

## EL IMPACTO DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO FINANCIADAS POR LA COOPERACIÓN ALEMANA EN LATINOAMÉRICA: ¿DESARROLLO SOSTENIBLE O AFÁN COMERCIAL?

HEIKE CLARA PINTOR PIRZKALL

Universidad Pontificia Comillas, Madrid

**Resumen:** En líneas generales, las alianzas público-privadas se refieren a un acuerdo entre el sector público y el sector privado para que una parte de los servicios que normalmente suministraba el sector público sean suministrados por el sector privado especialmente para grandes obras de infraestructura y para el desarrollo del sector energético. Desde el año 2000, Alemania, dentro de sus compromisos adquiridos con relación a la consecución de los Objetivos del Milenio ha centrado una parte de su cooperación al desarrollo en la promoción de alianzas público-privadas, en torno a áreas prioritarias de la cooperación alemana actual como son la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad energética, la seguridad alimentaria, y la protección del medio ambiente. En este artículo evaluaremos el impacto de las alianzas público-privadas que han sido financiadas por las agencias de la cooperación alemana en el continente latinoamericano e intentaremos valorar si estas iniciativas están siendo útiles para el desarrollo sostenible de la región o si por el contrario son solamente un instrumento de promoción de las empresas alemanas en el extranjero, que buscan por esta vía abrir nuevos mercados y encontrar nuevos socios para su expansión.

**Palabras clave:** alianzas público-privadas, cooperación alemana, desarrollo sostenible, promoción comercial.

**Abstract:** In general terms, public-private partnerships refer to an agreement between the public sector and the private sector so that part of the services normally provided by the public sector are provided by the private sector, especially for large-scale infrastructure projects and for development of the energy sector. Since the year 2000, Germany, within its commitments acquired in relation to the achievement of the Millennium Development Goals, has focused a part of its development cooperation on the promotion of public-private partnerships, around priority such as the eradication of poverty, energy sustainability, food security, and the protection of the environment. In this article, we will evaluate the impact of public-private partnerships that have been financed by the German cooperation agencies in the Latin American continent and we will try to assess if these initiatives are being useful for the sustainable development of the region or if, on the contrary, they are only an instrument of promotion of German companies abroad, which seek in this way to open new markets and find partners for its Commercial expansion.

**Keywords:** Public-Private Partnerships, German Development Cooperation, Sustainable Development, Commercial Promotion.

El impacto de las alianzas público-privadas para el desarrollo financiadas por la cooperación alemana en Latinoamérica: ¿desarrollo sostenible o afán comercial?

## 1. Introducción

### 1.1. Orígenes de las alianzas público-privadas

Es difícil definir las alianzas público-privadas no solo por su complejidad sino por todos los ámbitos que abarca, pero puede decirse que es una asociación entre el sector público y el sector privado para alcanzar unos fines comunes (Casado, 2007: 1). Según el Banco Mundial, las alianzas público-privadas (APP) son un acuerdo voluntario entre el sector público y el sector privado en el que una parte de los servicios que son responsabilidad del sector público son suministrados por el sector privado bajo un acuerdo de objetivos y responsabilidades compartidas para el abastecimiento de servicios público o de infraestructura pública (World Bank Group, 2017: 1).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define las asociaciones público-privadas (APP) como acuerdos contractuales a largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado donde el último financia y presta un servicio público usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados (OCDE, 2012: 18). Según indica la organización:

[...] La principal diferencia entre los proyectos de las APP y los tradicionales es la distribución del riesgo entre el socio del sector privado y el público. En principio, en un proyecto de APP los riesgos deberían asignarse a la parte que esté mejor capacitada para gestionarlos, con el objetivo de alcanzar el equilibrio óptimo entre el desplazamiento del riesgo y la compensación para la parte que lo asume. El socio del sector privado a menudo es responsable de los riesgos asociados con el diseño, la construcción, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura, mientras que el socio del sector público por lo general asume riesgos normativos y políticos [...] (OCDE, 2012: 15).

El término alianzas o asociaciones público-privadas como lo conocemos hoy, tiene su origen en la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos. Utilizado principalmente para denominar proyectos conjuntos de educación pública entre instituciones privadas y el gobierno, el término se popularizó a partir de los años sesenta para referirse a iniciativas conjuntas de renovación de estructuras urbanas como canalizaciones, desagües o transportes. Durante los siglos XVIII y XIX en Gran Bretaña se formaron fideicomisos con fondos privados para la reparación de carreteras o puentes. Casos similares en Estados Unidos incluyen la construcción del ferrocarril transcontinental o la construcción de la Estatua de la Libertad (Palacios, 2008: 17).

Si nos remontamos al siglo X hasta el siglo XV, encontraremos las primeras alianzas en las ciudades-estado italianas entre los “Signores” y las instituciones urbanas en ciudades como Florencia, Milán o Venecia. En 1600, la Compañía Británica de las Indias

Orientales recibió el permiso de la Reina de Inglaterra, Isabel I, de ejercer de forma exclusiva la explotación comercial de las Indias Orientales. Aunque años después se convirtió en una sociedad anónima, el gobierno inglés nunca dejó de tener control sobre la compañía, que llegó a dominar más de la mitad del comercio mundial hasta 1874 y rompió el monopolio de las empresas holandesas que tenían sobre las especias (Encyclopaedia Britannica, 28-8-2019). Gracias a esta asociación comercial público-privada, el Imperio británico se expandió sin precedentes al Sudeste Asiático, a China y a la India. El éxito del comercio y los beneficios del mismo se invirtieron en transformar a Inglaterra en una potencia industrial. Este proceso denominado como Primera Revolución Industrial contagió al resto de Europa, dónde se expandió vertiginosamente. Las alianzas público-privadas han sido claves para el desarrollo del sector siderúrgico, textil o energético mundial, las exportaciones y la productividad (Casado, 2017: 2).

Las continuas crisis por la que ha pasado el Estado, especialmente a finales del siglo XX, ha obligado a este a convertirse en contratistas en vez de proveedor de servicios. La reducción de los presupuestos y las crisis de deuda, han sido la causa por la que las alianzas público-privadas han ido en aumento desde la década de los setenta hasta nuestros días no solo en número sino también en la ampliación de sectores que abarca. Las APP se han convertido en un factor del crecimiento mundial coordinado objetivos estratégicos de la administración pública con los intereses particulares de las empresas. Estas han cambiado de forma dependiendo si se crearon para aumentar la productividad de un sector, aumentar las exportaciones, ampliar las infraestructuras o modernizar la tecnología o los servicios. Cada vez encontramos más APP para la construcción de carreteras, puentes, gestión del agua, de la electricidad, del gas, la construcción de hospitales, colegios, centros deportivos o viviendas sociales.

En 1992, el primer ministro británico, John Major, introdujo una Iniciativa de Financiación Privada, Private Finance Initiative (PFI), que se convirtió en el primer programa sistemático de promoción de alianzas público-privadas, siendo uno de los más avanzados de Europa. Actualmente las APP conforman un 24% de las inversiones públicas. El éxito de la iniciativa pronto se replicó en Canadá y Australia. Desde la década de los noventa en la Unión Europea se ha creado un total de 1749 proyectos APP por valor de un total de 336.000 millones de euros. En su mayoría centrados en el sector transportes muy por delante de la atención sanitaria y la educación (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018: 11). Las APP de la UE se concentran sobre todo en Francia, España, Portugal y Alemania. En el caso de Alemania, este país se encuentra en la tercera posición en número de proyectos APP en Europa, sobre todo a nivel federal. Su incursión en las APP es relativamente reciente en comparación con Francia y Reino Unido. Los primeros contratos fueron firmados entre el 2002 y el 2003.

En Alemania, no existe un cuerpo único de leyes que rijan las Asociaciones Público-privadas (APP). En cambio, se aplica una gran cantidad de normas y reglamentos. Sin embargo, los legisladores federales y estatales han entendido la importancia de las APP para el desarrollo del sector público en el futuro. Recientemente se han promulgado una

El impacto de las alianzas público-privadas para el desarrollo financiadas por la cooperación alemana en Latinoamérica: ¿desarrollo sostenible o afán comercial?

serie de leyes para facilitar la creación de APP en Alemania, la más notable es la “Ley de Aceleración de APP”. El gobierno federal también ha creado una serie instituciones responsables de coordinar y facilitar el desarrollo de las APP. Actualmente, más de 100 proyectos de APP se encuentran en fase de planificación o implementación. Van desde grandes proyectos de infraestructura, como la extensión de autopistas hasta proyectos más pequeños, como la extensión y renovación de escuelas, hospitales o cárceles. Las APP suelen basarse en un acuerdo regido por el derecho privado y celebrado entre un socio público y una entidad privada. El socio público puede ser la República Federal, un estado federal, una de sus autoridades o una comunidad local. En general, el socio privado es una entidad legal o consorcio compuesto por varias compañías como accionistas (Schaefer, Voland, 02-09-2019).

## **2. Las alianzas público-privadas para el desarrollo y los ODS**

A diferencia de las alianzas público-privadas tradicionales, las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas por medio de servicios más accesibles. En este tipo de alianzas o acuerdos estratégicos también participan ONG, asociaciones civiles, universidades, sindicatos y otras plataformas que tiene como función, garantizar que los servicios prestados que se ofrecen sean de calidad y estén gestionados eficientemente, teniendo un importante control sobre las empresas y el sector público. Como características principales las APPD son colaboraciones voluntarias con objetivos comunes que obligan a crear un vínculo de corresponsabilidad que puede tener un impacto positivo en el desarrollo (Casado, 2007: 16). Hoy sabemos que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no es suficiente para hacer frente a los grandes retos globales, la empresa privada es una herramienta necesaria para financiar el desarrollo y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Nos encontramos con las primeras referencias hacia alianzas para el desarrollo en la Primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en 1972 en Estocolmo, Suecia. Fue la primera conferencia mundial organizada por la ONU que hablaría exclusivamente sobre ecología y degradación medioambiental a nivel global, creando un punto de partida para las futuras políticas medioambientales de la mayoría de los países desarrollados, especialmente de la Unión Europea entonces la Comunidad Económica Europea. En las conferencias participaron más de 100 países, además de organismos intergubernamentales y ONG. En el punto siete de la Declaración se afirma que:

Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de

sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro [...] (United Nations, 01-09-2019).

Habrá que esperar 20 años para asistir a la celebración de la Segunda Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) en la ciudad de Río de Janeiro en Brasil. Esta conferencia cambiaría la forma de trabajar por un cambio del sistema social, económico y político que involucraría también a las empresas ya que tanto el sector privado como la sociedad civil se convertirían en actores fundamentales de esta transformación. El sector privado se convertiría en un agente activo del fortalecimiento de las alianzas necesarias para crear APPD sostenibles. Al finalizar la conferencia 178 países firmaron la Agenda 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de Principios para la gestión Sostenible de los Bosques. A finales de 1992 se creó la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS), que se encargaría de hacer un seguimiento de la UNCED. En la Resolución A/RES/S-19/2 de 1997, se acordó que la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en sesión especial llevaría cabo una revisión cada diez años de los progresos de la Cumbre de la Tierra.

En 1994, se inicia una alianza entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) o Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, donde se crea uno de los primeros modelos para gestionar APP, denominado Sustainable Project Management (SPM) o gestión sostenible de proyectos. Tanto en el Foro Económico Mundial de Davos en 1998 como en el Foro Económico Mundial de 1999, se hizo un llamamiento a las empresas para que colaborasen en el desarrollo de una ciudadanía mundial adoptando y promulgando los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración de la Oficina Internacional del Trabajo sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que se verían reforzados por los objetivos acordados en la Cumbre del Milenio (UNDP, 29-08-2019).

En el año 2000, 189 países acordaron trabajar en pro de ocho objetivos preferentes para luchar contra las desigualdades y los retos a los que se enfrentaba el mundo. Estos se denominaron los Objetivos del Milenio por haberse firmado en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre del año 2000. Cada objetivo se dividió en una serie de metas, un total de 28, cuantificables mediante 48 indicadores concretos. Por primera vez, la agenda internacional del desarrollo puso una fecha e indicadores para la consecución de acuerdos concretos y medibles. La selección de estos objetivos y su implementación en 15 años, del año 2000 al 2015 solo fueron posibles gracias a un largo trabajo previo durante la década de los años noventa denominado la Diplomacia de Cumbres, donde se celebraron anualmente una serie de reuniones de alto nivel en temas muy variados y acuciantes que afectaban a un mundo cada vez más globalizado y multipolar, donde las grandes asimetrías y diferencias económicas se hicieron más visibles.

Para luchar contra la pobreza, objetivo principal de los ODM, era necesario la construcción de infraestructuras que harían posible un mayor crecimiento económico, más oportunidades económicas e inversión en capital humano. Es aquí donde han

El impacto de las alianzas público-privadas para el desarrollo financiadas por la cooperación alemana en Latinoamérica: ¿desarrollo sostenible o afán comercial?

entrado en juego las APPD, que se han convertido en una herramienta adicional para financiar proyectos de desarrollo, que se han promocionado especialmente a raíz del Objetivo del Milenio 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo y a la creación del Pacto Mundial de Naciones Unidas, Global Compact. También es necesario mencionar el auge y la evolución de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y el papel cada vez mayor de las grandes empresas en la cooperación al desarrollo e iniciativas sociales (UN Global Compact, 29-08-2019).

Las cumbres y foros internacionales sobre desarrollo que se han realizado en la pasada década —sobre todo, en los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París (2005), Accra (2008) y Busan (2012), así como en las cumbres sobre financiación del desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008), han servido para crear un marco de actuación y promover las alianzas público-privadas para el desarrollo. Siguiendo las pautas de la agenda internacional, las agencias de cooperación de la mayoría de los Estados han creado también organismos específicos para el desarrollo de las APPD y muchas de ellas han adaptado sus mecanismos de financiación para facilitar la incorporación de los actores privados (OMAL, 30-08-2019). Entre el año 2000 y el 2008 se inscribieron en la Secretaría sobre Desarrollo Sostenible 319 alianzas de colaboración especialmente en agricultura sostenible, diversidad biológica, cambio climático, energía, asentamientos humanos y desarrollo rural.

En julio de 2015 en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento del Desarrollo en Addis Abeba, Etiopía, se llegó a un acuerdo histórico para movilizar más recursos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y fomentar la cooperación Sur-Sur. Por tanto, se promueven la creación de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones. Se pueden encontrar soluciones, en particular fortaleciendo las políticas públicas, los marcos regulatorios y las finanzas a todos los niveles, haciendo realidad el potencial transformativo de las personas y el sector privado e incentivando los cambios en la financiación y las modalidades de consumo y producción para favorecer el desarrollo sostenible. Entre las posibles soluciones el párrafo 48 de la agenda de acción de Addis Abeba menciona que es necesario detectar los obstáculos y crear una guía de líneas comunes para conseguir una mayor eficacia de las APPD para alcanzar los ODS (Naciones Unidas, 2015).

En abril de 2018 se celebró una conferencia en Ginebra sobre APPD para la implementación de la Agenda 2030. En esta reunión se concluyó que era necesario seguir involucrando al sector privado en la consecución de los ODS y estimular asociaciones con organismos del sistema de Naciones Unidas (ONU). También se mencionó la importancia de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, aunque una campaña clara y directa no se ha diseñado aún (Allam, 2018: 1).

### **3. Las APP en América Latina**

Hasta los años 80 vemos un modelo de gestión público y centralizado en los gobiernos nacionales. Las restricciones fiscales y las distintas crisis económicas en la década de los noventa y los consiguientes ajustes estructurales ponen en dificultades al sector público que se ve obligado a contar con el sector privado para la creación de infraestructuras y servicios. El oportunismo y la baja calidad institucional durante ese periodo afectaron la relación con el sector privado y frenó el desarrollo de las primeras APP en América Latina.

Un nuevo impulso vendría de la mano de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y gracias a una mejora de las condiciones para su implementación como precios más bajos de materias primas, la creación de organismos de control y el fortalecimiento de las regulaciones. Además, nos encontramos ante una nueva era donde se quieren aportar soluciones globales y hay una mayor concienciación medioambiental.

En el 2005 se realizaron inversiones en APP de unos 8.000 millones de dólares. En el 2015 han pasado a 39.000 millones de dólares lo que indica un importante aumento y un impulso real a la creación de APP. En una década (2005-2015) se han llevado a cabo más de 1000 proyectos de infraestructuras mediante APP. Los pioneros fueron Colombia, Brasil, Chile, Perú y Costa Rica. Algunos datos así lo indican, en el caso de Brasil entre 2005-2015 se invirtieron en APP unos 230.800 millones de dólares, que corresponde a un 1,05% del Producto Interior Bruto (PIB) y a un total 505 proyectos. En Perú entre los años 2005 y 2015 se generaron 80 proyectos con un coste de 23.400 millones de dólares, que corresponden a un 1,53% del PIB. En el caso de Nicaragua, aunque un incipiente se destinaron 1400 millones de dólares en 8 proyectos APP que corresponden al 1,48% del PIB. En Ecuador, Argentina, República Dominicana, Haití y Jamaica se están aún dando los primeros pasos para la implementación de proyectos APP. Actualmente, 17 países en la región ya tienen unidades APP y una legislación regulatoria. El 40% de los proyectos son en infraestructuras en el sector energético y de transportes. Aún hay grandes diferencias entre países con relación a los niveles de implementación, regulación y éxito. Las APP han sido claves para reducir el déficit en infraestructuras de transporte, energía, saneamientos y agua (CAF, 01-09-2019).

### **4. El impacto de las Alianzas Público-Privadas para el desarrollo alemanas en América Latina**

Inicialmente la cooperación alemana al desarrollo se caracterizó por estar condicionada a intereses político-ideológicos y de imagen del nuevo Estado alemán, pero paralelamente promocionó también en gran medida los intereses comerciales y el afán exportador de los gobiernos de posguerra en pro de una rápida recuperación económica. ALyC nunca ha sido una región prioritaria de la cooperación alemana (10% presupuestos del BMZ) por lo que el interés ha sido limitado. Para potenciar el sector privado, en 1962

El impacto de las alianzas público-privadas para el desarrollo financiadas por la cooperación alemana en Latinoamérica: ¿desarrollo sostenible o afán comercial?

se creó la Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG), institución que se encargaría de financiar el desarrollo otorgando a empresas alemanas créditos y préstamos para proyectos de infraestructura privadas, manufactura y agrícolas a largo plazo, en países con mercados emergentes (Deginvest, 29-08-2019). Muchos de los países que en un principio fueron receptores de ayuda al desarrollo en los años sesenta y setenta, se han convertido hoy en importantes clientes comerciales denominados “Ankerländer” (países ancla) por el peso específico en su región, por ejemplo, Brasil, India, China, Turquía, Arabia Saudita, México, Argentina, Indonesia o Sudáfrica entre otros. En la actualidad la institución tiene 19 oficinas alrededor del mundo ofreciendo “Business Support Services”, servicios de consultoría de apoyo empresarial.

En la década de los noventa y en línea con los ajustes estructurales de la cooperación alemana, la empresa privada se convertiría en un colaborador clave. Para tal propósito, en el año 1999 el Ministerio de Cooperación al Desarrollo (BMZ) creó el programa piloto: Public private partnership (PPP) cofinanciado por las agencias de ejecución alemanas GIZ, DEG, Sequa y KfW. En el 2009 se transformaría en “develoPPP.de”. Desde la creación del programa, las agencias, junto con el sector privado alemán, han financiado más de 2000 proyectos en más de 100 países. El número de proyectos que se han implementado con el programa “develoPPP.de” en cada región, nos indican que las regiones más valoradas por la cooperación alemana son aquellas donde existen un mayor número de socios estratégicos. Estos se encuentran sobre todo en Asia Central y el Sudeste Asiático: China, Indonesia, Turquía o India. En América Latina los proyectos público-privados tampoco ocupan un lugar destacado, siendo claramente sobrepasados tanto en número como en cantidades por Asia y África (BMZ, 17-9-2019).

Desde el año 2001 y hasta el año 2009 la Ministra de Cooperación, Anne Wierzoreck-Zeul, tuvo que enfrentarse a importantes retos y recortes presupuestarios en materia de cooperación a causa de los costes de la reunificación alemana. La reducción de los presupuestos del BMZ (Ministerio de Cooperación alemán) y de la ayuda oficial, que llegó en la década de los noventa a un 0,47%, no sobrepasó a principios del nuevo milenio el 0,27% (GIZ, 2015: 1) a causa de los recortes causados por la reunificación alemana. Esta drástica caída de los fondos obligó a buscar nuevas formas de financiación, forzó una mayor internacionalización de la cooperación alemana y una mayor participación del sector privado en proyectos de cooperación al desarrollo con el objetivo de maximizar los resultados con menos recursos (Bohnet, 2015: 167).

Un nuevo impulso vendría de la mano de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su consecución según los compromisos adquiridos por el gobierno federal. Para el cumplimiento de los ODS, la cooperación alemana al desarrollo ha dado un importante giro en sus objetivos con una redirección hacia aspectos más éticos y humanitarios. Podemos decir que ahora está más focalizada en temas medioambientales, sostenibilidad y protección del clima. Para ello se ha reforzado la promoción de las APPD en torno a áreas prioritarias de la cooperación alemana actual como son: La erradicación de la

pobreza, la sostenibilidad energética, la seguridad alimentaria, y la protección del medio ambiente.

El interés renovado por la región latinoamericana viene reflejado en el documento estratégico BMZ-Strategic paper 11/2011e que se convirtió en el marco de referencia estratégica de la cooperación alemana bilateral con Latinoamérica. Alemania reforzaría las relaciones con ALyC y trabajarían juntamente con la CEPAL en una serie de estrategias centradas en: el refuerzo democrático y diálogo público-privado, la mitigación del cambio climático, el desarrollo económico sostenible, la promoción de la integración regional y la cooperación académica y científica. También se presentó como prioridad invertir en infraestructura pública sobre todo en agua, saneamiento y energía. En los últimos años se ha intensificado la relación con el sector privado alemán por medio de reuniones periódicas con cámaras de comercio y empresas privadas latinoamericanas.

En América Latina, el programa “develoPPP.de” ha tenido como función principal labores de consultoría sobre mercados, redes de socios y diálogo entre gobiernos y empresas privadas. Cuatro veces al año se pueden presentar proyectos en la denominada, competición de ideas, que deben estar centrados en los ODS. Hay un mayor apoyo, y tienen preferencia la pequeña y mediana empresa y a las start-ups de los países menos adelantados de la región. Son prioritarios los proyectos con un impacto en la protección el medio ambiente, en el empoderamiento de las mujeres, en el apoyo a las minorías, discapacitados, jóvenes o niños. El 50% del coste los financia el sector privado y las empresas involucradas y el 50% restante se hace cargo el BMZ.

En América Latina, el programa “develoPPP.de” ha ejecutado 98 proyectos en Centroamérica y México, y 190 en América del Sur. En valor económico, en Centroamérica y México se han realizado proyectos por un valor de 47 millones de euros y en América del Sur de 92 millones. Los datos recabados nos han permitido concluir, que a pesar del interés en la promoción de las alianzas público-privadas, los presupuestos son muy reducidos si se compara con la ayuda bilateral total, que en el 2016 ascendió a 4.124.088.000 €, un 48,3% del presupuesto total del Ministerio de Cooperación alemán (BMZ) (BMZ, 19-09-2019).

Cabe destacar que un 37,2% de los proyectos promociona el crecimiento sostenible, un 14,8% se ha destinado a la protección del medio ambiente, un 14,7% a proyectos agrícolas, un 9,3% a proyectos de salud, un 7,1% al tratamiento de aguas y residuos, un 6,9% a proyectos vinculados con energías renovables, un 5,7% a educación y formación y el resto, en pequeños porcentajes, a transportes y comunicación, democratización y prevención de conflictos. De las aportaciones públicas y privadas, las privadas superan los 550 millones de euros, un 62,8%, mientras que las aportaciones públicas rondan el 35%, unos 330 millones de euros (BMZ, 30-08-2019).

Por medio del programa, se han movilizado a largo plazo inversiones privadas en proyectos de desarrollo innovadores que bajo otro contexto no hubiese sido posible. Otro elemento positivo ha sido el continuado diálogo con otros actores como: Deutsche Welle, las Iglesias, las fundaciones políticas y entidades latinoamericanas como el CAF,

El impacto de las alianzas público-privadas para el desarrollo financiadas por la cooperación alemana en Latinoamérica: ¿desarrollo sostenible o afán comercial?

CAN, CARICOM, SICA OAS y el Mercosur, lo que puede facilitar en el futuro nuevos proyectos transversales. Hasta la fecha, las aportaciones privadas a los proyectos superan el 62,8%, mientras que las aportaciones públicas rondan el 35%.

Para los socios contraparte, las ventajas se han centrado en la creación de empleo, el aumento de los ingresos de empresas locales y la creación de nuevos espacios de colaboración. Las entidades privadas alemanas han aportado conocimientos técnicos y de administración de empresas, introduciendo mejoras a la productividad y la eficiencia en los procesos de producción. Las empresas alemanas han aconsejado a empresas locales, cuáles son los sectores económicos que ofrecen mejores garantías de futuro.

América Latina, no es considerada una región relevante para la cooperación alemana. En todo caso para las empresas alemanas sí, ya que participar en programas público-privados en América Latina ha sido muy ventajoso. Por un lado, las empresas han podido darse a conocer en un nuevo entorno, mejorar su imagen en el exterior, incrementar su visualización y acceder con mayor facilidad a nuevos mercados emergentes. Se han beneficiado también del contacto con personalidades determinantes en distintos sectores políticos y económicos en el país gracias al trabajo de las agencias alemanas de ejecución, que han permitido nuevas áreas de negocio, firma de acuerdos o el fomento de cadenas de valor muy lucrativas. La participación en programas público-privados ha concienciado a las empresas alemanas a mejorar sus áreas de responsabilidad social corporativa y potenciar así aspectos más éticos como la erradicación de la pobreza o la sostenibilidad. El programa “develoPPP.de” es una herramienta útil para animar al sector público latinoamericano a participar en áreas vinculadas a la cooperación convirtiéndose en un socio activo de desarrollo sostenible. Es necesario encontrar un equilibrio y no utilizar las APP como la panacea. El sector privado alemán ha desplazado parcialmente los objetivos hacia sus propios intereses y ha favorecido especialmente a países estratégicos de la región como son Brasil o México y no a los más necesitados, cómo se ve en el número y localización de los proyectos APP provocando un desarrollo desigual.

Las empresas alemanas, buscan una mayor visualización y pueden aprovecharse el aspecto “social” de estos proyectos para mejorar su imagen corporativa, más que una preocupación real por alcanzar los objetivos de la cooperación alemana por lo el BMZ debería evaluar más a las empresas. La duración máxima de los proyectos es de tres años por lo que no se puede crear un plan sostenible a largo plazo lo que limita la implementación “duradera” de proyectos. Creo que es esencial intensificar la conexión entre las políticas de cooperación y las políticas comerciales para trabajar en pro de la productividad, por medio de una mayor eficiencia energética y una producción más sostenible.

El BMZ y el programa develoPPP y tienen que garantizar que los proyectos APP no se dispersen y favorezcan a las empresas privadas alemanas. Es necesario incluir más APP en programas de desarrollo para crear cadenas de valor, regional energy networks, estándares medioambientales, gestión de aguas y mitigar el gas efecto invernadero en los países emergentes y crear diagnósticos específicos para cada país para poder definir las

prioridades y el apoyo requerido. También es necesario hacer un inventario de las capacidades reales de las APP para mejorar su eficacia, mejorar la calidad del asesoramiento y buscar nuevas formas de financiación y mayor respaldo de actores multilaterales. A largo plazo es importante poder evaluar el impacto real de las APP creando informes detallados y transparentes para poder contar con información clara a la hora de valorar sus ventajas.

## 5. Conclusiones

En los últimos 20 años las APP han sido un instrumento de financiación eficaz cuando los fondos públicos eran insuficientes para hacer frente a grandes proyectos en energéticos o de infraestructuras. En el caso alemán, la cooperación alemana al desarrollo estuvo durante décadas condicionada a la promoción de los intereses comerciales y al afán exportador de los sucesivos Gobiernos alemanes. Las actuaciones entre ambos sectores eran, principalmente, por medio de licitaciones y subcontratas o fondos para favorecer las inversiones alemanas en países en desarrollo y consolidar relaciones con los futuros países socios.

El éxito de las APP, dependerá de un mayor desarrollo institucional, una mayor transparencia en la adjudicación y rendición de cuentas en los procesos, la reducción de costes y una mejor calidad de servicios ofertados. Es necesario también reducir la corrupción existente en muchos ámbitos y aumentar la corresponsabilidad entre las partes para garantizar su eficiencia.

El gobierno alemán se ha comprometido a dar una mayor prioridad a la región y aumentar las inversiones en APP, pero hasta ahora no ha ocurrido y las cantidades invertidas siguen siendo una mínima parte de los presupuestos del BMZ. Además, las inversiones existentes están focalizadas solo en países estratégicos que proporcionan amplios mercados para productos alemanes, como son Brasil, México o Chile. Es importante que se diversifiquen las inversiones y se haga más hincapié en las inversiones en infraestructuras que son el pilar del progreso social y las APP alemanas pueden jugar un papel clave en el desarrollo económico de la región y en una mayor integración de la misma.

## Referencias bibliográficas

Allam, Ahmed (2018). *World Sustainable Development Outlook: private public partnership for the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Routledge. World Association for Sustainable Development (WASD).

Bohnet, M. (2015). *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*. München: UVK Verlagsgesellschaft. 145-182.

El impacto de las alianzas público-privadas para el desarrollo financiadas por la cooperación alemana en Latinoamérica: ¿desarrollo sostenible o afán comercial?

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2019a). Developpp Programm. Asequible en <https://www.developpp.de/das-programm-foerderung-fuer-entwicklungspartnerschaften-mit-der-wirtschaft/>, fecha de consulta: 30-08-2019.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2019b). Haushalt, Zahlen und Fakten. Asequible en [https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/haushalt/index.html](https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html), fecha de consulta: 19-09-2019.

Berrone, P. – Fageda, X. – Llumà, C. – Ricart, J. E. – Rodríguez, M. – Salvador, J. – Trillas, F. (2018). *Asociación Público-Privada en América Latina. Guía para Gobiernos Regionales y Locales*. Caracas: CAF. Asequible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1179>, fecha de consulta: 01-09-2019.

Casado Cañeque, Fernando (2007). *Alianzas Público-privadas para el Desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina. 1-10.

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEGINVEST) (2019). *Más que financiación. Resumen de la DEG*. Asequible en [https://www.deginvest.de/DEG-Dokumente-weitere-Sprachen/Downloadcenter/DEG\\_Imageflyer\\_2019\\_SP.pdf](https://www.deginvest.de/DEG-Dokumente-weitere-Sprachen/Downloadcenter/DEG_Imageflyer_2019_SP.pdf), fecha de consulta: 29-08-2019

Encyclopedia Britannica (2019). La Compañía Británica de las Indias Orientales. Asequible en <https://www.britannica.com/topic/East-India-Company>, fecha de consulta: 28-08-2019.

Mokyr, Joel (1987). La Revolución Industrial y la Nueva Historia Económica. *Revista de Historia Económica*, V/2. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 203-244.

Mataix, C. – Sánchez, E. – Huerta, M. – Lumbreras, J. (2008). *Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas. Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español*. Documento de Trabajo nº 20. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.

Naciones Unidas (2015). Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo RES/68/204. Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Asamblea General de Naciones Unidas.

Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) (2019). *Diccionario Crítico de Empresas Transnacionales: Alianzas público-privadas*. Asequible en <http://omal.info/spip.php?article4810>, fecha de consulta: 30-08-2019.

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris: OECD.

Palacios Lara, Juan José (2008). *Alianzas Público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco. México*. Unidad de Comercio Internacional e Industria. México D.F: Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL. 9-18.

Schaefer, Michael – Volland, Thomas (2009). *Germany: Public Private Partnerships in Germany - An Overview*.

Asequible en: <http://www.mondaq.com/germany/x/87762/Government+Contracts+Procurement+PPP/Public+Private+Partnerships+In+Germany+An+Overview>, fecha de consulta: 02-09-2019.

Tribunal de Cuentas Europeo (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Informe especial. Luxemburgo: Unión Europea.

United Nations (1972). *The United Nations Conference on the Human Environment. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. United Nations Environment Program (UNEP)*. Asequible en: [file:///C:/Users/hcpintor/Downloads/6471%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hcpintor/Downloads/6471%20(1).pdf), fecha de consulta: 01-09-2019.

United Nations Development Program (UNDP) (2019). *Social and environmental sustainability in the UNDP*. Asequible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/accountability/social-and-environmental-responsibility.html>, fecha de consulta: 29-08-2019.

United Nations Global Compact (2019). *Sustainable business is good business. Creating financial tipping points for the SDGs*. Asequible en <https://www.unglobalcompact.org/>, fecha de consulta: 29-08-2019.

World Bank Group (2007). *¿Qué son las asociaciones público-privadas? Public-Private-Partnership Legal Resource Center*. Washington: World Bank. 1-2.