puede obtenerse utilizando tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres como cuando se reduce el tiempo de internación en los hospitales y la convalecencia pasa a ser responsabilidad de las familias y dentro de ellas de las mujeres. Por otro lado, la discriminación salarial en contra de las mujeres es aprovechada por las APP, a la par de generar precarización. Es decir, en muchos casos las ganancias de eficiencia se producen a costa de la calidad de vida y los derechos de las mujeres como usuarias o trabajadoras en las APP.

BIBLIOGRAPHY

Afridi, M (2018). Public-Private Partnership. A study of the World Bank-supported PPP in Punjab, Pakistan. Oxfam.

Alexander, N (2016). Infrastructure investment and Public Private Partnerships. Heinrich-Böll-Stiftung

Bachelet V. (2014). Hospital concessions in Chile: where we are and where we are heading. Santiago de Chile : Medwave. Disponible en <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25489734/>

Banco Mundial (2016). The Economic Impact of Public-Private Partnerships in the Infrastructure Sector: Literature Review. En <https://library.pppknowledgelab.org/documents/2384/download>

Banco Mundial (2021). World Bank. Global Findex Database.

Banco Mundial, BID, y otros (2021). PPP Reference Guide, 2021. Biblioteca on line sobre las APP, del BM (PPP Library).

Bastías, V. (2016). Asociación pública-privada en infraestructura hospitalaria. El caso de Chile: hospital de Maipú y la Florida tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Universidad de Chile.

Bejarano, R. (2017). Privilegios a cambio de nada. Latindadd.

Bejarano, R. (2021). El Banco Mundial y Las Asociaciones Público - Privadas. Luces y sombras de la intervención privada en el desarrollo de América Latina. Latindadd. <https://library.pppknowledgelab.org/documents/4699/download>

- BID (2015a). Menos cuentos, más evidencia. Asociaciones público-privadas en la literatura científica. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Menos-cuentos-m%C3%A1s-evidencia-Asociaciones-p%C3%ABblico-privadas-en-la-literatura-cient%C3%ADfica-Nota-3-de-la-serie-de-notas-t%C3%A9cnicas-sobre-asociaciones-p%C3%ABblico-privadas-en-el-sector-de-la-salud-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- BID (2015b). Pasivos contingentes soberanos. Toolkit para su identificación, cuantificación, monitoreo y manejo de riesgos. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pasivos-contingentes-soberanos-Toolkit-para-su-identificaci%C3%B3n-cuantificaci%C3%B3n-monitoreo-y-manejo-de-riesgos.pdf>
- BID, 2018. Efectos de la Corrupción en los contratos de las APP. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Efectos-de-la-corrupci%C3%B3n-en-los-contratos-de-asociaciones-p%C3%ABblico-privadas-Consecuencias-de-un-enfoque-de-tolerancia-cero.pdf>
- Bravo Orellana, S.(s/f). Asociaciones Público Privadas en el sector salud. Círculo de Derecho Administrativo. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/13472/14099/>
- CAF (2015). “Alianzas público-privadas, vitales para el desarrollo de América Latina”. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2015/12/alianzas-publico-privadas-vitales-para-el-desarrollo-de-america-latina/>
- Cañete Alonso, R. (2018). Democracias capturadas, el Gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017). Oxfam. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf

Chao J. y Saha D. (2015). Sources of Financing for Public-Private Partnership Investments in 2015. Banco Mundial, Public-Private Partnership (PPP) Group y Private Participation in Infrastructure Database (PPI Database). Disponible en https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/resources/ppi_resources/topic/2015-PPP-Investments-Sources.pdf

CLACSO (2010). Lentes de género: lecturas para desarmar el patriarcado. Fundación Juan Vives Suriá. CLACSO, 2010. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/fundavives/20170104031339/pdf_138.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago: CEPAL..

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. San José, Costa Rica: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41063/1/S1700009_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oxfam, varios autores. (2016). Tributación para un crecimiento inclusivo. CEPAL y Oxfam. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/tributacion_para_un_crecimiento_inclusivo.pdf

- Cortés, H. e Itriago, D. (2018). El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad. Oxfam Intermon. https://www.Oxfamintermon.org/es/publicacion/El_fenomeno_de_la_captura_desenmascarando_el_poder
- Dawn (2021). PPPs & Women's Human Rights. Feminist analysis from the global South, Dawn Feminist (Development Alternatives with women for a new era). Dawn. https://dawnnet.org/wp-content/uploads/2021/03/DAWN_Informs_on_PPPs_March2021.pdf
- De la Torre, A. y Rudolph, H. (s/f). Los Siete Pecados de Alianzas Público-Privadas Deficientes. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/235741468180535650/pdf/102050-REVISED-SPANISH-Los-Siete-Pecados-de-Alianzas-Publico-Privadas-Deficientes.pdf>
- Domínguez Santander D. (2017) Concesiones hospitalarias, como experiencia en salud pública en Chile. Caso: "Hospital el Carmen, Dr. Luis Valentín Ferrada". Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos (INAP).
- Durand, F. (2019). La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas. Fondo Editorial de la PUCP.
- Education International (EI) (2009). Public Private Partnerships in Education. EPSU (2020). ¿Por qué las Asociaciones Público Privadas (APP) no son lo que aparentan? http://resistir.info/livros/ppps_es.pdf
- FAO. (2013). Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios - Informe de país: el Ecuador. Estudios de casos de países - América Latina.
- Fennel, S (2014). Public-Private Partnerships in Education and the Pursuit of Gender Equality: A View from South Asia. International Development Policy 5.3. <https://doi.org/10.4000/poldev.1798>

-
- Gideon, J; Porter, F. (2014). Unpacking women's health in public-private partnerships A return to instrumentalism in development policy and practice?. WIDER Working Paper 2014/009. World Institute for Development Economics Research - UNU-WIDER.
- Jade S. Y. W., Guimaraes Drummond E., Silva,L. (2022). Preliminary Findings Report on Gender-Inclusive Approaches in Private Participation in Infrastructure (English). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099520111082218500/IDU0491c55960383c045880a2440291443992454>
- Hall, David (2015). ¿POR QUÉ LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APPs) NO FUNCIONAN? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Public Services International (PSI). https://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf Recuperado en julio 2021
- Jubilee Debt Campaign (2017). La catástrofe de las asociaciones público-privadas (APPs) británicas. London. Lecciones de finanzas privadas para el resto del mundo Jubilee Debt Campaign. https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/The-UKs-PPPs-disaster_Final-version_Spanish_02.17.pdf
- Languille, S. (2017). Public Private partnerships in education and health in the global South: a literature review. Journal of International and Comparative Social Policy. 33. 1-24. 10.1080/21699763.2017.1307779.
- Lewis, L., Patrinos, H.A. (2012). Impact evaluation of private sector participation in education. CfBT Education Trust-World Bank.
- Lyu, W, et al (2020). Public-Private Partnership Transformation and Worker Satisfaction: A Case Study of Sanitation Workers in H-City, China. Sustainability, 12, 5479; doi:10.3390/su12135479

- Moschetti M. (2018) Alianzas público-privadas en educación. Un análisis de la política de subvenciones a escuelas privadas en barrios desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mott MacDonald (2012). Gender Impact of Public Private Partnerships Literature Review Synthesis Report International Finance Corporation
- OCDE (2020). Panorama de la salud: Latinoamérica y el Caribe.
- ONU Mujeres (2015). La Igualdad de género. Disponible en <https://www.legisver.gob.mx/equidadNotas/publicacionLXIII/Igualdad%20de%20Genero.pdf>
- Ortiz, I., y Cummings, M. (2022). END AUSTERITY A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25. IPD, Latindadd, Eurodad y otros.
- Oxfam (2014a). Riesgo inducido. “Mega” alianzas público-privadas en la agricultura africana.
- Oxfam (2014b). A dangerous diversion. Will the IFC’s flagship health PPP bankrupt Lesotho’s Ministry of Health?
- Oxfam (2021). Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y el Caribe. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621200/dp-crisis-capture-latin-america-caribbean-010721-en.pdf;jsessionid=28E8A4FB36149FFF2BD16694161AD8E0?sequence=4>
- Rankin, M., Gálvez Nogales, E., Santacoloma, P., Mhlanga, N. y Rizzo, C., (2017). Alianzas público privadas para el desarrollo de agronegocios - Una revisión de experiencias internacionales, FAO.
- Reyes, G. (2018). Bringing PPPs into the sunlight: synergies now, pitfalls later?. Washington: BID. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now->

[and-Pitfalls-Later.pdf](#)

Romero, M.J. (2019a) ¿Pueden las Asociaciones Público- Privadas promover la igualdad de género?. Eurodad. <https://www.eurodad.org/app-genero>

Romero, M.J. (2019b). Asociaciones público-privadas y asistencia de salud universal en América Latina: ¿a qué costo?. Eurodad, Latindadd, University of London. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/527/attachments/original/1590690603/Asociaciones_pu%CC%81blico-privadas_y_asistencia_de_salud_universal_en_Ame%CC%81rica_Latina-_%C2%BFa_que%CC%81_costo_.pdf?1590690603

Romero, M.J., Gideon, J. (2020). Health PPPs in Latin America. A Review. En Gideon, J, Unterhalter, E. (2017). Critical Reflections on Public Private Partnerships. Routledge

Sánchez Ricardo J., y Lardé J. (2020). Las Asociaciones Público Privadas bajo la mirada de “Primero las personas”, Boletín 383, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46625/1/S2000677_es.pdf

Serafini, V. (2020). Apuntes desde la desigualdad de género a la fiscalidad. En América Latina en movimiento. ALAI. Pp.1-4. Abril.

Serafini V., Fois, M. (2021). Mujeres, deuda y desigualdades de género. Latindadd.

Stenholm, E. (2017). The World Bank and Public-Private Partnerships in Education Framing, problem representation and the construction of gender equality. Lund University.

The Economist Intelligence Unit (2019). Infrascopes. <https://infrascopes.eiu>.

[com/](#)

Unterhalter, E. (2017) A Review of public private partnerships around girls' education in developing countries: flicking gender equality on and off, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33:2, 181-199, DOI: 10.1080/21699763.2017.1328612

Webster, P. (2015). "Lesotho's controversial public-private partnership project" En *The Lancet*. Vol 386 November 14, 2015

Zevallos L., Salas V., Robles L. (2014). Asociaciones público-privadas para servicio de salud: ¿la solución al sistema de salud peruano? Lima, Perú: *Rev. perú. med. exp. salud pública* vol.31 no.4. Disponible en http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342014000400024



**EL BIEN ESQUIVO:
IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS APP**

DESAFÍOS DE LAS APP PARA LA VIDA DE LAS MUJERES