



¿Pueden las Asociaciones Público-Privadas promover la igualdad de género?

DOCUMENTO INFORMATIVO • MARZO DE 2019

Resumen ejecutivo

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) vienen siendo activamente impulsadas por los gobiernos donantes y las instituciones financieras internacionales para financiar servicios sociales y proyectos de infraestructura en todo el mundo. Se destacan como un mecanismo de financiamiento para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, el apoyo a las APP es contrario a los compromisos asumidos por los gobiernos en el marco de la Agenda 2030, y en otras instancias, para promover la igualdad de género y el cumplimiento de los derechos de la mujer.

Las APP son acuerdos por los cuales las empresas del sector privado esencialmente sustituyen al Estado como proveedor de servicios públicos e infraestructuras tradicionales, como la salud y la educación, el transporte, la energía, el agua y el saneamiento. Quienes las impulsan señalan su valor en la recaudación de recursos y en la eficiencia, lo que a su vez llevará al cumplimiento de objetivos sociales, como la igualdad de género. Pero su evidencia es débil. De hecho, la investigación disponible sugiere que, en realidad, las APP pueden exacerbar la desigualdad de género de tres maneras:

- 1) Con demasiada frecuencia, las APP son más costosas y conllevan más riesgo que la provisión pública, por lo que no aumentan los recursos disponibles de los gobiernos. En su lugar, se corre el riesgo de crear restricciones fiscales adicionales que socavan la capacidad del Estado de cumplir con servicios públicos e infraestructuras que logren cambios transformadores en cuestiones de género y de promover el trabajo digno para las mujeres.
- 2) Los proveedores privados son, en última instancia, responsables ante los accionistas, no ante los ciudadanos.

La búsqueda de beneficios restringe el acceso a los servicios para los más marginados, socavando así la capacidad de los proyectos APP de contribuir a objetivos sociales como la igualdad de género. Su falta de transparencia agrava todavía más el problema.

- 3) Esta búsqueda de beneficios también limita la oferta de 'trabajo digno' para las mujeres dentro de los proyectos operados por las APP.

Debido a la discriminación por motivos de género, las mujeres (en particular las que enfrentan discriminaciones cruzadas, por ejemplo, debido a su raza) tienen menores ingresos y menos activos y, por lo tanto, hacen más trabajos de cuidado no remunerado. Como resultado, las mujeres son, a la vez, más dependientes de los servicios sociales y la infraestructura y menos capaces de acceder a ellos. Además de aumentar la cantidad de los suministros, la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres requiere servicios sociales e infraestructuras transformadoras de género que satisfagan las necesidades prácticas de las mujeres y las prioridades estratégicas.

Para que los donantes y los gobiernos cumplan con sus obligaciones en materia de igualdad de género y de derechos de las mujeres, se necesita un enfoque mucho más basado en la evidencia sobre la forma en que se financian las infraestructuras y los servicios sociales. Las instituciones financieras internacionales y sus gobiernos miembros deben detener la promoción de las APP impulsada por la ideología y, en su lugar, velar por que los mecanismos de financiamiento elegidos contribuyan a la igualdad de género y a otros objetivos sociales en la Agenda 2030, en lugar de socavarlos. El objetivo de este documento es contribuir al creciente debate de la sociedad civil sobre las APP.

Introducción

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) vienen siendo activamente impulsadas por los gobiernos donantes y las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, para financiar servicios sociales y proyectos de infraestructura económica y social en todo el mundo. Se han creado múltiples iniciativas para cambiar las leyes nacionales y proporcionar asesoramiento y financiamiento para proyectos de APP. Aunque las APP no son nuevas, recientemente han recibido renovado impulso como parte de la 'agenda de privatizaciones', impulsada inicialmente por el Consenso neoliberal de Washington, que hacía hincapié en la estabilización macroeconómica, la privatización y el desarrollo del libre mercado.

En 2015 se estableció claramente la importancia asignada a las APP en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Allí se estableció el modelo de financiamiento para la agenda post-2015 y se subrayó el papel de las APP,¹ que luego se amplió como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron acordados por los líderes mundiales en las Naciones Unidas en septiembre de 2015, alentaban específicamente el uso de las APP como un "medio de implementación". Por ejemplo, el ODS 17 incluye un llamado a "alentar y promover la constitución 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" (ODS 17.17).² Al mismo tiempo, los ODS incluyen compromisos clave en esferas cruciales para garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género, por ejemplo, estableciendo metas en materia de salud (ODS 3) y educación (ODS 4), así como un objetivo específico que se refiere a la igualdad de género y al empoderamiento de todas las mujeres y niñas (ODS 5).³

La ausencia de una definición única y clara de APP ha contribuido a la confusión y a la falta de transparencia en su aplicación. La palabra "asociación" se ha convertido en otra "palabra de moda en el desarrollo",⁴ que se utiliza para describir el compromiso entre los actores públicos y privados (con y sin fines de lucro). El acrónimo "APP" se está utilizando actualmente para identificar tipos de acuerdos muy diferentes. Estos van desde colaboraciones informales y de corto plazo entre organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado y/o agencias gubernamentales para implementar programas o proyectos específicos en un extremo del espectro, hasta acuerdos contractuales mucho más complejos y a largo plazo que implican la participación del sector privado en el suministro de activos y servicios.⁵

En este documento usamos el término APP para referirnos a acuerdos en los que las empresas del sector privado reemplazan al Estado como proveedor de servicios públicos tradicionales, como hospitales, escuelas, prisiones, carreteras, ferrocarriles, energía, agua y saneamiento, y en los que el sector público y el sector privado comparten, de alguna forma acordada, los riesgos relacionados con el proyecto.

Existe una considerable controversia en torno a los beneficios y costos percibidos de las APP. Mientras sus defensores aseguran que ofrecen eficiencia, innovación y una buena fuente de financiamiento, un análisis crítico de la evidencia empírica y teórica revela una imagen diferente. La mayoría de las APP son un mecanismo de financiamiento costoso y arriesgado cuando se trata de implementar proyectos de desarrollo, que requieren contratos a largo plazo complejos e inflexibles. En cuanto a la eficiencia y al impacto social, su desempeño varía y muestra, con demasiada frecuencia, impactos negativos sobre los derechos de las mujeres.⁶ En última instancia, como describe David Hall, de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU, por su sigla en inglés) "las empresas del sector privado deben maximizar sus beneficios si quieren sobrevivir. Esto es esencialmente incompatible con (...) garantizar el acceso universal a servicios públicos de calidad."⁷ Si bien existe controversia en cuanto al valor de las APP, existe cierto consenso en que la evidencia de su beneficio aún no es concluyente.⁸ Mientras no haya más pruebas disponibles, el argumento de este documento es que no deben promoverse las APP como una forma eficaz de lograr los ODS ni otros objetivos sociales.

En los últimos años las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han estado cuestionando de forma activa la promoción de las APP como un mecanismo de financiamiento de bienes y servicios públicos. En 2017 se lanzó el *Manifiesto de las OSC sobre Alianzas Público-Privadas* con el apoyo de más de 150 OSC y sindicatos del Norte y el Sur.⁹ En 2018 Eurodad y sus aliados publicaron el informe *Historia Repetida* que analiza 10 proyectos APP en diferentes sectores – educación, energía, sanidad, transporte y agua y saneamiento – y en diferentes países de todo el mundo – Colombia, Francia, India, Indonesia, Lesoto, Liberia, Perú, España y Suecia.¹⁰ El presente informe se basa en ese trabajo y tiene como objetivo contribuir al debate de la sociedad civil sobre las APP. Explicamos por qué importan las APP para la igualdad de género y los derechos de las mujeres y subrayamos cómo la promoción de las APP genera preocupación en torno a las desigualdades, en particular desde la perspectiva de los derechos de las mujeres.

El informe está estructurado de la siguiente manera:

La **sección 1** presenta nuestro punto de partida en el debate sobre la promoción de las APP, desde una perspectiva de igualdad de género y derechos de las mujeres.

La **sección 2** explica cómo las APP socavan la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Los impactos de las APP se desglosan al detallar tres áreas principales de preocupación: (i) los elevados costos de las APP para los gobiernos y los ciudadanos; (ii) el fracaso de los proveedores privados en el cumplimiento de los objetivos sociales; (iii) el fracaso de las APP en la protección y promoción del trabajo digno para las mujeres.

La **sección final** ofrece algunas recomendaciones concretas para ayudar a llevar adelante esta agenda.

1. Por qué los Estados deben promover los derechos de la mujer y la igualdad de género...

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) ha sido ratificada por 189 países.¹¹ La CEDAW establece las obligaciones de los Estados de cumplir sus compromisos con los derechos de la mujer y promover formas de desarrollo equitativas en materia de género. La importancia de la igualdad de género también se ha reiterado en la Agenda 2030, que se compromete a “no dejar a nadie atrás” e incluye un objetivo específico sobre la igualdad de género (ODS 5).¹²

Sin embargo, a pesar de estos compromisos, un amplio conjunto de pruebas revela la magnitud de las desigualdades de género en todo el mundo, con muchas mujeres que se enfrentan a formas múltiples y cruzadas de discriminación debido, por ejemplo, a la raza, la etnia o la sexualidad. ONU Mujeres ha documentado algunas estadísticas alarmantes. Por ejemplo, a nivel mundial, la brecha salarial entre hombres y mujeres llega al 23%, la representación de la mujer en los parlamentos nacionales es de solo 23,7% y las mujeres hacen 2,6 veces más atención no remunerada y trabajo doméstico que los hombres.¹³ Las desigualdades de género surgen de una combinación de factores que incluyen: las normas sociales que asignan la responsabilidad primordial del trabajo de atención no remunerada a las mujeres; los procesos macroeconómicos que no tienen en cuenta las necesidades diferenciadas de género de los ciudadanos; la discriminación en el lugar de trabajo remunerado; los procesos políticos que no dan voz a las mujeres para articular sus necesidades y prioridades.^a

Los gobiernos tienen el deber y la capacidad de promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres. El Estado sigue siendo la institución clave en términos de cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, como las establecidas en la CEDAW, que tratan específicamente de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y de articular los objetivos nacionales de desarrollo para que se alcancen los objetivos sobre la igualdad de género esbozados en los ODS. Los gobiernos también tienen la capacidad de crear las condiciones propicias para la igualdad de género a través del gasto público y de las prioridades de inversión. Las decisiones macroeconómicas que toman pueden promover la igualdad de género mediante un cuidadoso análisis de género en el gasto público y la inversión en infraestructura social, como escuelas y hospitales.¹⁴

... y por qué son importantes los servicios públicos para la igualdad de género

Como resultado de la discriminación que enfrentan las mujeres, generalmente tienen ingresos más bajos y menos acceso a los recursos que los hombres y, por lo tanto, tienen más necesidad de bienes y servicios públicos asequibles. Sus roles socialmente definidos como cuidadoras agravan todavía más la dependencia de las mujeres de la provisión de los servicios públicos.¹⁵ Para impulsar una agenda de justicia de género son fundamentales la asistencia sanitaria y la educación de alta calidad y accesible, así como un mejor acceso a los servicios de agua, gas, electricidad y transporte seguro.

El enfoque de la 63ª Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por su sigla en inglés) de Naciones Unidas en 2019 es el acceso a los servicios públicos, junto con los sistemas de protección social y la infraestructura sostenible para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Es importante mejorar la cantidad de servicios públicos pero, para contribuir plenamente a la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, es esencial que los servicios públicos se presten de manera que satisfagan las diferentes necesidades de los usuarios de servicios. Las diferencias de género son una dimensión crítica de esta imagen. Los servicios públicos sensibles al género pueden entenderse como aquellos que identifican “que los varones y las mujeres (y los grupos específicos de mujeres y personas con diferentes identidades de género y orientación sexual) a menudo tienen necesidades y prioridades diferentes – prácticas y estratégicas – en relación con los servicios prestados, así como con la forma en que se los presta.”¹⁶ Para dar un ejemplo, el diseño de la infraestructura de transporte debe reflejar las necesidades de uso del transporte diferenciadas por sexos. Las carreteras rurales a los mercados locales pueden ser utilizadas por los productores de pequeña escala, que a menudo son mujeres productoras rurales. La infraestructura de transporte también puede diseñarse de forma tal que mitigue los riesgos de violencia de género para las usuarias del transporte, por ejemplo, ofreciendo áreas sólo para mujeres en los servicios de transporte público o callejones claramente iluminados.

La expresión “transformador de género” también se utiliza para describir servicios que cambian las relaciones de género discriminatorias subyacentes, por ejemplo, cambiando la responsabilidad por los cuidados de las mujeres individuales al Estado. En cambio, los programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las décadas de 1980 y 1990, como parte del Consenso neoliberal de Washington, y las medidas de austeridad más recientes han dado lugar a la privatización de servicios y a recortes serios en la prestación pública de servicios. Esta tendencia ha tenido un impacto desproporcionalmente adverso sobre las mujeres, aumentando su carga de atención y reduciendo el acceso a puestos de trabajo en el sector público.¹⁷

Hay **tres razones clave** que explican por qué los servicios públicos son importantes para la igualdad de género, que exploraremos con más detalle a continuación:

- i. La desproporcionada dependencia de las mujeres de los servicios públicos;
- ii. Los ingresos más bajos de las mujeres, que reducen su capacidad de pagar por los servicios;
- iii. La dependencia de las mujeres del trabajo en el sector público.

a Utilizamos los términos binarios hombres y mujeres porque no existe información sobre otras identidades de género

i. La desproporcionada dependencia de las mujeres de los servicios públicos

Los servicios públicos desempeñan un papel crucial para las mujeres, en particular debido a la división de género del trabajo, lo que significa que a menudo se les asigna la responsabilidad primordial del trabajo de atención en los hogares y las comunidades. Este cuidado no remunerado y el trabajo doméstico pueden incluir cuidar a los niños, los ancianos y los enfermos, cocinar alimentos, recolectar leña y agua, proporcionar atención médica en el hogar y educar a los hijos. Algunas mujeres, en particular las que tienen mayores ingresos, pueden pagar para que algunas de estas tareas las realicen otras personas, en general también mujeres, liberando así su tiempo para asumir otras actividades, como la educación y el trabajo remunerado. Sin embargo, para muchas mujeres de bajos ingresos, esto no es una opción. Las significativas limitaciones en su tiempo reducen su capacidad de lograr ingresos a través del trabajo remunerado, lo que las vuelve más dependientes de los servicios públicos que los hombres (o que las mujeres que tienen mayores ingresos). Por el contrario, los servicios públicos de buena calidad pueden reducir la carga de tiempo y trabajo de cuidado no remunerado. Un informe de la Gender and Development Network (GADN), de 2019, sostiene que "la infraestructura adecuada puede ser particularmente eficaz para reducir la carga temporal y la monotonía del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres, ya que el acceso mejorado al agua potable, los combustibles para cocinar y la electricidad reducirá el tiempo invertido en el trabajo doméstico."¹⁸ Los servicios públicos pueden, también, desafiar las normas sociales pasando estas responsabilidades de las mujeres al Estado.¹⁹ Además, las desiguales relaciones de poder patriarcal, que llevan a la violencia contra las mujeres y las niñas, y las necesidades reproductivas específicas de las mujeres, dejan más en claro que las mujeres son desproporcionadamente dependientes de servicios públicos específicos. Ejemplos como estos, incluyendo los refugios para la violencia doméstica y los servicios gratuitos de salud reproductiva, son a menudo los primeros en ser recortados en tiempos de crisis.²⁰

Los ingresos más bajos de las mujeres y trabajos de cuidado no remunerado las hacen más dependientes de los servicios públicos de buena calidad, por lo que se ven más afectadas por las tarifas o los recortes en la prestación de servicios.

ii. Los ingresos más bajos de las mujeres, que reducen su capacidad de pagar por los servicios

Las normas sociales discriminatorias en el lugar de trabajo, la segregación ocupacional y la brecha salarial de género hacen que las mujeres tengan menos ingresos disponibles para pagar los servicios privados y, por lo tanto, dependen más de los servicios públicos que los hombres. En todos los países, excepto Finlandia, los hombres tienen más probabilidades que las mujeres de tener ingresos propios. Si bien hay variación entre países, las diferencias son más significativas dentro de gran parte del Sur global. En Guatemala, por ejemplo, solo el 47% de las mujeres tiene ingresos propios, en comparación con casi el 94% de los hombres.²¹ Al mismo tiempo, los datos de ONU Mujeres demuestran que la brecha salarial mundial en materia de género se sitúa en el 23% y, sin medidas decisivas, tomará otros 68 años lograr la igualdad salarial para las mujeres.²² Para empeorar las cosas, las mujeres están sobrerrepresentadas en puestos de trabajo con sueldos bajos, independientes, de medio tiempo y temporales, en particular en el sector informal. Sin un salario regular, las mujeres no pueden hacer pagos mensuales a los servicios privados.²³ En 2010, por ejemplo, las mujeres representaban el 83% de los 53 millones de trabajadores domésticos del mundo. Además, el 30% de estas mujeres fue privado de sus derechos laborales y más de la mitad de ellas no tenía derecho al salario mínimo.²⁴ Como resultado del empleo inseguro de las mujeres, las cuotas de usuario aplicadas a los servicios sociales tienen más probabilidades de excluir del acceso a las mujeres, lo que aumenta las desigualdades de género.²⁵

iii. La dependencia de las mujeres del trabajo en el sector público

El empleo del sector público a menudo representa una importante fuente de trabajo digno para las mujeres. Históricamente, el sector público ha sido una fuente importante de empleo salarial formal para las mujeres, proporcionando salarios dignos, buenas condiciones de empleo, seguridad laboral vinculada a altos niveles de sindicalización y oportunidades de negociación colectiva.²⁶ En la mayoría de los países hay una mayor concentración de mujeres en el sector de los servicios públicos que en el sector privado.²⁷ Los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que más mujeres trabajan en el sector público que en cualquier otro sector en 46 de 64 países.²⁸ La composición de la fuerza laboral dentro del sector público tiende a reflejar la división de género histórica del trabajo, con mujeres trabajadoras concentradas en la prestación de servicios de salud, atención y educación, mientras que los hombres tienen más probabilidades de estar ubicados en la prestación de servicios como el agua, el saneamiento y los desechos. Además, las mujeres siguen estando subrepresentadas en los puestos de toma de decisiones más altos del sector público. En tiempos de austeridad, los servicios de salud, atención y educación se recortan con mayor frecuencia y, por lo tanto, los roles de las mujeres suelen estar en mayor riesgo. Según ONU Mujeres, "entre 2008 y 2011, los gobiernos de 27 de los 45 países con información, incluyendo la mayoría de los países de la Unión Europea, hicieron recortes o congelaron los salarios del sector público."²⁹ Estos recortes empujan a muchas mujeres al desempleo, al trabajo precario o a la economía informal, con daños duraderos para sus ingresos y activos y, en algunos casos, ampliando la brecha salarial de género.³⁰

2. ¿Pueden las APP ayudar a conseguir la igualdad de género?

Los ambiciosos ODS, que fueron acordados por 193 países en 2015, han suscitado preguntas sobre cómo se financiarán las iniciativas de desarrollo. En los últimos años instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, han puesto un fuerte énfasis en encontrar recursos para la denominada “brecha de financiamiento”, con un especial foco en apalancar el financiamiento privado.³¹ La promoción de las APP como herramienta para financiar los ODS se basa en argumentos que enfatizan la capacidad del sector privado para ofrecer inversiones de alta calidad y eficientes y para reducir la necesidad de que el Estado recaude fondos por adelantado.

Aunque a corto plazo las APP pueden parecer más baratas que la inversión pública tradicional, con el tiempo pueden resultar más costosas y socavar la sostenibilidad fiscal.

Sin embargo, un número creciente de estudios, incluyendo la investigación del FMI, los académicos y las OSC,³² cuestionan la capacidad de las APP para cumplir las promesas de sus defensores. Por ejemplo, como se analiza a continuación, las APP conllevan riesgos fiscales excesivos y, a menudo, implican contratos a largo plazo, complejos e inflexibles. Según una nota del Departamento de Asuntos Fiscales (DAF) del FMI, publicada en 2018, “aunque a corto plazo las APP pueden parecer más baratas que la inversión pública tradicional, con el tiempo pueden resultar más costosas y socavar la sostenibilidad fiscal, en particular cuando los gobiernos ignoran o desconocen sus costos diferidos y los riesgos fiscales asociados.”³³ La forma en que las APP aparecen en las cuentas de los gobiernos también oscurece el verdadero costo. En virtud de las actuales medidas de austeridad los gobiernos están bajo presión para reducir su déficit y para no pedir dinero prestado. Con las APP, el Estado igual tiene que recaudar fondos para hacer los pagos anuales a las empresas (véase “APP costeadas por el Estado” en el Recuadro 1 sobre los diferentes tipos de APP) o para cubrir los pasivos contingentes de las APP, como cuando cae el tipo de cambio de la moneda nacional o la demanda cae por debajo de determinado nivel. Sin embargo, a menudo, estos costos no aparecen en las cuentas nacionales. Esta práctica, conocida como contabilidad “fuera del balance”, genera un fuerte sesgo hacia el uso de las APP, ya que los gobiernos optan por las APP para eludir las limitaciones presupuestarias, en lugar de hacerlo por razones de eficiencia.³⁴

Recuadro 1: Tipos de APP y diferencia entre financiamiento y costeo

Hay dos tipos de APP que se distinguen a partir de cómo los proveedores del sector privado recuperan su inversión (algunos proyectos son una mezcla de las dos):

- **“APP costeadas por los usuarios”** – el socio privado está autorizado a cobrar al público por el uso de la instalación, generalmente mediante el pago de una tasa, lo que puede complementarse con subsidios pagados por el Estado. Los honorarios reembolsan al socio privado el costo de construcción y operación de la instalación, la que puede retornar al sector público al finalizar el período del contrato (generalmente 20 años o más).
- **“APP costeadas por el Estado”** – la empresa del sector privado provee y administra infraestructuras o servicios, en lugar de hacerlo la autoridad pública, y recibe pagos regulares del Estado en función del nivel del servicio prestado. Los pagos pueden depender de que el activo o servicio esté disponible a una calidad definida en el contrato o de la cantidad de servicios prestados a los usuarios, tales como es el caso de una carretera con “peaje sombra”, que es gratuita para los usuarios, pero por la que el Estado paga al operador una tarifa por cada coche que la usa.

Además, es importante la distinción entre el financiamiento y el costeo para comprender mejor los verdaderos costos de las APP:

- **Financiamiento** es el dinero que la empresa privada consigue para completar el proyecto, lo que se puede hacer a través de instrumentos de deuda o acciones. No afecta las cuentas del Estado.
- **Costeo** es la forma en que se reembolsará a la empresa. Normalmente, esto no aparecerá como un déficit en las cuentas públicas, excepto en el raro caso que se considere que el Estado tiene el control sobre el activo. Tal como muestra claramente la literatura sobre las APP, la infraestructura pública sólo puede ser costeadada por los usuarios de la infraestructura o del servicio (por ejemplo, pagando un peaje para usar un puente) o por el Estado, utilizando el dinero de los contribuyentes,³⁵ lo que significa que las APP realmente no “aportan ningún dinero extra”.

Además, la implementación de proyectos de APP desnuda importantes limitaciones de capacidad en el sector público, en especial en los países en desarrollo. Esto es particularmente problemático cuando los países tienen que negociar, implementar y monitorear contratos complejos en los que los sistemas que garantizan el interés público – incluida la igualdad de género – podrían no estar desarrollados.

2.1 Por qué las APP no dan la talla

Hay tres fallas críticas en los argumentos que sustentan el apoyo a las APP, en particular en relación con su impacto en la igualdad de género: la falta de datos sobre el impacto positivo de las APP, en particular sobre las mujeres; el enfoque limitado de las APP sobre la igualdad de género; y la forma en que se mide el éxito de las APP.

En primer lugar, hay una preocupante falta de información, en particular de datos desagregados por género, para respaldar cualquier afirmación de que las APP abordan eficazmente las desigualdades de género. De hecho, un creciente conjunto de evidencias sugiere que se da lo opuesto. Una revisión de literatura de 2012, encargada por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, sobre el impacto de las APP en cuestiones de género concluyó que “a pesar del compromiso a nivel de políticas hay muy poca evidencia de proyectos de infraestructura que actúen de forma consciente en materia de género.”³⁶ Puntos similares fueron planteados por el informe 2014 del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial sobre las APP, que señaló que existen grandes lagunas de información.³⁷ Esta observación se ve reforzada por la falta de evaluaciones disponibles en la sección “impacto de las APP sobre la inclusión de género” del sitio web del Banco Mundial.³⁸ Además, un informe de 2018 del GEI sobre el apoyo del Grupo Banco Mundial a los servicios de salud indica que los servicios de asesoría de la CFI “generalmente logran llevar las transacciones [APP] al cierre comercial”, pero no hay suficiente información disponible para juzgar los aspectos de acceso (como la asequibilidad), la eficiencia y la sostenibilidad de las APP, ya que los proyectos carecen de un marco claro para medir los resultados a largo plazo.³⁹

En segundo lugar, el modelo APP está respaldado por la necesidad de garantizar que el sector privado se beneficie de la prestación del servicio, en lugar de en la intención de lograr un cambio a largo plazo. Incluso cuando se consideran los objetivos de igualdad de género, las APP tienden a ser enmarcadas y diseñadas en torno a la comprensión gerencial de, por ejemplo, la educación y la salud. Esto se traduce en un enfoque limitado de la igualdad de género, en lugar de tratar de comprometerse con las cuestiones estructurales más amplias que impiden a las mujeres y las niñas disfrutar de sus derechos.⁴⁰ Tal como destaca Oxfam en su informe de 2018 sobre la educación a través de APP en Pakistán, “las escuelas de las APP son parte de un enfoque de “solución rápida”, en lugar de un abordaje de las causas profundas de la exclusión y la baja calidad en el sistema educativo provincial, por lo tanto, es improbable que sean una reforma sostenible o importante a largo plazo.”⁴¹

Un tercer punto, vinculado al anterior, es que las APP ganaron prominencia al mismo tiempo que se produjo “una explosión de auditorías.”⁴² Se ha hecho un gran énfasis en las estadísticas de impacto, de acuerdo a la lógica gerencial y tecnocrática, y en las formas “científicamente determinadas” de conocimiento, tales como las evaluaciones y los marcos de referencia nacionales, en lugar de en formas de conocimiento locales e indígenas. Así pues, la medida del “éxito” se ha basado en la consecución de objetivos sociales tangibles, alejándose de una comprensión feminista más profunda de cómo lograr un cambio social y económico transformador.⁴³

2.2 Cómo socavan las APP la igualdad de género y los derechos de las mujeres

Esta sección presenta tres grandes áreas de preocupación en torno a la forma en que las APP están socavando la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Estas son:

- i. El alto costo de las APP para los gobiernos y los ciudadanos, lo que incluye:
 - a. el financiamiento costoso
 - b. la transferencia de los riesgos
 - c. el mito de la eficiencia
- ii. El fracaso de los proveedores privados en el cumplimiento de los objetivos sociales
 - a. la maximización de beneficios crea desigualdad de acceso
 - b. la dificultad para lograr que los actores privados rindan cuentas
- iii. El fracaso en la protección y promoción del trabajo digno para las mujeres

i El alto costo de las APP para los gobiernos y los ciudadanos

Hay un conjunto de evidencias que está creciendo rápidamente y que advierte contra los costos explícitos, implícitos y ocultos de las APP para los gobiernos y, por ende, para los ciudadanos y el hecho de que las APP son un mecanismo de financiamiento riesgoso.⁴⁴ Estos costos incluyen el mayor costo del capital, las expectativas de beneficios de los socios privados y los cargos de transacción asociados con la negociación de complejos contratos de APP, que incluso pueden permitir prácticas de evasión de impuestos que socavan la movilización de los recursos domésticos. Además, las APP vienen acompañadas, a menudo, por el discurso de la eficiencia del sector privado, que no está respaldado por la evidencia. Por el contrario, las estrategias de ahorro de costos del socio privado podrían tener un impacto negativo sobre las mujeres. Esto plantea cuestiones importantes desde una perspectiva de género ya que se están desviando cantidades importantes de dinero del sector público. Cuanto más paguen los gobiernos a las empresas privadas, menos pueden gastar en servicios sociales esenciales y sensibles al género, que son vitales para la protección de los derechos de las mujeres.

a. El financiamiento costoso

En la mayoría de los casos las APP son el método más costoso para financiar la prestación de bienes y servicios. En primer lugar, las investigaciones demuestran que el costo del financiamiento suele ser más costoso en los proyectos de APP que en las obras del sector público, ya que los gobiernos nacionales suelen pedir dinero prestado a tasas de interés más bajas que las empresas del sector privado, porque se percibe que hay menos riesgo de incumplimiento con los préstamos.⁴⁵ Como resultado, en el Reino Unido los costos de financiar un servicio o una infraestructura operados por una APP fueron dos veces mayores que si el Estado hubiera pedido un préstamo a la banca privada o emitido bonos directamente⁴⁶. Esto también está respaldado por un informe de 2018 de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por su sigla en inglés) del Reino Unido, que observó que los costos de un grupo de escuelas con financiamiento privado fueron alrededor de un 40% mayores que los de un proyecto escolar financiado con préstamos del Estado. El mismo informe se refiere a un análisis de 2011 que estimó que el costo de un hospital con financiamiento privado era un 70% más alto que el de un hospital del sector público.⁴⁷

En segundo lugar, generalmente se espera que las empresas del sector privado obtengan un beneficio de su inversión, que debe añadirse al costo total del proyecto. En el caso de los países en desarrollo, los rendimientos requeridos por los inversionistas son más elevados que en los países desarrollados, debido a los mayores riesgos percibidos.

En tercer lugar, hay altos costos de transacción asociados con la negociación de contratos APP complejos. Por ejemplo, tal como informó el *Financial Times* en 2011, "abogados, consultores financieros y otros han ganado entre un mínimo de GBP 2.800 millones y, muy probablemente, más de GBP 4.000 millones en honorarios durante la última década" para implementar los 700 proyectos que los sucesivos gobiernos adquirieron bajo el esquema de iniciativa de financiamiento privado (PFI, por su sigla en inglés), una forma de APP utilizada en el Reino Unido.⁴⁸

b. La transferencia de los riesgos

Un punto clave en el debate en torno a los costos de las APP es el de la transferencia de los riesgos. Cuando las APP se utilizan para prestar servicios públicos, una cuestión importante a considerar es quién asume el riesgo de la inversión. Si bien existe la suposición de que el riesgo se transferirá al sector privado, esto no siempre es sencillo. Tal como afirma un documento de PSIRU, "ciertamente no cabe esperar que empresas privadas enfocadas en la maximización de beneficios asuman el riesgo sin una compensación y, en efecto, no lo hacen."⁴⁹ Es importante destacar que el Estado siempre es quien carga con el riesgo residual si la empresa del sector privado falla de alguna manera. Si un proyecto que presta un servicio público esencial va mal, entonces el Estado estará bajo presión para rescatarlo, a los efectos de evitar perturbaciones políticas y sociales. La terminación de contratos inflexibles y operar proyectos bajo gestión pública no planificada puede tener importantes consecuencias financieras para el Estado. Si una empresa fracasa espectacularmente – por ejemplo, al contraer grandes deudas – y el Estado tiene que rescatarla, las deudas privadas serán transferidas al sector público.

Esto reduce los recursos necesarios para el logro de la igualdad de género. Tal como muestra la nota de 2018 del DAF del FMI, "los riesgos fiscales de las APP son considerables". Por ejemplo, "una encuesta en 80 economías de mercado avanzadas y emergentes mostró que el costo fiscal promedio de los pasivos contingentes relacionados con las APP que se cristalizaron entre 1990 y 2014 fue de aproximadamente el 1,2% del PIB, mientras que el costo máximo fue del 2% ciento del PIB."⁵⁰

En un contexto en el que hay exigencias políticas para recortar el gasto público, incluso a través de los programas del FMI, los elevados costos asociados a la existencia de las APP crean mayores amenazas para el gasto en servicios públicos. Desafortunadamente, los servicios que benefician a las mujeres suelen ser los primeros en ser recortados.⁵¹ Tal como afirma la nota de 2018 del DAF del FMI, "mientras que el gasto en inversiones públicas tradicionales se puede reducir si es necesario, el gasto en las APP no. Por lo tanto, las APP dificultan a los gobiernos absorber los shocks fiscales, de la misma manera en que lo hace la deuda pública."⁵² Por otra parte, las implicaciones fiscales de las APP pueden exacerbar, o incluso crear, crisis financieras importantes.⁵³ Esto puede tener importantes consecuencias de género. Por ejemplo, cuando los Estados tienen que pagar la factura de proyectos de APP fracasados, como fue el caso de Portugal durante su crisis financiera de 2011,⁵⁴ las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada, ya sea a través de aumentos en su trabajo no remunerado o de recortes en sus empleos en el sector público.

c. El mito de la eficiencia

Los partidarios de las APP argumentan que, si bien hay costos financieros adicionales asociados a las APP, estos están justificados en términos de ganancias de eficiencia que resultan de la participación del sector privado en la prestación de servicios. Sin embargo, como atestiguan dos artículos publicados por agencias oficiales, no hay evidencia concluyente de este aumento de la eficiencia. Un documento de 2016 publicado por el DAF del FMI declara: "los análisis empíricos sugieren que sigue siendo un tema abierto saber si las APP han alcanzado o no sus objetivos de eficiencia en la práctica."⁵⁵ Una revisión sistemática de la literatura de las APP en los países en desarrollo, encargada por la agencia holandesa de desarrollo, mencionó que "uno de los resultados más sorprendentes de la revisión sistemática es que las pruebas sobre el rendimiento de los APP siguen siendo bastante escasas. Prácticamente no hay análisis empíricos sólidos sobre el efecto neto de las APP."⁵⁶

Las pruebas empíricas sugieren que la mejora de la eficiencia no es siempre evidente y depende del sector, del tipo y tamaño de los proyectos y del entorno regulatorio y de la gobernanza del país.⁵⁷ Además, a menudo, ganar en eficiencia tiene un costo – por ejemplo, la falta de inversión del socio privado en la prestación de servicios a un estándar adecuado o la reducción de los costos mediante recortes de puestos de trabajo que, en muchos casos, son predominantemente ocupados por mujeres.

ii El fracaso de los proveedores privados en el cumplimiento de los objetivos sociales

Una de las preocupaciones más importantes derivadas de la participación del sector privado en el financiamiento y la prestación de bienes y servicios es la contradicción inherente entre la búsqueda de beneficios y la necesidad de lograr objetivos sociales, lo que puede estar relacionado a las diferentes funciones y mandatos del sector público y privado. Los proyectos de APP tienen que ser comercialmente viables o las empresas privadas no participarán en ellos. En última instancia, las empresas son propiedad de accionistas que esperan un retorno de la inversión y a quienes las empresas deben rendir cuentas.⁵⁸

a. La maximización de beneficios crea desigualdad de acceso

En la búsqueda de beneficios, las empresas del sector privado se sienten atraídas por las comunidades que son más fáciles de servir, por lo que la inversión tiende a estar sesgada hacia los distritos de clase media y alta, donde residen las personas con mayor poder adquisitivo. Esto hace que el sector público se ocupe de la prestación de servicios a los grupos de bajos ingresos, entre las cuales las mujeres están desproporcionadamente representadas.

En 2018 el Relator Especial de la ONU sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, Philip Alston, advirtió sobre el efecto perjudicial de la privatización sobre los derechos humanos. Alston argumentó que, cuando los servicios son prestados por el sector privado, las decisiones sobre las necesidades y capacidades de las personas se hacen a menudo en marcos empresariales que “premian las reducciones de gastos en lugar de la consecución de resultados humanos positivos. Los pobres inevitablemente sufren cuando se usan visiones de ‘selección preferencial’ para priorizar a los clientes con los problemas más fáciles de tratar y que pueden permitirse el lujo de pagar, al tiempo que se margina a los que tienen problemas graves o difíciles.”⁵⁹ Alston también observa cómo esa atención privatizada es particularmente susceptible a las formas de discriminación racial y de otro tipo, incluyendo la discriminación basada en el género. La investigación sobre la privatización en salud,⁶⁰ educación⁶¹ y agua⁶² ha demostrado que la participación del sector privado ha significado incluso una mayor negligencia y exclusión de las zonas rurales y remotas. Esto significa que las personas que viven en comunidades más marginales, o bien terminan sin esos servicios o pagan precios aún más altos por servicios sustitutos.⁶³ Además, las prácticas discriminatorias en materia de precios también pueden reforzar la discriminación de género. En el caso de Chile, por ejemplo, el costo prohibitivo de los planes de seguro privado, justificado por las compañías de seguros por la tendencia de las mujeres a tomar más licencia por enfermedad que los hombres, conduce a que sólo un porcentaje muy pequeño de mujeres tengan un plan de seguro de salud privado propio.⁶⁴

A menudo, las APP llegan con tarifas nuevas o aumentadas para los usuarios de servicios, lo que puede contribuir al aumento de las desigualdades, ya que las personas que no pueden pagar están excluidas del acceso a los servicios. Este es claramente el caso en el sector de la infraestructura, donde hay peajes que pagar, y en el sector del agua, donde la provisión de agua a través de APP a menudo ha dado lugar a un aumento de los precios.⁶⁵ Aunque se debe tener cuidado de no generalizar estas conclusiones, preocupan las disparidades de género en la capacidad de pagar por los servicios, en particular en un contexto en el que los gastos directos en salud están aumentando⁶⁶. A pesar de que algunas APP promueven servicios de salud gratuitos en el lugar de la prestación – por ejemplo, a través de los planes de cupones de salud que ofrecen vales prepagados que cubren el costo de servicios sanitarios específicos –, con frecuencia, hay que pagar costos adicionales. Estos pueden ser cargos formales, como la necesidad de pagar la ropa de cama del hospital, alimentos o medicamentos adicionales, o también puede haber costos informales, como la necesidad de pagar a los trabajadores sanitarios comunitarios.⁶⁷

Además, las tendencias privatizadoras – incluyendo a través de las APP – tienen profundas consecuencias en el cumplimiento de los objetivos sociales. En los últimos años ha habido un proceso continuo de mercantilización de bienes y servicios clave, como la sanidad y la educación, lo que significa que su provisión se deja a las fuerzas del mercado. En el caso de la educación, por ejemplo, la creciente participación del sector privado en diferentes puntos del sistema educativo contribuye a una caída de la satisfacción laboral y la moral de los docentes y lleva a una desprofesionalización del trabajo de los docentes.⁶⁸ Estos cambios también han afectado la naturaleza del trabajo de los docentes y la calidad de la experiencia de los estudiantes en las escuelas.⁶⁹

Los proyectos de APP tienen que ser comercialmente viables o las empresas privadas no participarán en ellos.

b. La dificultad para lograr que los actores privados rindan cuentas

Lograr que las empresas del sector privado rindan cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos sociales puede ser particularmente desafiante para el sector público debido al desequilibrio de poder y capacidades. Los gobiernos enfrentan, además, grandes dificultades para identificar a los propietarios de muchas empresas, lo que tiene consecuencias a la hora de monitorear si las empresas están pagando su cuota justa de impuestos. Al describir las estructuras de propiedad de las empresas privadas de agua británicas, Kate Bayliss, de SOAS/ Universidad de Londres,⁷⁰ demuestra cómo varias compañías de agua son propiedad de inversionistas institucionales, que incluyen compañías de seguros, empresas fiduciarias, bancos, fondos de pensiones, otros organismos corporativos y empresas privadas y públicas. En algunos casos las empresas de agua son, en parte, propiedad de lo que se denominan "entidades con cometido especial" creadas por inversionistas financieros y, en la mayoría de los casos, registradas en el extranjero. Esto también es común en otros sectores, en los que las empresas multinacionales que participan en las APP mueven dinero a jurisdicciones de baja tasa para reducir sus beneficios imponibles y, de esta manera, juegan con las reglas del sistema para eludir impuestos.⁷¹ Como han señalado muchas OSC y grupos de mujeres, las prácticas de evasión de impuestos de empresas multinacionales como éstas tienen un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres, que se ven más perjudicadas cuando las autoridades nacionales se ven privadas de los ingresos tributarios necesarios para financiar servicios sociales vitales.⁷²

Además, la regulación de los proveedores del sector privado puede ser más difícil y costosa que la regulación de los proveedores del sector público. Las empresas del sector privado siempre serán responsables ante sus accionistas, no ante los ciudadanos. Esto significa que nunca priorizarán las metas sociales ni las necesidades y prioridades de las comunidades, del mismo modo que el Estado debe, como resultado de sus obligaciones legales, satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos en virtud de la Declaración Universal de Derechos y otros convenios de Naciones Unidas.⁷³

Las empresas del sector privado siempre serán responsables ante sus accionistas, no ante los ciudadanos. Nunca priorizarán las metas sociales ni las necesidades y prioridades de las comunidades, del mismo modo que el Estado debe.

iii. El fracaso en la protección y promoción del trabajo digno para las mujeres

En la búsqueda de beneficios, las empresas del sector privado reducen los salarios y recortan los empleos cuando es posible, aprovechando con frecuencia la flexibilidad y los bajos salarios de las trabajadoras, en lugar de proporcionar un trabajo digno con buenas condiciones y buenos salarios. La evidencia del sector educativo ofrece algunas ideas importantes sobre lo que pueden significar las APP para el empleo y las condiciones laborales de las mujeres. Varios estudios dan fe de las bajas tasas de remuneración ofrecidas a los docentes, que son predominantemente mujeres, en las escuelas de APP en India, Uganda⁷⁴ y Pakistán. En Pakistán, Oxfam informa que los salarios bajos se combinan con la presión por obtener altas puntuaciones en las pruebas de calidad y la falta de oportunidades de capacitación, lo que significa que las maestras en las escuelas de APP no tienen poder.⁷⁵ Se notificaron conclusiones similares en un estudio comparativo de escuelas públicas y privadas de bajo costo, incluyendo escuelas financiadas por APP, en Lagos, Nigeria, donde la mayoría de los docentes son también mujeres.⁷⁶ Este estudio, liderado por Elaine Unterhalter, de University College London, reveló que, aunque los docentes del sector público se sentían frustrados por el gran tamaño de las clases y la falta de recursos, también tenían un sentimiento de orgullo por el trabajo que hacían por la sociedad.⁷⁷ En contraste, en las escuelas financiadas por APP, había un enfoque más estrecho en la escuela en particular, en lugar de en los objetivos comunitarios. El mismo estudio indica que los docentes que trabajaban en el sector público eran a menudo miembros del sindicato docente, mientras que a los docentes de las escuelas privadas no se les permitía afiliarse a un sindicato, lo que generaba preocupaciones sobre la protección de sus derechos laborales.⁷⁸ Otro estudio muestra cómo los proveedores privados se enfocan en la sindicalización, ya que los sindicatos tienden a impactar en los salarios y, por lo tanto, empujan los costos de los proveedores.⁷⁹ Toda esta evidencia plantea dudas sobre la capacidad de las escuelas financiadas por APP para proteger y promover el trabajo digno y los derechos laborales de las mujeres.

Conclusión y recomendaciones

Actualmente las APP son parte importante de la agenda para el desarrollo como una forma de financiar proyectos de infraestructura y servicios sociales, como la salud y la educación. Sin embargo, el apoyo de los donantes y de las instituciones financieras internacionales a las APP es contrario a los compromisos de los gobiernos, en los ODS y en otras instancias, de promover la igualdad de género y el respeto de los derechos de las mujeres. La evidencia sugiere que las APP están fallando en el tratamiento de las desigualdades y, por el contrario, están exacerbando la desigualdad de género de tres maneras principales.

Los mecanismos de financiamiento deben contribuir a la igualdad de género y otros objetivos sociales dentro de la Agenda 2030, en lugar de socavarlos.

En primer lugar, con demasiada frecuencia las APP son más costosas y conllevan más riesgo que la prestación pública y, por ende, no aumentan los recursos disponibles para la infraestructura y los servicios sociales. En lugar de ello, se corre el riesgo de crear restricciones fiscales adicionales que socaven la capacidad del Estado para ofrecer servicios públicos de calidad, asequibles y transformadores de género, así como para proteger y promover el trabajo digno para las mujeres. En segundo lugar, con frecuencia las APP no ofrecen servicios que promuevan la igualdad de género, ya que no abordan los problemas asociados con la cantidad o calidad de los servicios públicos. En tercer lugar, las APP están socavando la rendición de cuentas a los ciudadanos en el cumplimiento de objetivos sociales, al tiempo que están contribuyendo a la mercantilización de los servicios sociales.

Sostenemos que las instituciones financieras internacionales y sus gobiernos miembros deberían detener la promoción de las APP impulsada por la ideología. Si los donantes y los gobiernos quieren cumplir sus obligaciones en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres, necesitamos un enfoque mucho más basado en la evidencia sobre la forma en que se financian los servicios sociales y la infraestructura. Los mecanismos de financiamiento deben contribuir a la igualdad de género y otros objetivos sociales dentro de la Agenda 2030, en lugar de socavarlos.

Recomendaciones

Los gobiernos y las instituciones financieras internacionales deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones con el fin de cumplir con sus compromisos de promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres:

- **La responsabilidad del estado:** Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos deben reconocer que los Estados son responsables de cumplir los compromisos y las obligaciones internacionales en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres, como en el marco de la Agenda 2030 y la CEDAW, incluso mediante la prestación de servicios públicos transformadores de género. Este papel no debe transferirse a las empresas privadas.
- **Un enfoque basado en la evidencia:** Los mecanismos de financiamiento elegidos para prestar servicios sociales e infraestructura deben evaluarse por su capacidad para garantizar la relación costo-eficacia, la accesibilidad y la calidad de los servicios transformadores de género. Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos deberían construir la base de evidencias mediante evaluaciones de los impactos de género. Estos estudios deben considerar el impacto tanto en la expansión de la cobertura (cantidad) como en la asequibilidad, accesibilidad y adecuación (calidad), en todas las etapas: diseño, implementación, seguimiento y evaluación en todos los proyectos.
- **La movilización de recursos domésticos:** Para garantizar que los gobiernos tengan opciones genuinas en su búsqueda del mejor mecanismo de financiamiento para los servicios sociales transformadores de género, los donantes deberían respaldar la priorización de la tributación progresiva en el ámbito nacional e internacional, frenar la evasión de impuestos y proporcionar financiamiento concesional a largo plazo a través de préstamos blandos.
- **El cumplimiento de los estándares de derechos humanos:** Cuando se trabaja con socios del sector privado, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales deben exigir un marco normativo sólido que requiera evaluaciones periódicas de las APP en relación con las normas medioambientales, sociales, de derechos humanos y de igualdad de género. Debe incluirse en los contratos una garantía de cumplimiento del derecho internacional sobre derechos humanos y de las normas de la OIT, incluidos los derechos humanos de las mujeres.
- **La transparencia y la rendición de cuentas:** Para todos los proyectos financiados por APP, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos deben velar por que se apliquen normas rigurosas de transparencia, en particular con respecto a la contabilidad de los fondos públicos y la divulgación de los contratos y los informes de rendimiento. Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos también deben garantizar una amplia participación de la sociedad civil antes y durante la ejecución del proyecto. Esto debe hacerse a través de consultas informadas, incluyendo los aportes de las comunidades locales y las organizaciones de derechos de las mujeres.

Endnotes

- 1 'Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development', 2015, https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
- 2 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development', 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- 3 'Sustainable Development Knowledge Platform,' *Sustainable Development Knowledge Platform*, accessed 26 February 2019, <https://sustainabledevelopment.un.org/>
- 4 Guy Standing, 'Social Protection,' *Development in Practice* 17, no. 4–5, 2007, p 519.
- 5 Kate Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, 'Unpacking the Public Private Partnership Revival,' *The Journal of Development Studies* 54, no. 4, March 2017, pp 577–93; Jomo KS et al., 'Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?,' February 2016, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>; Sonia Languille, 'Public Private Partnerships in Education and Health in the Global South: A Literature Review,' *Journal of International and Comparative Social Policy* 33, no. 2, March 2017, pp 142–65; María José Romero, 'What Lies Beneath?,' July 2015, <https://eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>
- 6 Jasmine Gideon and Elaine Unterhalter, 'Exploring Public Private Partnerships in Health and Education: A Critique,' *Journal of International and Comparative Social Policy* 33, no. 2, June 2017, pp 136–41; David Hall, 'Why Public-Private Partnerships Don't Work: The Many Advantages of the Public Alternative,' Public Services International Research Unit (PSIRU), February 2015, http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf; Michael Trebilcock and Michael Rosenstock, 'Infrastructure Public-Private Partnerships in the Developing World: Lessons from Recent Experience,' *The Journal of Development Studies* 51, no. 4, March 2015, pp 335–54; Elaine Unterhalter, '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, no. 2, May 2017, pp 181–199; Romero, 'What Lies Beneath?'; Bayliss and Van Waeyenberge, 'Unpacking the Public Private Partnership Revival'; KS et al., 'Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?'; Languille, 'Public Private Partnerships in Education and Health in the Global South: A Literature Review'.
- 7 Hall, 'Why Public-Private Partnerships Don't Work'.
- 8 Hall, 'Why Public-Private Partnerships Don't Work'; Hui Jin and Isabel Rial, 'Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China,' September 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>; International Finance Corporation 'Gender Impact of Public Private Partnerships', November 2012, https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PIDG-IFC_Gender%20Impact%20of%20Private%20Public%20Partnerships%20in%20Infrastructure.pdf; Languille, 'Public Private Partnerships in Education and Health in the Global South: A Literature Review'; Romero, 'What Lies Beneath?'; 'World Bank Group Support to Public-Private Partnerships' Independent Evaluation Group, 2014, <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/world-bank-group-support-ppp>
- 9 'World Bank Must Stop Promoting 'Dangerous' Public-Private Partnerships,' 11 October 2017, accessed 27 February 2019, <https://eurodad.org/PPPs-Manifesto>
- 10 Eurodad, 'History RePPeated: How Public Private Partnerships Are Failing,' October 2018, <https://eurodad.org/HistoryRePPeated>
- 11 'Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women,' accessed 26 February 2019, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>
- 12 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development', 2015.
- 13 UN Women, 'Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development', 2018, <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>
- 14 Stephanie Seguino, 'Financing for Gender Equality in the Context of the Sustainable Development Goals,' 2016, <http://www.unwomen.org/digital-library/publications/2016/3/financing-for-gender-equality-in-the-context-of-the-sustainable-development-goals>
- 15 GADN, 'Sharing the load' 2017 <http://gadnetwork.org/gadn-resources/2017/2/7/sharing-the-load-unpaid-care-work-and-womens-economic-empowerment>
- 16 ActionAid, 'Gender-Responsive Public Services,' June 2018, http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/grps_2018_online.pdf
- 17 Donald and Lusiani, 'The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy'; María Karamessini and Jill Rubery, *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, 1st ed. (Routledge, 2014), <https://www.routledge.com/Women-and-Austerity-The-Economic-Crisis-and-the-Future-for-Gender-Equality/Karamessini-Rubery/p/book/9780415815376>; Alma Espino, 'Gender Dimensions of the Global Economic and Financial Crisis in Central America and the Dominican Republic,' *Feminist Economics* 19, no. 3, July 2013, pp 267–88.
- 18 GADN 'How Social Protection, Public Services and Infrastructure Impact Women's Rights,' January 2019, <http://gadnetwork.org/gadn-news/2019/1/18/new-briefing-how-social-protection-public-services-and-infrastructure-impact-womens-rights>
- 19 Deepta Chopra, 'Social Protection Systems, Access to Public Services and Sustainable Infrastructure for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls,' December 2018, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/63/egm/chopra%20background%20paperdraftegmsspsbp1.pdf?la=en&vs=4322>
- 20 Donald and Lusiani, 'The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy'; European's Women's Lobby, 'The Price of Austerity: The Impact on Women's Rights and Gender Equality in Europe,' October 2012, https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/the_price_of_austerity_-_web_edition.pdf
- 21 Rense Nieuwenhuis et al., 'Gender Equality and Poverty Are Intrinsicly Linked,' December 2018, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/discussion-paper-gender-equality-and-poverty-are-intrinsicly-linked-en.pdf?la=en&vs=4100>, p11
- 22 UN Women, 'Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development'.
- 23 UN Women, 'Transforming Economies, Realizing Rights', New York: UN Women, 2015, http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW_progressreport.pdf
- 24 UN Women, 'Transforming Economies, Realizing Rights'.
- 25 Oxfam, 'Public Good or Private Wealth,' January 2019, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-en.pdf>
- 26 UN Women, 'Transforming Economies, Realizing Rights'.
- 27 Verónica Montúfar, 'Advancing Women's Human Rights through Gender Responsive, Quality Public Services', September 2018, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/63/egm/montufar%20vexpert%20paperfinalegmsspsep10.pdf?la=en&vs=5849>
- 28 UN Women, 'Transforming Economies, Realizing Rights'.
- 29 UN Women, 'Transforming Economies, Realizing Rights'.
- 30 Donald and Lusiani, 'The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy' examining the Fund's policy advice and conditionalities in the context of resource mobilisation, labour market participation and flexibilisation and government expenditure. These studies will be released as a compendium in 2017. This work is part of the Gender Equality and Macroeconomics (GEM).
- 31 World Bank, 'Success Stories and Lessons Learned: Country, Sector and Project Examples of Overcoming Constraints to the Financing of Infrastructure,' January 2014, http://www.g20.utoronto.ca/2014/WBG_IIWG_Success_Stories_Overcoming_Constraints_to_the_Financing_of_Infrastructure.pdf; 'Forward Look: A Vision for the World Bank Group in 2030 - Progress and Challenges,' March 2017, <http://www.devcommittee.org/sites/www.devcommittee.org/files/download/Documentation/DC2017-0002.pdf>; 'Maximizing Finance for Development: Leveraging the Private Sector for Growth and Sustainable Development,' September 2017, http://www.devcommittee.org/sites/www.devcommittee.org/files/download/Documentation/DC2017-0009_Maximizing_8-19.pdf
- 32 Romero, 'What Lies Beneath?'; Tim Jones, 'Double Standards: How the UK Promotes Rip-off Health PPPs Abroad,' August 2017, https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/01/Double-standards_Final-version_08.17.pdf; Jubilee Debt Campaign, 'The UK's PPPs Disaster: Lessons on Private Finance for the World,' February 2017, <https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/The-Uks-PPPs-disaster-web.pdf>; Anna Marriott, 'A Dangerous Diversion: Will the IFC's Flagship Health PPP Bankrupt Lesotho's Ministry of Health?,' April 2014, <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-diversion-will-the-ifcs-flagship-health-ppp-bankrupt-lesothos-minis-315183>; Languille, 'Public Private Partnerships in Education and Health in the Global South: A Literature Review'; Bayliss and Van Waeyenberge, 'Unpacking the Public Private Partnership Revival'; KS et al., 'Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?'
- 33 Timothy C Irwin, Samah Mazraani, and Sandeep Saxena, 'How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships', October 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/10/17/How-to-Control-the-Fiscal-Costs-of-Public-Private-Partnerships-46294>.
- 34 See IMF website on PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM), accessed 27 February 2019, <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestmet/#4>
- 35 IMF P-FRAM Manual, <https://www.imf.org/external/np/fad/>

- publicinvestment/pdf/PFRAMmanual.pdf; Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, 'Unpacking the Public Private Partnership Revival'; and María José Romero and Mathieu Vervynck, 'Public-Private Partnerships: Defusing the Ticking Time Bomb', October 2017, <https://eurodad.org/Entries/view/1546817/2017/10/05/Public-Private-Partnerships-Defusing-the-ticking-time-bomb>
- 36 International Finance Corporation, 'Gender Impact of Public Private Partnerships', 2012.
- 37 Independent Evaluation Group 'World Bank Group Support to Public-Private Partnerships', 2014.
- 38 Public-private partnership Legal Resource Center. Section "Impacts of PPPs on Gender Inclusion" accessed 27 February 2019: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-sector/gender-impacts-ppps/impacts-ppps-gender-inclusion>
- 39 Independent Evaluation Group 'World Bank Group Support to Health Services', 2018.
- 40 Elaine Unterhalter, 'A Review of Public Private Partnerships around Girls' Education in Developing Countries: Flicking Gender Equality on and Off', 2017.
- 41 Momina Afridi, 'Equity and Quality in an Education Public-Private Partnership', August 2018, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620529/rr-education-ppp-punjab-pakistan-020818-en.pdf>
- 42 Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, New York: Oxford University Press, 1999, cited in Natascha Mueller-Hirth, 'If You Don't Count, You Don't Count: Monitoring and Evaluation in South African NGOs,' *Development and Change* 43, no. 3, May 2012, pp 649–70.
- 43 Elaine Unterhalter and Amy North, 'Girls' Schooling, Gender Equity, and the Global Education and Development Agenda: Conceptual Disconnections, Political Struggles, and the Difficulties of Practice,' *Feminist Formations* 23, 2011; Stephen J Ball and Deborah Youdell, 'Hidden Privatisation in Public Education', May 2008, http://pages.ei-ie.org/quadrennialreport/2008/upload/content_trsl_images/867/Hidden_privatisation_study-EN.pdf
- 44 Hall, 'Why Public-Private Partnerships Don't Work'; Romero, 'What Lies Beneath?'; Romero and Vervynck, 'Public-Private Partnerships: Defusing the Ticking Time Bomb'; Bayliss and Van Waeyenberge, 'Unpacking the Public Private Partnership Revival'; Irwin, Mazraani, and Saxena, 'How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships'; Eurodad, 'History RePPeated: How Public Private Partnerships Are Failing'.
- 45 Romero and Vervynck, 'Public-Private Partnerships: Defusing the Ticking Time Bomb'.
- 46 HM Treasury, 'The Choice of Finance for Capital Investment,' March 2015, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf>
- 47 HM Treasury, 'Report by the Comptroller and Auditor General: PFI and PF2,' January 2018, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>, p 15.
- 48 Nicholas Timmins and Giles, 'Private Finance Costs Taxpayer £20bn,' *Financial Times*, 8 August 2011, accessed 27 February 2019, <https://www.ft.com/content/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0>, sec. UK government spending.
- 49 Boardman and Vining, 'Assessing the economic worth of public-private partnerships', in International Handbook on Public-Private Partnerships, edited by Hodge, Greve and Boardman, 2010, cited in PSIRU, 'Exposing the myths around Public-Private Partnerships'. A PSIRU Briefing for EPSU, 2014, <http://www.psiru.org/reports/exposing-myths-around-public-private-partnerships-psiru-briefing-epsu.html>
- 50 Irwin, Mazraani, and Saxena, 'How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships'.
- 51 Donald and Lusiani, 'The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy'.
- 52 Irwin, Mazraani, and Saxena, 'How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships'.
- 53 Riham M.E Shendy, 'Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnerships: Operational Note,' January 2014, <http://documents.worldbank.org/curated/en/334471468031782348/Implementing-a-framework-for-managing-fiscal-commitments-from-public-private-partnerships-operational-note>
- 54 Mariana Abrantes de Sousa, 'Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions,' September 2011, <https://aetransport.org/public/downloads/azwdH/5182-514ec5f4eae95.pdf>
- 55 Jin and Rial, 'Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China,' p 22.
- 56 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 'Public-Private Partnership in Developing Countries,' April 2013, <https://www.government.nl/documents/reports/2013/06/13/iob-study-public-private-partnerships-in-developing-countries>, p 45.
- 57 Antonio Estache and Caroline Philippe, 'The Impact of Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Taking Stock of about 20 Years of Experience,' November 2012, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eca:wpaper:2013/133537>, p18.
- 58 Hall, 'Why Public-Private Partnerships Don't Work'.
- 59 United Nations, 'Extreme Poverty and Human Rights: Note by the Secretary-General, Promotion and Protection of Human Rights: Human Rights Questions, Including Alternative Approaches for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedom,' September 2018, <https://undocs.org/A/73/396>
- 60 Jasmine Gideon, Benjamin M. Hunter, and Susan F. Murray, 'Public-Private Partnerships in Sexual and Reproductive Healthcare Provision: Establishing a Gender Analysis,' *Journal of International and Comparative Social Policy* 33, no. 2, May 2017, pp 166–80.
- 61 Elaine Unterhalter, 'A Review of Public Private Partnerships around Girls' Education in Developing Countries: Flicking Gender Equality on and Off'.
- 62 Tessa Kahn, 'Delivering Development Justice?' March 2016, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/delivering-development-justice-en.pdf?la=en&vs=4552>
- 63 United Nations, 'Extreme Poverty and Human Rights: Note by the Secretary-General, Promotion and Protection of Human Rights: Human Rights Questions, Including Alternative Approaches for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedom'.
- 64 Jasmine Gideon and Gabriela Alvarez, 'Gender, Health, and Religion in a Neoliberal Context: Reflections from the Chilean Case,' in *The Routledge Handbook of Latin American Development*, ed. Julie Cupples, Marcela Palomina-Schalscha and Manuel Prieto (London, UK: Routledge, 2018), pp 286–296.
- 65 Oxfam, 'Public good or private wealth'; Eurodad, 'History RePPeated: How Public Private Partnerships Are Failing'.
- 66 Gideon and Alvarez, 'Gender, Health, and Religion in a Neoliberal Context: Reflections from the Chilean Case'.
- 67 Hunter, B. M. 'Brokerage in commercialised healthcare systems: A conceptual framework and empirical evidence from Uttar Pradesh', *Social Science & Medicine*, no. 202, 2018, pp 128–135.
- 68 S. Ball and D. Youdell, 'Hidden Privatisation in Public Education', 2008.
- 69 S. Ball and D. Youdell, 'Hidden Privatisation in Public Education', 2008.
- 70 Kate Bayliss, 'Material Cultures of Water Financialisation in England and Wales,' *New Political Economy* 22, January 2017.
- 71 Dexter Whitfield, 'European Services Strategy Unit: PPP Profiteering and Offshoring: New Evidence,' November 2017, <https://www.european-services-strategy.org.uk/news/2017/ppp-profiteering-and-offshoring-new-evidence-and-updated-essu-ppp-equity-database-1998-2016>
- 72 Attiya Waris and AWID, 'Illicit Financial Flows: Why We Should Claim These Resources for Gender, Economic and Social Justice,' July 2017, <https://www.awid.org/publications/illicit-financial-flows-why-we-should-claim-these-resources-gender-economic-and-social>; 'What Are the Gender Dimensions of IFFs?,' 4 July 2017, accessed 27 February 2019, <https://femnet.org/2017/07/what-are-the-gender-dimensions-of-iffs-strengthening-african-womens-engagement-and-contribution/>
- 73 Razavi, S, 'Engendering social security and protection: challenges for making social security and protection gender equitable'. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2011. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/08212-20120125.pdf>
- 74 Antoni Verger and Hulya Altinyelken (ed.), *Global Managerial Education Reforms and Teachers: Emerging Policies Controversies, and Issues in Developing Contexts*. Brussels: Education International, 2013.
- 75 Momina Afridi, 'Equity and Quality in an Education Public-Private Partnership,' August 2018.
- 76 Elaine Unterhalter, Lynsey Robinson and Jibrin Ibrahim, 'Quality and Equalities: A Comparative Study of Public and Low Cost Private Schools in Lagos,' May 2018, https://www.researchgate.net/publication/325473671_Quality_and_Equalities_A_comparative_study_of_public_and_low_cost_private_schools_in_Lagos
- 77 Unterhalter, Robinson and Ibrahim, 'Quality and Equalities: A Comparative Study of Public and Low Cost Private Schools in Lagos'.
- 78 Unterhalter, Robinson, and Ibrahim, 'Quality and Equalities: A Comparative Study of Public and Low Cost Private Schools in Lagos'.
- 79 Antoni Verger, Mario Novelli, and Hulya Kosar Altinyelken, 'Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework,' in *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (London: Bloomsbury, 2012).

Agradecimientos

Este informe fue escrito por María José Romero, Eurodad, con la contribución de Jasmine Gideon, Profesora Titular de Estudios sobre Desarrollo, Departamento de Geografía, Birkbeck, Universidad de Londres, Reino Unido.

Un agradecimiento especial a las muchas personas que brindaron su apoyo y asesoramiento invaluable en las diferentes etapas de producción de este informe: Jessica Woodroffe, Marion Sharples y Natasha Piette Basheer, de la Gender & Development Network (GADN); Inna Michaeli, Felogene Anumo y Ana Inés Abelenda, de la Association for Women's Rights in Development (AWID); Emma Bürgisser y Ella Hopkins, del Bretton Woods Project; Rosa Lizarde, del Women Working Group on Financing for Development; Cecilia Alemany, de Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), Crystal Simeoni y Mildred Ngesa, de Femnet, la African Women's Development and Communication Network; Cecilia Gondard, Polly Meeks, Marian Blondeel, Mary Stokes y Bodo Ellmers, de Eurodad.

Diseño y material gráfico: James Adams

Corrección de textos: Vicky Anning

Con el apoyo de una subvención de la Unión Europea y la Gender & Development Network como parte de su proyecto de igualdad de género y macroeconomía.

Fotografía de portada: Jonathan Torgovnik / Reportage de Getty Images



Este informe fue producido con el financiamiento de la Unión Europea en el marco de proyecto N° CSO-LA/2018/401-870: "Fortalecimiento de la capacidad institucional, operativa y representacional de la red EURODAD para emprender acciones coordinadas y abogar por cambios de política que ayuden a garantizar un sistema financiero y económico democráticamente controlado y ambientalmente sostenible que trabaje para erradicar la pobreza y garantizar los derechos humanos para todos". El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de EURODAD y de sus participantes y no debe, en absoluto, ser tomado como el reflejo de las opiniones de los financiadores.

Datos de contacto

Eurodad

Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels Belgium

+32 (0) 2 894 4640

assistant@eurodad.org

www.eurodad.org

Gender & Development Network

c/o ActionAid
33-39 Bowling Green Lane
London EC1R 0BJ

+44(0)20 3122 0609

info@gadnetwork.org

www.gadnetwork.org

FEMNET – African Women's Development and Communication Network

KUSCCO Center
Upper Hill-Kilimanjaro Road, off Mara Road
P.O. Box 54562, 00200 Nairobi, Kenya

+254 20 2712971/2

admin@femnet.or.ke

www.femnet.org