

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

CUADERNO DE TRABAJO N° 59

**MÁS ALLÁ DE LAS TIPOLOGÍAS.
¿QUÉ ES UNA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA?**

Octubre 2020

Autoras

María José Romero

Elisa Van Waeyenberge

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP



CUADERNO DE TRABAJO N° 59

**MÁS ALLÁ DE LAS TIPOLOGÍAS. ¿QUÉ ES UNA
ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA?**

Autoras:

María José Romero - SOAS University of London

PhD candidate in Development Economics

667446@soas.ac.uk

Dra. Elisa Van Waeyenberge - SOAS University of London

Co-Head of Department, Economics

ew23@soas.ac.uk

Octubre, 2020

Autoras

María José Romero

Elisa Van Waeyenberge

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Ciencias Sociales, 2020
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300
dptoccss@pucp.edu.pe

MÁS ALLÁ DE LAS TIPOLOGÍAS. ¿QUÉ ES UNA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA?

Lima, Departamento Académico de Ciencias Sociales, 2020

Diseño y diagramación: Elit León Atauqui
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima
Teléfono: 657-1260
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición digital, Octubre 2020

ISBN: 978-612-48321-2-3

Publicación disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>

RESUMEN

Este cuaderno de trabajo analiza las diferentes tipologías que se han utilizado para clasificar las Asociaciones Público Privadas (APP). El argumento es que diferentes tipologías alejan la atención de las características subyacentes compartidas en todos los acuerdos APP. Entre ellas, que las APP implican el apoyo estatal (nacional e internacional) para la transformación de los “servicios públicos” privados — con la excepción de las asociaciones con organizaciones sin fines de lucro. Esta idea va en detrimento de las nociones alternativas de servicios y bienes públicos regidos por imperativos de acceso y calidad para todos. Este cuaderno de trabajo combina la noción de “infraestructura como activo” con la referencia de Fine a la “fin(n)fraestructura” para capturar la mayor participación del Estado en la búsqueda de capital financierizado para la provisión de servicios públicos — una característica clave de la promoción de las APP en diferentes ámbitos (mundiales, regionales, nacionales y locales). Esto da lugar a un conjunto de preguntas para un análisis crítico que trascienda el hecho de si un acuerdo particular para la prestación de un servicio público es o no una APP, o de qué tipo.

Palabras clave: tipología; asociaciones público privadas; infraestructura; servicios públicos; financierización

| | |
|---|----|
| Resumen | 4 |
| Introducción..... | 8 |
| De una tipología a otra | 13 |
| Las APP y la financiarización del desarrollo..... | 25 |
| Más allá de las tipologías: ¿qué preguntas deberíamos hacernos? | 30 |
| Conclusión: ¡La pregunta no es APP sí o APP no!..... | 33 |
| Referencias | 34 |

INTRODUCCIÓN

El sector privado se ha situado en el centro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a). Esto da continuidad a los anteriores intentos concertados de aumentar el papel del sector privado en el financiamiento del desarrollo, emblemático en la declaración de la primera Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey (Naciones Unidas, 2003). Esta cumbre promovió oficialmente el principio de que el financiamiento para el desarrollo debía prestarse cada vez más a través de los mercados internacionales de capitales. La idea se reiteró en la Declaración de Doha (Naciones Unidas, 2009) y el Programa de Acción de Addis Abeba en 2015 confirmó formalmente el financiamiento privado en el centro de agenda para el desarrollo (Naciones Unidas, 2015b, párrafo 5). La celebración del papel del sector privado en el financiamiento del desarrollo se combina con un énfasis reiterado en las supuestas limitaciones de la capacidad del sector público para movilizar y asignar recursos para el desarrollo. Esto refleja los compromisos incumplidos de los países donantes de destinar el 0,7% de los ingresos nacionales a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y la falta de voluntad de los países ricos para enfrentar de forma eficaz los flujos financieros ilícitos y los paraísos fiscales.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son parte integrante de este giro a lo privado en el financiamiento del desarrollo (Van Waeyenberge, 2015) y ha habido una escalada dramática de las acciones de promoción mundial a su favor durante la última década (Bayliss y Van Waeyenberge, 2017). Las APP son promovidas a través de muchos tipos de herramientas y por una amplia gama de instituciones, incluidos los organismos donantes bilaterales, los agencias de las Naciones Unidas, como UNICEF, la OMS y la CEPE, el Grupo de los 20, el Grupo del Banco Mundial, las empresas de contabilidad mundiales, el Foro Económico Mundial y las organizaciones filantrópicas. Además, la promoción de las APP procede rápidamente a pesar de las evidencias ambiguas (y a menudo negativas) con respecto a la efectividad, el costo y las consecuencias en materia de equidad (Trebilcock y Rosenstock, 2015; Hall, 2015; Romero, 2015; KS et al., 2016; Gideon y Unterhalter, 2017; Languille, 2017; Unterhalter, 2017) focusing on public provision and Public-Private Partnerships (PPPs.

Aunque la mayor parte del financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos sigue originándose en el sector público (Fay et al., 2019), la influencia de las

APP va más allá de su uso real para ofrecer infraestructura y servicios públicos¹. En el contexto de las APP educativas, por ejemplo, Draxler (2015, p. 475) subraya que el sesgo en políticas que conlleva la financiación de la educación a través del apoyo a las APP puede ser más significativo de lo que su valor monetario sugeriría. Richter (2003) se refiere a las APP como un ‘paradigma de políticas’ que se diferencia de los acuerdos concretos y argumenta que el primero tiene una influencia de largo alcance más allá de su peso cuantitativo como tal. Siguiendo a Bayliss y Waeyenberge (2018, p. 2), las APP pueden verse como una punta de lanza de ‘cómo se está redefiniendo el espacio de políticas en torno a la prestación de servicios públicos, con importantes repercusiones por encima de su (relativamente pequeña) importancia financiera inmediata’.

De hecho, la promoción de las APP ha dado lugar a cambios concretos en las leyes y en los marcos normativos y políticos. Muchos países en desarrollo han promulgado leyes de APP², y creado ‘Unidades APP’ para ampliar sus capacidades en la implementación de proyectos APP,³ en consonancia con las condiciones de préstamo y la orientación política emanada de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, incluidos el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (Romero y Vervynckt, 2017; Brunswijck, 2019). Los países en desarrollo también han incluido las APP en los planes nacionales de desarrollo que buscan ampliar la infraestructura y la prestación de servicios públicos. La UNCTAD (2016), por ejemplo, destaca cómo, en los Planes Nacionales de Desarrollo de 35 países africanos, 29 vinculan las APP a los objetivos nacionales de desarrollo.

Asociación ha sido la palabra de moda en temas de desarrollo (Cornwall, 2007) durante algún tiempo, tratando de capturar ‘una agenda para transformar las relaciones del desarrollo’ (p. 475). La popularidad de las palabras de moda ‘ha tenido que ver con su factor de buen sentimiento como con lo que prometieron hacer’ (Cornwall, 2007, p. 475). Sin embargo, no existe una definición universalmente convenida del

1 Fay et al. (2019, p. 39) estiman la participación pública y privada de las inversiones en infraestructura en los países de ingresos bajos y medianos, concluyendo que “el sector público domina claramente, y el sector privado representa sólo entre el 9% y el 13% de las inversiones totales en infraestructura”. Los autores también reportan variaciones considerables entre regiones, “de un mínimo del 2% en Asia Oriental a un máximo de entre 35% y 46% en Asia meridional”.

2 Para obtener una instantánea de las leyes de APP promulgadas en todos los países en desarrollo, véase <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-legal-framework-snapshots-2>

3 Para un mapa de los países con unidades APP, véase <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>

término *Asociación Público Privada*. Esto ha contribuido a la confusión en los debates académicos y políticos. Una cantidad cada vez mayor de países desarrollan sus propias definiciones en las leyes y políticas nacionales, al igual que las organizaciones internacionales. Esta diversidad presenta desafíos para el análisis comparativo, así como para la promoción crítica con respecto a las APP. Para algunos, la terminología imprecisa que rodea a las APP sirve a un propósito deliberado, ya que ‘fomenta ambigüedades convenientes en la definición de los roles y expectativas de cada socio’ y, en última instancia, ‘permite que se atiendan los intereses del socio más fuerte con el pretexto de atender a los débiles’ (Miraftab, 2004, p. 92). Hodge y Greve (2010, citando a Linder, 1999, p. S10) se refieren a las APP como un ‘juego de lenguaje’, ya que el término asociación permite a los gobiernos evitar el término ‘privatización’ en favor de una ‘propuesta más cálida y amigable’.

Este documento de trabajo busca abordar estas cuestiones analizando diferentes tipologías que se han utilizado para clasificar las APP. Desarrollamos una crítica a estas tipologías, a pesar de su intención benévola y a menudo crítica, argumentando que tienden a desviar la atención de las características subyacentes compartidas de los acuerdos APP (en un amplio espectro), que se ven eclipsadas a medida que se enfatizan las diferencias en los acuerdos concretos. Vemos las APP, en esencia, como una manifestación de la ayuda estatal (nacional e internacional) para la transformación de la ‘infraestructura’ (o los ‘servicios públicos’) en activos privados que a menudo generan flujos de ingresos para los titulares de activos — con excepción de las asociaciones con organizaciones sin fines de lucro (aunque los socios sin fines de lucro a veces abren oportunidades para las organizaciones con fines de lucro y, por lo tanto, la distinción no siempre puede ser clara en un momento concreto o través del tiempo)⁴. Esto va en detrimento de las nociones alternativas de ‘infraestructura’ como activos públicos que buscan asegurar los fundamentos estructurales (si no necesariamente físicos) del ámbito público (Muschamp, 1994 citado en Hildyard 2016) — enmarcado por imperativos generales de acceso y calidad para todos en lugar de oportunidades rentables para unos pocos⁵. Siguiendo a Lemoine (2016), la idea de ‘infraestructura

4 <https://www.forbes.com/sites/petergreene/2018/08/13/how-to-profit-from-your-non-profit-charter-school/#2ff3078d3354> y https://www.huffpost.com/entry/charter-school-executive-profit_b_5093883

5 El término infraestructura es en sí mismo controvertido, ya que para algunos sólo captura lo que a menudo se conoce como ‘infraestructura económica’, que tradicionalmente se entiende que incluye el transporte, la energía, los servicios públicos, etc. y para otros también incluye la ‘infraestructura social’, como la educación, la salud y la vivienda. Siguiendo a Bayliss y Van Waeyenberge (2017) utilizamos ‘infraestructura’ de manera intercambiable con ‘servicios públicos’, donde ‘público’ se refiere a que el Estado conserva cierto grado de, o toda la, responsabilidad de la provisión de servicios, independientemente de los diferentes niveles de participación del sector privado. En ese sentido, utilizamos ‘infraestructura’ aquí para cubrir el amplio espectro de servicios públicos, incluyendo educación, salud, vivienda, transporte y energía.

como activo' se puede ver como reflejo de una 'reversión del Estado que da medida y valor ... para convertirse en lo que se mide y valora, evalúa, clasifica pero también se divide y se negocia de acuerdo con la ley de los mercados financieros'.

En nuestro análisis de lo que es una APP combinamos la noción de 'infraestructura como activo' con la referencia de Fine (2017) a la 'fin(n)fraestructura' para capturar la mayor participación del Estado 'para involucrar capital financiero en la expansión de la provisión de infraestructura económica y social', que es tan característica de la promoción de las PPP a diferentes escalas (global, regional, nacional y local) (p. 10). Sin embargo, queremos subrayar desde el principio que tanto la transformación de los activos públicos en activos privados a través de un acuerdo de APP, como el apoyo estatal a este proceso pueden adoptar diferentes formas y son propensos a mutaciones a medida que varían y cambian las circunstancias económicas, financieras o sociales más amplias⁶.

Sin bien las tipologías de APP existentes son útiles para clasificar formas específicas de APP en un entorno determinado, están limitadas porque están determinadas exactamente por las especificidades de un contexto determinado (que tendrá sus propias características contextuales). Una tipología específica ofrece una categorización estática que resta importancia a las características esenciales de lo que son las APP. Esto trasciende las manifestaciones concretas de las APP y puede ser mejor capturado a través de la referencia a la 'infraestructura como activo', en combinación con la propuesta de 'fin(n)fraestructura' que llama la atención específica sobre el papel del Estado en el avance de la participación financiera privada en la infraestructura.

Una explicación de lo que son las APP, entonces no debe basarse en cómo clasificamos las manifestaciones concretas de las APP según de una tipología particular, sino más bien, siguiendo a Lai y Daniels (2017, p. 222), en cómo 'las tendencias comunes más amplias [la transformación de la infraestructura en activos] interactúan con los contextos locales para producir prácticas y resultados variados'. Trascendiendo los límites implícitos pre-impuestos por categorizaciones o tipologías específicas, abogamos por una comprensión de múltiples formas de participación del sector privado en la infraestructura o la prestación de servicios públicos como formas

6 Los intentos de redefinir la naturaleza de la participación del sector privado en el financiamiento y la provisión de infraestructuras en el Reino Unido, después del abandono de la Iniciativa de Financiación Privada (PFI, por su sigla en inglés) son un claro ejemplo de mutaciones de la 'activización' de la infraestructura en respuesta a los obstáculos encontrados por sus manifestaciones concretas, incluso como resultado de un desempeño deslucido (véase NAO, 2018).

variadas de infraestructura financiarizada. Esto da lugar a un conjunto de preguntas pertinentes para una discusión crítica, más allá de si un acuerdo particular para la prestación de un servicio público es, o no, una APP o de qué tipo.

El documento de trabajo procede de la siguiente manera. La Sección 2 analiza críticamente un grupo de tipologías de las APP que se han vuelto frecuentes en la promoción y la literatura de las APP. Consideramos tanto las tipologías generales de APP como las que se han desarrollado específicamente para los sectores de la salud y la educación, como dos sectores (sociales) clave de infraestructura. La sección 3 ubica las APP en el contexto más amplio de la financiarización del desarrollo. La Sección 4 plantea un conjunto de preguntas pertinentes que pueden utilizarse para la evaluación crítica de la promoción y las prácticas de APP.

DE UNA TIPOLOGÍA A OTRA

El acrónimo APP busca identificar el compromiso entre actores públicos y privados (con o sin fines de lucro) para la provisión de activos o servicios específicos de infraestructura (Romero, 2015; KS et al. , 2016; Languille, 2017). La categoría abarca iniciativas de múltiples partes interesadas, basadas en la puesta en común de diferentes recursos y competencias de los diferentes actores involucrados, colaboraciones informales y a corto plazo entre organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado y/u organismos gubernamentales para implementar programas o proyectos específicos, así como acuerdos contractuales más complejos, formales y a largo plazo en los que el sector privado participa en el financiamiento y la provisión de activos y servicios de infraestructura, tales como puentes, túneles, carreteras, salud y educación. Para Robertson, Mundy y Verger (2012, pp. 6 y 33) el término APP es un 'paraguas semántico' y puede entenderse como una 'meta-narrativa' sobre el papel cambiante del Estado y del sector privado en la prestación de servicios públicos.

Dada la diversidad que abraza el acrónimo APP, los profesionales y académicos han sugerido diferentes tipologías para clasificar lo que es una APP y las diferentes formas concretas que puede tomar tal acuerdo. Estas tipologías se centran de manera diversa en cuestiones tales como: el papel del socio del sector privado en términos de la actividad específica que realiza en la prestación de un servicio público; la fuente de ingresos para el socio privado; el riesgo asumido por el socio privado/público; la propiedad de activos específicos; la duración del contrato entre entidades públicas y privadas. Las tipologías generales se han complementado con tipologías desarrolladas específicamente para sectores particulares, como la salud y la educación.

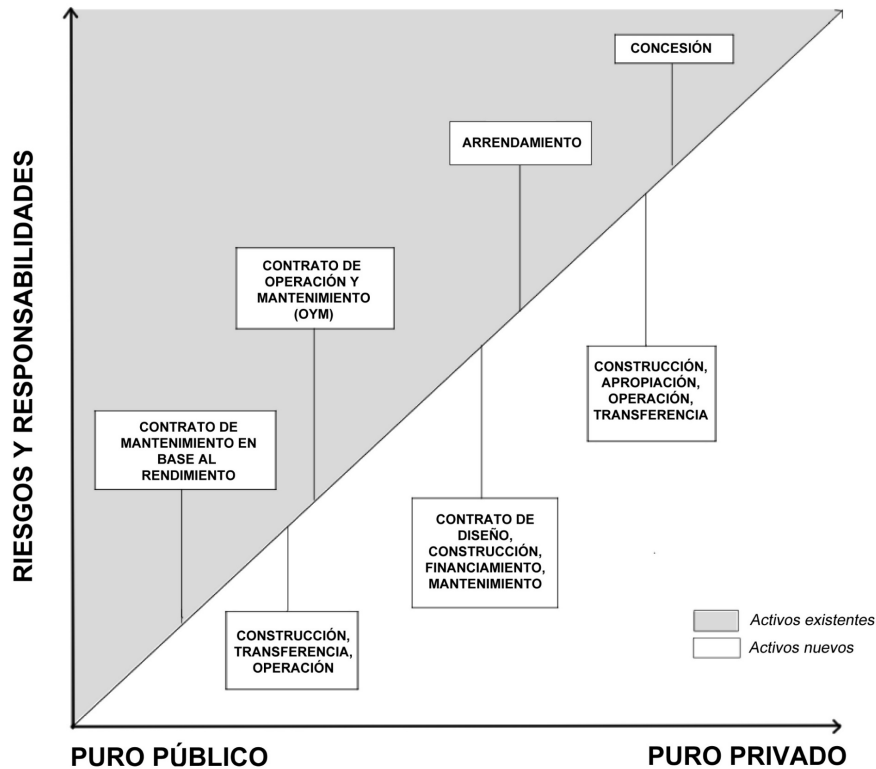
Esta sección refleja críticamente los esfuerzos en la categorización de las APP a lo largo de tipologías particulares y sugiere que éstas no dan una imagen adecuada del fenómeno APP. En esencia, se argumenta que, si bien estas tipologías capturan las diferencias en las APP a su manera y, por lo tanto, llaman la atención sobre las diferentes dimensiones de los acuerdos de APP concretos, tienden a restar importancia a las características fundamentales compartidas entre los acuerdos APP. Esto incluye, específicamente, cómo las APP en general, y a pesar de sus diferentes formas concretas, fomentan la mayor participación del sector privado en la prestación de servicios públicos y cómo la fuerte promoción de las APP refleja los mayores esfuerzos para transformar franjas más amplias de infraestructura en todo el mundo en activos que produzcan ingresos. Además, las tipologías existentes (IBRD, BAD y BID, 2014; Hodge y Greve, 2010; Montagu y Harding, 2012; Patrinos, Barrera-Orsorio y Guáqueta, 2009; Verger y Moschetti, 2016) tienden a no estar situadas históricamente y, por lo

tanto, no tienen en cuenta el panorama más amplio dentro del cual surgen y toman forma las APP (incluyendo el contexto contemporáneo y contextual de la financiarización. Proponemos que, en lugar de clasificar y organizar determinados acuerdos de APP a lo largo de una tipología particular, es más útil entenderlos como parte integrante de sistemas particulares, específicos y que evolucionaron históricamente de prestación de un servicio (público) particular, que reflejan tanto las presiones y tendencias locales como las globales (Bayliss, Fine y Robertson, 2016a). Comprender las APP de esta manera plantea un conjunto de cuestiones fundamentales, que se examinan en la Sección 3, a continuación. El resto de esta sección analiza tres tipologías de APP generales, y lo combina con una revisión de las tipologías que se han desarrollado específicamente para los sectores de la salud y la educación.

Las dos formas más comunes de clasificar las APP en el país son, por un lado, las tareas que el sector privado desempeña en la asociación (a las que nos referimos como Tipología 1) y, por otro lado, centrándose en la fuente de ingresos del sector privado (Tipología 2). En la Tipología 1, un tipo específico de APP corresponde a la ejecución de alguna combinación de las siguientes funciones por parte del sector privado: diseño; construcción; desarrollo; rehabilitación; financiamiento; operación; mantenimiento; propiedad; transferencia y arrendamiento. A menudo se hace una distinción entre si las actividades se relacionan con activos existentes o nuevos. La Tipología 1 coloca las APP en un continuo que va de lo 'público puro' a lo 'privado puro' (véase la Figura 1). La idea es que a medida que se avanza por el espectro, las diferentes categorías encarnan una mayor presencia del sector privado en la prestación. Un acuerdo 'público puro' se refiere a la contratación pública tradicional, en la que el sector público expide contratos al sector privado para ejecutar actividades financiadas con financiación pública para mejorar la infraestructura⁷. Un acuerdo 'privado puro' se refiere a un activo de infraestructura de propiedad y operación privada regulado por una agencia pública. La Tipología 1 se asocia generalmente con acuerdos contractuales a largo plazo, en lo que a menudo se conoce como 'infraestructura económica' (es decir, carreteras, aeropuertos, puentes, la construcción de escuelas y hospitales, etc.), aunque diferentes sectores podrían tener versiones adaptadas de la misma y la prevalencia de tipos específicos varía mucho entre países. La Figura 1 proporciona una posible representación esquemática de la Tipología 1. La Tipología 1 proporciona la base sobre la cual el Banco Mundial recopila y organiza información sobre la participación del sector privado en la infraestructura (véase: <https://ppi.worldbank.org/>), aunque esta base de datos se limita a proyectos de infraestructura 'económica'.

7 Téngase en cuenta que, en estas tipologías, a menudo no se menciona la posibilidad de que las obras públicas estén a cargo de los departamentos de obras públicas, dado que los límites de la tipología son tales que cada actividad en el espectro incluye algún tipo de participación del sector privado.

Figura 1:
 Tipología 1: APP como actividades específicas
 (a lo largo de un espectro de riesgo y responsabilidad)



Fuente: IEG, 2014, pág. 4.

La Tipología 2 se enfoca en la fuente de ingresos del sector privado o en el mecanismo de pago. Como tal, se refiere al financiamiento de los proyectos de APP y señala una importante distinción entre el financiamiento y el costo de las APP (FMI-WBG, 2016; Fay, Martimort y Straub, 2018)⁸. De la Tipología 2 surgen dos tipos de APP: las ‘financiadas por el usuario’ y las ‘financiadas por el Estado’ (IBRD, ADB y BID, 2014), aunque, en la práctica, los acuerdos de APP tienden a ser una mezcla de ambos tipos (véase la Figura 2).

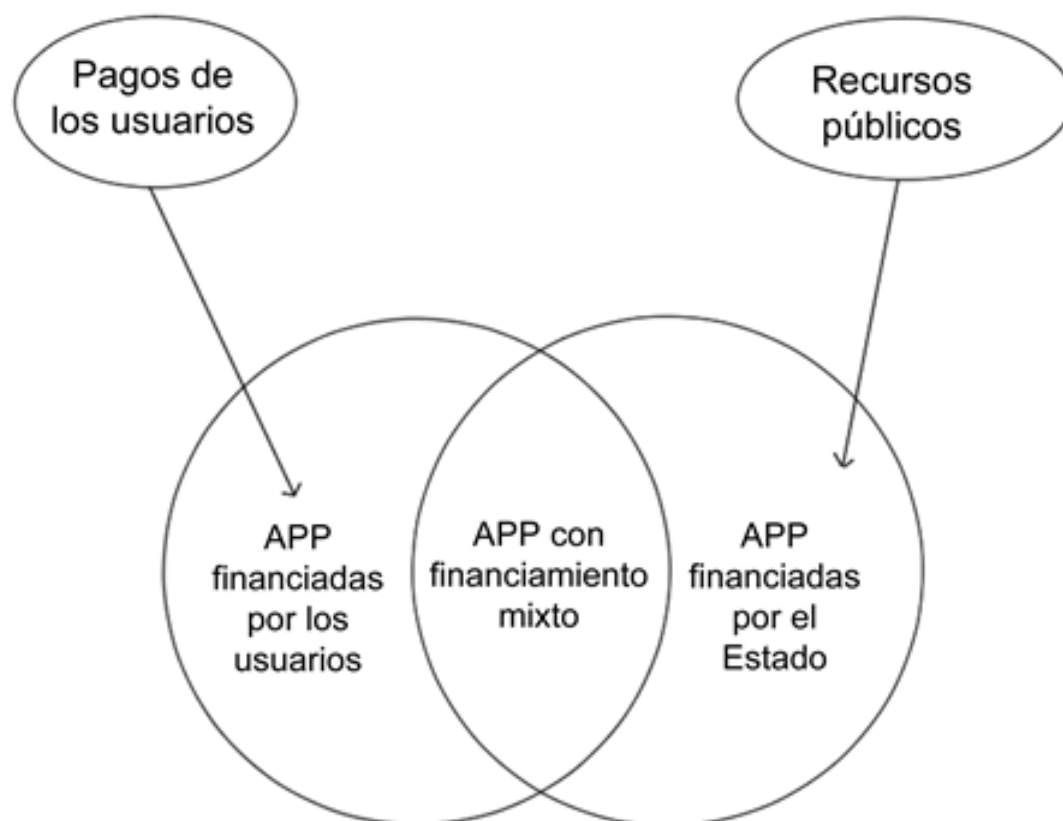
- En las APP financiadas por el usuario, el socio privado puede cobrar al público por el uso de la instalación, generalmente mediante el pago de una tasa (tarifa o peaje), que puede complementarse con subsidios pagados por el Estado.

⁸ El costo se refiere a cómo se reembolsan los costos de inversión a lo largo del tiempo, es decir, está vinculada a quién paga finalmente el costo total de la provisión del servicio, mientras que el financiamiento es el dinero que tiene que ser recaudado por adelantado para pagar el diseño, la construcción y las primeras fases operativas de un activo de infraestructura, es decir, quién pone el dinero por adelantado para construirlo y comenzar a operarlo. Véase O’Brien et al. (2019) sobre la importante distinción entre costo, financiamiento y gobierno de la infraestructura.

Las tarifas reembolsan al socio privado el costo de la construcción y operación de la instalación, o la prestación del servicio. Este modelo es el esquema APP tradicional utilizado en la construcción de carreteras.

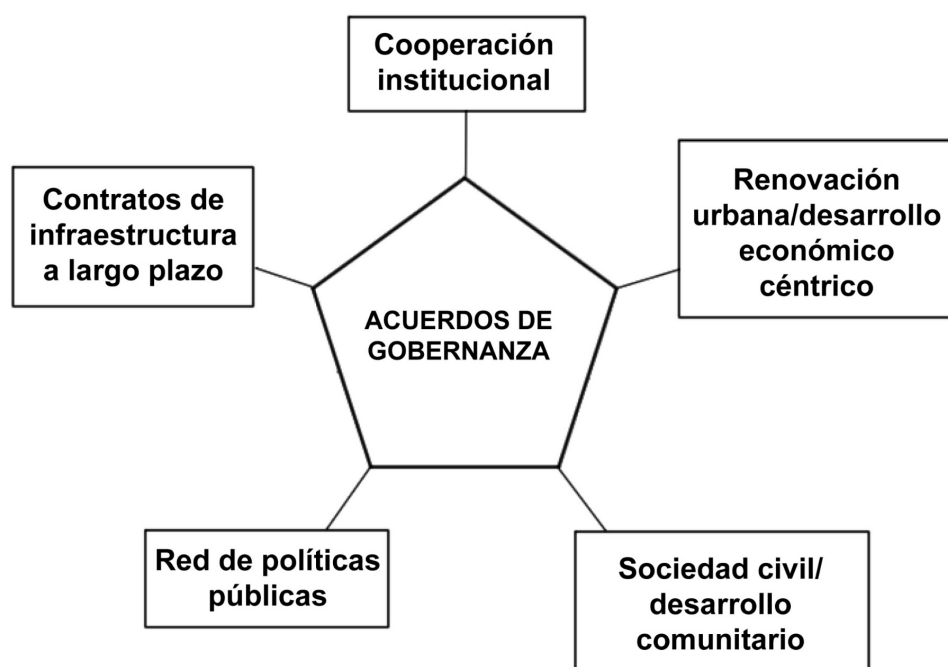
- En las APP financiadas por el Estado, la empresa del sector privado brinda servicios y/o administra activos de infraestructura para una autoridad pública. El socio privado recibe pagos regulares por parte del socio público por la prestación del servicio, de acuerdo a las condiciones acordadas. Los pagos pueden depender de que el activo o servicio esté disponible con una calidad definida contractualmente, o de los servicios prestados a los usuarios, como por ejemplo una carretera con 'peaje indirecto', que es gratuita para los usuarios pero el Estado paga una tarifa por conductor al operador. El programa Iniciativa de Financiación Privada del Reino Unido es un ejemplo de ello y se ha aplicado a proyectos de salud y educación que, en general, han permanecido gratuitos para los usuarios.

Figura 2: Topología 2: APP como resultado de diferentes mecanismos de pago



Hodge y Greve (2007; 2010) sugieren una tercera tipología (Tipología 3) del ‘terreno de la asociación’, ya que ven las APP como una herramienta de gobernanza, con cinco ‘familias de acuerdos’. Estas ‘familias’ hacen hincapié en una característica diferente de cada una de ellas, como, por ejemplo, la cooperación institucional, las redes de políticas públicas caracterizadas por relaciones de partes interesadas imprecisas o por contratos a largo plazo con una especificación estricta de los resultados (véase la Figura 3). Aunque la Tipología 3 abarca una amplia gama de acuerdos, no tiene en cuenta diferentes niveles de intervención, desde las APP globales hasta los acuerdos concretos a nivel de país o inferiores, y no necesariamente se traduce bien en sectores sociales donde la financiación de un servicio desempeña un papel importante.

Figura 3: Tipología 3: APP como acuerdos de gobernanza



Fuente: Hodge and Greve (2010)

En el contexto de los servicios de salud, cabe destacar tres tipologías específicas. En primer lugar, Montagu y Harding (2012) sugieren una tipología (a la que nosotros llamamos A) de APP hospitalarias que es ampliamente utilizada en la literatura sobre APP (incluso por el IEG del BM, 2016). Esta tipología incluye cuatro categorías, de acuerdo a lo que el socio público está ‘comprando o vendiendo’ al socio privado y a los objetivos principales de la asociación (Montagu y Harding, 2012, p. 18). Según esta tipología de APP sanitaria, existen cuatro tipos de APP hospitalarias que se distinguen por sus objetivos, aspectos contractuales y funcionales, así como por los riesgos tanto para socios públicos como privados (véase la Figura 4).

Figura 4: Tipología A de APP hospitalarias

| Categoría de APP | Terminología común | Definición/Explicación |
|--------------------------|--------------------|---|
| Servicios | Contrato operativo | Se contrata a una organización privada para que opere y brinde servicios de salud financiados con fondos públicos en una instalación pública. |
| Instalación/ Finanzas | PFI | Un organismo público contrata a una entidad privada para financiar, diseñar, construir y operar una instalación hospitalaria. Los servicios de salud dentro de las instalaciones son proporcionados por el Estado. |
| Combinada | BOT PPIP | Una organización privada crea la capacidad (mediante la nueva construcción o la ampliación de las instalaciones existentes) para prestar servicios de salud en virtud de un reembolso sostenido del seguro público o social. |
| Co-ubicación | Co-ubicación | Un organismo público asigna una parte de la superficie y/o los locales de un hospital público para su uso sostenido por parte de una organización privada a cambio de un pago y de los beneficios especificados al organismo público. |

Fuente: Montagu and Harding (2012)

En segundo lugar, Whyte y Olivier (2016) presentan una desagregación empírica de modelos de ‘compromiso público privado’ (CPP) para la salud en el sur de África, que trasciende el alcance de la tipología anterior. Esta tipología (B) presenta ocho representaciones de tipo ideales de compromiso del Estado con el sector de la salud no estatal para la financiación y prestación de servicios que tienen lugar a nivel nacional (véase la Figura 3). Los criterios clave utilizados por los autores para organizar esta tipología se refieren a la financiación y prestación de atención sanitaria, así como a la naturaleza de la contratación público-privada. Según este análisis, es posible identificar el ‘apoyo financiero’, en un extremo, que es la transferencia de fondos del sector público a los agentes privados, e implica un bajo nivel de colaboración, y la ‘asociación público-privada’, en el otro. En el medio, hay mecanismos de ‘contratación’ y financiamiento del lado de la demanda como, entre otros, los esquemas de cupones⁹.

⁹ Aunque los gastos de bolsillo son muy comunes en la prestación de asistencia sanitaria, las tipologías desarrolladas para las APP sanitarias no se refieren a esto como una forma de financiamiento.

Curiosamente, los autores identifican ‘seis subtipos de APP’: franquicias, APP global (APPG), asociación integrada público-privada (AIPP), APP modelo Alzira, APP de co-ubicación e Iniciativa de Finanzas Privadas (IFP), algunos de los cuales forman parte de la tipología sugerida por Montagu y Harding (2012)¹⁰. De este modo, el enfoque en el CPP, representado como un continuo, no captura las complejidades de las APP en el sector de la salud.

Figura 5: Tipología B: Compromiso público-privado en salud en el sur de África

| Compromiso Público Privado (CPP) | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|---|--|
| Asociación Pública Privada | Márketing social | Enfoque sectorial | Combinación público privada | Cupones | Subcontratación | Reglamento de doble práctica | Apoyo financiero |
| <ul style="list-style-type: none"> * Altamente colaborativa * Riesgo compartido * Largo plazo * Contractual * Toma de decisiones compartida | <ul style="list-style-type: none"> * Uso del márketing y las herramientas de comunicación del sector privado * Aumento del consumo de bienes públicos * Usualmente incluye subsidios | <ul style="list-style-type: none"> * No contractual * Toma de decisiones compartida * Centrado en las estrategias sectoriales nacionales * Financiamiento conjunto | <ul style="list-style-type: none"> * No contractual * Colaborativa * Enfoque vertical de la enfermedad * Involucra actores de todos los sectores | <ul style="list-style-type: none"> * Financiamiento del lado de la demanda * Beneficios definidos * Enfoque en grupos | <ul style="list-style-type: none"> * Contractual * Corto plazo * Toma de decisiones no compartida * Servicios "Comprados" | <ul style="list-style-type: none"> * Control regulatorio de la práctica dual * Entre médicos estatales y del sector público | <ul style="list-style-type: none"> * Financiamiento público del sector privado * Mediante subvenciones o seguros públicos * Non contractual |

Fuente: Whyte y Olivier (2016, p. 5)

En tercer lugar, Buse y Walt (2000a) se centran específicamente en las APPG en salud (Tipología C). Se trata de acuerdos que han surgido como centrales en la salud pública internacional (Buse y Walt, 2000b; Ruckert y Labonté, 2014). Buse y Walt (2000a, p. 699) definen los APPG como:

relaciones de colaboración que trascienden las fronteras nacionales. Cada asociación reúne al menos a tres partes, entre ellas una empresa (y/o asociación industrial) y una organización intergubernamental, para lograr un objetivo compartido de salud en base a una división mutuamente convenida del trabajo.

¹⁰ El modelo Alzira, que tiene este nombre como resultado de la ubicación del primer hospital en utilizar este modelo (la localidad de Alzira, en la Comunidad Autónoma de Valencia, España), se refiere al modelo completo de prestación de servicios sanitarios, donde un operador privado construye y opera un hospital y parte o la totalidad de la prestación de atención primaria comunitaria asociada, con un contrato para atender una zona geográfica definida. Según Acerete, Stafford y Stapleton (2011, p. 534), que analizan las implicaciones financieras de este modelo, ‘la característica única de este contrato es que el papel del sector público se reduce a ser el de comisario de sanidad, ya que financia los servicios sanitarios pagando al proveedor un cargo de capitación derivado del presupuesto de salud pública’.

Los autores presentan 'una clasificación de tres categorías orientada a los objetivos de las APPG': en base al producto, en base al desarrollo de productos y en base a los sistemas/problemas (p. 700)¹¹. Un ejemplo del primer tipo, las asociaciones en base al producto, son los programas de donación de medicamentos o vacunas. Estos son generalmente iniciados por el sector privado, ya que son:

generalmente establecidos después de que se descubre que un medicamento existente, para la cual hay una demanda efectiva limitada, debido a la falta de voluntad y capacidad de pago, es eficaz en el tratamiento de alguna enfermedad (Buse y Walt, 2000a, p. 700).

Por otra parte, las asociaciones en base al desarrollo de productos son generalmente iniciadas por el sector público y buscan dar respuesta al fracaso del mercado. En este caso, el sector público tiene que proporcionar una subvención para mitigar una serie de riesgos asociados con el descubrimiento, el desarrollo y/o la comercialización de productos. Por último, las asociaciones en base a los sistemas/problemas parecen ser una categoría residual, ya que incluyen algunas asociaciones diseñadas para superar las fallas del mercado y otras que:

tratan de armonizar o aportar coherencia estratégica a los enfoques de diversos actores en las enfermedades individuales, así como de elevar su perfil en la agenda de la política sanitaria (Buse y Walt, 2000a, pp. 701-702).

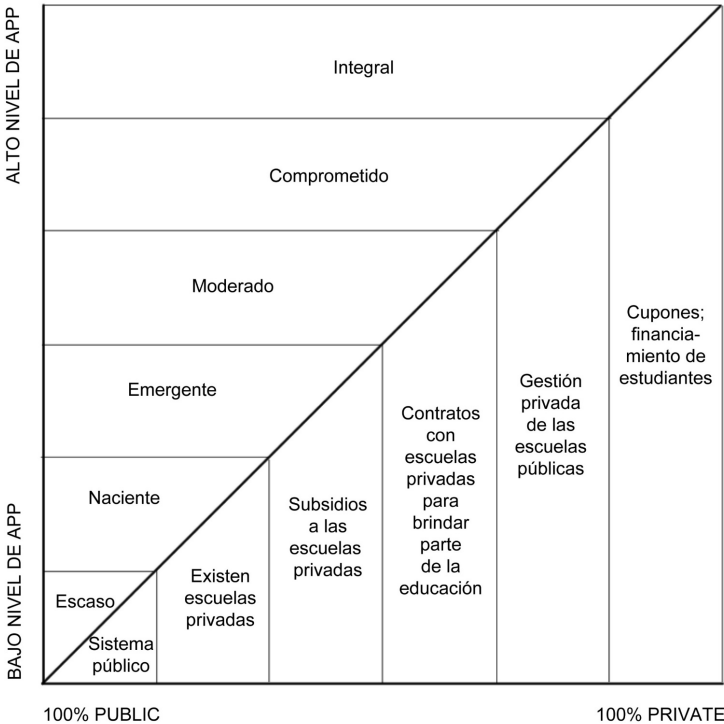
Aunque esta tipología (C) sirve para comprender las APP sanitarias globales, ofrece una imagen parcial para intentar captar la complejidad de toda la gama de APP sanitarias.

En educación, podemos identificar la Tipología I que entiende la participación privada a lo largo de un continuo (véase la Figura 5) y, como una variante de esta, la Tipología II que representa a las APP educativas en las dos dimensiones de la participación del sector público/privado en la provisión y el financiamiento de la educación (véase la Figura 6). Para la Tipología I, Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009, p. 16) sugieren un 'continuo de APP' que 'representa las principales formas de educación financiada con fondos públicos y provista de manera privada en todo

11 Nishtar (2004) presenta una tipología más detallada de las APP sobre la base del propósito al que sirven, lo que da lugar a seis categorías diferentes (aunque algunas APP pueden caer en más de una categoría): desarrollo de productos; mejora del acceso a los productos sanitarios; mecanismos globales de coordinación; fortalecimiento de los servicios de salud; promoción pública y educación; regulación y garantía de calidad.

el mundo' (véase la Figura 5)¹². El continuo de APP va de niveles 'bajos' a 'altos' de participación entre los sectores público y privado. La Tipología I se enmarca de una 'manera evolutiva' (Verger y Moschetti, 2016, p. 9), a partir de un estado de compromiso 'naciente', en el que existen escuelas privadas (independientemente del estado), para llegar a una etapa 'integral', en la que la educación es totalmente proporcionada por el sector privado bajo un esquema de cupones, con financiamiento a los estudiantes. En el medio, es posible identificar situaciones en las que un Estado subvenciona a las escuelas privadas para apoyar su capacidad de educar a más estudiantes y en las que el Estado celebra contratos con escuelas privadas y les paga por alumno, para educar a un número especificado de estudiantes durante un período de tiempo concreto. La suposición subyacente es que 'la responsabilidad del financiamiento recae en gran medida en el sector público' (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009, pp. 16-17), mientras que la maximización de la elección de la escuela es un principio político clave, que funciona como 'mecanismo de control de calidad y rendición de cuentas de facto' (Verger y Moschetti, 2016, p. 10).

Figura 6: Tipología I de APP educativas



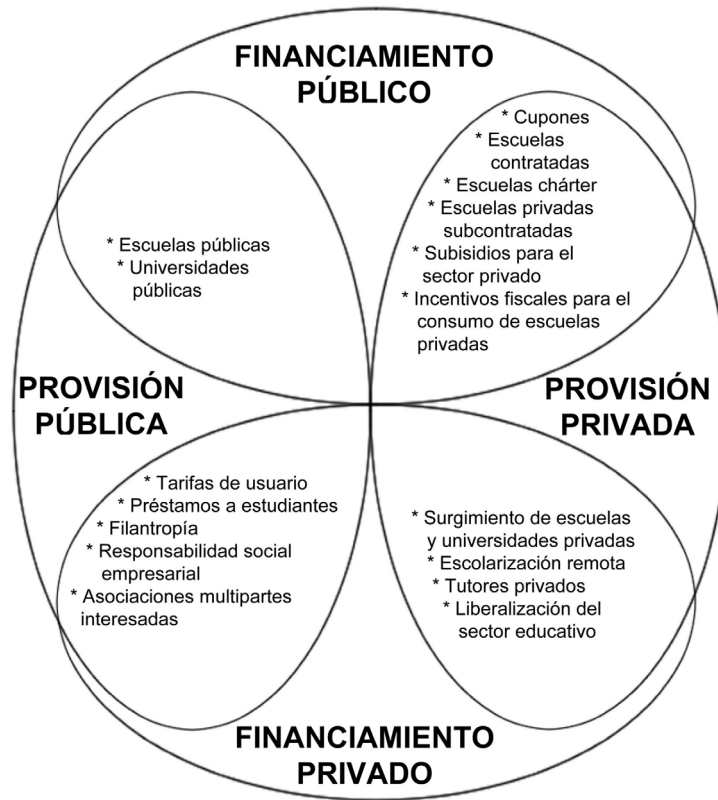
Fuente: Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009), y citado en Verger y Moschetti (2016)

12 Téngase en cuenta que 'The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education' (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009) es una publicación del Banco Mundial y ha sido un informe muy influyente en la política educativa mundial, promoviendo la participación del Estado con formas alternativas de provisión educativa.

Siguiendo a Verger y Moschetti (2016; 2017), la Tipología I es problemática por las siguientes razones. En primer lugar, 'es políticamente tendenciosa e ideológicamente sesgada', ya que se utiliza para promover la preferencia del Banco Mundial por las soluciones de mercado en la educación, desde el momento que la etapa 'integral' se presenta con la presencia necesaria de la participación del sector privado (Verger y Moschetti, 2016, p. 10). Esto a pesar de que 'el nivel de integralidad de las APP no depende del grado de dinámicas de mercado, de la competencia escolar o de la libertad de los clientes, sino del nivel de horizontalidad de la relación entre los sectores público y privado', que no está representado en este continuo de APP (Verger y Moschetti, 2017, p. 6). En segundo lugar, la Tipología I es 'general' y no destaca diferencias significativas dentro de cada una de sus categorías. Por ejemplo, los esquemas de cupones y las escuelas chárter (es decir, la gestión privada de las escuelas) pueden adoptar diferentes formas según su alcance, y el tipo de socios privados involucrados (como, por ejemplo, organizaciones religiosas o no religiosas, cadenas escolares locales o transnacionales o proveedores individuales, con fines de lucro o sin fines de lucro). Otras características clave son el grado de autonomía (escuelas chárter) y la escala del financiamiento proporcionado (cupones) (Verger y Moschetti, 2017).

Para superar algunos de estos desafíos, Verger y Moschetti (2016) presentan una tipología alternativa (II) basada en Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) (por una adaptación de la tabla de doble entrada que figura en el libro, ver Figura 7). La tipología II utiliza los dos criterios siguientes: '¿quién provee?' y '¿quién financia?' la educación. Para los autores, las APP son acuerdos en los que el sector público financia los servicios de escolarización prestados o gestionados por el sector privado. Estos pueden asumir diferentes modalidades, por ejemplo, a través de esquemas de cupones, escuelas contratadas, escuelas chárter y subsidios a escuelas privadas como la 'escuela privada de bajo costo'. En la Figura 7, las APP están representadas en el cuadrante superior derecho. Aunque la Tipología II complejiza más el análisis de los acuerdos en el país, no refleja las diferentes formas que toman las APP como resultado de distintos tipos de socios del sector privado, ni la existencia de APP globales, ni las interacciones entre los ámbitos nacional y mundial. Como tal, sigue siendo una visión parcial del fenómeno de las APP en el sector educativo.

Figura 7: Tipología II de APP educativas



Fuente: Verger y Moschetti (2016), adaptados de Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009)

Claramente, el término APP captura una gran heterogeneidad de acuerdos en todos los sectores y a través de la participación de los agentes. Las tipologías existentes reflejan de forma diversa estas heterogeneidades en función de la dimensión particular de interés para un autor u organización. Estas tipologías son útiles para identificar las especificidades de los diferentes acuerdos sectoriales, pero pueden ofrecer poca tracción analítica (o de cabildeo) cuando se trata de desplegarlas para comprender la importancia del fenómeno de las APP y comprometerse críticamente con la complejidad del ‘paradigma (político) de las APP’ como una *serie* de iniciativas y acuerdos concretos a nivel mundial, regional, nacional y local (Richter, 2003). De hecho, los análisis críticos de las APP por parte de académicos y activistas pueden flaquear con demasiada facilidad cuando se pierden en cuestiones de si un acuerdo en particular ‘es realmente una APP’, según qué definición o tipología, dónde están los límites para categorías concretas y cómo podemos hacer comparaciones a través de diferentes categorías.

Argumentamos que para dar sentido al paradigma de las políticas de APP, para proporcionar un recuento crítico del aumento masivo de las acciones de promoción de las APP y para comprometerse con las consecuencias de largo alcance del paradigma de las políticas de APP, el análisis no debe preocuparse por cuestiones de si los acuerdos concretos que preocupan a los académicos o activistas se ajustan a una categoría de APP en particular. En su lugar, el análisis debería descubrir y centrarse en las características esenciales de los acuerdos de APP en las tipologías y las acciones de promoción. Este compromiso crítico apunta necesariamente hacia características compartidas entre los acuerdos de APP y la promoción, en particular el intento de transformación de los servicios públicos (o infraestructura) en activos para que produzcan algún tipo de flujo de ingresos para los inversores privados y el papel específico del sector público resultante.

En la siguiente sección se extraen las implicaciones de la comprensión de las APP como parte de una tendencia más amplia de transformación de los servicios públicos en activos, en el contexto de un ámbito de políticas cada vez más financiarizado. Una vez que se acepta que lo que está en juego no son necesariamente si un acuerdo en particular es o no una APP o de qué tipo específico, sino más bien cómo un acuerdo particular refleja tendencias más amplias de transformación de la infraestructura en activos dentro de un entorno específico (local), surge una serie de preguntas pertinentes, ninguna de las cuales está limitada por tipologías preexistentes.

LAS APP Y LA FINANCIARIZACIÓN DEL DESARROLLO

La formulación de políticas en torno a la prestación de servicios públicos ha experimentado cambios significativos en los países en desarrollo, que reflejan los momentos y las formas cambiantes de neoliberalismo. Esto ha sido más visible en las trayectorias de las agendas políticas promovidas por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial. La agenda ha pasado del Consenso de Washington (CW) de la década de 1980 y principios de la de 1990, que se caracterizó por los intentos de ‘retirar’ el Estado a través de políticas tales como la privatización, la liberalización y la desregulación, al post-CW de finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000. Este último denunció explícitamente las características básicas del CW, principalmente su dependencia de un paradigma de ‘mercados que trabajan perfectamente’ y lo reemplazó por una mayor atención a las medidas reguladoras, ya que se entendió que los mercados de los países en desarrollo funcionaban de manera imperfecta¹³. El papel más amplio del Estado estaba (de nuevo) en primer plano, aunque permaneciendo residual y al servicio de hacer que los mercados funcionaran (mejor).

Esto marcó el inicio de una segunda fase del neoliberalismo, caracterizada por intentos más amplios (y sintonizados localmente) de fomentar la actividad del sector privado en todos los países en desarrollo (fase de implementación del neoliberalismo según Fine, este volumen). Sin embargo, a medida que se reformulaba el neoliberalismo en el desarrollo para dar cabida a las tensiones y contradicciones que había generado, siguió apuntalado fundamentalmente por la característica esencial de la financiarización, buscando continuamente promover el papel de las finanzas globalizadas en grandes áreas de la vida social y económica, incluso cuando esto se extendió de manera desigual en todo el mundo (véanse Fine y Saad-Filho, 2017; Lavinas, 2017; 2018; Powell, 2013).¹⁴ De acuerdo a Fine y Saad-Filho (2017, p. 692), de hecho, la financiarización:

ha estado estrechamente asociada al creciente papel del financiamiento especulativo en la reproducción económica y social, sobre todo mediante la privatización de los servicios públicos y, más recientemente, de las asociaciones público privadas para la provisión de infraestructura económica y social.

13 Véase Van Waeyenberge (2006) para una crítica.

14 Seguimos a Aalbers (2017, p. 4) quien adopta una definición amplia de la financiarización como: ‘el creciente dominio de los agentes financieros, los mercados, las prácticas, las mediciones y las narrativas, a varias escalas, que resulta en una transformación estructural de las economías, las empresas..., los Estados y los hogares’.

Los dramáticos acontecimientos de la crisis financiera mundial (CFM), desencadenados en 2007, parecían haber podido provocar una perturbación importante en el paradigma del desarrollo impulsado por el mercado, ya sea en los aspectos que se manifiestan en el CW o en el post-CW. Sin embargo, fue rápidamente evidente que los líderes mundiales reunidos bajo el paraguas del Grupo de los 20 (G20), el foro asignado para coordinar la respuesta a la CFG, seguirían firmemente comprometidos con los intereses del sector privado y, en particular, los de las finanzas. Esto fue emblemático en los grandes rescates del sector financiero promulgados en varios países del G20, lo que llevó unos años más tarde a las drásticas medidas de austeridad impuestas, en un intento de hacer frente a la deuda que los rescates habían creado. Los paquetes de rescate fueron acompañados por su contraparte de política monetaria, que, mediante una masiva ampliación cuantitativa, proporcionó aun más recursos en apoyo del sector financiero en lugar de que estos recursos se movilaron directamente para apoyar la inversión en la economía real, incluso a través, por ejemplo, de inversiones de infraestructura (públicas) muy necesarias (también en los países del G20). Y así, como un fénix que se levanta de las cenizas, la agenda neoliberal, que promueve los intereses del sector financiero en diferentes áreas de la economía, dio lugar a una promoción revitalizada de los intereses financieros. Esto, a pesar de los enormes costos que se habían impuesto a través de las crisis financieras y económicas mundiales.

En el desarrollo, esto ha sido igualmente llamativo. La capacidad de las finanzas privadas para salvar la supuesta brecha de financiación ha sido colocada en el centro de atención. Se espera cada vez más que la AOD, así como los recursos públicos en general, catalicen los flujos financieros privados para generar crecimiento y prestar servicios públicos (Van Waeyenberge, 2015). Esto ha sido emblemático en los intentos revitalizados de movilizar el financiamiento privado para la infraestructura en los países en desarrollo. Desde 2008 ha surgido una gran cantidad de iniciativas oficiales que buscan constantemente una agenda de transformación de la infraestructura de los países en desarrollo en activos que podrían atraer el interés del sector privado. Fine (2017) se refiere a la 'fin(n)fraestructura' para captar la mayor movilización de los recursos del sector público (en el ámbito nacional e internacional) en apoyo de la expansión del financiamiento privado de la infraestructura. Bayliss y Fine (2016, p. 6) observan cómo:

La financiación privada está aumentando su incursión en la prestación de servicios públicos, ya que la privatización, en otro momento una política radical introducida tentativamente en sectores limitados, ha sido reempaquetada como APP y se ha convertido, en todo el mundo, en una política básica, adoptada en diversos grados, implementada por los gobiernos y promovida por organismos internacionales.

Esto da continuidad a los ardientes esfuerzos para promover la privatización por parte de las organizaciones internacionales en la década de 1980 y principios de la de 1990, pero que había amainado un poco a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000. Bayliss y Fine (2016) añaden cómo estos renovados esfuerzos de privatización apoyan cada vez más el avance de la financiarización, ‘a medida que los elementos de un servicio público anterior se convierten en activos negociables y, por lo tanto, (potencialmente) se incorporan a los circuitos de capital mundial (financiarizado)’. Al mismo tiempo, una masa de riqueza en manos de inversores (institucionales) ha estado buscando oportunidades de inversión estables y rentables, particularmente después de que se sufrieran grandes pérdidas como resultado de la CFM (Bayliss y Van Waeyenberge, 2017).

Los párrafos anteriores ponen de relieve la necesidad de aclarar las características sistémicas de la formulación de políticas mundiales en virtud de las cuales se produce la actual reactivación de la promoción de las APP. Esto incluye situar la promoción de las APP en relación con los esfuerzos anteriores de privatización del CW, las consecuencias de los mismos, la respuesta política posterior al CW, las consecuencias de la CFM, incluida la búsqueda por parte de los inversores de activos con rendimientos estables, etc. Ubicar la promoción de las APP en este contexto más amplio también hace evidente los vínculos con otros imperativos políticos (mundiales). Entre ellos figuran la agenda de liberalización comercial y financiera, la liberalización de las cuentas de capital, la promoción de regímenes fiscales particulares, los ataques sostenidos contra las empresas públicas (EP), etc.

Un vistazo más de cerca a la herramienta de evaluación comparativa del Centro de Infraestructura Global del G20, InfraCompass (<https://infracompass.gihub.org/>) ilustra claramente estas conexiones. InfraCompass tiene por objeto evaluar en qué medida las políticas de infraestructura de un país (en desarrollo o desarrollado) se establecen ‘en la dirección correcta’. Con este fin, la herramienta atribuye puntuaciones en un conjunto de criterios para evaluar la ‘capacidad de los países para ofrecer proyectos de infraestructura’. Los criterios incluyen la naturaleza del régimen tributario de un país, la naturaleza de sus políticas de cuentas de capital, la prevalencia de la inversión extranjera directa, la omnipresencia de las EP en toda la economía, con puntuaciones más altas otorgadas a los países con niveles tributarios más bajos, mayor apertura del capital, mayor prevalencia de la propiedad extranjera en el país y poca presencia de EP.

Si bien las APP presentan diferentes formas concretas con variaciones en la naturaleza y el alcance de la participación y las relaciones entre agentes privados

y públicos (tal como se ejemplifica en las tipologías discutidas antes en la Sección 2), estas diversas formas de APP deben entenderse como manifestaciones de un impulso de diversos agentes oficiales (nacionales e internacionales) para la mayor participación del sector privado (y las finanzas) en la prestación de servicios públicos. Los defensores de este programa afirman que las APP recaudan financiamiento y ofrecen eficiencia e innovación, pero también reconocen que pueden ser más caras que la contratación pública y exigen un alto nivel de experiencia del sector público (IEG, 2014; Hall, 2015; Romero, 2015; Languille, 2017; Bayliss y Van Waeyenberge, 2017; Hodge, Greve y Biygautane, 2018).

Comprender la promoción de APP en contextos específicos como una inflexión de un conjunto de imperativos políticos más amplios (respaldados por la financiarización) pone de manifiesto su papel en la transformación de la infraestructura en activos que producen flujos de ingresos para los agentes privados. La transformación de la infraestructura en activos (privados) puede adoptar muchas formas, pero plantea un conjunto básico de problemas. En primer lugar, aunque O'Neill (2017) llama la atención sobre las diferentes formas en que la infraestructura se puede convertir en una clase de activo y los diferentes tipos de agentes que tienden a involucrarse en la infraestructura como activo, a través de estas variaciones, la transformación de la infraestructura en activos requiere la transformación de la formulación de políticas de infraestructura para que se preocupe por asegurar flujos de ingresos que puedan atraer la inversión privada.

En segundo lugar, siguiendo nuevamente a O'Neill (2017, p. 177), esto pone de relieve las tensiones que surgen de la impugnación de las nociones de infraestructura como bien público contra la infraestructura como 'un conjunto discreto de activos privados, cada uno con flujos de ingresos atribuibles y acuerdos de gestión de interés propio que buscan, en última instancia, maximizar los rendimientos de la inversión privada'. El compromiso de un país con el desarrollo de las APP tiene como resultado el diseño de una cartera de proyectos APP separados, cada uno de los que ofrece oportunidades rentables a los inversionistas (a menudo extranjeros), en lugar de que los gobiernos diseñen planes integrales de infraestructura para servir al bien público, en sí mismos impugnados, pero a buena distancia, ante todo, de los beneficios privados (Bayliss y Van Waeyenberge, 2017).

En tercer lugar, esto se ha traducido en un conjunto de tendencias en los ámbitos de formulación de políticas en todos los países. Aizawa (2018) indica cómo las directrices de APP establecidas por las principales organizaciones internacionales 'dejan fuera el punto de vista del público o de las partes interesadas no comerciales'

y tienen poco interés en cuestiones de beneficio público o bien público (p. 4). Aizawa (2018) está particularmente impresionada por el silencio de las directrices sobre el cambio climático.

Cuarto, las culturas que rodean el papel del Estado se transforman dramáticamente con la expansión de las políticas de APP. El Estado llega a ser visto cada vez más como un comisionado, en lugar de un proveedor, de servicios. Esto a menudo conduce a un papel residual para que el Estado brinde servicios a los más difíciles de alcanzar, como los grupos de bajos ingresos o las comunidades rurales, en lugar de que la política de infraestructura se sitúe como parte integrante del mandato redistributivo más amplio del Estado en el que la infraestructura se rige por 'principios y prácticas colectivas y universales de provisión' (Bayliss, Fine y Robertson, 2016b, p. 6).

Y, en quinto lugar, la promoción de políticas de APP ha tratado de promover contratos estandarizados (World Bank, 2017), que favorecen a los inversores sobre los ciudadanos y el medio ambiente, y ofrecen una protección a los inversores que excede la provisión en virtud de tratados de inversión muy controvertidos (Alexander, 2017). Estas propuestas se oponen a cualquier estipulación específica por país o sector, cualquiera de las cuales pasa a ser accesoria al imperativo general de generar fuentes de ingresos para los inversores. El Banco Africano de Desarrollo (2018, p. 99) hace hincapié en la importancia de 'regímenes contractuales apropiados que ofrezcan certidumbre' a los inversores. Esto se hace eco de la insistencia del G20 (2017, p. 26) en que es probable que se maximice el interés de los inversores si hay expectativas de que 'gran parte de la documentación contractual refleje enfoques estándar'.

MÁS ALLÁ DE LAS TIPOLOGÍAS: ¿QUÉ PREGUNTAS DEBERÍAMOS HACERNOS?

Un involucramiento crítico con las APP requiere, entonces, un análisis detallado de las prácticas y los acuerdos de gobernanza que migran de un entorno a otro cuando se promueven las APP como formas preferidas de financiamiento de la infraestructura. Esto va más allá de categorizar las APP según una tipología (estática) en particular. Proponemos un conjunto de preguntas básicas que podrían guiar la investigación crítica y el cabildeo al involucrarnos con las APP. Estas derivan de un marco unificador, anclado en un análisis de economía política, que entiende la infraestructura y la prestación de servicios públicos como resultado de múltiples cadenas de interacciones entre los agentes, tanto por el lado de la prestación como por el de los usuarios del servicio. Más concretamente, puede entenderse que las APP tratan de reconfigurar las relaciones específicas entre los agentes y las estructuras de un 'Sistema de provisión (SP)' en particular.

Fine y Leopold (1993) establecieron inicialmente el enfoque del SP para ofrecer un marco estructurado de análisis de las interacciones que sustentan resultados particulares de los patrones de consumo. Este enfoque se ha adaptado y ampliado específicamente para examinar los cambios en la prestación de servicios públicos (Bayliss, Fine y Robertson, 2016a). La esencia del enfoque de SP es que los resultados (por ejemplo, la educación, la salud o la provisión de transporte) son producto de las estructuras y los procesos históricamente integrados, que obtienen información y se alimentan de culturas particulares de formulación de políticas, culturas de prácticas de políticas y normas de provisión (quién tiene acceso a qué y en qué términos). Según Bayliss, Fine y Robertson (2016a, p. 21) los SP se definen:

de acuerdo a las estructuras, agentes, procesos y relaciones que caracterizan toda la cadena de suministro que sustentan determinados productos básicos. El funcionamiento de un SP está moldeado por múltiples factores – sociales, políticos, económicos, geográficos e históricos – y, a su vez, da lugar a culturas de consumo distintas y específicas de los productos básicos, el patrón de prácticas, ideas y significados que dan forma a patrones de consumo.

Por lo tanto, los SP son construidos por numerosos agentes, desde instituciones mundiales de desarrollo, empresas, gobiernos e instituciones estatales, hasta proveedores y usuarios finales. Además, se pueden impugnar las relaciones entre estos agentes a través del SP.

El uso del enfoque de SP para analizar los servicios normalmente prestados por el sector público y para el que el Estado generalmente conserva cierta responsabilidad, significa que el 'sistema' bajo escrutinio no es aquel que conduce a formas de consumo, sino el que subyace a ciertos resultados de bienestar y tiene efectos en los derechos y las capacidades (Fine et al., 2018). El análisis del SP busca conectar el financiamiento, el costeo, la gobernanza, la producción y el uso de los servicios públicos y permite un análisis exhaustivo de las implicaciones distributivas más amplias de las formaciones particulares a través del nexo de financiamiento, costeo, gobernanza, producción y consumo.

Un enfoque centrado en el SP exige, por lo tanto, analizar la cadena de interacciones entre los agentes que sustentan la prestación de un servicio público en particular, una investigación sobre las culturas de la formulación de políticas y las normas específicas de provisión a las que estas interacciones y culturas dan lugar. Esto requiere que las APP y su cabildeo se analicen de manera integral y específica, de acuerdo al contexto. Este encuadre analítico da lugar a un conjunto de preguntas pertinentes (de quién, qué, cómo y a qué efecto) que podrían guiar el análisis crítico del fenómeno APP (a través del cabildeo y las prácticas). Estas preguntas deben tener prioridad sobre los esfuerzos para clasificar las APP de acuerdo a una tipología determinada. Las mismas reflejan cuestiones más amplias relacionadas con los sistemas de suministro de infraestructura identificados por Fine y Saad-Filho (2019, pp. 86-87) como:

cuestiones de propiedad (quién proporciona qué), rendición de cuentas (quién controla la provisión), la financiarización (quién se beneficia de ella), la internacionalización (dónde terminan estos beneficios) y la distribución (quién los recibe).

Concretamente, surgen las siguientes cuestiones, aunque no debemos perder de vista su naturaleza interconectada.

Agentes

¿Qué agentes participan en la prestación del servicio público o en la provisión de 'infraestructura', incluso a través de las APP?

¿A quién pertenecen y quién gobierna estos agentes?

¿A qué incentivos responden los diferentes agentes?

¿Diferentes objetivos caracterizan diferentes tipos de agentes?

Panorama institucional/regulador

¿Qué cambios se realizan en el panorama político y normativo para facilitar la

participación financiera privada en la provisión?

¿Cuál es el papel de los agentes internacionales en este rediseño?

¿Qué agentes internacionales influyen en la formulación de políticas nacionales y cómo?

Flujos financieros

¿Cómo se financia la prestación (de infraestructura y servicios sociales)?

¿Cuáles son los flujos financieros que fluyen a través de la cadena de provisión?

¿Cómo se movilizan los recursos públicos para promover la participación privada en la prestación de servicios públicos? Esto genera una serie de preguntas subsidiarias:

¿En qué ámbito de gobernanza (mundial, regional, nacional, local) se lleva a cabo esta movilización?

¿Cuál es la naturaleza del apoyo (mecanismos específicos) ofrecido por el sector público (subvenciones, garantías y mecanismos de mitigación de riesgos)?

¿Cuántos recursos públicos se movilizan en apoyo de la expansión del sector privado en la prestación de servicios públicos (en términos absolutos y, también, como parte del costo total del proyecto)?

Resultados

Cuando el financiamiento privado participa en la provisión de servicios públicos, ¿qué normas de provisión prevalecen: quién tiene acceso a qué y en qué términos?

¿Afecta la necesidad de generar ingresos para los inversores privados la forma en que se presta el servicio de infraestructura (en términos de calidad, acceso, etc.) y, en caso afirmativo, de qué manera?

¿Tiene implicaciones para la equidad la generación de ingresos para el inversor privado y, en caso afirmativo, cuáles?

Responder a estas preguntas permitirá extraer las conexiones básicas entre el financiamiento, el costeo, la gobernanza y los resultados y, al mismo tiempo, acomodar la diversidad entre entornos que están integrados, internacionalmente, de formas diferentes, que se caracterizan por su propio equilibrio de poderes entre los intereses políticos, económicos y financieros, que reflejan la participación diferencial de los actores externos, etc. Las preguntas dan una mayor orientación sobre cómo capturar las principales interacciones entre una agenda mundial y las condiciones y dinámicas locales.

CONCLUSIÓN: ¡LA PREGUNTA NO ES APP SÍ O APP NO!

La promoción de las APP consiste en el apoyo público (desde lo mundial, hasta lo nacional y local) para una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. Las diferentes configuraciones de 'sistemas de provisión de servicios públicos' capturan distintas formas de participación del sector privado y es probable que tengan sus propias implicaciones distributivas, que reflejen lo que se proporciona, cómo, a quién y en qué términos. Con una mayor participación de las finanzas privadas, la infraestructura (o los servicios públicos) viene a servir como un conducto para la captación de ingresos de los hogares a los accionistas a través del acceso de los hogares o de las personas a los servicios esenciales de reproducción social. Es importante investigar las formas en que el financiamiento, la producción y el consumo de servicios públicos se conectan y cuáles son las implicaciones distributivas más amplias de estas conexiones.

Nuestro intento de situar a las APP en tendencias más amplias de financiarización del desarrollo, en lugar de situarlas en categorizaciones estáticas de acuerdo a una tipología particular, da lugar a un conjunto esencial de preguntas que podrían guiar el análisis crítico de las APP en los ámbitos académico y de cabildeo, así como también permitir capturar y revelar la naturaleza esencial (si heterogénea) del paradigma de las APP en la provisión de servicios públicos.

REFERENCIAS

Aalbers, M.B.

2017 Corporate Financialization. In: Richardson, D., Castree, N., Goodchild, M., Kobayashi, A., Marston, R. (Eds.), *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Wiley, Oxford.

Acerete, B., Stafford, A., and Stapleton, P.

2011 Spanish healthcare public private partnerships: The 'Alzira model.' *Critical Perspectives on Accounting*, 22(6), pp. 533–549.

African Development Bank,

2018 *Financing Africa's Infrastructure: New Strategies, Mechanisms and Instruments*. In African Economic Outlook 2018, Chapter 4. Available at: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African_Economic_Outlook_2018_-_EN_Chapter4.pdf

Aizawa, M.

2018 *A scoping study of PPP guidelines*. (Working Paper No. 154). United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Alexander, N.,

2017 *Globalization and the State's Sovereign Right to Regulate in the Public Interest: the Case of Public-Private Partnerships (PPPs) in Infrastructure*. Heinrich Böll Foundation. Available at: <https://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>

Bayliss, K., Fine, B., and Robertson, M.

2016a *From Financialisation to Systems of Provision* (Working Paper Series No. 191). FESSUD.

Bayliss, K., Fine, B. and Robertson, M.

2016b *The role of the state in financialised systems of provision: Social compacting, social policy, and privatisation* (Working Paper Series No. 154). FESSUD.

Bayliss, K. and B. Fine.

2016 *Theoretical framework for assessing the impact of finance on public provision* (Working Paper Series 192) FESSUD.

Bayliss, K., and Van Waeyenberge, E.

2018 *Public private partnerships and the financialisation of infrastructure in SSA*. September 12-14. Universität Hamburg.

- Bayliss, K., and Van Waeyenberge, E.
2017 Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies*, 54(4), pp. 577–593.
- Brunswijck, G.
2018 *Unhealthy conditions: IMF loan conditionality and its impact on health financing*. Eurodad, Brussels.
- Brunswijck, G.
2019 *Flawed conditions: the impact of the World Bank's conditionality on developing countries*. Brussels: Eurodad.
- Buse, K., and Walt, G.
2000a Global public-private partnerships: Part II – what are the health issues for global governance?. *Bulletin of the World Health Organisation*, 78(5), pp. 699–709.
- Buse, K., and Walt, G.
2000b Global public-private partnerships: Part I – A new development in health?. *Bulletin of the World Health Organisation*, 78(4), pp. 549–561.
- Cornwall, A.
2007 Buzzwords and fuzzwords: Deconstructing development discourse. *Development in Practice*, 17(4/5), pp. 471–484.
- Draxler, A.
2015 Public-private partnerships and international education policies. In McGrath, S., and Gu, Q. (eds.) *Handbook on International Education and Development*. London: Routledge.
- Fay, M., Lee, H., Mastruzzi, M., Han, S., and Cho, M.
2019 *Hitting the trillion mark - A look at how much countries are spending on infrastructure*. Policy Research Working Paper, No. WPS 8730. Washington, D.C: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/970571549037261080/Hitting-the-Trillion-Mark-A-Look-at-How-Much-Countries-Are-Spending-on-Infrastructure>
- Fay, M., Martimort, D., and Straub, S.
2018 *Funding and Financing Infrastructure: The Joint-Use of Public and Private Finance*. Policy Research working paper, WPS N°8496. Washington, D.C: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/176101530040441739/Funding-and-financing-infrastructure-the-joint-use-of-public-and-private-finance>

- Fine, B.
2017 A note towards an approach towards social reproduction, mimeo.
- Fine, B., and Leopold, E.
1993 *The World of Consumption*. London: Routledge.
- Fine, B., and Saad-Filho, A.
2017 Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. *Critical Sociology*. 43(4/5), pp. 685–706.
- Fine, B., and Saad-Filho, A.
2019 Economic policies for the many not the few: Assessing the economic strategy of the Labour Party. *Theory and Struggle*, 120, pp. 76-88.
- G20.
2017 *The G20 Compact with Africa: A joint AfDB, IMF and WBG Report*. Available at: <https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/2017-03-30-g20-compact-with-africa-report.pdf>
- Gideon, J., and Unterhalter, E.
2017 Exploring public private partnerships in health and education: a critique. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(2), pp. 136–141.
- Hall, D.
2015 *Why public–private partnerships don’t work. The many advantages of the public alternative*. Public Services International Research Unit. Available at: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_eng_56pages_a4_lr_0.pdf
- Hildyard, N.
2016 *Licensed Larceny: Infrastructure, Financial Extraction and the Global South*. Manchester University Press.
- Hodge, G., and Greve, C.
2010 Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game?. *Australian Journal of Public Administration*, 69(S1), pp. S8–S22.
- Hodge, G., and Greve, C.
2007 Public–Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), pp. 545–558.

Hodge, G., Greve, C., and Biygautane, M.

2018 Do PPP's work? What and how have we been learning so far?. *Public Management Review*, 20(8), pp. 1105–1121.

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), Asian Development Bank (ADB), and Inter-American Development Bank (IADB).

2014 *Public-Private Partnerships reference guide: version 2.0*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>

IEG.

2014 *World Bank Group support to Public-Private Partnerships*. Washington, D.C: World Bank Group. Available at: https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/ppp_eval_updated2.pdf

IEG.

2016 *Public-private partnerships in health: World Bank Group engagement in health PPP: an IEG synthesis report*. Washington, D.C: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/672561478540044927/Public-Private-Partnerships-in-Health-World-Bank-Group-Engagement-in-Health-PPP-An-IEG-Synthesis-Report>

IMF-WBG

2016 *Public-Private Partnerships fiscal risk assessment model user guide*. Available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAMmanual.pdf>

KS, J., Chowdhury, A., Sharma, K., and Platz, D.

2016 Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? (DESA Working Paper N°148). United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York.

Lai, K., and Daniels, J.

2017 Financialisation of Singaporean Banks and the Production of Variegated Financial Capitalism. In Christophers, B., Leyshon, A. and Mann, G. (eds.) *Money and Finance after the Crisis: Critical Thinking for Uncertain Times*. Wiley Blackwell.

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(2), pp. 142–165.

Lavinas, L.

2018 The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism. *Development and Change*, 49(2), pp. 502–517.

Lavinas, L.

2017 *The takeover of social policy by financialization - The Brazilian paradox*. Palgrave Macmillan.

Lemoine, B.

2016 The Politics of Public Debt Structures: How Uneven Claims on the State Colonise the Future. Available at: <http://nearfuturesonline.org/the-politics-of-public-debt-structures-how-uneven-claims-on-the-state-colonize-the-future/>

Miraftab, F.

2004 Public-Private Partnerships: The trojan horse of neoliberal development?. *Journal of Planning Education and Research*, 24, pp. 89–101.

Montagu, D., and Harding, A.

2012 Azebra or a painted horse? Are hospital PPPs infrastructure partnerships with stripes or a separate species?. *World Hospitals and Health Services*, 48(2), pp. 15–19.

NAO. 2018. PFI and PF2. Report by the Comptroller and Auditor General. HM Treasury. Nishtar, S.

2004 Public – private “partnerships” in health – a global call to action. *Health Research Policy and Systems*, 2(5).

O’Brien, P., O’Neill, P. and Pike, A.

2019 Funding, financing and governing urban infrastructures. *Urban Studies*. DOI: 10.1177/0042098018824014

O’Neill, P.

2017 Infrastructure’s contradictions: How private finance is reshaping our cities. In Brett, C., Leyshon, A., and Mann G. (eds.) *Money and Finance after the Crisis*. Wiley Blackwell.

Patrinos, H.A., Barrera-Osorio, F., and Guáqueta, J.

2009 *The role and impact of public-private partnerships in education*. Washington, DC: World Bank.

Powell, J. 2013. *Subordinate financialisation: a study of Mexico and its non-financial corporations*. PhD Thesis. SOAS, University of London.

Richter, J.

2003 “We the peoples” or “we the corporations”? *Critical reflections on UN-business “partnerships.”* IBFAN, Geneva.

Robertson, S., Mundy, K., and Verger, A.

2012 *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World.* Edward Elgar Publishing.

Romero, M.J., and Ellmers, B.

2018 The financial and social cost of Public–Private Partnerships. In Bantekas, I. and Lumina, C. (eds) *Sovereign Debt and Human Rights.* Oxford: Oxford University Press.

Romero, M.J.

2015 *What Lies Beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development.* Brussels: Eurodad.

Romero, M.J., Vervynckt, M.

2017 *Public-private partnerships: Defusing the ticking time bomb.* Brussels: Eurodad.

Ruckert, A., and Labonté, R.

2014 Public–Private Partnerships (PPPs) in global health: the good, the bad and the ugly. *Third World Quarterly*, 35(9), pp. 1598–1614.

Standing, G.

2007 Social protection. *Development in Practice*, 17(4-5), pp. 511-522.

Trebilcock, M., and Rosenstock, M.

2015 Infrastructure Public–Private Partnerships in the Developing World: Lessons from Recent Experience. *The Journal of Development Studies*, 51(4), pp. 335–354.

UNCTAD,

2016 *Economic Development in Africa Report.* Geneva.

United Nations.

2003 *The Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development.* Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002.

United Nations,

2009 *Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus.* Doha, Qatar 29 November-2 December 2008.

United Nations.

2015a Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. New York.

United Nations.

2015b. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. Presented at the Third International Conference on Financing for Development, United Nations Department of Economic and Social Affairs. Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015.

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), pp. 181–199.

Van Waeyenberge, E.

2006 From Washington to post-Washington Consensus: Illusions of Development. In Fine, B. and Jomo, K.S., (eds.) *The New Development Economics: After the Washington Consensus*. London: Zed Books.

Van Waeyenberge, E.

2015 *The private turn in development finance* (Working Paper Series, 140) FESSUD.

Verger, A., and Moschetti, M.

2016 *Public-private partnerships in education: Exploring different models and policy option*. Open Society Foundations.

Verger, A., and Moschetti, M.

2017 *Public-Private Partnerships as an education policy approach: Multiple meanings, risks and challenges* (Working paper N°19) UNESCO.

World Bank.

2017 *Guidance on PPP Contractual Provisions*. Washington DC: World Bank.

Whyle, E.B., and Olivier, J.

2016 Models of public-private engagement for health services delivery and financing in Southern Africa: a systematic review. *Health Policy Plan*, 31(10), pp. 1515–1529.

