



# ¿POR QUÉ LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APPs) NO FUNCIONAN?

## Las numerosas ventajas de la alternativa pública

DAVID HALL, PSIRU



Escrito por David Hall

David Hall fue director fundador de la PSIRU (Public Services International Research Unit) en la Universidad de Greenwich de 2000 a 2013. Ahora él es profesor visitante de la universidad. Ha publicado numerosos informes y artículos sobre la economía y la política de los servicios públicos, las finanzas públicas, y la privatización incluyendo informes sobre el agua, la energía, la gestión de residuos, y la salud. Ha participado en muchas reuniones en todo el mundo organizados por PSI, sindicatos, movimientos sociales y ha sido parlante invitado en muchas conferencias académicas y talleres. Antes de ser director de la PSIRU, David trabajó durante 25 años en investigación y enseñó en universidades, en instituciones de investigación y en unidades de investigación sindical.

Email: [d.j.hall@gre.ac.uk](mailto:d.j.hall@gre.ac.uk)

Este informe ha sido comisionado por Public Services International (PSI), pero los puntos de vista expresados no son necesariamente los de PSI.

Primera publicación Enero 2014  
Última actualización Febrero 2015

Public Services International Research Unit  
Universidad de Greenwich, Reino Unido  
[www.psiru.org](http://www.psiru.org)

Public Services International (PSI)  
[www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

# // PREFACIO

## REGRESO AL FUTURO

Durante décadas, el fracaso de la privatización en los sectores del agua, la energía, el ferrocarril y la salud ha dejado claro en todo el mundo que aquellos que promueven la privatización ofrecen falsas promesas. Se han celebrado y ganado elecciones por la promesa de mantener los servicios públicos en manos públicas. En sectores como la salud, la educación, el agua, la energía y el transporte, las posturas comunitarias respaldan firmemente la provisión pública universal.

Sin embargo, la privatización y las denominadas Asociaciones Público-Privadas (APPs) se vuelven a poner de moda. Muchos gobiernos recurren a las Asociaciones Público-Privadas (APPs) con la esperanza de que el sector privado financie la infraestructura pública y los servicios públicos que han resultado brutalmente azotados por la crisis financiera. Esta esperanza se ha mantenido durante mucho tiempo en el Banco Mundial y en la OCDE, y ahora está surgiendo en el G20 y en las actuales negociaciones en el seno de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la relacionada Financiación para el Desarrollo. En caso de tener éxito, la privatización podría llegar a convertirse en la política oficial de la ONU.

¿Por qué se produce este resurgimiento cuando la experiencia de los últimos 30 años demuestra que la privatización es fundamentalmente deficiente?

En el contexto de la actual crisis económica, los gobiernos se encuentran cada vez más presionados para encontrar respuestas rápidas a preguntas difíciles sobre el mantenimiento de los servicios públicos y la financiación de infraestructura. Cuanto más se prolongue la crisis, más aumentará la presión para encontrar respuestas, pero también aumentará el riesgo de olvidar las causas principales: la codicia, la desregulación y la fe excesiva en las empresas privadas.

El informe de la ISP «¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas no funcionan?» explora la importancia de la inversión pública. Este informe adjunto examina las motivaciones, las capacidades, la influencia y el rendimiento del sector privado.

Supone la culminación de treinta años de experiencia y de evaluación de la privatización, tanto en los países ricos como en los países pobres. El informe desmitifica los oscuros procesos de las APPs, que en su mayoría se esconden tras negociaciones confidenciales para proteger el secreto comercial. No hay consultas públicas, numerosas promesas son falsas, y los contratos comerciales son increíblemente complejos; todo se concibe para proteger los beneficios empresariales. También se producen numerosos casos de soborno, puesto que los contratos de privatización pueden ser extremadamente rentables.

**Las APPs están acostumbradas a ocultar el endeudamiento público, al mismo tiempo que otorgan garantías estatales a largo plazo para que las empresas privadas obtengan beneficios. Debemos recordar que las empresas del sector privado deben maximizar los beneficios si quieren sobrevivir. Este hecho es incompatible con la protección del medio ambiente y el acceso universal a servicios públicos de calidad.**

El informe concluye que las APPs son una forma costosa e ineficiente de financiar la infraestructura y los servicios.

Dicho informe constituye un excelente documento de trabajo que la ISP proporciona a los afiliados con el fin de que se comprenda mejor la privatización y los peligros que entraña. Los diferentes argumentos deben ser considerados por sus propias ventajas y en conjunto con los demás, ya que la privatización es un proceso intrínsecamente complejo. Los sindicatos pueden extraer información de este documento de referencia y aplicarla a sus contextos específicos.

Lamentablemente, la mayoría de los políticos y altos funcionarios públicos nunca acceden a este tipo de información. Los gobiernos y la ONU están muy influenciados por un poderoso lobby compuesto por las más importantes empresas de prestación de servicios, financieras, consultoras y jurídicas; todas ellas intentan obtener beneficios de servicios públicos básicos, como la salud, el agua, la energía. Es nuestro cometido, en colaboración con los movimientos sociales, dar la voz de alarma, exigir transparencia y responsabilidad a nuestros funcionarios públicos y políticos electos y crear mecanismos para la participación sistemática en la toma de decisiones.

Asimismo, estas políticas de privatización están relacionadas con la nueva ronda de negociaciones comerciales (TISA, TPP, TTIP), también realizadas en secreto, sin consulta pública, acordadas a puerta cerrada, y fuertemente influenciadas por intereses empresariales. Estos acuerdos comerciales promoverán APPs y también las bloquearán haciendo que resulte casi imposible anularlas, independientemente de los resultados que produzcan.

**Otro peligro observado es el esfuerzo que realizan el Banco Mundial, el G20, la OCDE y otros organismos para 'financiarizar' APPs, con el propósito de acceder a los billones de dólares provenientes de los fondos de pensiones, las compañías de seguros y otros inversores institucionales.**

Para acceder a estos fondos, se recomienda a los gobiernos que pongan en marcha muchas APPs al mismo tiempo, con el fin de crear un conjunto de activos que después puedan ser empaquetados y vendidos a inversores a largo plazo. Esto es exactamente lo que hicieron las empresas de servicios financieros con las hipotecas inmobiliarias a principios de siglo, provocando la crisis financiera mundial de 2008.

El informe de la PSIRU también propone una alternativa pública a la privatización, en la que los gobiernos nacionales y locales puedan seguir desarrollando infraestructura utilizando financiación pública para la inversión, y a organizaciones del sector público para prestar el servicio. Esta modalidad ofrece numerosas ventajas para el sector público, tales como una mayor flexibilidad, control y eficiencia comparativa – debido a la reducción de los costes de transacción y a la incertidumbre del contrato, así como a las economías de escala – y también un aumento de eficiencia de una responsabilidad más democrática

La ISP se compromete con los sindicatos nacionales y con los movimientos sociales. Nuestro trabajo en el ámbito del comercio ha hecho que se vuelva a prestar atención a este tema y ha provocado una serie de debates importantes en cuanto a los méritos de las negociaciones actuales. En el sector de servicios públicos, nuestro trabajo ha generado una oleada de remunicipalizaciones en todo el mundo, especialmente en el sector del agua. Y nuestra alternativa a las APPs, Asociaciones Público-Privadas, basada en la solidaridad y no en el lucro, está teniendo una repercusión en la comunidad del desarrollo.

Nuestra labor para proteger el interés público es interminable, pero este informe proporciona un impulso a la base informativa y una inyección de energía para los que intentan defender los servicios públicos para el beneficio de todos. Como indica claramente uno de nuestros poderosos lemas: Las personas y el planeta, antes que los beneficios.



Rosa Pavanelli  
Secretaria General de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)

# // RESUMEN

Una Asociación Público-Privada (APP) es un contrato celebrado entre el gobierno y una empresa privada en virtud del cual:

- Una empresa privada financia, construye y gestiona algún elemento de un servicio público; y
- La empresa privada cobra a lo largo de varios años, ya sea mediante las tasas abonadas por los usuarios, o mediante pagos de la autoridad pública, o una combinación de ambos.

Las instituciones mundiales y los consultores promueven actualmente las APPs en todo el mundo. Los bancos de desarrollo, los gobiernos nacionales, la UE y los organismos donantes proporcionan financiación pública subsidiada específicamente para las APPs. Los países sujetos a regímenes del FMI, y otros países en desarrollo, están siendo sometidos a presiones políticas y a campañas de marketing.

No obstante, la experiencia de los últimos 15 años muestra que las APPs son una modalidad costosa e ineficiente de financiar la infraestructura y desviar la inversión del gobierno de otros servicios públicos. Las APPs ocultan el endeudamiento público, al mismo tiempo que otorgan garantías estatales a largo plazo para que las empresas privadas obtengan beneficios.

El presente informe analiza la dimensión de las APPs, así como las instituciones que las fomentan, las lecciones obtenidas de la experiencia con las APPs, y establece un procedimiento para la evaluación sistemática de las APPs comparándolas con las opciones del sector público. Asimismo, presenta algunas maneras de cuestionar políticas y prosms aquagym osteogramas de las APPs, y ofrece asesoramiento a los fondos de pensiones que consideren invertir en APPs.

<b>1. INTRODUCCIÓN A LAS APPs</b>	<b>7</b>
1.1. El invento de las APPs: doblegar las normas fiscales para el beneficio privado	7
1.2. Auge y caída: atrapadas por la crisis	9
1.3. Las APPs en perspectiva: un aporte muy reducido	10
1.4. Las APPs ¿Una campaña desesperada?	12
<b>2. LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE LAS APPs</b>	<b>13</b>
2.1. Propaganda y subvenciones: la red de marketing mundial	13
2.2. Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)	14
2.3. Otros organismos a nivel mundial: el FEM, el G20, la OCDE, las instituciones de la ONU	16
2.4. UE, Gobiernos y austeridad: subvencionar/fomentar las APPs	18
2.5. Los gobiernos y los donantes	19
2.6. Los consultores: poco fiables e irresponsables	21
2.7. El impacto de las redes de las APPs mundiales por sectores y regiones	24
2.8. Resistencia	28
2.9. Panorama general	30
<b>3. PROBLEMAS GENERALES CON LAS APPs</b>	<b>31</b>
3.1. Las APPs no 'aportan dinero extra' - el efecto sobre el gasto público y privado	31
3.2. Transferencia de riesgo	32
3.3. Corrupción, mentiras y secretos	32
3.4. Perjudicar a los servicios públicos, al medio ambiente y a los trabajadores	35
<b>4. EVALUAR LAS APPs</b>	<b>39</b>
4.1. La necesidad de establecer comparaciones con una opción pública	39
4.2. Un marco comparativo - VPD y el impacto público	40
4.3. La necesidad de establecer comparaciones basadas en evidencias	40
4.4. Coste de capital - más barato a través de los gobiernos	41
4.5. Costes de construcción: ¿en tiempo y en presupuesto?	43
4.6. Eficiencia	44
4.7. Costes de transacción	46
4.8. Incertidumbre	46
4.9. Valor por dinero: un resumen de las evidencias	47
<b>5. CONCLUSIÓN: LA ALTERNATIVA PÚBLICA</b>	<b>48</b>
<b>NOTES</b>	



# 1. INTRODUCCIÓN A LAS APPs

## 1.1. EL INVENTO DE LAS APPs: DOBLEGAR LAS NORMAS FISCALES PARA EL BENEFICIO PRIVADO

«Si eres un buen sector público, no deberías necesitar APP. Si eres malo, no deberías acercarte a ellas».

(Entrevistado citado en Robert Bain, 'Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB', mayo de 2009)

Una Asociación Público-Privada (APP) es un contrato celebrado entre la administración pública y la empresa privada en virtud del cual:

- Una empresa privada financia, construye y gestiona algún elemento de un servicio público; y
- La empresa privada cobra a lo largo de varios años, ya sea mediante las tarifas abonadas por los usuarios (a menudo denominadas concesión), o mediante los pagos de la autoridad pública, o una combinación de ambos.<sup>1\*</sup>

El concepto de APP no se utilizó antes de los años 1990, pero las concesiones han existido durante muchos siglos. El principio consistía en que la empresa privada se comprometía a invertir su propio dinero y a cambio el Estado garantizaba a la empresa el monopolio en el suministro de ese servicio en la zona, y así la empresa podía obtener un retorno sobre el capital cobrando a los usuarios. Las concesiones se utilizaron con frecuencia en el siglo XIX para implantar sistemas de agua, gas y electricidad, así como ferrocarriles, lo que implicaba una elevada inversión de capital. Pero no fueron capaces de proporcionar la magnitud de inversión requerida para los servicios universales a precios asequibles, por lo que, en general, fueron reemplazadas por entidades públicas que utilizaban financiación pública.

La versión moderna de las APPs, en la que el gobierno paga a la empresa privada en lugar de los consumidores, fue inventada en Reino Unido en los años 1980 por el gobierno de Margaret Thatcher.<sup>\*\*</sup> La introducción de reglas fiscales neoliberales redujo el endeudamiento estatal, pero el gobierno quería poder invertir en infraestructura pública. Las APPs eran la solución, bajo el epígrafe de Iniciativa de Financiación Privada (IFP). Aunque el gobierno se compromete a sufragar la inversión, como si él mismo hubiera tomado prestado el dinero, durante un periodo de 25 años o más, las normas contables permiten tratarlas como un préstamo privado, no como un préstamo público, de modo que el dinero puede tomarse prestado sin infringir las normas fiscales. La política también era atractiva para el gobierno de Thatcher, ya que representaba otra forma de privatización, permitiendo a las empresas privadas beneficiarse del dinero público, y exigiendo a los servicios públicos que proporcionaran oportunidades comerciales rentables.

**Las APPs nacieron como una estratagema contable, una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, y siguen siendo la gran atracción para los gobiernos y las instituciones internacionales. De la misma forma que empresas como Enron habían intentado**

\* El término 'asociación público-privada' se ha utilizado con otros dos significados. En primer lugar, se utiliza, sobre todo en la UE, para referirse a las empresas de servicios públicos cuyas acciones son en parte propiedad de un gobierno o un municipio, y en parte de una empresa privada. En segundo lugar, el término también ha sido libremente utilizado desde finales de 1990 por los gobiernos y las instituciones como un eufemismo de 'privatización' que en esa época había adquirido una mala reputación generalizada. Sin embargo, en el año 2014 ya hay pruebas de que las instituciones internacionales querían evitar utilizar el término APP, pues había adquirido tan mala reputación como el término 'privatización'.

\*\* Al igual que la privatización, las APPs también fueron desarrolladas al mismo tiempo por la dictadura militar en Chile, por ejemplo, mediante APP para la educación técnica y profesional: véase [http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/GTZ\\_PPP-in-TVET.pdf](http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/GTZ_PPP-in-TVET.pdf)

ocultar sus auténticos pasivos trasladándolos 'fuera del balance', los gobiernos comenzaron a utilizar las APPs como «estratagemas.... gracias a las que las cuentas públicas imitaban la contabilidad creativa de algunas empresas en el pasado»

Las APPs nacieron como una estratagema contable, una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, y siguen siendo la gran atracción para los gobiernos y las instituciones internacionales. De la misma forma que empresas como Enron habían intentado ocultar sus auténticos pasivos trasladándolos 'fuera del balance', los gobiernos comenzaron a utilizar las APPs como «estratagemas.... gracias a las que las cuentas públicas imitaban la contabilidad creativa de algunas empresas en el pasado». Desde la caída de Enron, estas estratagemas han sido prohibidas para las empresas, pero las APPs – que se fundamentan en los mismos principios de disimular pasivos – son fervorosamente promovidas como el camino a seguir por los gobiernos.<sup>2</sup>

Para las empresas privadas implicadas – bancos, constructoras y empresas de servicios – las APPs representan una oportunidad comercial sumamente atractiva. Un solo contrato (generalmente suscrito en gran medida por la propia administración pública) les proporciona una fuente de ingresos durante 25 años o más. Las empresas pueden presionar a los políticos para garantizar que los gobiernos creen APPs, y las renegocien cuantas veces sea necesario durante los extensos años del contrato. Desde el principio, la IFP fue criticada tanto por la derecha como por la izquierda por ser mucho más onerosa que el uso de financiación pública, por perjudicar a los servicios, y por tratarse de una 'estafa' para encubrir la inversión y el endeudamiento público real. Sin embargo, fue adoptada y acelerada por posteriores gobiernos de Reino Unido, y se creó una unidad especial dentro de la Tesorería, integrada principalmente por ejecutivos del sector privado, con el propósito de que actuara como un centro permanente dentro del gobierno para promover proyectos de IFP. Este se ha convertido en el modelo para las unidades de APPs creadas por numerosos gobiernos de todo el mundo.<sup>3</sup>

Reino Unido ha utilizado las APPs para construir una amplia gama de edificaciones e infraestructuras: hospitales, escuelas, carreteras, ferrocarriles, instalaciones de defensa, y oficinas gubernamentales. Conforme se ampliaron los límites neoliberales de endeudamiento de la administración pública, también lo hicieron las APPs (por ejemplo, en Europa, donde las normas de la UE empezaron a limitar el endeudamiento público al 3 por ciento del PIB). Así pues, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y EE.UU. todos empezaron a utilizar las APPs como un componente de la política de privatización, y una forma de equilibrar los presupuestos mediante la ocultación del endeudamiento.

En los países en desarrollo, los bancos de desarrollo y las empresas multinacionales fomentaron la proliferación de APPs en los años 1990, especialmente en los sectores del agua y de la energía, como parte de la promoción general de la privatización – y como una forma de evitar las restricciones fiscales que las mismas instituciones financieras internacionales imponían en los países en desarrollo. La principal forma de privatización del agua eran las concesiones o los contratos de arrendamiento, que son una forma tradicional de APP. En el sector energético, se ha producido una introducción generalizada de productores independientes de energía (IPP por sus siglas en inglés) con la compra de la electricidad por el sector público garantizada a largo plazo. Por su parte, estos se han enfrentado a una fuerte resistencia popular en muchos países, lo que ha conducido a la rescisión de numerosas concesiones de agua.



© Cedrennes

## EL MALESTAR DE LA UE Y EL FMI

Existe un dilema para los legisladores en materia fiscal, como la UE y el FMI, entre la aplicación de la disciplina fiscal – que requeriría reglas mucho más estrictas para las APPs – y un deseo de promover la privatización en general, que implicaría facilitar el uso de APPs.

La Comisión Europea (CE) ha expresado diversas opiniones sobre las relaciones entre las APPs y la disciplina fiscal. El informe de 2003 sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) (elaborado antes de la sentencia Eurostat) afirmó: «Existe el riesgo de que el recurso a las APPs esté cada vez más motivado por el propósito de situar la inversión fuera de los presupuestos públicos, con el fin de eludir las restricciones presupuestarias. Si este fuera el caso, podría suceder que se llevaran a cabo APPs aun resultando más costosas que la inversión meramente pública».<sup>4</sup>

En octubre de 2005, el tema de las APPs volvió a tratarse con recelo. «El Comisario de Asuntos Monetarios, Joaquín Almunia, acusó a los gobiernos nacionales de utilizar 'estratagemas' para reducir artificialmente el déficit presupuestario, mientras los Estados miembros intentan dar la impresión de cumplir las normas de la Eurozona.... Hizo especial hincapié en las denominadas Asociaciones Público-Privadas (APPs), que comparten el peso financiero de los grandes proyectos de infraestructura. Según el Sr. Almunia, cada vez es más difícil para el ejecutivo de la UE, encargado de controlar el rendimiento presupuestario de los Estados miembros, examinar estas tendencias y determinar la envergadura real de los déficits de los países.... Asimismo, el Comisario destacó que Europa debe evitar una situación en la que las cuentas públicas imiten la contabilidad creativa de algunas empresas en el pasado».<sup>5</sup>

El dilema se resolvió, para los partidarios de las APPs, con un fallo emitido por Eurostat, la Oficina Estadística de la Comisión Europea, que sostenía que los activos involucrados en una APP deben clasificarse como activos no gubernamentales y, por consiguiente, registrarse fuera del balance del gobierno, siempre que (a) el socio privado asuma el riesgo de construcción, y (b) que el socio privado asuma el riesgo de disponibilidad o el riesgo de demanda.<sup>6</sup>

El FMI se mantuvo escéptico ante esta sentencia, al considerarla una invitación para establecer una contabilidad creativa que eludiera las normas fiscales. En marzo de 2004 calificó la resolución de Eurostat como «problemática»,<sup>7</sup> declarando que la «reciente decisión de Eurostat sobre la contabilidad de transferencia de riesgos constituye un motivo de preocupación considerable, ya que podría dar lugar a que la mayoría de las APPs se clasifiquen como inversión privada.... Dado que la mayoría de las APPs afectan al sector privado que asume los riesgos de construcción y disponibilidad, serán probablemente tratadas como inversión privada, aunque el gobierno asuma un riesgo de demanda considerable (por ejemplo, al garantizar al operador privado un nivel mínimo de demanda para el servicio prestado a través de la APP)... la reciente decisión.... podría, por lo tanto, proporcionar un incentivo para que los gobiernos de la UE recurran a las APPs principalmente para eludir las restricciones fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)».<sup>8</sup>

## 1.2. AUGE Y CAÍDA: ATRAPADAS POR LA CRISIS

Hasta finales de los años 2000, se produjo en muchos países un crecimiento del número de APPs, pero este fenómeno se ha visto muy afectado por la crisis financiera, que ha hecho que sea muy difícil para las empresas privadas pedir préstamos. Las empresas siempre tenían que abonar intereses más altos que los gobiernos – pero después de la crisis, la diferencia se ha incrementado, puesto que los bancos no están dispuestos a prestar dinero a empresas privadas para proyectos de gran envergadura a largo plazo.

En Europa, el número y el importe económico de las APPs en 2012 fue el más bajo, durante al menos 10 años, con 66 nuevos acuerdos que ascendían a un valor de 11 700 millones de euros. La mitad de esta cifra correspondía al Reino Unido, y la mayoría del resto se situaba en Francia y en los Países Bajos; el resto de Europa hacía muy poco uso de las APPs. El tipo de interés medio de los préstamos de las APPs aumentó. Los principales factores subyacentes a este descenso de las APPs, según el BEI, fueron los cambios en la coyuntura política, la falta de garantías estatales, y las medidas de austeridad que provocaron recortes generales en los planes de inversión pública.<sup>9</sup>

Aunque las APPs suelen promoverse como una solución para los países que tienen restricciones fiscales, los hechos sugieren que, más bien, empeoran los problemas fiscales. Según el BEI, los seis países que más han recurrido a las APPs en los últimos años son Chipre, Grecia, Irlanda, Portugal, España y Reino Unido.

Cuatro de ellos están sujetos a los paquetes de rescate de la 'troika', y los otros dos, España y Reino Unido, se enfrentan a grandes problemas fiscales. Tanto en Portugal como en Chipre, los estudios de la 'troika' FMI/UE han considerado a las APPs como causa contribuyente a los problemas fiscales de los países, y han solicitado una auditoría y una renegociación de las APPs existentes, así como el bloqueo de nuevas APPs.<sup>10</sup> (Ver estudio de caso)

En América Latina, las APPs también se concentran en muy pocos países. Brasil y México representan el 65 por ciento de todas las APPs; mientras que Colombia, Perú y Chile representan un 15 por ciento más.

## APPs FINANCIADAS ENTRE 1985 Y 2009: POR REGIÓN

	NÚMERO DE APPs	VALOR EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES
Europa	642	302.9
Asia	346	155.0
América Latina	253	82.4
EE.UU. y Canadá	440	75.4
África/MENA	66	29.2
Total mundial	1747	644.8

Fuente: OCDE 2012<sup>11</sup>

## APPs FINANCIADAS ENTRE 1985 Y 2009: POR SECTOR

	NÚMERO DE APPs	VALOR EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES
Carreteras	567	306.7
Ferrocarriles	153	138.2
Agua	564	105.3
Otros (escuelas, hospitales etc.)	463	94.6
Total mundial	1747	644.8

Fuente: OCDE 2012<sup>12</sup> [nota: APPs energéticas no cubiertas]

### 1.3. LAS APPs EN PERSPECTIVA: UN APOORTE MUY REDUCIDO

A pesar del esfuerzo de promoción masivo, las APPs tienen dificultades para proporcionar algo más que una parte ínfima de la inversión mundial en infraestructura. La financiación pública sigue siendo el modelo absolutamente predominante en todo el mundo, proporcionando más del 90 por ciento de la inversión en infraestructura.

Esto pone de relieve las limitaciones y los peligros de las APPs. La magnitud de la inversión necesaria para infraestructura en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, es demasiado elevada para que puedan cubrirla las empresas privadas. El desarrollo de la infraestructura depende de que los gobiernos se comprometan a invertir grandes sumas de dinero durante muchos años. Las APPs no contribuyen a esto, más bien, seleccionan un pequeño número de los proyectos más rentables, y convencen a los gobiernos para que den prioridad a la inversión en dichos proyectos, aunque esto distorsione el desarrollo de los servicios públicos. En África, por ejemplo, las APPs financian hospitales de alta tecnología en algunos núcleos urbanos en los que hay suficientes personas adineradas para apoyar la medicina privada,

pero no redes universales de clínicas o los sueldos del personal necesario para prestar atención sanitaria a las personas desfavorecidas. En Europa, las APPs financian algunas carreteras de peaje lucrativas en rutas congestionadas existentes, pero no la ampliación de carreteras sin peaje para mejorar las zonas rurales o periurbanas.

Incluso en los países que más recurren a las APPs, como Reino Unido y Australia, las APPs solo representan alrededor del 15 por ciento de todas las inversiones en infraestructura; para la mayoría de los países de la OCDE la proporción es inferior al 5 por ciento, o próxima a cero; la mediana es del 4 por ciento. Suecia ha decidido explícitamente no hacer ningún uso de las APPs. Dentro de Europa, las APPs representan un poco más del 5 por ciento de toda la inversión en infraestructura – la gran mayoría proviene de la financiación pública o de la inversión de empresas que son propiedad del Estado o que operan en régimen de obligación de servicio público.<sup>13</sup>

## ALEMANIA: LAS APPs NO AYUDAN A LA CRISIS DE INFRAESTRUCTURA

Alemania sufre una importante falta de inversión en su infraestructura. El gobierno invierte demasiado poco y no realiza ningún préstamo, mientras que las empresas privadas y los particulares invierten en el extranjero. La actual inversión en cables de fibra óptica y en energía renovable depende en gran medida de las cooperativas y otras iniciativas locales.<sup>14</sup> Las APPs han mostrado los problemas habituales: una APP para la construcción del nuevo aeropuerto de Berlín fue abandonada; se estimó que una nueva sala de conciertos en Hamburgo costaría en un principio 114 millones de euros y finalizaría en 2010, pero la empresa constructora privada Hochtief espera ahora que finalice en 2017 con un coste de 780 millones de euros; los costes totales de un proyecto de APP de una duración de 15 años para la construcción de 90 escuelas en Offenbach pasaron de una estimación inicial de 780 millones de euros a 1 300 millones de euros; los activistas demostraron que la APP propuesta para rehabilitar la autopista A7 era 25 millones de euros más costosa que la adquisición pública habitual.<sup>15</sup>

Lo mismo ocurre en los países en desarrollo. A pesar de los considerables esfuerzos realizados por las instituciones financieras internacionales y los donantes con el fin de promover la inversión privada en el ámbito de la sanidad, la energía, el agua y el saneamiento, los resultados son muy restringidos.

- Un documento de investigación elaborado por el Banco Mundial en 2006, que analizaba la inversión privada real desde 1983 hasta 2004, llegó a la contundente conclusión de que:

“La PPI [Participación Privada en Infraestructura] ha decepcionado, pues ha desempeñado un papel mucho menos importante de lo que se esperaba en la financiación de infraestructuras en las ciudades, y lo que podría esperarse teniendo en cuenta la atención que ha recibido y sigue recibiendo mediante estrategias para movilizar la financiación para infraestructura ... Esto supone que el alcance de la PPI está inherentemente limitado a la hora de financiar la infraestructura urbana, dada la amplia gama de servicios de infraestructura no comerciales que necesitan las ciudades. Incluso en el caso de los servicios comerciales, tales como el suministro de agua, las subvenciones prevalecen en todo el mundo... Los gobiernos locales deben disponer de buenas fuentes de financiación pública para poder financiar estos servicios, y es preciso que exista algún tipo de préstamo estatal para las grandes inversiones en estos ámbitos, con el fin de evitar desigualdades intergeneracionales.”

- Un estudio del Banco Mundial sobre la infraestructura en el África subsahariana en 2010 reveló que el sector público y los organismos de ayuda invertían 2 500 millones de dólares anualmente en agua y saneamiento, mientras que el sector privado apenas realizó inversión alguna – menos de 10 millones de dólares. En electricidad, el sector público y los organismos de ayuda invirtieron 4 100 millones de dólares al año, mientras que el sector privado invirtió 500 millones, es decir, solo el 11 por ciento del total.<sup>16</sup>
- En India, los gobiernos centrales y estatales son responsables de un 99.6 por ciento de los 22 300 millones de dólares invertidos en agua y saneamiento entre los años 2007 y 2012.<sup>17</sup>
- En materia de electricidad, un informe elaborado por la Agencia Internacional de la Energía sostiene que «en la mayoría de los países en desarrollo la inversión pública inicial destinada al desarrollo de la capacidad nacional y local es el ingrediente más importante» para atraer cualquier inversión privada – e incluso entonces solo se llevará a cabo «si puede obtenerse de manera fiable un beneficio comercial de la inversión»<sup>18</sup>.
- En lo que respecta al agua, las únicas inversiones importantes realizadas por el sector privado se han centrado en plantas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales y plantas de desalinización, siguiendo el modelo BOT, Build-Operate-Transfer (construir-explotar-transferir). Pero con frecuencia estas inversiones se basan en previsiones

exageradas de las necesidades reales, por lo que los poderes públicos se ven obligados a sufragar una capacidad innecesaria o volúmenes excesivos de agua tratada.<sup>19</sup>

## INDONESIA: DESCENSO DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA

En Indonesia, las APPs se han promovido y utilizado durante los últimos 20 años en el ámbito de la electricidad, con una serie de contratos corruptos firmados en la década de 1990, y en el sector del agua, donde las concesiones de agua en Yakarta, igualmente corruptas, están a punto de cancelarse.

Los planes actuales de Indonesia prevén que el sector privado proporcionará el 51 por ciento de la financiación para invertir en infraestructura, pero esta estimación es muy poco realista. En los últimos 15 años, a pesar de la fuerte promoción llevada a cabo por el Banco Mundial y otros organismos, la proporción de infraestructura con financiación privada, de acuerdo con el Banco Mundial, ha disminuido a solo el 10 por ciento. El único crecimiento en infraestructura ha provenido de la inversión del sector público – por ejemplo, la constante inversión de dinero público en la ampliación de la red eléctrica y el aumento de la capacidad de generación de electricidad.

### 1.4. LAS APPs – ¿UNA CAMPAÑA DESESPERADA?

La presión mundial sobre las APPs descrita en la siguiente sección surge de una red de instituciones mundiales que están dominadas por los intereses corporativos y las ideologías. Pero es impulsada por una serie de problemas que afrontan las APPs y por las empresas que las promueven, que se manifestaron durante y después de la crisis financiera.

- ‘El mercado’ se está ralentizando en el norte global; por ejemplo, el Reino Unido finaliza su esquema IPF.
- Mientras el breve uso de las políticas keynesianas en 2009 demostró que la inversión pública tiene la capacidad de reactivar el crecimiento, las actuales políticas de austeridad suponen que el sector privado tiene que luchar para conseguir un mayor porcentaje de este gasto en contratos rentables para infraestructura.
- La crisis ha debilitado la credibilidad económica y política de los planes de los gobiernos occidentales, así como el beneficio de las empresas multinacionales.

Estos temores se expresaron claramente en 2009 en una conferencia de las instituciones internacionales, en la que, en una presentación de la CEPE, se afirmó que las APPs se estaban volviendo ineficaces y desprestigiadas a causa de la crisis:<sup>20 21</sup>

«El descontento, incluso la hostilidad absoluta, del público en general contra el sistema capitalista ha ganado terreno durante la crisis... Se desconfía del ‘sistema’, y la confianza en el capitalismo y su futuro es baja... La crisis parece haberse originado en la era de la desregulación y se sustituye por el creciente papel del Estado en la gestión del ámbito financiero y en el ejercicio de rendición de cuentas, que anteriormente no existía en el sistema... Las APPs se comparan con la ahora desacreditada privatización y con la liberalización financiera».

Se prosiguió alegando que los programas reflacionistas keynesianos que se adoptaron en 2009 también brindaron oportunidades para potenciales APPs debido a las necesidades económicas, sociales y ambientales para la inversión pública:

«La potencial demanda de infraestructura social, como alumbrado público, hospitales y escuelas, aumenta en épocas volátiles cuando las crisis financieras y económicas afectan negativamente la vida de las personas con bajos ingresos. La infraestructura social no debe servir solo como una red de seguridad, sino también generar repercusiones económicas con una mayor inversión en recursos humanos... Actualmente, es preciso restaurar y sustituir una gran parte de las infraestructuras físicas existentes, ajustar el crecimiento de la población y hacer frente a la amenaza de calentamiento global en respuesta a la petición de fomentar el desarrollo sostenible».<sup>22</sup>

La presentación concluyó asegurando que se necesitaban «herramientas para recuperar a los bancos y a las nuevas instituciones capaces de articular una política pro-APP en el marco de la crisis (y en las del futuro)... un defensor global para difundir el apoyo y el mensaje en todo el mundo: una alianza de unidades de APP».<sup>23</sup>

La siguiente sección aborda la red de incidencia mundial, así como las masivas garantías públicas que se han desarrollado para intentar mantener la envergadura de las APPs.

## 2. LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE LAS APPs

### 2.1. PROPAGANDA Y SUBVENCIONES: LA RED DE MARKETING MUNDIAL

La crisis financiera ha provocado que sea muy difícil que las empresas privadas obtengan financiación, salvo a tasas de interés muy elevadas. Aunque la mayoría de los países han reducido las tasas de interés oficiales a niveles muy bajos con el fin de estimular la economía, los bancos insisten en que las empresas privadas pagan tasas de interés mucho más elevadas que los gobiernos, debido al riesgo percibido y a la incertidumbre económica general. Asimismo, los bancos están menos dispuestos a conceder préstamos a largo plazo. Por ende, la diferencia entre las tasas de interés corporativas y gubernamentales ha aumentado. A mediados de 2009 las empresas tenían que abonar tasas de interés en torno a un 4 por ciento superiores a las de los gobiernos.<sup>24</sup>

Si se dejaran actuar a las fuerzas del mercado, las APPs se volverían prohibitivamente costosas, incluso para sus más grandes defensores. Pero la adopción de políticas de austeridad hace que los gobiernos vean restringida su capacidad de endeudarse o gastar más. De este modo, para poder construir infraestructura, las APPs siguen siendo una forma atractiva de ocultar pasivos públicos a largo plazo. El resultado es una contradicción muy cara: en lugar de rechazar a las APPs y utilizar financiación pública más económica, los gobiernos y los organismos internacionales del sector público respaldan las APPs a través de cuantiosas ayudas estatales, en forma de un acceso privilegiado a las garantías gubernamentales o a la financiación pública.

Una notable red de instituciones internacionales, gobiernos y entidades corporativas ha promovido activamente las APPs. Dicha promoción adquiere dos formas: una campaña de marketing y propaganda a escala mundial; y el uso de dinero público para subvencionar los préstamos privados de las APPs. La red funciona a nivel mundial, regional, sectorial y nacional:

- Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) desempeñan un papel destacado: el Banco Mundial, y su órgano de financiación del sector privado, la CFI; otros bancos regionales de desarrollo, incluidos los bancos europeos BEI y BERD; y el FMI. Las IFI no solo promueven las APPs, sino que utilizan los fondos (públicos) para mantenerlas y subvencionarlas.
- Además de las IFI, las APPs son intensamente promovidas por otros organismos intergubernamentales, tales como el G20, el G8 y mediante eventos empresariales internacionales como el Foro Económico Mundial (FEM).
- Los órganos de desarrollo de la UE, sus Estados miembros, EE.UU. y otros países donantes también promueven y financian APPs en los países en desarrollo, mediante disposiciones de ayuda y acuerdos comerciales. Los gobiernos crean unidades especiales para promover las APPs, y conceder préstamos y garantías subvencionadas a las APPs; la Unión Europea fomenta activamente y subvenciona APPs en los Estados miembros.
- Estos organismos públicos patrocinan una corriente de publicaciones y asesoramiento a través de consultorías, auditorías y asesorías jurídicas internacionales, tales como McKinsey y PwC. Las propias consultorías obtienen beneficios de la labor jurídica y de asesoramiento que se deriva de los complejos procesos contractuales relacionados con las APPs.



© Arvid Bring

## 2.2. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (IFI)

El papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) resulta fundamental para las APPs desde un punto de vista económico. Ellas prestan dinero a tasas muy bajas que los organismos del sector público pueden obtener para desarrollar proyectos que los bancos comerciales no financiarían. Una alta proporción de todas las APPs se basa en este tipo de préstamos. Muchos de estos préstamos ahora van directamente a empresas privadas, lo que representa una proporción mucho mayor de los préstamos de las IFI.

### 2.2.1. EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial desempeña el mismo papel que desempeñó con respecto a la privatización. El más directo es aplicando restricciones a sus proyectos, por lo que el dinero solo está disponible para infraestructura si los gobiernos utilizan las APPs. Actualmente hay 26 proyectos activos de un valor superior a 4 100 millones de dólares que incluyen algún tipo de APP.

Asimismo, publica una serie de informes, y organiza conferencias para promover las APPs. El Banco Mundial dirigió la elaboración del Informe sobre la financiación de la inversión para la Cumbre del G20 en 2013 (con aportaciones del FMI, la OCDE, la CNUCYD), que hace hincapié en la importancia de las APPs y en la necesidad de respaldarlas con garantías públicas y subvenciones:

“Atraer a inversores privados a proyectos de infraestructura requiere cerrar el umbral de viabilidad financiera entre los costes y los ingresos esperados, utilizando recursos públicos complementados por disposiciones legislativas e institucionales que respalden la financiación privada de la infraestructura”

También elaboró el Informe sobre la política económica central para la Agenda de la ONU Post-2015, que contiene una sección entera dedicada a la financiación privada, y solicita «la incorporación del uso de garantías y seguros de riesgo».<sup>25</sup> Del mismo modo conserva una base de datos sobre APP y la privatización en infraestructura, que contiene numerosas referencias, aunque exagera el papel del sector al contar las ‘promesas’ como inversiones reales.

### 2.2.2. CFI

La Corporación Financiera Internacional (CFI) es el órgano de financiación del sector privado del Banco Mundial. Mientras que el propio Banco Mundial presta directamente a los gobiernos, la CFI solo presta a empresas privadas. Cada préstamo de la CFI en infraestructura o en el sector de servicios públicos, como el agua, la energía y la salud, contiene automáticamente una disposición de privatización. La CFI ha adquirido una proporción cada vez mayor de fondos del Banco Mundial; y una creciente proporción de préstamos de la CFI se destina a áreas de infraestructura o de servicios públicos.

Desde el surgimiento de la crisis financiera, la CFI ha creado fondos especiales que destinan más de 2 000 millones de dólares de dinero público a fondos de capital privado que operan en países en desarrollo, o a APP que el sector privado es reacio a financiar.

- En los últimos 20 años, ha intervenido en más de 350 APP en 99 países diferentes.
- En 2013, invirtió 1 600 millones de dólares en salud, educación y ‘servicios al consumidor’, y 2 200 millones en infraestructura – más del 20 por ciento del total de inversiones de la CFI.<sup>26</sup>
- Promueve activamente las APPs, mediante una newsletter especial ‘Handshake’.

El informe de la CFI presenta ‘experiencias satisfactorias’ en todos los sectores y regiones, sencillamente porque se han creado potenciales APP rentables<sup>27</sup>. Pero existen grandes problemas con estas APP, por ejemplo:

#### En el sector del agua:

- La CFI ha invertido 62 000 millones de dólares en Aegea Saneamento, una empresa privada de agua en Brasil, que compró dos concesiones de agua privatizadas, Prologaos y Aguas Guariroba. Pero esto solo financia adquisiciones, y no una nueva inversión. La CFI solo espera que la empresa obtenga «concesiones municipales Brownfield de agua» – es decir, mantener y explotar sistemas que ya han sido construidos – y comprar otros sistemas privatizados: «la adquisición de concesiones y subconcesiones privadas existentes».<sup>28</sup>

#### En el sector de la energía:

- La PIE (Productora Independiente de Energía) Central Java propuesta en Indonesia ya ha sido aplazada dos veces en dos años, debido a las dificultades de financiación y a la oposición popular y política (véase a continuación).
- La privatización de la empresa eléctrica de la ciudad de Olongapo en Filipinas, con una concesión de 25 años, dejó al ayuntamiento de la ciudad con muchas deudas acumuladas, por lo que a la ciudad se le cortó el suministro por no abonar las facturas en julio de 2013.<sup>29</sup>

- Cuatro centrales hidroeléctricas en Albania se vendieron a Turum, una compañía de acero turca, por 109 millones de euros, todo financiado por un préstamo de la CFI, gracias al cual la empresa consiguió acceder a una electricidad mucho más barata para realizar sus propias operaciones. La venta fue acusada de corrupción, por ser vendida a un precio demasiado bajo, y por generar una pérdida de 27 millones de euros, debido a las obligaciones de compra de energía. Además, la empresa fue multada por evasión de impuestos; y la licencia para distribuir electricidad de la empresa checa CEZ se canceló a principios de 2013 porque era económicamente incapaz de continuar.<sup>30</sup>

En 2008, la CFI intentó crear un fondo de apoyo a la infraestructura en situación de crisis de 1 500 a 10 000 millones de dólares para financiar las APPs que no pudieran obtener financiación comercial o refinanciar préstamos ya existentes como consecuencia de la crisis financiera mundial y el endurecimiento de las condiciones de préstamo de los bancos comerciales. En la práctica, el fondo solo ha logrado atraer a 500 millones de dólares del banco alemán de desarrollo, KfW, y este dinero público se está utilizando para financiar 12 APPs<sup>31</sup> que comprenden dos APPs energéticas:

- Addax Bioenergy, propiedad de la empresa suiza AOG, posee un proyecto conjunto de biocombustible y PIE (Producción Independiente de Energía) en Sierra Leona, que comprende una plantación de caña de azúcar de 10 000 hectáreas, que alimenta una fábrica de etanol que exporta etanol a Europa, y una central eléctrica de 32MW, de los que 15MW se venden a la red nacional mediante un ACE (Acuerdo de Compra de Energía). El coste total del proyecto es de 267 millones de euros, más del 60 por ciento de los que se financian con préstamos o capital de organismos del sector público – los organismos de desarrollo de países europeos (Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Suecia, Bélgica), el Banco Africano de Desarrollo y la Corporación de Desarrollo Industrial de Sudáfrica. Además, los ingresos de la central eléctrica están garantizados de manera efectiva por el ACE, firmado por el presidente, cuyos términos no se han publicado.

**Un informe de la ONG internacional ActionAid considera que el proyecto es insostenible, que infringe los derechos de la comunidad, empeora el suministro de alimentos de la población local, y ofrece remuneraciones inferiores al salario mínimo. La empresa adquirió mucho más terreno de lo necesario para la plantación de azúcar solamente, alegando tener la 'posesión exclusiva' de los ríos, así como de la tierra.**

El abogado que firmó los contratos de arrendamiento, sosteniendo que representaba a la gente del lugar, también representaba a empresas implicadas en adquisiciones de terreno similares, y desde entonces ocupa el cargo de ministro de Justicia, encargándose de decidir qué causas por corrupción llegarán a juicio.<sup>32</sup>

- Calidda Perú, una empresa de gas privada, que es propiedad conjunta de las empresas colombianas del sector público, Promigas y EEB, posee la concesión para la red de gas de Lima. Una ampliación de la red cuesta 235 millones de dólares, de los cuales 50 millones se financian con un préstamo de la CFI y 50 millones con el fondo de apoyo a la infraestructura en situación de crisis de la CFI, aduciendo que los bancos y los fondos de pensiones no estaban dispuestos a financiarla, y otras IFI no tuvieron tiempo para realizar los trámites debidos.<sup>33</sup>

### 2.2.3. EL FAIPP

El Fondo de Asesoría en Infraestructura PúblicoPrivada (FAIPP) fue creado en 1999 por el Banco Mundial con el fin de promover todas las formas de privatización. El FAIPP funciona de tres maneras: sufragando el desarrollo de nuevas leyes y políticas que promuevan el sector privado; distribuyendo propaganda dirigida a 'crear conciencia'; y elaborando nuevos proyectos de APP. Obtiene dinero de los donantes y de otros bancos de desarrollo, pero su financiación se vio reducida a la mitad en 2010 cuando Reino Unido dejó de contribuir.

Publica informes generales y materiales de formación sobre cómo introducir las APPs, como la Guía de referencia de Asociaciones Público-Privadas (2012). También publica resúmenes detallados de las actividades que lleva a cabo en diversos países. Asimismo, el FAIPP muestra un gran interés por crear APPs, en lugar de evaluar si son una buena manera de alcanzar objetivos públicos, ya que, como muestra el gráfico siguiente, la creación de una APP se considera el resultado final.

Su atención se centra principalmente en África del Norte, Oriente Medio, África subsahariana y el Caribe. Sus actividades consisten en:<sup>34</sup>

- Elaborar reglamentos, crear una unidad central de APPs y determinar proyectos de APPs en Tanzania.
- Fomentar el uso de las APPs para los servicios de aseos públicos, la electricidad, el agua y la recaudación de impuestos en Ghana.

- Promover las APPs en el tratamiento de residuos y el transporte en Egipto, la privatización de las redes de distribución de electricidad en Irak, la legislación y la unidad de APPs en Jordania, y las APPs en el sector del saneamiento en Túnez.
- Instar a los municipios y gobiernos regionales a pedir prestado dinero mediante la venta de bonos a los financieros locales e internacionales en Kenia, Indonesia, Turquía y otros países.

#### 2.2.4. LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO: EL BDA, EL BID, EL BAFD

Los bancos regionales de desarrollo también promueven las APPs mediante el asesoramiento político y las disposiciones.

El BDA publicó un documento de estrategia en 2012 donde «destaca la promoción de las APPs en todas las operaciones centrales del BDA» y la vincula explícitamente a las estrategias de otras instituciones mundiales. «Este enfoque coincide con el enfoque del Grupo de los 20, según el cual los bancos multilaterales de desarrollo deben promover la financiación de proyectos en cooperación con el sector privado, especialmente cuando sea posible una recuperación parcial o total de los costes». (BDA 2012)<sup>35</sup> Considera que su papel abarca cuatro aspectos: fomentar las APPs mediante actividades de incidencia y fortalecimiento de capacidades; crear un entorno normativo y jurídico propicio en los países; respaldar la selección de proyectos para las APPs y financiar los costes de llegada en los contratos; y, finalmente, prestar dinero a los propios proyectos.

El banco presta actualmente alrededor de 7 000 millones de dólares para subsidiar, apoyar y promover las APPs en una serie de países, y tiene propuestas para realizar nuevos préstamos por valor de más de mil millones de dólares. Los préstamos más elevados están destinados a apoyar y promover las APPs, en lugar de utilizarse en convenientes proyectos de infraestructura. Más recientemente, se acordó un nuevo préstamo de 700 millones de dólares en 2013 para ayudar a India a proporcionar financiación pública para las APPs que de otro modo no serían financieramente viables o económicamente privilegiadas. Posteriormente, se otorgaron préstamos similares que ascendieron a un total de más de 2 000 millones de dólares durante los siete últimos años. Los préstamos se concedieron para crear marcos de apoyo a las APPs en la mayoría de los países de Asia, como Bangladesh, Indonesia, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Tayikistán, Tailandia y Vietnam, y se propusieron préstamos similares para Camboya y Myanmar.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también proporciona financiación para desarrollar APPs en general. Ha convenido otorgar a Colombia 25 millones de dólares, de los cuales 21 millones se destinarán a 'promover la participación privada' con fondos públicos mediante un minucioso estudio de mercado y marketing: «la realización de estudios para formular y elaborar políticas y marcos políticos o reglamentarios en diferentes sectores de infraestructura que presenten un potencial para la inversión del sector privado, tanto a nivel nacional como subnacional, y estudios técnicos para la identificación, conceptualización, pre-inversión, estructuración o aplicación de proyectos relacionados con el sector privado... También se evaluarán las experiencias de participación del sector privado, y se llevarán a cabo actividades para promover, supervisar, sensibilizar, comunicar y difundir las estructuras para la participación privada, proyectos específicos e información relacionada con los programas».<sup>36</sup>

El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) también está incorporando las APPs en sus políticas en todos los sectores. En 2011, dos tercios de sus préstamos para infraestructura financiaron APPs, sobre todo en una serie de proyectos de generación de electricidad, así como en carreteras y ferrocarriles. Asimismo, el BAfD está respaldando un nuevo Foro sobre Salud en África (Africa Health Forum), que se define como «el primer foro público-privado sobre la economía sanitaria en África», que se celebrará en Ginebra, Suiza.<sup>37</sup>

## 2.3. OTROS ORGANISMOS A NIVEL MUNDIAL: EL FEM, EL G20, LA OCDE, LAS INSTITUCIONES DE LA ONU

### 2.3.1. EL FEM

El Foro Económico Mundial (FEM) constituye un evento anual que se celebra en la estación de esquí de Davos, en Suiza, en el que las empresas y los consultores internacionales formulan ideas sobre políticas junto con los gobiernos y las organizaciones internacionales.

En 2013, el FEM elaboró informes que promueven las APPs en general: Pasos de infraestructura estratégicos para preparar y acelerar las APPs (2013) y en regiones específicas: Infraestructura estratégica en África: Un enfoque comercial para la aceleración de proyectos (2013). Asimismo, redactó una serie de informes sobre sectores específicos: 'Las APPs impulsadas por el desarrollo' en la educación (2005), la salud (2005), las APPs en la salud (2008) y una serie de informes sobre el agua: seguridad del agua (2012); recursos hídricos (2012); Planificar nuestro futuro en el agua (2009); Comprender

el potencial de los proyectos de APP en el sector del agua (2008); asociaciones en el sector del agua (2011), recursos hídricos y un informe sobre seguridad del agua (2012), como parte del tema de la relación entre agua, alimentos y energía.

Por otra parte, el FEM ha creado una red de 'Consejos de la Agenda Global' (GAC por sus siglas en inglés) permanentes calificados como líderes de pensamiento: «una comunidad de más de 1 600 líderes de pensamiento procedentes de instituciones académicas, empresas, administración pública, organizaciones internacionales y la sociedad, que son los expertos más destacados en sus materias. Agrupados en 88 Consejos... creemos que se ha convertido en la red intelectual más importante del mundo... Están creando un interesante liderazgo intelectual, y elaborando documentos políticos, artículos de prensa, artículos de opinión, blogs y otros contenidos que influyen en la política pública a nivel mundial». No existe un GAC dedicado específicamente a las APPs, pero existen GAC sobre sostenibilidad fiscal, infraestructura, cambio climático, seguridad del agua, riesgos de catástrofes, educación y formación, salud digital, y, lo más alarmante, 'el futuro del gobierno'. Asimismo, el FEM ha promovido la idea de la 'relación entre agua-alimentos-energía-clima', que establece un marco de planificación de mercado en estos sectores en un informe elaborado por McKinsey.<sup>38</sup>

### 2.3.2. EL G20

El G20 ha promovido constantemente las APPs desde 2010. En 2013, «La financiación para la inversión» constituyó un componente fundamental de su programa político, y las APPs eran una parte esencial en esto. El documento coordinador político elaborado en 2013 también supuso un ejercicio de regulación de la política global. Fue redactado conjuntamente por el G20, el Banco Mundial, la OCDE, el FMI, la CNUCYD, y el ONU DAES.

Dicho documento sostenía que:

- Las APPs tienen que desempeñar un papel central en la financiación de infraestructura porque la austeridad limita el endeudamiento público y las IFI poseen fondos limitados, por lo que: «la sombría perspectiva de la financiación tradicional significa que los gobiernos deben considerar modelos de financiación alternativos para movilizar capital privado en infraestructura».
- Los gobiernos tienen que hacer que las leyes y las instituciones sean más benévolas para las APPs.
- Los fondos de pensiones y compañías de seguros constituyen «una importante fuente adicional de capital a largo plazo», y así una fuente primordial de fondos para la financiación privada en infraestructura.<sup>39</sup>

El apoyo a las APPs fue duramente cuestionado en la Cumbre de 2013 por los grupos de la sociedad civil, que apoyaron la creación de una infraestructura dirigida democráticamente, que ofrecía la mejor relación valor por dinero en cuanto a co-beneficios económicos, ambientales y sociales. Además argumentaron que «el enfoque VpD obligaría al G20 a inclinarse en favor de las APPs».<sup>40</sup>

El gobierno australiano, que acoge al G20 2014, sigue defendiendo este mismo planteamiento, afirmando que la magnitud de la necesidad de infraestructura significa que «financiar requerimientos de tal envergadura exige que los gobiernos trabajen con el sector privado. Pero el sector privado solo se implica si los proyectos son económica y financieramente rentables. Trabajar conjuntamente para mejorar los entornos de inversión en los países del G20 mediante un paquete de acciones colectivas e individuales facilitará que se pongan en marcha proyectos de infraestructura».<sup>41</sup>

## CUESTIONAR LA POSICIÓN DEL G20 EN LO QUE RESPECTA A LAS APPs Y A LA INFRAESTRUCTURA

El centro de estudios del G20 del Instituto Lowy en Australia, responsable de la coordinación de las aportaciones académicas para la presidencia del G20 de Australia en 2014, ha cuestionado la promoción acrítica de las APPs que realiza el G20. Sus 'Documentos d del G20 por la austeridad distorsiona el debate político, al negarse a considerar la financiación pública de infraestructura a pesar de que el empeño del sector privado en la alta rentabilidad a corto plazo hace que «no parezca tener mucho sentido fomentar tanto las Asociaciones Público-Privadas (APPs)».<sup>42</sup>



© Rob

Otros artículos publicados por el centro sostienen que las APPs son especialmente modalidades erróneas de financiar la inversión, ya que resultan más costosas que la financiación pública, y la noción de transferencia de riesgo es un mito. «La experiencia universal muestra que el sector privado es particularmente experto en desplazar el riesgo residual hacia el sector público. Cuando, después de una larga trayectoria, la transferencia de riesgo se fijó más firmemente (los túneles que atraviesan la ciudad de Sídney y Lane Cove, por ejemplo) la experiencia condujo al sector privado a retirarse de este modelo de APP». La explotación del sector privado también hace que los proyectos sean más caros. «El coste de financiación de un proyecto sin riesgo (por ejemplo, la planta de desalinización de Sídney, que ya está en funcionamiento y tiene un contrato de compra en firme) es de aproximadamente el doble del de una simple emisión de bonos».<sup>43</sup>

Asimismo, la obsesión por la austeridad significa que «la infraestructura ha sido víctima de la fobia de la deuda soberana. En los países avanzados, los proyectos de infraestructura viables se dejan sin desarrollar o se financian con préstamos privados más caros. En las economías emergentes, esto deriva en una debilitante carencia de infraestructura esencial». El centro solicita que el FMI, las agencias de calificación crediticia y otros organismos realicen una revisión completa de esta 'fobia de la deuda soberana'.<sup>44</sup>

Centro de Estudios del G20 del Instituto Lowy: <http://www.lowyinstitute.org/programs-and-projects/g20-studies-centre>

### 2.3.3. OTROS: LA OCDE, LA CEPE, EL PNUD

La OCDE y diversos organismos de la ONU desempeñan un papel ambiguo con respecto a las APPs.

La OCDE publica una serie de informes sobre las APPs y cómo pueden llevarse a cabo, y organiza una reunión anual sobre las APPs para examinar los progresos y las perspectivas para crear más APP (una de las escasas reuniones en las que se representa a los sindicatos mediante la Comisión Sindical Consultiva de la OCDE).<sup>45</sup> Sin embargo, la OCDE ha publicado directrices sobre las APPs que exponen con claridad algunos de los principales problemas, y ha convenido un conjunto oficial de «Principios para la administración de las APPs», que incluirá recomendaciones sobre la divulgación de la información y se centrará en la relación valor por dinero (véase anexo).

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) ha desempeñado un papel determinante en la promoción mundial de las APPs desde 2009, cuando defendió una promoción global coordinada de las APPs en una conferencia internacional en la que participaron el Banco Mundial, el BAsD, la CEPE y varios gobiernos de Asia – como se indica al final de la introducción. Desde 2010, ha organizado conferencias para promover las APPs en Rusia y en países de Asia Central, en Ucrania y en el sudeste de Europa.<sup>46</sup>

## 2.4. UE, GOBIERNOS Y AUSTRERIDAD: SUBVENCIONAR/FOMENTAR LAS APPs

### 2.4.1. LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea también está promoviendo activamente las APPs, a pesar de la experiencia que vivieron Portugal y Chipre donde se identificó a las APPs como parte de sus problemas fiscales. Esta promoción y apoyo comprende:

- Para los gobiernos el aspecto más atractivo de las APPs es que pueden clasificarse como deuda privada y no pública, y la UE favorece esta circunstancia gracias a una norma de Eurostat que especifica que, siempre que el sector privado asuma el riesgo de construcción y el riesgo de disponibilidad, la financiación no se considerará como deuda pública. Este es un criterio fácil de cumplir, como ha advertido el FMI, y de este modo las APPs siempre resultan atractivas para los gobiernos como una manera de encubrir los préstamos, incluso cuando proporcionan garantías (aunque Eurostat ahora también tiene en cuenta estas garantías).<sup>47</sup>
- Los bonos de proyectos, que permiten a las APPs obtener fondos suscritos por una garantía de la UE/BEI, que efectivamente recaudan dinero a tasas de financiación pública de bajo riesgo para las empresas privadas que no podrían recaudar tales fondos por sí mismas. El propósito apuntado es «mejorar la solvencia crediticia de las entidades privadas que necesitan recaudar fondos privados para los proyectos de infraestructura que promueven».<sup>48</sup>
- Más garantías a los proyectos de transporte que encajen en los esquemas de transporte o de energía de la UE (RTE-T o RTE-E), a través del Instrumento de Garantía de Préstamos para proyectos de RTE-T (LGTT por sus siglas en inglés).<sup>49</sup>
- Facilitar a las APPs el acceso a 55 000 millones de euros de fondos estructurales de la UE, que están destinados a ayudar a los gobiernos a crear la infraestructura necesaria.<sup>50</sup>

- Aumentar el capital del BEI en 10 000 millones de euros para que pueda conceder más préstamos de financiación pública a bajo interés.<sup>51</sup>
- Subvenciones para los costes de construcción de proyectos que encajen en los esquemas RTE-T o RTE-E.<sup>52</sup>
- La CE y el BEI financian conjuntamente el Centro Europeo Experto en APP (EPEC por sus siglas en inglés) para asesorar sobre cómo establecer y aplicar APP.

## 2.4.2. LOS BANCOS DE DESARROLLO DE LA UE: BEI, BERD

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es un banco de desarrollo para toda la UE, 100 por cien propiedad de todos los Estados miembros de la UE y garantizado por estos. Se creó en virtud del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, el Tratado de Roma, en 1958 y su objetivo es «contribuir a la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social de los Estados miembros de la UE». Gracias a su pertenencia al sector público y a las garantías de este sector, el BEI puede recaudar fondos a las tasas más bajas posibles. Puesto que no intenta maximizar los beneficios, también presta a tasas muy cercanas a su propio coste de préstamo<sup>53</sup>. Actualmente, el BEI proporciona en torno al 13 por ciento de toda la financiación para APPs en Europa – tanto como todo el capital que invierten los propios socios privados<sup>54</sup>. El BEI también constituye un instrumento clave para promover y asesorar sobre las APPs fuera de las fronteras de la UE, como se muestra en el caso de África del Norte (ver a continuación).

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) se creó con el fin de financiar el desarrollo en los antiguos países comunistas de Europa del Este. En 2011, a raíz de los levantamientos árabes, se amplió específicamente su competencia en la reunión del G8 con el fin de incluir a África del Norte. El BERD utiliza un conjunto de indicadores de desarrollo establecidos para mostrar que la privatización o la liberalización siempre resultan beneficiosas. Por ejemplo, presuponen que siempre es mejor una mayor privatización, una mayor titularidad de los bancos por parte de extranjeros, así como la liberalización de los precios. El BERD ha financiado muchas APPs en países de Europa Central y Oriental, y presiona a los países para que adopten las APPs. En 2005, criticó a los países en vías de desarrollo por no aprobar leyes más favorables para las APPs, por utilizar un acuerdo de concesión normalizado y por no proporcionar suficientes garantías estatales a las APPs. Una evaluación de las APPs financiada por el BERD en 2013 llegó a la conclusión de que «quedan muy bien en teoría, pero no funcionan en la práctica».<sup>55</sup>

## 2.5. LOS GOBIERNOS Y LOS DONANTE

Los gobiernos también han adoptado medidas concretas para promover, subvencionar y favorecer a las APPs. Su papel más evidente es elaborar una legislación que autorice las APPs, pero también han creado unidades de APP tal y como recomiendan las instituciones internacionales. Estas han desempeñado un papel clave como asesoras internas para los gobiernos y son capaces de utilizar recursos públicos para promover APPs.

Las unidades de APPs constan invariablemente de ejecutivos del sector privado que poseen un interés particular en promover APPs, generalmente a través de algunos funcionarios, inmersos dentro de los gobiernos. Este hecho les permite tener un acceso privilegiado a la información gubernamental, así como a los ministros y a los funcionarios públicos para defender la creación de APP rentables. El Banco Mundial publica una lista mundial de unidades de APPs.

**Por otra parte, los gobiernos han comenzado a otorgar subvenciones a las APPs, principalmente prestando dinero público a tasas de interés bajas, que el sector privado no podría obtener de otro modo – a pesar de la contradicción intrínseca evidente que representa utilizar fondos públicos para financiar las APPs.**

Reino Unido, Francia, España, Portugal, Australia, India, Corea del Sur y Kazajstán ya han establecido planes para relanzar las APPs mediante un sencillo mecanismo: proporcionando garantías gubernamentales, o mediante el hecho de que los gobiernos realizan préstamos a bajas tasas de interés y después conceden préstamos a APPs a tasas similares fingiendo que se trata de 'financiación pública'.<sup>56</sup>

## BRASIL: LOS ESTADOS OFRECEN GARANTÍAS A LAS APPs

A pesar de que en 2004 se elaboró una ley que autorizaba las APPs, en 2013 solo funcionaban en Brasil 11 proyectos de APPs– tres de ellos destinados a construir estadios de la Copa del Mundo. Se han firmado otros 19, cinco de ellos también para construir estadios. La mayor parte del resto se sitúa en el sector energético o en el transporte público, y el presidente Roussef ha anunciado planes para construir carreteras con APPs.

Actualmente, los Estados ponen en marcha APPs más rápidamente, y conceden fondos públicos y garantías a gran escala para hacer que las APPs sean viables. El Estado de Minas Gerais, que ha puesto en marcha cinco de las 30 APPs a nivel estatal, inyectó más de 500 millones de dólares de dinero público en las APPs en 2013. São Paulo ha firmado seis APPs, y tiene la intención de firmar otras nueve en 2013 para realizar proyectos que cuestan más de 20 000 millones de dólares; el Estado ha inyectado un total de 670 millones de dólares. Bahía ha puesto a disposición de las APPs 300 millones de dólares. Paraná, que hasta ahora no contaba con ninguna APP, está legislando para crear un fondo que garantice el futuro de las APPs.

Con respecto a la atención sanitaria, la única APP que ha estado en funcionamiento durante un tiempo es el Hospital do Suburbia en Bahía. El Estado de São Paulo acaba de conceder una APP para la fabricación de medicamentos genéricos al único licitador. Bahía está convocando licitaciones para otra APP, para los servicios de diagnóstico por imágenes; São Paulo está planificando una APP para la construcción de tres hospitales; la ciudad de Río de Janeiro está programando una APP con el fin de crear un sistema de información para los servicios de salud municipales; y Minas Gerais está asesorándose sobre una APP de 110 millones de dólares para los servicios de asistencia social. Asimismo, el Distrito Federal, que comprende Brasilia, estableció en 2009 una APP en materia de vivienda social para 9 500 unidades y está planificando una segunda. Hay una serie de propuestas para crear APPs con el fin de desarrollar servicios de agua y saneamiento. Por otra parte, la ciudad de Río de Janeiro está planificando una APP para sus cementerios.

Otras APPs encuentran diversos problemas: una propuesta de São Paulo para poner en marcha una APP en el sector de la vivienda social fue cancelada por una decisión judicial alegando que las organizaciones de la comunidad quedaban excluidas del plan; que ninguna empresa había presentado licitaciones para APPs en el sector de la gestión de residuos para Belo Horizonte, en Minas Gerais. Una causa judicial interpuesta por los opositores a las APPs bloqueó un intento de emitir licitaciones para la gestión de residuos en el municipio de Ribeirão Preto, São Paulo, debido a las múltiples irregularidades. El Estado de São Paulo ha abandonado el plan de una APP para el aprendizaje interactivo.<sup>57</sup>

En total, los gobiernos han concedido más de 100 000 millones de dólares en garantías y préstamos a las APPs.

- A pesar de haber acordado finalizar el uso del programa de IFP, el gobierno del Reino Unido ha comprometido hasta 40 000 millones de libras de dinero público para subvencionar futuras APPs de infraestructura mediante un nuevo programa de «Garantías del Reino Unido». Se trata de «garantías financieras incondicionales e irrevocables de intereses y de principal programado en favor de un acreedor para un proyecto de infraestructura en Reino Unido».<sup>58</sup>
- En Francia, el gobierno de Nicolas Sarkozy creó un presupuesto especial para proporcionar garantías estatales (por valor de 10 000 millones de euros) y préstamos subvencionados del propio gobierno (8 000 millones, a través de la Caisse de Dépôts) destinado a ayudar a financiar las APPs.
- El gobierno español ofreció garantías generales para APPs en el sector del transporte, por valor de hasta 15 000 millones de euros.<sup>59</sup>
- India utiliza los fondos públicos para relanzar APPs existentes, que actualmente no pueden encontrar financiación privada. La India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) prestó más de 4 000 millones de dólares, principalmente a APP de carreteras y de energía, con ayuda de un préstamo del Banco Mundial de más de mil millones de dólares.<sup>60</sup>
- Corea del Sur creó un Fondo de Garantía para Créditos de Infraestructura (KICGF), que garantiza hasta un 50 por ciento de grandes APPs, y presta otros servicios de apoyo a sus APP «incluso en tiempos de dificultades financieras».<sup>61</sup>
- En Australia, el Estado de Victoria garantizó a una APP más de 4 000 millones de dólares para construir una planta de desalinización.<sup>62</sup>
- En EE.UU., la Ley de Financiación e Innovación para Infraestructura de Transporte o TIFIA (por sus siglas en inglés), se incrementó en mil millones de dólares al año en 2013. Los préstamos que TIFIA concede a operadores de carreteras

privados ofrecen tasas inferiores a las del mercado – 3,87 por ciento a partir del 22 de noviembre – con plazos de 35 años y pagos diferidos. Además, los acuerdos suelen incluir inversiones de capital, préstamos bancarios y bonos emitidos por organismos estatales de financiación pública.<sup>63</sup>

## GARANTÍAS PÚBLICAS PARA LAS APPs

Garante	IMPORTE TOTAL GARANTIZADO (DÓLARES)
Reino Unido	65 000 millones
Francia	13 000 millones
España	20 000 millones
India (y Banco Mundial)	4 000 millones
Corea del Sur	7 000 millones
Australia (Victoria)	4 000 millones
TOTAL*	1 000 millones
TOTAL	114 000 millones

Fuentes: ver texto

\* annual value of Subsidised loans

## 2.6. LOS CONSULTORES: POCO FIABLES E IRRESPONSABLES

Las empresas consultoras internacionales desempeñan un papel importante en la promoción del principio de las APPs, ya que elaboran informes para las instituciones internacionales y los gobiernos, formulan políticas nacionales de APPs, implementan APPs específicas y reciben altos honorarios en cada etapa del proceso.

La más activa de todas es McKinsey, que ha elaborado una serie de informes para las organizaciones internacionales y los gobiernos. Su influencia está tan generalizada que se ha convertido en un remodelador mundial de servicios públicos en beneficio del capital privado. Otras empresas consultoras, tales como PwC, Ernst & Young, KPMG, Deloitte, efectúan el mismo tipo de trabajo.

La calidad y la precisión de sus informes son pocas veces cuestionadas, pero a menudo son superficiales, propensos a publicar previsiones extremadamente poco fiables, y pueden conducir a decisiones políticas muy perjudiciales. El vicepresidente de la Comisión de Planificación de India las ha criticado porque «su exposición a la política y su preocupación por esta suele ser limitada»<sup>64</sup>. A pesar de ello, nunca son responsables de sus errores, y reciben considerables honorarios por su trabajo. Por ejemplo:

- En Reino Unido, los abogados y los consultores cobraron más de 400 millones de libras por una u otra razón, durante la creación de la APP del metro de Londres, que se derrumbó ocasionando un elevado gasto para los usuarios.
- Esto incluyó un informe clave elaborado por PricewaterhouseCoopers poco fiable y muy impreciso. «Cuando se puso en marcha la asociación [Metronet], PwC predijo que el sector privado podría conseguir ahorrar hasta el 30 por ciento, una cifra en la que se fundamentó todo el proyecto. Pero la consultora no publicó ningún argumento sólido para justificar esa cifra».<sup>65</sup>
- En 2007, McKinsey publicó un informe que afirmaba que el sector privado podría proveer más de la mitad de la inversión de 30 mil millones de dólares necesaria para desarrollar el sector de la atención sanitaria en África durante los próximos 10 años. Este argumento se utilizó para justificar que las IFI y los donantes financiaran fondos de capital privado, en lugar de una atención sanitaria del sector público, pero en el año 2012 no se había proporcionado ningún tipo de financiación privada<sup>66</sup>

## MCKINSEY

McKinsey es extremadamente activa en los foros internacionales y a nivel nacional a la hora de promover y beneficiarse de las APPs. La empresa trabaja tanto para empresas privadas como para el sector público y los gobiernos y para instituciones internacionales. Solo en 2012 y 2013 McKinsey elaboró informes sobre las APPs centrándose en temas globales como Infraestructura, Ciudades, desarrollo urbano y agua, y recursos naturales; y en sectores tales como, el agua, la energía y el cambio climático, la salud pública y el desarrollo; y en regiones y países específicos, como América Latina, India, Birmania, EE.UU, y Reino Unido.

A nivel nacional, McKinsey y sus socios ejercen una gran influencia sobre las políticas del gobierno. Por ejemplo:

En Colombia, un socio de McKinsey se convirtió en director de la unidad de APPs del gobierno, e impulsó una decisión para triplicar el gasto del gobierno en carreteras, y pedir prestado 23 000 millones de dólares gracias a la emisión de bonos del Estado para ayudar a financiar las APPs.<sup>67</sup>

En Reino Unido, McKinsey recibió 14 millones de libras por asesorar sobre la comercialización del NHS (Servicio Nacional de Salud), mientras que un antiguo colaborador de McKinsey se convirtió en jefe del organismo regulador del NHS, y McKinsey actuó como enlace entre las empresas privadas de atención sanitaria internacionales y el gobierno con respecto a la privatización de 26 hospitales.<sup>68</sup>

En todos los casos, el objetivo es maximizar el número de APPs rentables:

«Servimos a entidades públicas y privadas en la financiación, la creación, el desarrollo, y la explotación de APPs, así como la gestión regulatoria y de actores. Apoyamos a los inversores privados en las siguientes actividades: analizar el valor de las oportunidades de infraestructura y APPs, estructurar y garantizar licitaciones económicamente rentables, explotar activos de manera eficiente y efectiva para generar valor, y dirigir a actores y a reguladores para afianzar relaciones de colaboración a largo plazo.... Por otra parte, ayudamos a las entidades públicas formulando claramente los argumentos para la participación de APPs, desarrollando el modelo económico y la solución de transferencia de riesgo para las APPs, controlando las APPs y a sus diversos actores y diseñando y contratando unidades de gobierno para examinar y gestionar las APPs, y optimizando el proceso de APPs. Ya sea colaborando con el sector público o con el sector privado, trabajamos estrechamente con nuestros clientes con el fin de fortalecer sus habilidades para evaluar y gestionar las APPs».<sup>69</sup>

The biggest consultancies – Deloitte, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG and Ernst & Young – are accountancy firms who also audit multinational companies and advise them on tax avoidance. Their performance and public accountability is also poor on these issues:

- They failed to record any concerns over the accounts of banks and financial institutions which became unviable as part of the financial crisis in 2008 and received massive public support.<sup>70</sup>
- Deloitte, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG and Ernst & Young are “are at the heart of the worldwide web of tax avoidance, with offices in all the main tax havens.” In the USA, “KPMG was fined \$456 million (£284 million) for facilitating tax evasion and a number of its former personnel have been sent to prison, as have some of the former personnel of Ernst & Young.”<sup>71</sup>

## RELACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS

CONSULTORÍA	ACTIVIDADES
Castalia	Castalia ha elaborado una serie de informes para el FAIPP, incluido el asesoramiento sobre la creación de unidades de APPs, y redactó la guía de referencia de APP en 2012. A nivel nacional, han promovido el uso de APPs en escuelas en Nueva Zelanda, diseñó un marco para las APPs en Jamaica, y en Uganda.

Deloitte	Un informe de 2012 sobre el mercado mundial de las APPs incluyó una encuesta donde se demostraba que el mayor problema individual para las empresas era «el apoyo político coherente para las estructuras de APPs». Otra cuestión política, «la financiación gubernamental para infraestructura», fue el tercero. La otra gran preocupación era su incapacidad para recaudar financiación privada: «la disponibilidad de la deuda asequible»... «la falta de beneficios a disposición de los contratistas/inversores» y «el apetito por los fondos de pensiones».
Ernst and Young	«Energía para las personas» de julio de 2013 es un informe típico que examina el crecimiento general de la inversión en infraestructura en los países en desarrollo, con una especial referencia a la energía, las carreteras y la asistencia sanitaria. E&Y también elaboró en 2011 un informe sobre ingeniería hidráulica en India «con el apoyo activo del equipo de agua de la Embajada Real de Dinamarca».
PwC	PwC ha sido un asesor y promotor destacado de la privatización y las APPs durante más de 20 años, en todas las regiones y sectores. Promovió las APPs en el transporte público en Europa en 2005, recomendando la simplificación de la adquisición; APP de infraestructura en EE.UU e infraestructura en la CEE, ambos de 2010; las APPs en la atención sanitaria en el sureste de Asia en 2012; y el potencial de las APPs en Pakistán en 2012, entre muchos otros.

## EMPRESAS PRIVADAS Y CAPITAL PRIVADO – RECAUDAR FONDOS PÚBLICOS

Las empresas multinacionales que operan en cada sector también promueven las APPs en el marco de sus esfuerzos de marketing, con el fin de captar el mayor número de negocios posible del sector público. Actualmente, hay numerosos fondos de capital privado y de infraestructura destinados a invertir en APPs.

Las prácticas de estos fondos privados han sido objeto de numerosas críticas. Por ejemplo, la revista *The Economist*, afirmó en 2008: «Todos sus modelos de negocio parecen ahora ir encaminados al desguace.... la arraigada práctica de [Macquarie] de pagar más dinero en dividendos a los accionistas del que recibió de las inversiones subyacentes funcionaba cuando pedir préstamos resultaba barato. Ya no lo es».<sup>72</sup>

También dependen en gran medida de las instituciones del sector público a la hora de apoyar sus actividades en APPs. Muchas de las empresas de capital privado han sido creadas por los gobiernos y siguen siendo financiadas por estos utilizando dinero público y garantías. Las dos empresas de capital privado más importantes que operan en los países en desarrollo son Actis, que fue creada por el gobierno de Reino Unido a través de la CDC, y Abraaj, que incorpora Aureos, creada por Reino Unido y los fondos del gobierno noruego.

Los donantes internacionales y las IFI colaboran directamente con las empresas privadas para crear fondos de infraestructura que canalizan tanto la financiación pública como privada hacia las APPs, junto con subsidios públicos y las garantías gubernamentales. Esta red está detalladamente descrita por The Cornerhouse, en su informe de 2013 «Ladrillos y cemento».<sup>73</sup>

Si bien a los donantes les gusta afirmar que las APPs son una forma de 'recaudar' financiación privada para respaldar proyectos públicos, los mayores flujos se producen exactamente al revés. Las empresas privadas y los fondos de capital privado utilizan una pequeña cantidad de su propio capital como fondos, y consiguen recaudar una inversión de capital adicional de los donantes públicos internacionales y de las IFI, así como contraer una deuda que está garantizada por el sector público, o incluso proporcionada directamente por el sector público en forma de préstamo.

## 2.7. EL IMPACTO DE LAS REDES DE LAS APPs MUNDIALES POR SECTORES Y REGIONES

Esta promoción coordinada de APPs no solo actúa a nivel mundial, sino también en sectores y regiones específicos. El dinero público procedente de organismos donantes y de IFI se utiliza para crear mecanismos que encaminan las políticas sectoriales hacia el uso de APP, y convencen a los gobiernos para que adopten políticas más benévolas para las APPs en general. La consecuencia es que la elaboración de políticas se ve saturada por una imparable tormenta que avanza en una única dirección, mientras que la toma de decisiones democrática se ve sofocada.

### 2.7.1. LAS APPs EN LA ATENCIÓN SANITARIA – HANSHEP E INICIATIVAS DE CFI

HANSHEP (Utilizar a los actores no estatales para mejorar la salud de los pobres) fue creado en 2010 por un grupo de agencias de asistencia – dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el banco alemán de desarrollo KfW – junto con el Banco Mundial y la CFI, y las Fundaciones Gates y Rockefeller.<sup>74</sup> El programa cuenta con una serie de elementos:

- Ayudar a la CFI a crear un servicio especial de asesoramiento sobre APP «para apoyar a los gobiernos en el desarrollo y la implementación de las asociaciones público-privadas».
- Proporcionar 60 millones de dólares para financiar los Mercados sanitarios africanos para capital (AHME por sus siglas en inglés) con el fin de «aumentar la envergadura y el alcance de la atención sanitaria franquiciada» en África durante un periodo de cinco años, desde 2012 hasta 2017, en el sector de la «planificación familiar y la salud sexual y reproductiva, la malaria, las infecciones respiratorias agudas, la diarrea, la nutrición, la atención materna, el VIH y la tuberculosis». Involucra a ONG internacionales, como Marie Stopes International, Population Services International, y la Sociedad para la Salud de la Familia (SFH por sus siglas en inglés). Su objetivo es cubrir 2 734 puntos de venta de proveedores.
- Formar a 150 funcionarios de países en desarrollo para utilizar las APPs en la asistencia sanitaria.
- Un programa para ayudar a las empresas mineras a llevar a cabo programas de asistencia sanitaria en los países en desarrollo.
- Se ha creado un fondo de capital privado, el Fondo Mundial de Inversión para la Salud (GHIF por sus siglas en inglés), que utiliza dinero de la ayuda pública de la CFI, Canadá, Alemania y Suecia. El fondo es gestionado por el Grupo Lion's Head, una empresa financiera con sede en Londres, creada por antiguos empleados de Goldman Sachs. Los 'patrocinadores' comprenden multinacionales farmacéuticas como GlaxoSmithKline, Merck y Pfizer, así como el grupo bancario internacional JP Morgan Chase.



© Ceci Newton

La Fundación Gates y la agencia de desarrollo de Suecia proporcionan garantías de riesgo para los inversores privados del fondo. Su propósito es financiar a las empresas «para acelerar el desarrollo de productos y hacer frente a los problemas sanitarios mundiales».<sup>75</sup>

Todavía no hay pruebas de la repercusión de HANSEP, pero se produce tras el completo fracaso de la iniciativa Salud en África. Esta iniciativa fue lanzada por el Banco Mundial y la CFI en 2007 a raíz de un informe elaborado por McKinsey, que afirmaba que el sector privado podría proveer más de la mitad de la inversión de 30 mil millones de dólares necesaria para desarrollar el sector de la atención sanitaria en África durante los próximos 10 años<sup>76</sup>. La CFI declaró que movilizaría mil millones de dólares en inversión privada en los próximos cinco años, para alimentar los fondos de capital privado – Aureos e IFHA – con financiación pública y benéfica de la propia CFI, del BAFD, de la Fundación Gates, y del banco alemán de desarrollo DEG.

Pero en términos de nuevas instalaciones de atención sanitaria, esta iniciativa no produjo casi ningún resultado. Las únicas inversiones de los fondos fueron 93 millones de dólares en acciones de una empresa privada de atención privada en África del Sur (Lifecare), 16 millones de dólares en dos hospitales privados en Kenia y Ghana, y poco más. Y no recaudó ninguna financiación privada en absoluto – el único dinero que se invirtió en fondos de capital «privado» provino de IFI del sector público, de donantes y de organizaciones benéficas.<sup>77</sup>

A finales de 2013, la CFI se comprometió a proporcionar más financiación pública para otro fondo de capital privado, el Fondo Mundial de Salud Abraaj, gestionado por el mismo grupo que se hizo cargo del fracasado fondo Aureos. Su objetivo era recaudar mil millones de dólares, y la CFI ha prometido aportar el 20 por ciento del primer tramo. El fondo se registró en las islas Caimán para eludir el pago de impuestos.<sup>78</sup>

La propia CFI ha financiado una serie de APPs individuales en el sector de la atención sanitaria, todas ellas son hospitales, clínicas en hospitales o servicios técnicos específicos dentro de los hospitales. Su impacto en los sistemas públicos de atención sanitaria en su conjunto es, inevitablemente, muy reducido y desigual, y los resultados – por ejemplo, en Lesoto – son muy insuficientes.

## APP DEL HOSPITAL DE LESOTO: FALTA DE PERSONAL, PLAZOS Y SERVICIOS REDUCIDOS

Se ha creado una importante APP en el África subsahariana, el hospital Queen Mamohato Memorial en Lesoto, que es propiedad de una empresa sudafricana privada de atención sanitaria (Netcare), que gestiona los servicios de atención sanitaria, así como el hospital. El establecimiento se abrió en 2011, en sustitución de un hospital estatal más grande. Recibió una subvención del Banco Mundial de 6.25 millones de dólares, así como asesoramiento de la CFI.<sup>79</sup>

Ya existen considerables problemas financieros y de beneficios, desde el punto de vista de los servicios de atención sanitaria de Lesoto, aunque resulta muy rentable para los nuevos propietarios. Durante el primer año de funcionamiento, el gobierno tuvo que abonar una tasa anual de 32,6 millones de dólares – casi el doble del presupuesto anual del antiguo hospital.

**La APP sufrió persistentemente de escasez de personal durante más de un año desde su apertura, ya que no consiguió contratar a suficientes médicos, y otorga a sus empleados unos sueldos más bajos que los sueldos anteriores. Asimismo, no gestionó correctamente sus sistemas de admisión o de licencias de medicamentos, por lo que «fue incapaz de proporcionar un tratamiento para la tuberculosis o medicamentos antirretrovirales, dejando un vacío de atención sanitaria significativo» y «los pacientes estaban perturbados por las largas esperas que originaban los nuevos procedimientos de selección y los nuevos requisitos de admisión de datos».**

Así pues, el nivel de los servicios se redujo deliberadamente, se produjo la exclusión de algunos servicios, así como una disminución del número de camas y de los límites en el número de pacientes.

El nuevo gobierno, elegido en 2012, se comprometió a mejorar los servicios. Un informe de PwC consideró este compromiso como un desafío – no para mejorar los servicios y demostrar que una APP puede proporcionar asistencia sanitaria universal asequible, sino más bien para poner en marcha un programa de reeducación para los nuevos ministros: «la AIPP (Asociación de Inversión Pública y Privada) debe educar y recorrer la estructura de mando del nuevo gobierno y forjar nuevas relaciones laborales rápidamente».<sup>80</sup>

### 2.7.2. LAS APPs EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA RENOVABLE, EL AGUA Y LOS RESIDUOS – EL FORO GLOBAL DE CRECIMIENTO VERDE

El Foro Global de Crecimiento Verde (3GF: <http://3GF.dk>) fue creado en 2011 por los gobiernos de Dinamarca, China, Kenia, Corea del Sur, México y Qatar, junto con «empresas, inversores y organizaciones internacionales que actúan conjuntamente por el crecimiento verde inclusivo». Otros socios comprenden instituciones públicas internacionales, tales como la OCDE, la CFI, la AIE; la consultora McKinsey; y las empresas multinacionales como Siemens, ABB y General Electric (las tres han pagado recientemente millones de dólares para dirimir imputaciones por soborno en EE.UU.); y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI por sus siglas en inglés), una ONG de investigación.<sup>81</sup>

Los objetivos del 3GF se centran casi exclusivamente en fomentar las APPs: «exponer formas de comprender el potencial del crecimiento verde a largo plazo mediante el desarrollo y la presentación de casos de asociaciones público-privadas concretas que pueden ampliar el crecimiento verde... proporcionar una plataforma para llevar a cabo importantes iniciativas público-privadas como G2A2, Friends of Rio, SE4ALL etc.».

En 2012, el 3GF publicó un informe elaborado por McKinsey sobre 'Acelerar el crecimiento verde mediante las asociaciones público-privadas', que se describe como «un instrumento analítico para que el 3GF identifique y se centre en las APPs como un potencial de crecimiento transformador y ampliable». Su atención se centra en oportunidades comerciales en seis ámbitos: residuos alimentarios, motores de bajo consumo energético, fugas de agua, redes de transmisión de electricidad, aguas residuales industriales, y biocombustibles. Una gran parte de la oportunidad radica en la identificación de flujos potenciales de inversión pública que podrían captarse, por ejemplo la financiación de CFI/Banco Mundial, el gasto municipal en los sistemas hidráulicos, y las subvenciones para biocombustibles.

El 3GF organiza foros anuales. El tema del foro de 2013 fue la 'ecologización de la cadena de valor' en los sectores de energía-agua-alimentos, donde se hace especial hincapié en el 'desarrollo y el lanzamiento de nuevas APPs, debatir oportunidades... obstáculos... la creación de asociaciones para superar dichos obstáculos... (y) quién debe participar'. El foro contribuyó a abordar la última pregunta cuando cooptó a varias ONG y a funcionarios públicos para ser nombrados 'personas de contacto en APP' para subsectores específicos.

## OPORTUNIDADES COMERCIALES Y CABILDEO POLÍTICO PARA LAS APPs EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA, DEL AGUA Y DE LOS RESIDUOS (MCKINSEY PARA 3GF)

ÁMBITO	POTENCIAL VALOR DE MERCADO ANUAL (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)	ACTORES CLAVE
Residuos alimenticios	340	Actores de la industria alimentaria, gobierno, proveedores logísticos,
Sistemas de motor	240	Gobierno, fabricantes de motores, representantes de la industria manufacturera
Fuga de agua municipal	170	Agua municipal, fabricantes de equipo, organismos multilaterales
Integración en red	45	OST, ONG, reguladores, servicios, y proveedores de equipos
Aguas residuales industriales	35	Servicios de aguas residuales, industria intensiva en el consumo de agua, reguladores
Combustibles & productos químicos de base biológica	10	Gobierno, productores de biocombustible, académicos

Fuente: McKinsey Accelerating Green Growth through Public-Private Partnerships

### 2.7.3. LAS APPs EN EL CARIBE

La Corporación Financiera Internacional (CFI), sostuvo en una conferencia del Caribe en 2013 que los 'desafíos' a la hora de desarrollar APPs en la región comprendían una 'falta de voluntad política'. Asimismo, identificó la colaboración entre las IFI como el factor clave en el fomento del necesario 'apoyo político por parte del país receptor' y explicó que el Banco Mundial, la CFI, el FAIPP (organismo de promoción de la privatización del Banco Mundial), el BID, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), así como los donantes EE.UU., Canadá, UE y Reino Unido estaban 'colaborando estrechamente' para conseguir este objetivo.

Jamaica, al igual que otros países del Caribe, ha soportado esta presión durante algunos años. En 2007, un informe del Banco Mundial y del FAIPP criticó al país por no conseguir proporcionar APP. Posteriormente, el BID contrató a una consultoría privada, Castalia, para que formulara un nuevo procedimiento sobre las APPs para Jamaica, bajo el cual el Banco Mundial y el FAIPP identifican y examinan proyectos potenciales, mientras que la CFI ayuda a Jamaica a preparar los proyectos, a gestionar el proceso de licitación, a evaluar las ofertas y a adjudicar los contratos. Además, el BID gasta 347 000 dólares para formar a funcionarios públicos sobre los beneficios de las APPs; y en 2013, la CFI ofreció otra formación sobre los beneficios de las APPs, en un centro regional para la excelencia en APPs, que será financiado por el BDC.

Posteriormente, el gobierno intentó crear APPs, entre ellas una para la creación de un nuevo puerto, que sería

construido y gestionado por una empresa china, CHEC (China Harbour Engineering Company), de la que se esperaba que sacaría partido del nuevo canal que cruzará América Central. Sin embargo, en 2013, CHEC se retiró alegando que el proyecto ya no se adaptaba a su estrategia corporativa. Actualmente, Jamaica se encuentra en el proceso de licitación de otra APP para la construcción del puerto Kingston Container Terminals, para el que se han preseleccionado a empresas de Francia, Dubái y Singapur.

La Coalición de la Sociedad Civil de Jamaica publicó una fulminante crítica de la política, titulada '¿De quién es el plan para Jamaica?' El informe rezaba: «Parece que Jamaica no tiene un plan propio, pero está preparada para ir allí donde sople el viento inversionista. Esta no es manera de que un país gestione sus recursos».<sup>82</sup>

#### 2.7.4. LAS APPs EN ÁFRICA DEL NORTE

EE.UU., la UE y las IFI, sobre todo el Banco Europeo de Inversiones (BEI), habían promovido las APPs en África del Norte durante muchos años, antes de los levantamientos democráticos de la primavera árabe en 2011. Las APPs se estaban desarrollando a gran escala y, hacia el año 2008, el desarrollo de APP en materia de salud, educación, infraestructura social y servicios médicos fue de hasta 32 proyectos y 15 300 millones de dólares».

Con la ayuda de la CFI, «El régimen de Mubarak creó un 'entorno legislativo de apoyo' a las APPs, que comprendía la Autoridad para las APPs, la cual promovía el uso de las APPs y gestionaba las licitaciones. Esto consistía en pagar a las empresas por los costes de elaboración de las licitaciones, establecer un fondo para conceder préstamos a los proyectos de APPs, y un 'fondo umbral de viabilidad' para subvencionar las APPs».<sup>83</sup>

En febrero de 2011, en medio de las revueltas, el BEI y la OCDE organizaron un taller sobre las APPs en la región mediterránea, en el que también participó la CFI. Se anunció como el «lanzamiento por el BEI de un programa ambicioso de APPs en la región». En las presentaciones se determinaron proyectos de PIE en electricidad, energías renovables, plantas de tratamiento de agua potable y desalación como los principales sectores para las APPs. El BEI realizó un detallado examen de las leyes y prácticas sobre APPs en los países mediterráneos, mientras que, en mayo de 2011, se organizaron no menos de dos conferencias en Marruecos sobre el tema de las APPs, una de ellas realizada por el Fondo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (FEMIC por sus siglas en inglés) del BEI<sup>84</sup>. Asimismo, EE.UU. prometió una ayuda adicional de mil millones de dólares de la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC por sus siglas en inglés) destinada a «identificar las empresas pertenecientes al gobierno egipcio que invierten en Asociaciones Público-Privadas (APPs), con el fin de promover el crecimiento en los sectores de la economía egipcia mutuamente acordados. «EE.UU. había prometido anteriormente que la OPIC invertiría «hasta 2 000 millones de dólares de apoyo financiero para catalizar la inversión del sector privado en la región de Oriente Medio y África del Norte».<sup>85</sup>

En mayo de 2011, se celebró una conferencia de los países más ricos del mundo (G8) en Deauville, Francia, en la que se acordó que los bancos de desarrollo de Egipto y Túnez concederían préstamos por valor de 20 000 millones, pero también que el FMI proporcionaría un marco para la coordinación de los préstamos del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones/FEMIP, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Islámico de Desarrollo y ayudas de los países donantes.

**Como resultado de esto, los países árabes se enfrentan ahora a un consorcio internacional consolidado por entidades financieras internacionales lideradas por los países ricos y el FMI. Este grupo controla el acceso a la gran mayoría de los fondos de desarrollo del mundo, y se encuentra en una posición de fuerza para imponer condiciones políticas sobre el acceso a estos fondos, así como la privatización de la infraestructura mediante las APPs**

La oferta de un préstamo del FMI encontró una fuerte resistencia en los movimientos sociales. Esta resistencia obligó al gobierno militar creado tras el levantamiento a abandonar el acuerdo previsto con el FMI en 2011. Finalmente, el presidente Morsi anunció que aceptaría el préstamo en 2013, y un día después se concedió a sí mismo extensas inmunidades y facultades «para tomar cualquier medida que estimara conveniente en aras de proteger la unidad nacional, la seguridad nacional y la revolución». Sin embargo, esto condujo al segundo levantamiento, que llevó al derrocamiento del propio Morsi por lo que el préstamo del FMI vuelve a ser incierto. Mientras tanto, la UE eliminó una referencia a las APPs sobre las

condiciones de ayuda para el sector del agua, en parte debido a esta resistencia:<sup>86</sup>

«Una serie de factores han interrumpido el inicio de las operaciones de APP:

- La cancelación por sospecha de fraude de licitaciones en curso o ya asignadas.
- El deteriorado clima de inversión provocado por las incertidumbres políticas y financieras.
- La falta de transparencia a largo plazo sobre las medidas políticas que tomarán futuros órganos de gobierno con respecto a los inversionistas privados».

## EXIGENCIAS A TÚNEZ

Cuando el presidente francés, Hollande, visitó Túnez en julio de 2013, lo hizo acompañado por un grupo de empresas francesas líderes que se reunieron con los ministros de economía y finanzas tunecinos. Su prioridad eran las APPs:

«El primer ponente fue Denis Simonneau de GDF Suez, que preguntó sobre los planes de Túnez para las Asociaciones Público-Privadas (APP), que deseaba fueran implementadas lo antes posible. Saidi [ministro de Economía] afirmó que un proyecto de ley sobre las APPs se encuentra en la Asamblea Nacional Constituyente y constituye una de las 10 principales prioridades legislativas del gobierno: «Deseamos realmente que sea aprobado», añadió, «especialmente porque tenemos una serie de grandes proyectos para iniciarlos tan pronto como sea posible, por ejemplo, el centro logístico del puerto de Rades. Por otra parte, el vicepresidente internacional de Sanofi quería colaborar con APPs en programas de atención sanitaria, por ejemplo para tratar el cáncer o la diabetes...».

Leaders 2013-07-05 Ce que les chefs d'entreprise français demandent à la Tunisie

## 2.8. RESISTENCIA

**Esta red de promoción de APPs se enfrenta a una oposición cada vez más feroz por parte de numerosas destacadas ONG a nivel mundial y nacional, así como a una fuerte resistencia nacional.**

El pasado año, muchas ONG internacionales relacionadas con el desarrollo publicaron una serie de informes críticos sobre el efecto de las APPs en los países en desarrollo, que plantean diversas preocupaciones:

- Las APPs se añaden a la deuda a largo plazo de los países en desarrollo, al mismo tiempo que menoscaban la prestación de servicios del sector público.
- La financiación privada y las APPs se centran en proyectos rentables en detrimento de las necesidades de los desfavorecidos.
- Canalizar dinero público mediante fondos privados conduce a una pérdida de la transparencia, e 'impulsar' la financiación privada puede suponer reforzar las estrategias de inversión privada.
- Las APPs son una forma relativamente cara de recaudar dinero.
- Los países tienen poca capacidad para negociar contratos de APPs, las repercusiones esperadas son inciertas y el seguimiento es deficiente.
- La promoción internacional de APPs socava la democracia local y puede fortalecer a élites corruptas.
- Muchas APPs terminan en costosos fracasos a la hora de proporcionar las inversiones previstas.

La resistencia a las APPs también puede observarse a nivel nacional, tanto en países de altos ingresos como en países en desarrollo, por ejemplo en Reino Unido, EE.UU., Canadá, Francia, Alemania, Portugal, Túnez, Egipto, El Salvador, Brasil, India, Indonesia y otros lugares. Este rechazo público junto con la incertidumbre política tiene repercusiones sobre la sostenibilidad financiera de las APPs, ya que la incertidumbre sobre el respaldo político disuade a los inversores de prestar dinero a APPs.

Reino Unido ha sufrido la reacción pública y política más extendida. Aunque los principales partidos políticos acordaron y

respaldaron el uso de APPs como una forma de eludir las normas fiscales, los problemas divulgados a través de informes parlamentarios y de la prensa, incluida la prensa de derecha, llevaron al consenso masivo de que esos programas eran, en palabras de un alcalde de derecha de Londres, simplemente un 'robo'. De este modo el programa de APPs de Reino Unido, conocido como la Iniciativa de Financiación Privada (IFP), se ha cancelado oficialmente

## EL SALVADOR: RESISTENCIA A LA LEY DE APP

En 2013 se presentó en El Salvador una nueva legislación sobre APP, como exigía el acuerdo comercial contraído con EE.UU. que había firmado el gobierno anterior en 2011. Esto también formó parte de las condiciones para un préstamo del FMI, en virtud de las cuales el gobierno prometió proporcionar una financiación asequible respaldada por el Estado mediante un 'plan para fomentar los préstamos a largo plazo por parte de las instituciones financieras del Estado', que posteriormente fue reforzado por la amenaza de EE.UU. de retener hasta 400 millones de dólares de ayuda si no se aprobaba la ley.<sup>87</sup>

Hubo una enorme campaña: «El Primero de mayo de 2012 más de 80 000 trabajadores, estudiantes, nativos, activistas de movimientos feministas y sociales marcharon bajo el eslogan 'No más privatizaciones, No a la Asociación Público-Privada con ladrones' el día de la votación... También tuvieron lugar protestas masivas frente al Parlamento ese mismo día...». A pesar de que la ley fue aprobada, la campaña obligó al Parlamento a excluir la atención sanitaria pública, la educación, el agua, la seguridad pública y las prisiones de su ámbito de aplicación; a establecer una auditoría para sancionar a las empresas que no consigan cumplir lo estipulado en los contratos; y a exigir que todos los contratos de más de 10 millones de dólares se presenten en el Parlamento antes de ser firmados.<sup>88</sup>

Los peligros de las APPs en El Salvador se pusieron de manifiesto en una nueva investigación sobre la corrupción existente en una APP anterior en el sector energético, que involucraba a un expresidente y a la empresa multinacional italiana energética Enel.

«El Fiscal General de El Salvador imputó a 21 antiguos funcionarios del gobierno y miembros de la élite empresarial salvadoreña por malversación y falsificación de documentos en el marco de un contrato de asociación público-privada (P3), Contrato de 2002, que permitió a la empresa energética italiana Enel Green Power adquirir la empresa de energía geotérmica estatal. Este caso marca una de las mayores investigaciones de corrupción llevadas a cabo contra antiguos funcionarios del gobierno en la historia del país; el Fiscal General ha evaluado las pérdidas del Estado en 1 824 929.05 dólares como consecuencia del contrato del Estado con Enel».<sup>89</sup>

## INDONESIA: UNA PIE DE ELECTRICIDAD APLAZADA

La IFC presenta la PEI de carbón de Central Java 2000MW como una historia de éxito. La CFI asesoró sobre la estructura, y convenció al gobierno indonesio para que proporcionara garantías mediante el recién creado Fondo de Garantía de Infraestructura Indonesia (IIGF).

Pero la central eléctrica ya lleva al menos dos años de retraso. Estaba previsto que la construcción de la planta se iniciara en octubre de 2012, pero se pospuso durante un año debido a la «oposición local y a los estudios medioambientales». Actualmente la planificación se ha «pospuesto para completar la financiación» durante al menos otro año más, hasta octubre de 2014. Esta oposición popular, ligada a la incapacidad de encontrar inversores, ha supuesto un problema para todos los planes de APPs de Indonesia. Así pues, de 48 propuestas de APPs anunciadas en 2009, solo se ha terminado una, una carretera de peaje en Bali.<sup>90</sup>

Los inversores en APPs también perciben las elecciones democráticas como una amenaza: «las elecciones presidenciales en Indonesia están programadas para celebrarse en julio de 2014, y este hecho podría incitar a los inversores en infraestructura a esperar una mayor claridad de la situación política antes de emprender proyectos de APPs. Las elecciones presentan riesgos considerables para la estabilidad política del país y las reformas proempresariales, como las ideologías políticas de los candidatos actuales a la presidencia, resultan un tanto opacas. Por ejemplo, el gobernador de Yakarta, Joko Widodo, ha cosechado un gran éxito simplificando la burocracia administrativa y facilitando los procedimientos empresariales, pero también ha constatado un agresivo aumento del 44 por ciento del sueldo mínimo».<sup>91</sup>

## 2.9. PANORAMA GENERAL

Esta promoción internacional coordinada de las APPs constituye un extraordinario uso de redes y recursos, comparable a la promoción de la privatización de la década de 1990, y de muchos de los mismos actores. Sin este enorme esfuerzo de financiación y propaganda, en su mayoría realizado por instituciones del sector público utilizando financiación pública, seguramente que se habrían llevado a cabo muy pocas APPs. Esta presión internacional genera perjudiciales distorsiones:

- Distorsiona los debates públicos y la toma de decisiones.
- Ocasiona que se creen más APPs de las que se decidirían de otro modo (objetivo principal de la red).
- La política pública se desvía para crear APPs en lugar de optimizar la infraestructura.
- Se da prioridad a los proyectos en función de su conveniencia para APP y no de su importancia con respecto a los objetivos sociales, ambientales y económicos de la política pública.
- El dinero utilizado para promover y financiar APPs 'excluye' otros usos posibles, por ejemplo, para financiar la infraestructura real ayudando a los gobiernos.
- Constituye un abuso del dinero público que se ofrezca este tipo de asistencia financiera a los defensores de las APPs y a las propias empresas.



© Gwenael Plaiser

## 3. PROBLEMAS GENERALES CON LAS APPs

Esta sección y la próxima proporcionan un análisis empírico de los problemas que plantean las APPs.

Esta sección presenta:

- Razones por las que las APPs no producen los beneficios que prometen.
- Problemas sistémicos derivados del proceso de creación de APPs: la corrupción, el secreto y las previsiones poco fiables.
- De qué manera producen las APPs un efecto perjudicial en los servicios públicos.

La siguiente sección presenta un marco para la evaluación sistemática de propuestas para desarrollar APPs en general, basado en un análisis comparativo exhaustivo de las ventajas e inconvenientes cuantificables sobre el uso de financiación de infraestructura convencional del sector público.

Las evidencias empíricas de los capítulos se ven reforzadas por los principales estudios de casos expuestos en el primer anexo, que incluyen una descripción detallada del fracaso y la cancelación de todas las APPs de transporte en Londres.

### 3.1. LAS APPs NO 'APORTAN DINERO EXTRA' – EL EFECTO SOBRE EL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO

Numerosos defensores de APPs declaran que estas aportan recursos privados adicionales a los servicios públicos o a las infraestructuras. De algún modo, la población, o las autoridades públicas, no tienen que pagar escuelas u hospitales desarrollados por APPs, por lo que el gobierno o el municipio dispondrá de más dinero para gastar en otros servicios; las APPs representan, pues, una reducción del endeudamiento.

Pero en las APPs para servicios como hospitales o escuelas, el gobierno sufraga el coste de dicha APP recaudando impuestos – abonando el coste de construcción, y luego el coste de funcionamiento del servicio. Así pues, las APPs son sufragadas por el sector público de la misma manera que los proyectos se llevan a cabo directamente por las autoridades públicas. En caso de que la APP se financie, al menos parcialmente, por las tarifas de los usuarios, por ejemplo, del agua o de la energía, estos siguen pagando las mismas tasas ya estén bajo una APP o una provisión pública directa.

En ambos casos, el dinero se toma de las mismas instituciones financieras: bancos, fondos de pensiones y otros inversores. Las APPs no abren acceso a 'nuevas' fuentes de financiación especiales. Una APP puede fraccionar el coste de un nuevo edificio durante muchos años, como cualquier forma de endeudamiento, pero no reduce el coste global que representa, por ejemplo, la construcción de un hospital: solo lo dilatan en el tiempo, al igual que cualquier forma de endeudamiento.

En realidad, durante el periodo de vigencia de un proyecto, una APP siempre conllevará una mayor inversión pública que un proyecto tradicional, debido a unos costes de capital más elevados y porque, en la práctica, no se logra aumentar la eficiencia (ver a continuación). Y los operadores privados cobran a los usuarios precios más altos, puesto que poseen un monopolio – como muestra el caso de Francia. Así pues, la alternativa de un proyecto del sector público convencional que contara con un servicio interno supondría, en general, una menor inversión pública.

## PRECIOS MÁS ELEVADOS EN LAS APPs DEL SECTOR DEL AGUA – EN FRANCIA

Una forma de abuso de la APP es utilizar las concesiones de monopolio para cobrar excesivamente a los usuarios. Este es un problema muy frecuente en los monopolios, pero hay algunos datos empíricos recientes en el sector del agua en Francia que hacen posible cuantificar este hecho. Un estudio detallado de las APPs en el sector del agua en Francia, donde aproximadamente tres cuartas partes de este servicio es prestado por el sector privado mediante APPs, reveló que en 2004, teniendo en cuenta todos los demás factores, el precio del agua regulado por APPs era un 16.6 por ciento más elevado que en los lugares donde los municipios prestaban este servicio.<sup>92</sup>

### 3.2. TRANSFERENCIA DE RIESGO

La noción de 'transferencia de riesgo' desempeña un papel importante en la justificación de las APPs. Se ha utilizado, sobre todo en Reino Unido, para justificar el uso de APPs que no podían demostrar que eran más rentables que una opción del sector público. Y la transferencia de riesgo constituye un elemento clave en las normas contables que deciden si una deuda se deja fuera de un balance contable gubernamental.

Pero la transferencia de riesgos no es gratuita. Los contratos de APPs normalmente transfieren el riesgo de los retrasos de construcción al contratista – pero estos contratos 'llave en mano' cuestan en torno a un 25 por ciento más que los contratos convencionales (ver a continuación).

La transferencia del riesgo tampoco es necesariamente la mejor opción política. Los gobiernos no son como las empresas. Muchos servicios públicos conllevan que los gobiernos asuman riesgos por el resto de nosotros, porque esto funciona mejor – los riesgos de enfermedad o desempleo, por ejemplo. Un reciente análisis general sobre los riesgos y las APPs concluyó que, en general, resulta más eficiente para el riesgo de demanda permanecer con los gobiernos, en lugar de con el sector privado, incluso en el caso de una APP – por lo que supondría una pérdida de dinero pagar para transferir este riesgo al sector privado.<sup>93</sup>

El FMI ha advertido de que los gobiernos pueden exagerar el verdadero valor de la transferencia de riesgo. «También es posible que el gobierno sobrevalore el riesgo y compense en exceso al sector privado por asumirlo, lo que elevaría el coste de APPs en relación con la inversión pública directa».<sup>94</sup> Esto es lo que sin duda ha ocurrido en Reino Unido. La tabla muestra cómo los principales proyectos de hospitales de IFP cuestan más que la opción del sector público – pero al añadir una estimación de 'transferencia de riesgo', esta tendencia se invirtió por arte de magia, y las opciones de IFP parecían más rentables. No se intentó supervisar si esta transferencia de riesgo se produciría en realidad, o cuánto beneficio aportará realmente. De los 622 contratos de IFP firmados hasta 2007, solo tres de ellos se habían analizado para evaluar si se había alcanzado el valor de la transferencia del riesgo.<sup>95</sup>

### 3.3. CORRUPCIÓN, MENTIRAS Y SECRETOS

#### 3.3.1. CORRUPCIÓN

Una concesión a largo plazo para los servicios de agua, o un acuerdo de compra de una central eléctrica privada, o un ACE (Acuerdo de Compra de Energía), representa una oportunidad única de obtener una fuente de ingresos respaldada por el gobierno durante 25 o 30 años. Este hecho crea grandes alicientes para la corrupción, y garantiza que el trabajo se realice con una APP en lugar de realizarse con el sector público y aprovechar la única oportunidad de obtener el contrato.

Los sobornos o las donaciones políticas conforman la divisa con la que se obtienen estos beneficios, como resumió el premio nobel de Economía, Paul Krugman, (hablando de EE.UU.): «A medida que se privatizan más funciones gubernamentales, los Estados se convierten en paraísos de «pagar para jugar», en los que tanto las contribuciones



políticas como los contratos para amigos y familiares funcionan como un quid pro quo para obtener favores gubernamentales... un nexos corrupto de privatización y mecenazgo que está menoscabando al gobierno en gran parte de nuestra nación».<sup>96</sup>

En materia de energía, por ejemplo, se han creado numerosas centrales eléctricas en el marco del modelo de PPI, que se basa en acuerdos de compra de energía a largo plazo. Muchas de estas centrales se han vinculado a casos de corrupción – por ejemplo, las inversiones de Enron en Nigeria y en India, y otras en Tanzania, Pakistán, Indonesia y Eslovaquia – que representa un peligro intrínseco en los contratos a largo plazo.<sup>97</sup>

En el sector del agua, algunos tribunales de Francia condenaron a ejecutivos y funcionarios públicos por aceptar sobornos pagados por Suez y Veolia, filiales situadas en las ciudades de Grenoble y Angulema y en la isla de la Reunión. Un informe de 1997 elaborado por la Cour des Comptes, organismo nacional de auditoría francés, afirmó que el sistema de «gestión delegada» sobre el que Suez y Veolia asentaron su supremacía nacional era sistemáticamente deficiente: «la falta de supervisión y de control de los servicios públicos delegados, agravada por la falta de transparencia de esta forma de gestión, ha dado lugar a abusos». En 2002, un alto ejecutivo de Vivendi (ahora Veolia) fue acusado de intentar sobornar a políticos locales de los partidos mayoritarios y de la oposición del ayuntamiento de Milán, con el fin de obtener la licitación de una planta de tratamiento de aguas residuales en el sur de Milán, Italia. Las evidencias comprendían un disquete que contenía una carta del ejecutivo de Vivendi, Alain Metz, indicando que poseía «excelentes contactos» en la coalición de mayoría de derechas (Polo delle Libertà, cuyo líder era Silvio Berlusconi), y planeaba pagar alrededor de 2 millones de euros a los políticos, la mitad de esta cantidad destinada a los partidos mayoritarios, y el resto a la oposición y a otros «expertos» y «mediadores», cuyos nombres no fueron revelados<sup>98</sup>. Ambos grupos «fueron objeto de escrutinio en múltiples casos penales y civiles, con acusaciones que iban desde el cohecho de funcionarios públicos, las contribuciones políticas ilegales, el soborno, la fijación de precios, los cárteles de explotación a la contabilidad fraudulenta».<sup>99</sup>

Dicha corrupción puede constatarse en una amplia gama de contratos, relativos a diversos servicios y proyectos, como muestra el caso de Farum, en Dinamarca.

## ESCÁNDALO DE UNA APP EN DINAMARCA

El alcalde del municipio de Farum, un pequeño pueblo de Dinamarca, estaba comprometido con el uso radical de contratistas privados y APPs. Esto incluyó la contratación de los servicios de guardería a ISS Servisystem, lo que condujo a una avalancha de quejas de los padres y a la rescisión de los contratos en el año 2001. El alcalde también puso en marcha tres proyectos de construcción basados en una APP, que comprendían la construcción de un estadio deportivo y un puerto deportivo, negociados con el mismo grupo financiero. Algunos grupos de ciudadanos e incluso la prensa comercial se opusieron a estos acuerdos por motivos económicos. Una revista editorial de negocios acusó al alcalde de jugar en el casino con dinero de los contribuyentes. Se descubrió que el alcalde había suscrito los contratos ilegalmente, sin una competencia justa, que había obtenido un préstamo ilegal, y que había utilizado dinero del ayuntamiento para subvencionar su equipo de fútbol. Los vecinos tuvieron que pagar un 3.2 por ciento del impuesto sobre la renta adicional para rectificar la financiación municipal.<sup>100</sup>

## CORRUPCIÓN EN APPs EN INDIA: INFORME DE LA ONU DE 2013

«Los proyectos de Asociaciones Público-Privadas o APPs en carreteras y sectores energéticos de India son proclives a la corrupción, y a la evasión de capital por parte de los inversores privados, debido a que el gobierno emerge como la mayor amenaza», reveló un organismo de Naciones Unidas.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) también ha señalado lagunas en la capacidad de las leyes indias para frenar esa corrupción, y ha sugerido que los socios privados de las APPs sean nombrados funcionarios públicos para que sean responsables en virtud de la Ley de Derecho a la Información. Esto haría que los proyectos llevados a cabo con arreglo a las leyes propuestas protegieran a los informantes y garantizara la prestación de servicio a los ciudadanos.

Asimismo, la ONUDD analizó la disposición de India para hacer frente a este tipo de corrupción en su informe «La probidad en la adquisición pública», subrayando que el gasto del erario público representa entre un 20 a un 30 por ciento del producto interior bruto de la India (PIB) –mucho más que el 15 por ciento del PIB mundial que se gasta en adquisición pública.

Entre 2012 y 2017, India pretende invertir un billón de dólares en la creación de infraestructura, la mayor parte mediante la vía de las APPs. «Esta creciente tendencia requiere que existan leyes y procedimientos para abordar la cuestión de la probidad en las APPs», sostiene el informe de la ONU.

La ONUDD se dirigió a 400 funcionarios del sector privado y de la administración pública para evaluar la realidad sobre el terreno de la corrupción en las APPs, pero solo 100 respondieron. «La mayoría de las entidades permanecieron en silencio, reticentes o cautelosas en sus respuestas (a las preguntas sobre la corrupción)... la reticencia y el miedo a hablar de la corrupción es un aspecto importante que debe ser abordado», manifestó el organismo.

A pesar de sus limitaciones, los resultados de la encuesta son esclarecedores. Mientras que el 42 por ciento de las empresas consideran que el sector viario y el sector energético son los más proclives a la corrupción, el 75 por ciento de los funcionarios del gobierno percibe estos dos sectores como focos de corrupción. Casi el 87 por ciento de los socios privados afirmó que las normas y los criterios de las licitaciones se manipulaban para beneficiar a determinados licitadores, afirmación con la que estuvo de acuerdo más del 44 por ciento de «babus» (funcionarios del gobierno).<sup>101</sup>

### 3.3.2. PREVISIONES Y MENTIRAS

Las empresas privadas subestiman sistemáticamente los costes de las inversiones, y exageran la demanda esperada para el servicio. Es más probable que se apruebe una planta de tratamiento de agua potable que sigue el modelo BOT, Build-Operate-Transfer (construir-explotar-transferir) si un municipio está convencido de que habrá una necesidad de agua mucho mayor de la que pueden abarcar los recursos existentes. Asimismo, es más probable que se apruebe una carretera de peaje si el futuro flujo de tráfico parece mucho más elevado de lo que las carreteras actuales podrían asumir. Existen muchas evidencias de que esto sucede a nivel global.

Un estudio mundial reveló que en el 90 por ciento de los proyectos de carreteras y ferrocarriles, los costes reales terminan siendo muy superiores a los previstos en las licitaciones iniciales, y que la demanda real es inferior a las previsiones. El error siempre se produce en el mismo sentido, por lo que no puede tratarse de una casualidad – solo puede ser el resultado de la tergiversación sistemática, es decir, la mentira. Los autores concluyeron: «El problema de la desinformación es una cuestión de poder y lucro y debe tratarse como tal, utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas».<sup>102</sup>

Las previsiones de tráfico vial para APPs de carreteras de peaje se exageran sistemáticamente en todas partes. En Australia, cada carretera de peaje construida en 2005 ha tenido menos tráfico y menos ingresos por peaje de lo que anunciaban las previsiones. En Europa Central y Oriental, se produce el mismo fenómeno. «La constante sobrevaloración del volumen de tráfico que realizan los responsables políticos no solo conduce a dificultades con los ingresos de concesionarios o con el gasto del presupuesto público, sino que también suscita intentos de aumentar este volumen».<sup>103</sup> En EE.UU., los ingresos reales obtenidos durante el primer año de 26 carreteras de peaje que se abrieron entre 1986 y 2004 representaron una media de un tercio menos de lo previsto. Una propuesta de 2013 de una APP para construir un puente en Oregón pronosticó públicamente que sería transitada diariamente por 160 000 vehículos, lo

suficiente para cubrir el coste de los peajes – pero confidencialmente solo esperaban 78 400 vehículos al día, lo que requeriría constantes subvenciones del Estado.<sup>104</sup>

### 3.3.3. TRANSPARENCIA

Siempre se produce una pérdida de transparencia con las APPs, ya que las empresas privadas retienen mucha información por razones de confidencialidad comercial. Este hecho exasperó al Parlamento del Reino Unido: «la transparencia con respecto a los costes y beneficios de los proyectos de IFP de los sectores público y privado ha sido oscurecida por los departamentos y los inversores que se ocultan detrás del pretexto de la confidencialidad comercial».<sup>105</sup> En Egipto y en muchos otros países, una de las razones por la que las APPs y otras formas de privatización han resultado impopulares para muchas personas radica en el secretismo y el nepotismo que implican. Un informe de la OCDE sobre el ambiente empresarial en Egipto constató que: «en relación con el proceso de privatización en sí, una falta generalizada de transparencia también es problemática».<sup>106</sup>

## 3.4. PERJUDICAR A LOS SERVICIOS PÚBLICOS, AL MEDIO AMBIENTE Y A LOS TRABAJADORES

### 3.4.1. DISTORSIONAR LAS PRIORIDADES POLÍTICAS

Si las APPs no son comercialmente viables, las empresas privadas no las firmarán. Esto distorsiona las decisiones políticas, puesto que se seleccionan proyectos que de otro modo no lo serían, y otros no se financian porque no parecen comercialmente atractivos. Esto se extiende a los pormenores de los proyectos. Las empresas privadas eliminan cualquier elemento de un servicio que pueda reducir sus potenciales beneficios.

- En el sector de la atención sanitaria en Italia, las prioridades de las APPs desplazaron la reflexión de las necesidades de atención sanitaria pública: «los trusts de atención sanitaria italianos... no formularon ningún cálculo para evaluar los futuros costes e ingresos que generará el proyecto, ni tuvieron en cuenta las consecuencias sociales para la comunidad. Se limitaron a cumplir los requisitos legales y a elaborar un plan financiero desde la perspectiva de socio privado. Al decidir la creación de una APP se espera que las autoridades públicas tomen las decisiones basándose en criterios de beneficio público y evaluando formas alternativas de prestar el servicio esperado, [pero] las metodologías adoptadas en las APPs italianas del sector de la atención sanitaria se centran casi exclusivamente en la perspectiva del sector privado, es decir, garantizar que la APP se estructure de manera que pueda financiarse a buenas (bajas) tasas de interés bancario. Los límites en el endeudamiento público restringen las posibles alternativas y, en algunos sectores, un reducido número de empresas mantienen una estrecha relación entre sí y con las autoridades públicas lo que hace que la competencia entre empresas privadas sea menos probable».<sup>107</sup>
- En Ghana, se reestructuró todo el servicio nacional de suministro de agua potable y, posteriormente, se dividió en dos: una empresa abarcaba la capital, Accra, y la otra, cubría el resto del país. Esta reorganización no tenía sentido para una política nacional del agua, puesto que disminuía la capacidad del sistema para interfinanciar el servicio de suministro de agua en las zonas más pobres, pero las empresas privadas solo podían obtener beneficios en Accra, así que la gestión del agua tuvo que dividirse entre ellas.
- En EE.UU., los contratos para la construcción de autopistas privadas recogen cláusulas que otorgan a las empresas «el derecho a objetar y recibir compensación por las decisiones legislativas, administrativas y judiciales». Después de que una APP para construir una autopista de peaje en el condado de Orange, California, obtuviera una concesión de 35 años en 1995, algunas autopistas quedaron saturadas por el tráfico, por lo que el condado decidió ampliar también otras autopistas, pero la empresa privada obtuvo una resolución judicial para evitarlo, ya que podría reducir sus beneficios. La única posibilidad que tenía el condado era volver a municipalizar la autopista, lo que supuso un coste de un 50 por ciento superior a lo que costó construirla.<sup>108</sup>



© Byron

## LAS APPs SESGADAS Y EL FMI: EL CIERRE DE ESCUELAS EN EL EGIPTO DE MUBARAK

«Como antiguo empleado de la Autoridad para las APPs en Egipto, que se encuentra bajo el mandato del Ministerio de Hacienda (MdH), conozco de primera mano cómo funcionan estos acuerdos y cómo el FMI y el Banco Mundial utilizan estos programas neocoloniales para esclavizarnos. En primer lugar, el FMI y el Banco Mundial son los principales consultores en casi todos los proyectos. Durante las reuniones de negociación con los principales licitadores del sector privado en el proyecto, el equipo del FMI respaldaba prácticamente la totalidad de las peticiones de las empresas privadas relativas a la redacción de contratos, los mecanismos de pago, la responsabilidad, así como los servicios prestados.

«Trabajé en un proyecto que se suponía iba a construir en torno a 345 escuelas públicas en 18 provincias (pero hasta donde yo sé aún no ha sido implementado). El principal licitador en el proyecto disponía de eminentes abogados que convencían permanentemente al Ministerio de Hacienda y a la Autoridad General para Edificios Educativos (GAEB por sus siglas en inglés).

«En la mayoría de las ocasiones, las peticiones de los licitantes son aprobadas y redactadas en el contrato. Por ejemplo, y este es uno de muchos, las escuelas suelen contar con programas extraescolares y de fines de semana para sus alumnos. Esto resultaba inaceptable para los licitadores y sus onerosos abogados situados en Dubái. El contrato estipulaba que las escuelas se abrirían de 7:00 h a 16:00 h. Según los abogados, «abrir las escuelas los fines de semana o por la noche durante la semana constituía una amenaza a la seguridad de los inversores y la aplicación de dichos programas supondría un coste extra». Un coste adicional que el Ministerio de Hacienda no podía permitirse. Además, los inversores querían ampliar sus «fuentes de ingresos» proponiendo «eventos culturales» en las escuelas por la noche; estos programas impedían que se realizaran los «eventos culturales». Por otra parte, ningún alumno podría permanecer en la escuela después de las 16:00 h, lo que significaba que un niño que estaba esperando que su hermano mayor lo recogiera tendría que quedarse en la calle y esperar si la persona encargada de ir a buscarlo llegaba tarde por cualquier motivo.

«Mi opinión es esta: este proceso y discurso para hacer dinero es poco ético en su esencia, sobre todo, en proyectos a gran escala. El aumento de los beneficios siempre se produce a costa de las personas más cercanas a la operación comercial, ya sea recortando costes, reduciendo servicios, proporcionando un tratamiento no ético de los estudiantes... etc. Si queremos construir un nuevo Egipto que satisfaga las demandas de su pueblo, no debemos tolerar que actúen este tipo de programas de ayuda. Estos inversores no construyen escuelas con el objetivo de mejorar la educación, sino para hacer dinero; no construyen hospitales para proporcionar una atención sanitaria decente, sino para sobrevalorar la atención médica que nosotros los contribuyentes y las próximas generaciones tendremos que pagar.

«Creo que la motivación y la financiación que hay detrás de un proyecto siempre proporcionan un buen indicador de quién se beneficiará más. El único objetivo de los inversores es obtener beneficios, y a mi parecer esta no es la motivación que necesitamos los egipcios para construir un país por el que hemos luchado y seguiremos luchando como apunta claramente este artículo».

Comentario de Ahmed Tarik en la página web Jadaliyya del 12 de junio de 2011<sup>109</sup>

### 3.4.2. TRANSFERIR LA AUSTERIDAD A OTROS SERVICIOS

En un contexto en el que existen peticiones políticas para reducir la inversión pública, la existencia de APPs supone una mayor amenaza para la inversión en otros servicios públicos. Esto se debe a que las APPs crean derechos contractuales a largo plazo para asegurarse fuentes de ingresos, por lo que los gobiernos están legalmente obligados a reducir los pagos a las APPs. Este hecho a su vez conlleva a que las reducciones en la inversión se concentren en ámbitos que no implican a las APPs. Esto es agravado por el hecho de que los modelos APP/IFP cuentan con periodos contractuales mucho más largos (25-30 años o más) que los contratos de servicio convencionales; por ejemplo, para la recogida de basura el periodo contractual es de 3 a 5 años.

El tamaño de las APPs puede hacer que el efecto de desplazamiento sea muy grande. En Portugal, los pagos anuales solo a dos principales APPs en carreteras cuestan 800 millones de euros, más que todo el presupuesto nacional de transporte, que asciende de 700 millones de euros<sup>110</sup>

Un informe sobre las APPs en Europa Central y Oriental advierte que:

«Existen problemas más profundos y sistémicos que los defensores de las APPs y los gobiernos no han tenido suficientemente en cuenta, especialmente en lo que respecta a los impactos acumulativos de las APPs en los presupuestos públicos durante las próximas décadas... No solo constituyen un número inaceptablemente elevado de 'manzanas podridas', sino que el hecho de utilizar un gran número de APPs en sí puede conducir a problemas de asequibilidad... El intento de APPs [para la construcción de la autopista de Trakia, Bulgaria] solo retrasó la ejecución del proyecto, y ha necesitado una escalada de costes que están provocando un aumento de la carga sobre el presupuesto del Estado»<sup>111</sup>

Las políticas de APPs, a veces, pretenden deliberadamente conseguir una alta proporción del presupuesto estatal. En Colombia, el nuevo director de la unidad de APPs fomentó una decisión de triplicar la inversión pública en carreteras y pedir prestado 23 000 millones de dólares mediante la emisión de bonos del Estado para ayudar a financiar las APPs.<sup>112</sup>

## LAS APPs EN REINO UNIDO: EXCLUIR OTRAS INVERSIONES Y FORZAR RECORTES EN LOS SERVICIOS SANITARIOS

En Reino Unido, el importe total en inversión de capital realizado por más de 700 APP siguiendo el modelo de IFP es de aproximadamente 55 000 millones de libras, pero al finalizar los contratos, el gobierno habrá pagado más de 300 000 millones de libras –10 000 millones de libras durante cada año para la próxima década. Este enorme gasto que se fija para muchos años, y no se puede ajustar en función de las circunstancias, supone que la APP 'excluye' la posibilidad de gastar en otros servicios públicos en general.

Las APPs individuales ya producen esta repercusión en los servicios públicos, lo que obliga a efectuar recortes y cierres en la asistencia sanitaria y en otros servicios, debido a que los contratos vinculantes de IFP transfieren los riesgos imprevistos a la parte de la inversión para la prestación de servicios. «Muchos de los proyectos de construcción imponen costes que no se justifican en términos de un ingreso de pago en función de los resultados... Los trusts del [NHS] que han contraído mucho menos gasto (corriente y de capital) gozarán de una mejor posición en un futuro próximo para hacer frente a los rigores de la agenda de reformas, ya que tendrá más facilidad para adaptarse a la variación de ingresos»<sup>113</sup>. Los costes de capital de los hospitales con contratos de IFP fueron del 2.5 por ciento más elevados que su financiación.<sup>114</sup>

El trust South London Healthcare poseía tres hospitales con modelos de IFP, y fue declarado en quiebra por el gobierno. Uno de ellos, en Greenwich, reveló que los costes ascendieron al 11.3 por ciento del total de su presupuesto – casi el doble de la asignación del gobierno para costes de capital. Un informe elaborado por la Autoridad Sanitaria Estratégica advirtió que otros trusts locales que estaban en una situación similar «contraerían recurrentes déficits de [ingresos/gastos] y de flujo de efectivo, aunque funcionaran tan eficientemente como la media del trust de hospitales en Inglaterra. Una alta proporción de sus déficits estructurales de [ingresos/gastos] y de flujo de efectivo se atribuyen a este efecto». Los hospitales se vieron obligados a fusionarse con otros hospitales locales, los servicios se redujeron, el número de enfermeras y médicos disminuyó, y se recortaron los servicios de urgencias, lo que provocó una campaña local de protestas masiva.<sup>115</sup>

### 3.4.3. IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE

En el sector energético, la forma más común de APP es la central eléctrica privada, conocida como Productora Independiente de Energía (PIE), que depende de los contratos a largo plazo respaldados por los gobiernos para la compra de sus productos. Ahora se espera que las políticas energéticas de todos los países sustituyan la utilización de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas por fuentes de energías renovables, como la energía hidroeléctrica, pero la mayoría de las PIE hacen lo contrario. Un estudio del Banco Mundial, elaborado en marzo de 2013, reveló que las PIE invierten principalmente en carbón, gas y generación de gasoil y fueloil, como el diésel, en lugar de en energías renovables.<sup>116</sup>

En la gestión de residuos se observa el mismo tipo de problema. En tres ciudades de Egipto, se firmaron APPs con empresas internacionales de gestión de residuos en 2002, pero surgieron una serie de problemas, debido en parte a que la exigencia de reciclaje que se fijó era muy baja, a 20 por ciento, y se dependía demasiado de los vertederos.<sup>117</sup>

### 3.4.4. IMPACTO EN LOS TRABAJADORES

Generalmente, las APPs empeoran las condiciones laborales de los trabajadores y su organización colectiva de sindicatos. Estos efectos se originan, en primer lugar, porque se transfiere a los empleados a un empleador privado diferente, y en segundo lugar, por el papel preponderante del contrato de APP en sí, que obliga a las autoridades públicas a priorizar los pagos a la empresa de APP por encima de otros gastos.

Los efectos pueden clasificarse en cinco grandes apartados:<sup>118</sup>

- Se reduce la seguridad laboral al estar vinculada al contrato en sí y a la empresa privada, en lugar de a la autoridad pública. La empresa privada posee más alicientes para reducir el empleo con el fin de aumentar sus márgenes de beneficio, y menos alicientes para mantener costes generales como la formación. Los términos de un contrato y los estímulos de maximizar los beneficios de la empresa privada pueden conducir a la precarización debido al uso de contratos a corto plazo o de subcontratación secundaria.
- Los trabajadores suelen perder su condición de funcionarios y el posible futuro regreso al empleo en el sector público se vuelve más complejo. Además, los trabajadores pueden perder el beneficio de los planes de pensiones que concede el sector público.
- Resulta más difícil proteger y mejorar las condiciones salariales y laborales. Esto depende de la aplicabilidad de mecanismos indirectos, tales como las cláusulas de salarios justos o las normas jurídicas sobre acuerdos salariales sectoriales. El contrato de APP en sí no puede garantizar la financiación para incrementos salariales acordados a nivel nacional. Los empleadores privados pueden aplicar diferentes condiciones laborales para los nuevos integrantes en comparación con los trabajadores transferidos creando una mano de obra «a dos niveles».
- La organización sindical se debilita porque los empleados se dividen en unidades más pequeñas con diferentes empleadores, disminuyendo así la solidaridad y obligando a los sindicatos a tratar con varios empleadores diferentes. La gestión de las empresas privadas no está directamente sujeta a consideraciones de política pública relacionada con temas laborales y, por lo tanto, defiende menos la organización sindical y los derechos de los trabajadores.
- Otros trabajadores de servicios públicos también pueden verse afectados por la existencia del contrato. Si los ingresos de una autoridad pública se reducen, o si la misma APP resulta más cara de lo esperado, los recortes se concentran en los empleados directos que quedan, ya que el contrato de APP no puede rescindirse.

## 4. EVALUAR LAS APPS

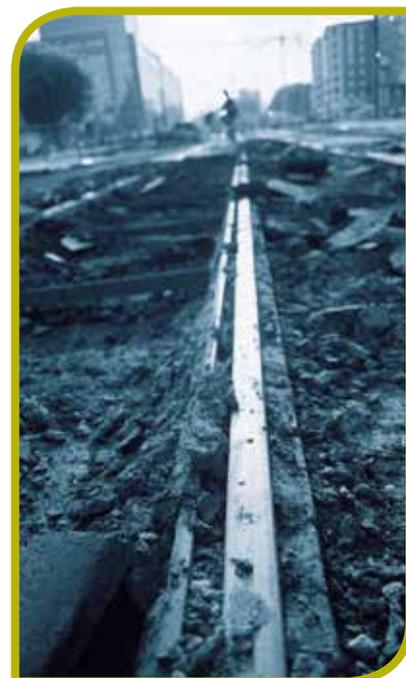
La sección anterior expuso razones generales para no aceptar los argumentos que suelen esgrimirse para defender las APPs. Esta sección establece un marco racional para comparar las ventajas de la prestación del sector público y las de las APPs.

### 4.1. LA NECESIDAD DE ESTABLECER COMPARACIONES CON UNA OPCIÓN PÚBLICA

Esta sección establece un marco para realizar una evaluación comparativa de los impactos económicos y en los servicios públicos, y las evidencias de la experiencia internacional en los temas clave, como el coste de capital, el coste de construcción, la eficiencia, los costes de transacción, la incertidumbre creada por contratos incompletos y el impacto en las políticas públicas, los servicios públicos y las comunidades en general.

La evaluación de las APPs debe basarse en una comparación con las opciones del sector público. Incluso el FMI insiste en que la evaluación de una APP siempre debe constituir un ejercicio de comparación con la opción del sector público:

«Al considerar la opción APP, el gobierno debe comparar el coste de la inversión pública y la prestación de servicios por parte del gobierno con el coste de los servicios prestados por una APP». <sup>119</sup>



© Lennart Nacke

### CÓMO LOS GOBIERNOS EVITAN LAS COMPARACIONES CON LA OPCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Los gobiernos intentan evitar estas comparaciones. Quieren utilizar las APPs, independientemente de su coste, para reducir el nivel aparente de endeudamiento y deuda pública – no están interesados en la comparativa valor por dinero. Por lo tanto, a menudo, se afirma que «no hay alternativa» a una APP, debido a las restricciones a los préstamos del gobierno, y a una reticencia a aumentar las tasas o las tarifas.

- En Reino Unido, una comisión parlamentaria se quejó de que, «durante demasiado tiempo la IFP ha sido la 'única regla del juego' en algunos sectores que no han sido dotados con los presupuestos de capital adecuados para sus necesidades de inversión. Es probable que este problema empeore en el futuro si se producen recortes significativos de presupuestos de capital en la Revisión de Gastos. Si la IFP es la única opción para la inversión de capital necesaria, entonces se utilizará incluso si la relación valor por dinero es negativa». <sup>120</sup>
- Un informe de la Oficina Estatal de Auditoría de Estonia reveló que las autoridades públicas de Estonia no utilizaban comparadores del sector público adecuados a la hora de evaluar los alicientes relativos a las APPs. Las consecuencias de una APP se han evaluado «mediante una contabilidad de inversión rudimentaria, que mide los beneficios en términos de ahorro de costes y beneficios».

Como resultado de ello se han firmado «contratos no transparentes, costosos y desfavorables». Estos contratos recogen costes exagerados, debido a márgenes de beneficio excesivos, primas de riesgo, o provisiones de amortización. Realizar unas evaluaciones adecuadas haría que numerosas APP fueran rechazadas: en realidad, las APPs a largo plazo cuestan un 25 por ciento más que la modalidad de ejecución pública.<sup>121</sup>

- Una evaluación de los préstamos concedidos por el BEI a diez APPs diferentes de toda Europa, reveló que el impacto clave del mecanismo de la APP fue que los proyectos no se aplicaron en absoluto. En todos los proyectos evaluados en profundidad, las restricciones presupuestarias del sector público supusieron que la alternativa a un proyecto de APP era ningún proyecto, o al menos ningún proyecto realizable en un futuro inmediato, en lugar de un proyecto de adquisición pública.<sup>122</sup> Pero las 'restricciones presupuestarias' son reglas políticas, que no son inmutables, como también señala la evaluación del BEI: «puede debatirse el grado en que los límites de la inversión pública podrían ajustarse para dar cabida a estos proyectos [sin utilizar una APP]...»<sup>123</sup>
- En Irlanda, la preferencia del gobierno por las APPs «llevó a las autoridades locales a rechazar sus propias evaluaciones VpD e informes preliminares que favorecerían los métodos de adquisición tradicionales».<sup>124</sup>

## 4.2. UN MARCO COMPARATIVO – VPD Y EL IMPACTO PÚBLICO

La siguiente tabla presenta un marco para una comparación valor por dinero (VpD) que abarca todos los elementos económicos de una APP – financiación, construcción, explotación y el propio contrato. Estas evaluaciones comparativas deben llevarse a cabo ante cualquier propuesta de APP antes de su implementación. Si el resultado es que la APP parece la peor opción, entonces debe darse preferencia a la alternativa del sector público.

Además de realizar una evaluación precisa VpD de los costes relativos, una comparación debe también tener en cuenta múltiples objetivos de interés general. Estos incluyen el impacto de una APP en los servicios públicos, las consecuencias económicas secundarias, por ejemplo en el empleo, y la voluntad relativa de pagar de los ciudadanos.<sup>125</sup>

El informe del Estado de Nueva York sobre la evaluación de propuestas para las APPs expone la importancia de abordar estas cuestiones como parte de una evaluación comparativa:

«La cuestión fundamental del valor del activo no solo para el Estado sino para el público en sí... en términos de beneficio, satisfacción del usuario y viabilidad global del proyecto. Este tipo de valoración se denomina, a veces, una «evaluación cualitativa valor por dinero» porque muchos de los factores no se han cuantificado y no pueden cuantificarse. ¿Cuál es el valor de garantizar que un servicio público sea asequible o esté disponible para todos? ¿Cuál es el coste de confinar al público en un patrón particular de consumo cuando otras alternativas podrían funcionar mejor en el futuro? Además de los aspectos financieros de las P3, los responsables políticos deben tener en cuenta otras preocupaciones, tales como los temas comunitarios, los temas laborales y los temas medioambientales».<sup>126</sup>

## 4.3. LA NECESIDAD DE ESTABLECER COMPARACIONES BASADAS EN EVIDENCIAS

Numerosas evaluaciones sobre APPs solo tienen en cuenta si la APP es económicamente factible para un consorcio privado. A veces, la comparación se realiza utilizando un 'comparador del sector público' teórico en lugar de una propuesta alternativa del sector público real. Los auditores públicos en los Países Bajos y en otros lugares se han preguntado si estos comparadores son adecuados.<sup>127</sup> Una comparación real es importante para evitar que las APPs se utilicen simplemente como una forma de sacar el endeudamiento fuera del balance contable del sector público, incluso cuando resultan más costosas.<sup>128</sup>

## REINO UNIDO: COMPARACIONES INADECUADAS Y LA EVITACIÓN DE EVIDENCIAS

Se supone que las propuestas de APPs en Reino Unido se comparan con un 'comparador del sector público', antes de ser autorizadas, pero estas comparaciones han sido objeto de numerosas críticas por parte de académicos, auditores y comisiones parlamentarias. En Reino Unido estas comparaciones no se han realizado bien, no se han expuesto a cuestionamientos y debate adecuados y están sistemáticamente sesgadas en favor de las APPs. «El uso de la IFP se ha basado en comparaciones inadecuadas con la adquisición convencional que no han sido cuestionadas suficientemente».<sup>129</sup>

«Nos preocupa que el sistema de evaluación VpD esté sesgado en favor de la IFP. Suponiendo que siempre habrá un sobre coste significativo dentro de la opción no IFP es un ejemplo de este sesgo... El Tesoro debería intentar garantizar que todas las hipótesis en la evaluación VpD que favorecen la IFP se basen en evidencias objetivas y de alta calidad».<sup>130</sup>

Pero, a pesar de contar con el programa más grande y más amplio de APP, el gobierno de Reino Unido no ha recopilado datos sobre el rendimiento real, ni ha realizado una evaluación sistemática de los resultados. «No se ha efectuado una evaluación sistemática valor por dinero de proyectos de IFP operativos por departamentos. Por lo tanto, no hay datos suficientes para demostrar si el uso de financiación privada ha llevado a una mejor o peor relación valor por dinero que otras formas de adquisición».<sup>131</sup>

A pesar de poseer tanta experiencia, el gobierno no ha consolidado ninguna competencia para hacer frente a las APPs de manera efectiva. «Los departamentos deberían haber desarrollado una experiencia comercial del uso de IFP, pero todavía se observan algunos ejemplos de proyectos y contratos que carecen claramente de conciencia comercial».<sup>132</sup>

### 4.4. COSTE DE CAPITAL – MÁS BARATO A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS

Los gobiernos casi siempre pueden pedir préstamos más baratos que las empresas privadas o los particulares. Esto es porque existe muy poco riesgo de impagos. Los gobiernos siempre están ahí, con grandes ingresos fiscales, mientras que ninguna empresa privada es inmune al riesgo de quiebra. Conceder préstamos a empresas privadas es, por tanto, más arriesgado, por lo que el tipo de interés es más alto.

La OCDE, el FMI y los destacados periodistas económicos del periódico Financial Times todos exponen esto claramente:

- OCDE 2008: «El coste de capital del socio privado es generalmente más alto que el del gobierno, es decir, el tipo de interés de los préstamos del sector privado suele superar al tipo de interés de los préstamos del sector público... Si el aumento de eficiencia de una APP no cubre el coste de interés adicional, el precio mínimo por unidad al que el socio privado puede ofrecer el servicio no será menor que el precio que el gobierno pagará en el caso de la adquisición tradicional».<sup>133</sup>
- FMI 2004: «La facultad del gobierno para tasar reduce la probabilidad de no reembolsar su deuda, y el sector privado está, por tanto, dispuesto a prestar al gobierno a un tipo de interés sin riesgo para financiar proyectos arriesgados. Si tal es el caso, cuando las APPs conllevan que el endeudamiento privado se sustituya por el endeudamiento público, los costes de financiación aumentarán en la mayoría de los casos, incluso si el riesgo del proyecto es menor en el sector privado. Entonces la cuestión clave es si las APPs suponen un aumento de eficiencia que compense con creces los costes más elevados de los préstamos del sector privado».<sup>134</sup>
- Martin Wolf 2008: «Parece obvio que la financiación de activos es una función adecuada para el sector público, que presenta una gran ventaja – la capacidad de pedir préstamos a bajo coste...»<sup>135</sup>

Las evidencias de Reino Unido y EE.UU. muestran este diferencial en la práctica en los países de altos ingresos. Y lo mismo ocurre en los países en desarrollo. Esta es la razón por la que las APPs, por ejemplo, en Brasil e Indonesia solo resultan viables si los Estados conceden préstamos y garantías, ya que tienen más solvencia que las empresas privadas. Cuando dos de las mayores multinacionales del mundo, Shell y Bechtel, crearon una central eléctrica privada en Filipinas, su calificación crediticia se vio reforzada por el gobierno de Filipinas – las multinacionales no podían obtener préstamos bancarios para el proyecto sin contar con la garantía del gobierno.

#### 4.4.1. REINO UNIDO

En 2011, un representante de las empresas privadas del Reino Unido que participan en APPs estimó que el coste medio adicional de capital del sector privado comparado con el endeudamiento tradicional había sido del 2.2 por ciento al año. El periódico Financial Times calculó que este hecho significa que el contribuyente británico «está pagando más de 20 000 millones de libras en costes de préstamos adicionales – el equivalente a más de 40 nuevos grandes hospitales – de los 700 proyectos que los sucesivos gobiernos han adquirido bajo la iniciativa de financiación privada...»<sup>136</sup>

La diferencia es ahora más grande, con el coste de financiación de APPs estimado en un 8 por ciento, en comparación con los bonos del Estado al 4 por ciento. «La diferencia entre la financiación pública directa y el coste de esta financiación ha aumentado significativamente desde que surgió la crisis financiera. El aumento sustancial de los costes de financiación privada hace que el método de financiación de IFP sea ahora extremadamente ineficiente. Los datos recientes indican que el coste medio ponderado del capital de una IFP es el doble del de los gilts estatales (bonos emitidos por el gobierno de Reino Unido)».<sup>137</sup>

En agosto de 2011, la Comisión Selecta Parlamentaria que supervisa el Tesoro concluyó que se trataba de una costosa y despilfarradora manera de financiar la inversión en infraestructura de financiación. La comisión recomendó no solo que el sistema de IFP debía finalizar, sino también que el gobierno debía asumir la financiación de las APPs existentes – renacionalizarlas de manera eficaz, ya que conduciría a una importante reducción de costes:

- «El precio de la financiación es significativamente más elevado con una IFP. Por consiguiente, el coste financiero del reembolso de la inversión de capital de los inversores de IFP es considerablemente mayor que el reembolso equivalente de inversión pública directa.... Los datos recientes señalan que el coste medio ponderado del capital de una IFP es el doble del de los gilts estatales... No hemos constatado evidencias que indiquen que este ineficaz método de financiación haya sido compensado por los beneficios percibidos de la IFP a raíz del aumento de la transferencia de riesgo; más bien, hay pruebas de lo contrario».
- «La manera más directa de hacer frente a los actuales contratos de IFP es que el gobierno compre la deuda (y posiblemente también el capital) una vez que termine la etapa de construcción. Esto produciría un aumento en el nivel de deuda pública, pero... se volvería más asequible pagar la deuda pública visible en lugar de la deuda de IFP oculta. Cualquier reducción de un punto porcentual del tipo de interés que se paga sobre los estimados 40 000 millones de libras de deuda de IFP supondría un ahorro anual de 400 millones de libras».<sup>138</sup>

#### 4.4.2. EE.UU.

Un nuevo informe sobre las APPs en el sector del agua en EE.UU. compara el coste total de financiación de la misma cantidad de infraestructura a través del endeudamiento público y la financiación privada. La financiación privada cuesta entre un 50 y un 150 por ciento más. En Rialto, California, el coste anual de la financiación privada en una nueva concesión de APP en el sector del agua es de 16 millones de dólares, más del doble del coste que supone financiar la misma deuda e inversión por la autoridad pública.

### ALASKA: LA FINANCIACIÓN PÚBLICA ES MEJOR QUE LA APP

El gobernador republicano de Alaska – sucesor de Sarah Palin – propone ahora abandonar un plan de APPs para construir un puente sobre Knik Arm, en favor de ponerlo en marcha y ejecutarlo públicamente porque tiene un valor mayor. Un análisis realizado por el Departamento de Estado del análisis de ingresos mostró que el modelo público-privado tiene poca probabilidad de funcionar y atraer a inversores privados sin conllevar costes muy elevados o garantías gubernamentales para potenciales pasivos de 2 500 millones de dólares. El hecho de que sea el Estado, en lugar de un promotor privado, el que financie el proyecto podría ahorrar cientos de millones de dólares.<sup>139</sup>

#### 4.4.3. LOS BENEFICIOS EXCEDENTES DE LAS APPs – LLEVADOS A PARAÍSO FISCAL

El coste de capital privado es aún más elevado que la diferencia entre el tipo de interés de los préstamos, puesto que las empresas privadas también obtienen beneficios a través de los dividendos de sus acciones en el proyecto. Estos son

considerablemente más elevados y aumentan el coste medio para el público al utilizar financiación privada. Por ejemplo, en las concesiones de suministro de agua de Yakarta, las empresas privadas obtienen un retorno sobre el capital del 22 por ciento, garantizado por las autoridades públicas. En Reino Unido, un estudio ha revelado que los beneficios obtenidos por las empresas privadas en el sector de las APPs en la atención sanitaria son de aproximadamente el doble de los obtenidos por los inversores privados en otras actividades de riesgo similar. «Los retornos para los inversores de este grupo de proyectos de IFP demuestran ser mucho más elevados de lo que sería suficiente para remunerar a los inversores por el riesgo que asumen».<sup>140</sup>

Los gobiernos, a veces, afirman que este hecho debe ser compensado por los ingresos fiscales de los beneficios obtenidos por los beneficios que realizan las empresas, e integrar este supuesto en sus evaluaciones de los costes de las APPs; por ejemplo, Reino Unido hace esto. Pero muchas de las empresas privadas que participan en proyectos de APPs tienen su sede en paraísos fiscales, por lo que este impuesto nunca llega a materializarse. Una comisión parlamentaria de Reino Unido comentó: «Algunos inversores de IFP reducen su exposición a la fiscalidad de Reino Unido mediante acuerdos off-shore. Sin embargo, el Tesoro integra los ingresos fiscales en los análisis coste-beneficio de los proyectos PFI. El Tesoro no podría decirnos si los inversores de IFP habían pagado impuestos sobre los beneficios y las ganancias de capital en Reino Unido, o si se han recaudado impuestos sobre sociedades de empresas de IFP... El sector público posee insuficiente información sobre los retornos realizados por los inversores de IFP y no posee ningún mecanismo para compartir beneficios cuando los inversores venden sus acciones».<sup>141</sup>

## 4.5. COSTES DE CONSTRUCCIÓN: ¿EN TIEMPO Y EN PRESUPUESTO?

Con frecuencia se argumenta que la etapa de construcción de proyectos de APPs se concluye, invariablemente, en tiempo y en presupuesto, y que esto constituye una ventaja fundamental de las APPs con respecto a los proyectos del sector público convencionales. El gobierno del Reino Unido afirma que el 76 por ciento de los proyectos de IFP finalizan a tiempo, en comparación con solo el 30 por ciento de los proyectos adquiridos tradicionalmente. Una revisión de APPs financiadas por el BEI en toda Europa también reveló que los proyectos evaluados «se completaron en su mayoría, en tiempo, en presupuesto y respetando las especificaciones».<sup>142</sup>

Pero el elemento de construcción de proyectos de APPs es mucho más costoso. Un informe del BEI comparó el coste de proyectos viales de APPs en toda Europa con proyectos de carreteras adquiridos convencionalmente, y reveló que las APPs resultaron en promedio un 24 por ciento más costosas que las carreteras del sector público.<sup>143</sup> En 2007, el gobierno polaco canceló una autopista de APP precisamente por esa misma razón. Se dieron cuenta de que la autopista A1 Grudziadz-Torun podría construirse por aproximadamente 5.6 millones de euros por kilómetro utilizando la adquisición convencional, en comparación con los 7.4 millones de euros por kilómetro utilizando la APP.<sup>144</sup> El informe del BEI también señala que esta prima del 24 por ciento es casi la misma que las estimaciones de sobrecostes en los proyectos de adquisición pública, por lo que el coste adicional de proyectos de APPs refleja el pago que requiere el contratista para aceptar el riesgo de construcción.

Esto se consigue mediante «el uso de contratos de construcción a precio fijo o a plazo fijo llave en mano», que responsabilizan a los empresarios de la construcción de cualquier retraso. La certeza de finalización se consigue como consecuencia de que el contratista acepte la responsabilidad de una variedad de riesgos más amplia, y los contratistas deben ser mejor remunerados por hacer esto.

¿Por qué se utilizan contratos llave en mano en proyectos de APPs cuando se utilizan muy inusualmente en proyectos del sector público convencionales?<sup>145</sup> La principal razón no es porque los gobiernos hayan decidido que merece la pena pagar más para obtener mayores requisitos de puntualidad para la infraestructura de servicios públicos, sino para el beneficio del financiero de APP. Como apunta la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC por sus siglas en inglés): «Entre tales proyectos [llave en mano] se pueden encontrar numerosos proyectos financiados por fondos privados, en los que los prestamistas requieren una mayor certeza sobre los costes de un proyecto... El proyecto de construcción solo suele constituir una parte de una operación comercial complicada, y el fracaso financiero o de otro tipo de este proyecto de construcción pondrá en peligro toda la operación».<sup>146</sup> El financiero privado en un proyecto de APP requiere una mayor certeza sobre la fecha de finalización, ya que el retorno sobre la inversión solo empezará cuando el edificio esté terminado – pero es el público el que tiene que pagar más por esta certeza.

El largo proceso que conlleva la negociación de contratos de APPs también hace que no sean más rápidos en el suministro de infraestructura. «No existen evidencias contundentes que indiquen que los proyectos de IFP se entregan más rápidamente y a un menor coste de elaboración que los proyectos realizados mediante métodos de adquisición convencionales. Por el contrario, el largo proceso de adquisición hace que sea probable que se tarde más en entregar un edificio de IFP, si se considera la ampliación de todo el proceso».<sup>147</sup>

Asimismo, la experiencia en Reino Unido indica que las APPs no crean mejores diseños que la adquisición tradicional. «En el ámbito de la innovación en el diseño y la mejora de la calidad hemos observado algunas evidencias que sugieren que la IFP es menos rentable que las edificaciones adquiridas tradicionalmente... El hecho de que los consorcios se formen para presentar ofertas por los proyectos también limita la elección y la competencia. Por ejemplo, una firma de arquitectos puede tener el mejor diseño o puede haber un contratista que haya elaborado la mejor propuesta, pero, si estos diseños y propuestas no forman parte de la oferta del consorcio elegido, no serán utilizados».<sup>148</sup>

## 4.6. EFFICIENCY



© Timothy Vogel

Como se señaló en la sección sobre los costes de financiación, el sector privado tiene que demostrar una mayor eficiencia – no solo teórica, sino suficientemente grande y segura para compensar el coste adicional grande y seguro de capital privado.

La mayoría de los gobiernos, los políticos, los consultores y los comentaristas asumen y afirman que el sector privado siempre resulta más eficiente, pero la evidencia empírica de numerosos estudios muestra que esta presunción es incorrecta. En realidad, los operadores privados no son más eficientes, y suelen generar ineficiencias. Al evaluar propuestas de APPs no se debe hacer ninguna suposición general de que la eficiencia del sector privado es superior, la suposición debe ser neutral.

Las evidencias provienen de numerosos estudios.

- Un examen global de evidencia empírica sobre la eficacia de los servicios públicos y privados realizado en 2005 por el Banco Mundial concluyó: «Para los servicios públicos, parece que, en general, la propiedad no suele importar tanto como a veces se afirma. En la mayoría de los documentos transnacionales sobre los servicios públicos no se encuentran diferencias estadísticamente significativas en los índices de eficiencia entre los proveedores públicos y privados».<sup>149</sup> Otros estudios han confirmado estos resultados.
- En la asistencia sanitaria, los servicios de sanidad pública son mucho más eficientes que los privados a la hora de garantizar una asistencia sanitaria universal de calidad y una mejor calidad de vida. El sistema sumamente privado de EE.UU. cuesta aproximadamente el doble que los sistemas del sector público en países europeos, pero la esperanza de vida en EE.UU. es menor, y las tasas de mortalidad infantil son más altas que en Europa.
- Un estudio realizado en ciudades con diferentes tipos de operadores de autobuses reveló que las ciudades más eficientes tenían las mismas probabilidades de tener modelos públicos que privados (Pina y Torres 2006).<sup>150</sup>
- Incluso en las telecomunicaciones, un sector en el que se supone que el sector privado es más rentable que el sector público, un estudio mundial que comparaba a empresas privadas y públicas demostró lo contrario. Si bien no se producía un «aumento de eficiencia después de las privatizaciones... era significativamente menor que el aumento en el sector público». (Knyazeva, Knyazeva y Stiglitz 2006).<sup>151</sup>

Los mismos resultados surgen de estudios sobre las APPs en Reino Unido.

- Un estudio sobre el uso de APPs en el sector de la Defensa en Reino Unido llegó a la conclusión de que las APPs no conducen necesariamente a una mayor eficiencia y que hay costes e inconvenientes considerables.

“La conclusión del análisis es que el uso de APPs no conducirá necesariamente a una mejora de la eficiencia económica en la adquisición en materia de defensa y que será necesario prestar una atención considerable a la hora de negociar APPs, supervisar su rendimiento y su renovación.

El sector de la Defensa en Reino Unido demuestra que las APPs conllevan costes de transacción significativos que deben compararse con los beneficios en términos de incentivos de eficiencia económica». <sup>152</sup>

- Un resultado similar surgió de un estudio realizado a las APPs en los sectores de la salud y los servicios municipales en Reino Unido donde se reveló que existía «un círculo vicioso de seguimiento y desconfianza entre las organizaciones socias, en lugar de la antigua fe en el proceso burocrático». El estudio también concluyó que las APPs representan una considerable amenaza para la 'ética del servicio público'. <sup>153</sup>
- La desmoralización y la ineficiencia también se observaron en un estudio realizado a un hospital de Reino Unido que seguía el modelo de IFP, donde el personal no clínico estaba sujeto a cuatro grupos diferentes de condiciones laborales: un trust local o nacional; las condiciones creadas por un contratista privado tras la convocatoria de licitación, y las nuevas condiciones del contratista de IFP privado. Este hecho generó problemas y animosidad con algunos miembros del personal que recibieron primas por trabajar el fin de semana, mientras que otros no recibieron nada. Los cambios en las prácticas de trabajo también produjeron un efecto desestabilizador. Por ejemplo, la deserción de personal de catering aumentó de un 10-15 por ciento por año a más de un 100 por ciento a raíz de la IFP, causado, en gran medida, por el cambio de elaborar la comida en las cocinas a la distribución de platos precocinados. (Earnshaw y Ellis 2004).

La experiencia de municipalización demuestra que el sector público puede mejorar notablemente la eficiencia. Desde que se municipalizaron los servicios de suministro de agua en París, el precio del agua se redujo en un 8 por ciento, debido a que la autoridad pública, Eau de Paris, ha sido capaz de realizar grandes avances en la coordinación y la planificación. Transport for London (TfL) ha realizado grandes aumentos de eficiencia similares desde que se municipalizó su APP, lo que representó un ahorro de 2 000 millones de libras en total (ver estudio de caso).

#### 4.6.1. COMPETENCIA: PEOR CON LAS APPs

La complejidad de las APPs hace que pocas empresas puedan presentar sus ofertas, debido al coste que conlleva elaborarlas. Como resultado, existe menos competencia.

- En Reino Unido, un reciente informe parlamentario constató: «La naturaleza de la IFP hace que la competencia sea menos intensa en comparación con otras formas de adquisición. Creemos que los obstáculos de acceso son demasiado elevados, lo que da lugar a un mercado no competitivo. El largo, complejo y costoso proceso de adquisición limita el interés de los consorcios por presentar ofertas para proyectos y también conlleva a que solo puedan participar las empresas que pueden permitirse perder millones de libras en licitaciones fallidas».
- Esto también hace que el proceso esté más expuesto a la connivencia y a los cárteles entre las escasas empresas capaces de presentar una oferta. En el sector del agua, tanto en Francia como en otros lugares, las principales empresas suelen presentar ofertas conjuntas o bien convenir en dividir las ciudades entre ellas.

Cuando se concede una APP, se produce una mayor carencia de competencia. En lugar de presentar los subcontratos a una licitación pública, como ocurriría si el sector público estuviera gestionando el proyecto, las empresas privadas que participan en la APP son capaces de adjudicar contratos a sus propias filiales sin competencia – por lo que pueden cobrar tarifas mucho más elevadas.

- Esta práctica es habitual en las APPs de agua en Francia. La misma práctica se replicó internacionalmente. Por ejemplo en Szeged, Hungría, cuando Veolia obtuvo por primera vez la concesión del agua, concedieron todos los contratos laborales a su propia filial de propiedad exclusiva. La licitación para la concesión del contrato del agua en Santiago de Chile estuvo altamente influenciada por el conocimiento de que al ganador se le adjudicaría un contrato BOT (construir-explotar-transferir) de 300 millones de dólares para construir una planta de tratamiento de aguas residuales (La Farfana – que entonces era la planta de tratamiento de aguas residuales más grande de América Latina).
- En Reino Unido se han dado prácticas similares. En el proyecto de IFP/APP Connect Comunicaciones para TfL (ahora cancelado), los principales accionistas de Connect – Thales, Fluor y Motorola – otorgaron a sus propias filiales el nuevo contrato de construcción, así como el contrato de operación y mantenimiento. <sup>154</sup>

## 4.7. COSTES DE TRANSACCIÓN

### 4.7.1. ADQUISICIÓN Y SEGUIMIENTO

Las APPs no se crean a sí mismas ni se supervisan a sí mismas. Hay costes implicados en la creación, la negociación o renegociación de los detalles, así como en la supervisión y el enlace entre la autoridad pública y la empresa privada, incluyendo los procesos legales. Estos 'costes de transacción' constituyen una razón fundamental por la que a menudo resulta más eficiente para las organizaciones públicas y privadas hacer las cosas ellas mismas, de manera interna, en vez de contratar a un especialista externo para hacerlo. Las APPs son mucho más complicadas que los contratos tradicionales, por lo que se espera que los costes de transacción sean más elevados.

- Un estudio realizado por el BEI sobre las carreteras en Europa Central y Oriental reveló que las carreteras construidas con métodos tradicionales del sector público eran mucho más rentables que las carreteras adquiridas bajo las APPs, que conllevan unos costes de transacción especialmente importantes. «Los proyectos de carreteras adquiridos tradicionalmente superaron a las APPs en tres aspectos: los proyectos adquiridos tradicionalmente suelen ejecutarse más rápidamente que las APPs; eran menos costosos cuando se tenían en cuenta todos los costes, en particular los costes de transacción; y causaron menos distorsiones de elección de modo y ruta, en gran parte debido a que las autopistas sin peaje, tradicionalmente adquiridas, no conseguían, por definición, desviar el tráfico a otras autopistas (sin peaje)». <sup>155</sup>
- Un informe de la OCDE sobre Egipto reconoció que la adquisición de proyectos de APPs es más compleja y costosa que la adquisición convencional, por lo que los intentos por desarrollar las APPs supusieron un considerable coste adicional sobre los limitados presupuestos de los departamentos gubernamentales. <sup>156</sup>

Un estudio realizado por investigadores de proyectos del BEI en toda Europa demostró que los costes de adquisición registraban una media de más del 10 por ciento del valor total de cada contrato de APP. La evidencia de Estados Unidos indica que la supervisión del rendimiento del socio del sector privado en los acuerdos de tipo APP conlleva costes adicionales de entre un 3 y un 25 por ciento del valor del contrato. Por consiguiente, en EE.UU. se recomienda que los costes de seguimiento de un 10 por ciento del valor del contrato se presupuesten en tales acuerdos. <sup>157</sup> Si se combinan los datos del BEI y de Estados Unidos, entonces los costes de transacción totales para los proyectos de APP podrían representar una media de más del 20 por ciento del valor total del proyecto.

### 4.7.2. ABOGADOS Y CONSULTORES

La complejidad de las APPs conlleva costes legales y de contabilidad muy elevados que afectan tanto al gobierno como a las empresas, y los periodos de licitación duran una media de 34 meses. <sup>158</sup>

- Los abogados reciben una remuneración de más de 400 millones de libras en honorarios solo para la IFP/APP de transporte en Londres. El Financial Times estima que en todos los acuerdos de IFP del Reino Unido: «Los consultores y los abogados han recibido al menos 2 800 millones de libras y probablemente más de 4 000 millones de libras asesorando sobre estos acuerdos.» <sup>159</sup>
- Un hombre de negocios de Reino Unido ha declarado que el crecimiento de las APPs en los países en desarrollo ofrece oportunidades rentables para los consultores. «La IFP no solo constituye una oportunidad para las empresas de construcción en Reino Unido, sino que también representa una gran oportunidad para los abogados, los consultores y los bancos». <sup>160</sup>
- Los litigios contractuales aumentan estos costes de transacción. «El desarrollo de cuasimercados ya ha originado una cultura contractual... el sector de la sanidad cada vez se parece más a un patio de recreo para abogados y bufetes de abogados.» <sup>161</sup>

## 4.8. INCERTIDUMBRE

Los contratos de APPs, al igual que los demás contratos, son imperfectos (o 'incompletos') y no pueden abarcar todas las circunstancias desconocidas y posibles problemas que plantee la prestación del servicio – especialmente en una duración de 25 a 30 años, un periodo de vigencia habitual para un contrato de APP. Estos cambios dan lugar a renegociaciones, que constituyen ocasiones para que las empresas aumenten sus costes. El socio privado puede explotar un servicio de monopolio en detrimento de las personas a las que debería prestar ese servicio. El contrato en sí es incierto – puede haber sido ilegal o corrupto de alguna manera, conllevando unas posibles consecuencias costosas para la autoridad y para el usuario en una etapa posterior. El contratista puede no cumplir el contrato de

manera satisfactoria o abandonarlo porque no es suficientemente rentable, o ir a la quiebra. En última instancia, los gobiernos asumen la responsabilidad de mantener el servicio y reembolsar a los banqueros independientemente de lo que le suceda al socio privado. Estos «pasivos contingentes» pueden no ocurrir nunca, pero cuando lo hacen resultan costosos.

Las renegociaciones se producen casi siempre en beneficio del contratista privado, en detrimento del sector público, lo que genera precios más elevados o menores inversiones.<sup>162</sup>

- En Reino Unido, se produjeron renegociaciones en el 33 por ciento de los proyectos de IFP firmados entre 2004 y 2006, y cada cambio fue equivalente al 17 por ciento del valor del proyecto – de una media de 4 millones de libras al año. En Reino Unido, solo en el año 2006, se realizaron cambios a los contratos de IFP que conllevaron un coste total de aproximadamente 180 millones de libras – y las empresas cobraron una cantidad adicional de 6 millones de libras para poder efectuar estos cambios.<sup>163</sup>
- En Francia, el coste de una APP para construir un hospital cerca de París, l'Hôpital Sud-francilien, ha aumentado en 115 millones de euros sobre el valor del cálculo original, dando lugar a recortes en los servicios.<sup>164</sup>
- En Chile y Colombia, las tres cuartas partes o más de las APPs para carreteras han sido renegociadas, lo que ha incrementado los costes entre un 20 y un 140 por ciento. (Ver estudio de caso en la Sección 7.3)

## 4.9. VALOR POR DINERO: UN RESUMEN DE LAS EVIDENCIAS

Las evidencias de la experiencia internacional y los estudios sobre las APPs pueden resumirse de la siguiente manera:

- El coste de capital siempre resulta más barato sin una APP, tanto para los países con altos ingresos como para los países en desarrollo.
- El coste de construcción es más elevado con una APP, ya que los financieros exigen un contrato llave en mano, que es aproximadamente un 25 por ciento más caro.
- El sector privado no es más eficiente en su funcionamiento, y el sector público posee la ventaja de ser más flexible.
- Los costes de transacción de la licitación y el seguimiento de la APP añaden un 10-20 por ciento a sus costes.
- El sector público se enfrenta a riesgos reales debido a las APPs, como contratos incompletos, la probabilidad de renegociaciones, y los potenciales pasivos públicos en caso de quiebra o de incumplimiento por parte de la empresa privada.
- Existen impactos negativos en los servicios públicos, el medio ambiente y los trabajadores, debido a la reducción de costes o de la selección distorsionada de proyectos para satisfacer la necesidad de rentabilidad de las APPs.

## 5. CONCLUSIÓN: LA ALTERNATIVA PÚBLICA

Los gobiernos nacionales y los gobiernos locales pueden seguir desarrollando la infraestructura utilizando financiación pública para la inversión, y a organizaciones del sector público para prestar el servicio. Esto proporciona al sector público una serie de ventajas, como la flexibilidad, el control, y la eficiencia.

El sector público podría aumentar la financiación barata a largo plazo, a unas tasas de interés más bajas y durante periodos de tiempo mucho más largos de lo que podría cualquier empresa privada, mediante el uso de ingresos fiscales, o tarifas de usuario, como garantía para suscribir préstamos o emitir bonos que serán reembolsados con los futuros ingresos. Puede decidir sobre el equilibrio entre las tarifas de usuario y las tasas para financiar un servicio, y variar este equilibrio a lo largo del tiempo en función de las circunstancias cambiantes. También puede optar por financiar la inversión directamente mediante los ingresos o los impuestos corrientes. Los gobiernos centrales y federales pueden gozar del beneficio de un coste de préstamos bajo. Numerosos países han desarrollado mecanismos especiales para financiar la inversión municipal a tasas bajas.

El sector público también adquiere mayor flexibilidad, control y eficiencia comparativa – debido a la reducción de los costes de transacción y a la incertidumbre del contrato, así como a las economías de escala – y también el aumento de eficiencia de una responsabilidad más democrática.

Al utilizar a empleados directos para gestionar y mantener sistemas y prestar servicios, mientras que otros bienes y servicios se adquieren por parte de los contratistas, los gobiernos y los gobiernos locales tienen capacidad a largo plazo para planificar y prestar servicios de infraestructura, y conservan una flexibilidad mucho mayor para responder a los cambios de necesidades o de tecnología, lo que conlleva unos costes de transacción relativamente bajos.

Y la creación y el mantenimiento de una mano de obra del sector público crea una bolsa de trabajo digno y formal, como una alternativa al empleo precario, que es cada vez más característico del sector privado, especialmente en el sector de la contratación.



© USAID

## // NOTES

1. Graeme A. Hodge, Carsten Greve (2007) Public-Private Partnerships: An International Performance Review Public Administration Review 67 (3) , 545–558 doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x
2. EUObserver.com October 6, 2005 Commission criticises cover-up of national deficits
3. House of Commons Research Paper 01/117 18 December 2001The Private Finance Initiative (PFI) <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>
4. European Economy No 3 / 2003 Issn 0379-0991 European Commission Directorate-General For Economic And Financial Affairs. Public finances in EMU 2003 (summary of part III, p.102) [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2003/ee303en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf)
5. EUObserver.com October 6, 2005 Commission criticises cover-up of national deficits
6. New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships 11/02/2004 <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
7. International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004 para 38 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
8. International Monetary Fund Public Investment and Fiscal Policy March 12, 2004 para 36 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf>
9. EPEC 2013 The PPP Market European Trends and Developments
10. EIB 2010 Kappeler A. and Nemoz M. Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report 2010/04 July 2010 [www.eib.org/epec/resources/efr\\_epec\\_ppp\\_report.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf)
11. OECD 2013 Capital budgeting and procurement practices GOV/PGC/SBO(2013)2 <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en> ; EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement
12. OECD 2013 Capital budgeting and procurement practices GOV/PGC/SBO(2013)2 <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en> ; EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement
13. <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en> ; EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement [http://www.eib.org/attachments/efs/econ\\_note\\_2012\\_ppp\\_and\\_financing\\_in\\_europe\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf)
14. Disastrous Public Works Projects: Der Spiegel 10 Jan 2013 <http://www.spiegel.de/international/business/disastrous-public-works-projects-in-germany-a-876856.html>
15. PPP-Leuchtturm-Projekte – eine Spur des Scheiterns 3 January 2012 <http://www.gemeingut.org/2012/01/ppp-leuchtturm-projekte-eine-spur-des-scheiterns/> ; Ausverkauf der A7 per PPP verhindert – Bauindustrie schäumt 1 Feb 2013 [http://www.gemeingut.org/2013/02/presse\\_gib-ausverkauf-der-a7-per-ppp-verhindert-bauindustrie-schaumt/](http://www.gemeingut.org/2013/02/presse_gib-ausverkauf-der-a7-per-ppp-verhindert-bauindustrie-schaumt/) ; <http://www.spiegel.de/international/germany/berlin-lays-cornerstone-on-controversial-palace-project-a-905366.html>
16. World Bank/AFD 2010 Africa's Infrastructure 2010 Table 8.3 p.186, and PSIRU calculations. Figures may not add exactly due to rounding. [http://www.infrastructureafrica.org/aicd/system/files/AIATT\\_Consolidated\\_smaller.pdf](http://www.infrastructureafrica.org/aicd/system/files/AIATT_Consolidated_smaller.pdf)
17. See Financing water and sanitation: public realities PSIRU 2012 [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
18. WEO 2010: Chapter 8 "Energy poverty - How to make modern energy access universal?" [http://www.iea.org/weo/docs/weo2010/weo2010\\_poverty.pdf](http://www.iea.org/weo/docs/weo2010/weo2010_poverty.pdf)
19. See Financing water and sanitation: public realities PSIRU 2012 [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
20. <http://www.unece.org/ceci/documents/2009/ppp/session2tospp09.html>

21. 'Impact of the Global Financial Crisis - What Does It Mean for PPPs in the Short to Medium Term?' Presentation by Geoffrey Hamilton Chief of Section, Economic Cooperation and Integration Division, UNECE. 20 May 2009 to KDI/ADB/ADB/IBI/WBI conference 'Knowledge Sharing on Infrastructure Public-Private Partnerships in Asia' 19-21 May 2009 Seoul, Korea <http://pima.kdi.re.kr/eng/new/event/090619/9-4.pdf> ; South Korea, May 2009 [http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event\\_list7.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp)
22. South Korea, May 2009 [http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event\\_list7.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp)
23. South Korea, May 2009 [http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event\\_list7.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp)
24. The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships . IMF Working Paper WP/ 09/144 July 2009 Figure 1, p.6, corporate credit spreads over 5yr US Treasury <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23065.0>
25. World Bank et al Feb 2013 Long-Term Investment Financing for Growth and Development: Umbrella Paper (February 2013) <http://en.g20russia.ru/news/20130228/781245645.html> and <http://en.g20russia.ru/load/781245667> ; World Bank Oct 2013 Financing for Development [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty documents/WB-PREM financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf)
26. IFC Annual Report 2013 [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/annual+report/2013\\_online\\_report/2013\\_printed\\_report/ar2013](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/annual+report/2013_online_report/2013_printed_report/ar2013)
27. See [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bdac3e00407f53ce850b95cdd0ee9c33/SectorSheets\\_Power.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bdac3e00407f53ce850b95cdd0ee9c33/SectorSheets_Power.pdf?MOD=AJPERES)
28. IFC AEGEA Saneamento <https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcd8a85257a8b0075079d/0dd0ea74e45ff42f852579d6005ae81c?opendocument>
29. Philippine Daily Inquirer 21 August 2013 Olongapo starts paying up power debts <http://newsinfo.inquirer.net/471603/olongapo-starts-paying-up-power-debts>
30. Tirana Times 24 Dec 2013 Kurum offers Euro 110 million for four hydropower plants <http://www.tiranatimes.com/news.php?id=14633&cat=2> ; SEE news December 20, 2013 IFC lends 106 mln euro to Albania's Kurum International for HPP projects <https://renewables.seenews.com/news/ifc-lends-106-mln-euro-to-albanias-kurum-international-for-hpp-projects-396204> ; CEZ formally initiates arbitration proceedings against Albania in electricity dispute IHS Global Insight, May 17, 2013, In Brief, 331 words, Andrew Neff
31. Cordiant: Infrastructure Crisis Facility – Debt Pool <http://www.cordiantcap.com/investment-program/icf-debt-pool/>
32. <http://www.addaxbioenergy.com/en/the-makeni-project/development-partners.php>; <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/Addax%20Bioenergy%20-%20ESHIA%20summary%20-%20Final%20EN.pdf>; <http://www.pidg.org/what-we-do/projects/sierra-leone/addax-bioenergy>; [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/brokenpromises\\_0.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/brokenpromises_0.pdf); The Independent (London) September 2, 2013 Biofuel project funded by UK 'leaves Africans without food'; Africa News December 18, 2010 Sierra Leone; What a Strategic Cabinet Reshuffle: Concord Times (Freetown); Sierra Express media 12 March 2013 Worreh Yeama people say no to Addax Bioenergy
33. <http://www.pidg.org/impact/case-studies/calidda-case-study> , [http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI\\_DP28031](http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI_DP28031)
34. PPIAF Annual report 2013 <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Annual-Report-2013-Final.pdf>
35. ADB 2012 Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020 <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-operational-plan-2012-2020>
36. Colombia: Program to support PPPS in infrastructure [CO - L1131 ] section 1.31 <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38230580>
37. <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/sectors/private-sector/areas-of-focus/infrastructure-finance/> , <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/africa-health-forum-afdb-holds-first-forum-on-development-of-health-in-africa-12784/>
38. [http://www3.weforum.org/docs/GAC/2013/WEF\\_GAC\\_MidtermReports\\_2012-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GAC/2013/WEF_GAC_MidtermReports_2012-14.pdf)
39. 'World Bank Presents Umbrella Report on Financing Investments'. 2013. G20. Accessed April 10. <http://www.g20.org/news/20130228/781245645.html>
40. [http://www.boell.org/downloads/Responsible\\_Investment\\_in\\_Infrastructure.pdf](http://www.boell.org/downloads/Responsible_Investment_in_Infrastructure.pdf)
41. 'G20Australia2014conceptpaper.pdf'. 2014 [http://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/G20Australia2014conceptpaper.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/G20Australia2014conceptpaper.pdf)
42. 'Think20 Papers 2014: Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit | Lowy Institute for International Policy'. 2014. Accessed January 2. <http://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-G20>
43. 'Infrastructure: Overcoming Sovereign-Debt Phobia'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/11/28/Infrastructure-overcoming-sovereign-debt-phobia.aspx> ; 'Infrastructure: The Limits of PPPs'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/07/01/Infrastructure-The-limits-of-PPPs.aspx>

44. 'Infrastructure: Overcoming Sovereign-Debt Phobia'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/11/28/Infrastructure-overcoming-sovereign-debt-phobia.aspx> ; 'Infrastructure: The Limits of PPPs'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/07/01/Infrastructure-The-limits-of-PPPs.aspx>
45. [www.tuac.org](http://www.tuac.org)
46. <http://www.unece.org/ceci/ppp.html>
47. <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>
48. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/financial\\_operations/investment/europe\\_2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm)
49. <http://tentea.ec.europa.eu/download/events/2013PPPworkshop/presentations/3ouaki.pdf>
50. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-789\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-789_en.htm?locale=en)
51. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-789\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-789_en.htm?locale=en)
52. <http://tentea.ec.europa.eu/download/events/2013PPPworkshop/presentations/3ouaki.pdf>
53. See <http://www.eib.org/about/>
54. EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement [http://www.eib.org/attachments/efs/econ\\_note\\_2012\\_ppp\\_and\\_financing\\_in\\_europe\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf)
55. See Public-Private partnerships. Law in Transition 2007 EBRD <http://www.ebrd.org/pubs/legal/lit071.htm>; [http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/sci\\_methodology.shtml](http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/sci_methodology.shtml); and EBRD Transition Report 2010: Recovery and Reform <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/flagships/transition.shtml> ; and EIU 2013 Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States <http://www.ebrd.com/downloads/news/eecis.pdf>
56. Section 4.1
57. <http://www.pppbrasil.com.br/portal/>; <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-brasil,aposta-para-melhorar-infraestrutura-so-11-ppps-estao-em-operacao-no-brasil,170241,0.htm>; <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/paran%C3%A1-analisa-projeto-de-lei-sobre-garantias-do-poder-concedente-%C3%A0s-concession%C3%A1rias-de-ppps> ; Portosenavios 05 Novembro 2013 Estados buscam novos recursos para ampliar investimento em PPPs <http://www.portosenavios.com.br/geral/21562-estados-buscam-novos-recursos-para-ampliar-investimento-em-ppps>
58. UK Treasury news released 62/12 18 July 2012 [http://www.hm-treasury.gov.uk/press\\_62\\_12.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/press_62_12.htm) ; <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-uk-guarantees-scheme> ; <https://www.gov.uk/government/publications/uk-guarantees-scheme-key-documents>
59. <http://www.europapress.es/economia/noticia-fomento-dara-avales-lograr-financiacion-privada-obra-publica-20090630124906.html> ; Deloitte Securing the Foundations European Powers of Construction. 2009. P.30 [https://www.deloitte.com/view/en\\_GB/uk/industries/eiu/article/eeb1463dc14e4210VgnVCM200000bb42f00aRCRD.htm](https://www.deloitte.com/view/en_GB/uk/industries/eiu/article/eeb1463dc14e4210VgnVCM200000bb42f00aRCRD.htm)
60. <http://www.iifcl.org/Content/profile.aspx>
61. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09144.pdf>
62. <http://www.premier.vic.gov.au/premier/australias-biggest-desalination-plant-to-secure-water-and-jobs.html>
63. Bloomberg Nov 27, 2013 Private Toll Road Investors Shift Revenue Risk to States By David Mildeberg <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-27/private-toll-road-investors-shift-revenue-risk-to-states.html> ; Infrastructure Journal 17 Jan 2013 Toll Roads: Big Trouble Down Under IJ Interviews Dr Robert Bain <http://www.robbain.com/Toll%20Roads.pdf>
64. <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Public-private-projects-have-problems-Montek-Singh-Ahluwalia/articleshow/22131210.cms>
65. The Lawyer 6 September 2010 <http://www.thelawyer.com/does-failure-of-tfl-deals-spell-the-end-of-the-line-for-ppp-bonanza/1005403.article>; The Economist May 15, 2010 Finis; The Tube upgrade deals <http://www.economist.com/node/16113111> ; Christian Wolmar 22 May 2010 Rail 644: Why the PPP was doomed from the start <http://www.christianwolmar.co.uk/2010/05/rail-644-why-the-ppp-was-doomed-from-the-start/>
66. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature) ; [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC\\_HealthinAfrica\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC_HealthinAfrica_Final.pdf) ; <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/health-in-africa-fund/>
67. FT May 8, 2012 Infrastructure: Pressing need for better transport <http://www.ft.com/cms/s/0/4fd1e216-9441-11e1-bb47-00144feab49a.html#axzz2mR0n9frU>
68. <http://www.theguardian.com/society/2011/nov/05/nhs-reforms-mckinsey-conflict-interest> ; Behind closed doors: how much power does McKinsey wield? BMJ 2012; 344 doi: <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.e2905> [Published 9 May 2012]; <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2099940/NHS-health-reforms-Extent-McKinsey--Companys-role-Andrew-Lansleys-proposals.html>
69. McKinsey 'Investors' [http://www.mckinsey.com/client\\_service/infrastructure/expertise/investors](http://www.mckinsey.com/client_service/infrastructure/expertise/investors)

70. Sikka, Prem. 2009. 'Financial Crisis and the Silence of the Auditors'. *Accounting, Organizations and Society* 34 (6–7) (August): 868–873. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S036136820900018X>
71. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/10/end-tax-scams-by-hitting-big-four> ; <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/08/predatory-practices-accountancy-firms?guni=Article:in%20body%20link>
72. *The Economist* August 30, 2008 U.S. Edition Taking its toll; Australian finance: Troubles at Australia's debt-laden infrastructure funds
73. 'More than Bricks and Mortar'. The Corner House 2013 <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/more-bricks-and-mortar>
74. <http://www.hanshep.org/>
75. <http://ghif.com/> ; <http://www.hanshep.org/member-area/programmes/pilot-health-ppp-advisory-facility/health-ppps-different-solutions-for-different-needs.pdf>
76. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature) ; [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC\\_HealthinAfrica\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC_HealthinAfrica_Final.pdf) ; <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/health-in-africa-fund/>
77. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/371fad804e4a94708c54ac7a9dd66321/Health+Services+and+Life+Sciences\\_062413\\_v5.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/371fad804e4a94708c54ac7a9dd66321/Health+Services+and+Life+Sciences_062413_v5.pdf?MOD=AJPERES) ; <http://www.ifhafund.com/> ; <http://www.privateequityafrica.com/funds/aureos-health-fund-closes-at-105-4m/>
78. <http://www.privateequityafrica.com/funds/abraaj-to-raise-1bn-health-fund/> , <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/651aeb16abd09c1f8525797d006976ba/7f82831138f0fb7485257c43006d1dad?opendocument>
79. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/region\\_\\_ext\\_content/regions/sub-saharan+africa/news/lesothohospital](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/region__ext_content/regions/sub-saharan+africa/news/lesothohospital)
80. Lesotho hospital public private partnership: new model or false start? Posted by John Lister on Dec 16th, 2011 in Public-private partnerships <http://www.globalhealthcheck.org/?p=481> ; Health System Innovation in Lesotho 2013 UCSF and PwC <http://globalhealthsciences.ucsf.edu/news-events/ucsf-and-pwc-publish-case-study-on-innovative-public-private-partnership-in-lesotho> ;
81. PSIRU 2012 Corruption and Public Services <http://www.psir.org/sites/default/files/2012-11-Corruption.docx>
82. <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/caribbean/pdf/ppps.pdf> SHAPING NEW PARTNERSHIPS FOR NATIONAL DEVELOPMENT October 2012 Development Bank of Jamaica Limited [http://dbankjm.com/files/tion\\_of\\_a\\_Public-Private\\_Partnership\\_Program.pdf](http://dbankjm.com/files/tion_of_a_Public-Private_Partnership_Program.pdf) Jamaica Gleaner 12 May 2013 <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20130512/focus/focus5.html>; IADB 13 June 2013 MIF, Development Bank of Jamaica and Jamaican Ministry of Finance promote public-private partnerships <http://www5.iadb.org/mif/home/news/pressreleases/tabid/467/artmid/3819/articleid/107/language/en-us/default.aspx>
83. Counter-balance 2012 The Great Middle East Beanfeast <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2013/03/ME-beanFeastWeb.pdf>
84. The crisis and ways out of it in the FEMIP Mediterranean partner countries [http://www.eib.org/attachments/country/femip\\_study\\_femise\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/femip_study_femise_en.pdf) ; PPP legal and financial readiness in the Mediterranean region: main findings of the EIB study <http://www.eib.org/attachments/general/events/d-donnell.pdf>
85. President Obama Announces \$1billion in new OPIC support for Egypt <http://www.opic.gov/news/updates>
86. <http://www.asktheeu.org/en/request/432/response/1478/attach/2/Final%20Report.pdf>
87. IMF: El Salvador Letter of Intent September 13 2011 <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/slv/093011.pdf> ; Jubilee Debt October 2013 Life and Debt pp 15-18 [http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt\\_Final-version\\_10.13.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt_Final-version_10.13.pdf); <http://www.cispes.org/blog/US-ambassador-ransoms-aid-for-passage-of-public-private-partnerships-law/>
88. [http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt\\_Final-version\\_10.13.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt_Final-version_10.13.pdf)
89. Special Report: 21 charged in P3 case that lost El Salvador \$1.8 million in state funds November 22, 2013. <http://www.cispes.org/blog/special-report-21-charged-p3-case-lost-el-salvador-1-8-million-state-funds/>
90. Indonesia Government News October 8, 2013 Adaro, J-Power and Itochu postpone construction of \$4 bln coal power plant in Indonesia ; Business Monitor Online November 21, 2013 PPP Book Highlights Potential And Lacklustre Progress; <http://pkps.bappenas.go.id/index.php/id-ID/berita/143-berita-internal/1151-the-national-development-planning-agency-bappenas-launch-the-public-private-partnership-ppp-book-2013>; IFC Success Stories; Indonesia: Central Java IPP [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aaf1fb804a1b07068e30ffdd29332b51/SuccessStories\\_CentralJava.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aaf1fb804a1b07068e30ffdd29332b51/SuccessStories_CentralJava.pdf?MOD=AJPERES)
91. Business Monitor Online November 21, 2013 Thursday PPP Book Highlights Potential And Lacklustre Progress
92. ESHIEN CHONG, FREDDY HUET, STEPHANE SAUSSIER, FAYE STEINER Review of Industrial Organization (2006) 29:149–169 Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France [http://www.webssa.net/files/chongetal2006\\_s9.pdf](http://www.webssa.net/files/chongetal2006_s9.pdf)
93. Eduardo Engel, Ronald Fischer and Alexander Galetovic 2007 The Basic Public Finance Of Public-Private Partnerships July 2007 Revised February 2008 Cowles Foundation Discussion Paper No. 1618 <http://cowles.econ.yale.edu/>

94. International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004 p.14 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
95. Allyson M. Pollock and David Price, "Has the NAO Audited Risk Transfer in Operational Private Finance Initiative Schemes?", *Public Money and Management*, June 2008, pp 173-178
96. Paul Krugman: Privatization can lead to patronage and corruption *Sacramento Bee* 23 June 2012
97. See Overview of Energy in Africa 2013, and Global Experience with Electricity Liberalisation 2009: [www.psimu.org](http://www.psimu.org)
98. Hall D. Privatisation, multinationals and corruption, *Development in Practice* Volume 9, Number 5, November 1999 <http://www.psimu.org/reports/9909-U-U-Corrupt.doc> ; Cour des Comptes (1997) La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement. ; <http://www.againstcorruption.org/briberyase.asp?id=721>
99. "Water and Power: The French Connection", <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=47>
100. Carsten Greve and Niels Ejersbo 2002: When Public-Private Partnerships Fail - The extreme case of the NPM-Inspired Local Government of Farum in Denmark. Paper for Nordisk Kommunalforskningskonference 29 November - 1 December 2002 Odense, Denmark; *Borsen* October 31, 2001 Outsourcing Strategy Unsuccessful At ISS
101. *Economic Times* Jun 3, 2013 PPP Infrastructure and power projects most prone to corruption: UN Body [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-06-03/news/39714786\\_1\\_public-procurement-bill-corruption-private-partners](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-06-03/news/39714786_1_public-procurement-bill-corruption-private-partners)
102. Flyvbjerg, B., Holm, M. K. S., & Buhl, S. L. (2002). Cost underestimation in public works projects: Error or lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279-295. ; Bent Flyvbjerg, Mette K. Skamris Holm, and Søren L. Buhl 2005. The Case of Transportation *Journal of the American Planning Association*, Spring 2005, Vol. 71 No.2
103. Never mind the balance sheet - the dangers posed by public-private partnerships in central and eastern Europe. CEE Bankwatch Network. November 2008 <http://bankwatch.org/publications/document.shtml?x=2132584>
104. *Bloomberg* Nov 27, 2013 Private Toll Road Investors Shift Revenue Risk to States By David Milenberg <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-27/private-toll-road-investors-shift-revenue-risk-to-states.html> ; *Infrastructure Journal* 17 Jan 2013 Toll Roads: Big Trouble Down Under IJ Interviews Dr Robert Bain <http://www.robbain.com/Toll%20Roads.pdf>; [http://www.wweek.com/portland/article-21194-the\\_toll\\_truth.html](http://www.wweek.com/portland/article-21194-the_toll_truth.html) ;
105. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>
106. OECD 2010 Business climate development strategy Phase 1 Policy Assessment Egypt Dimension I – 2 Privatisation Policy and Public Private Partnerships <http://www.oecd.org/daf/psd/46340470.pdf> ; A Postcard from Africa July 9, 2010 Egypt: Privatization Troubles Peak <http://www.thomaswhite.com/explore-the-world/postcard/2010/privatization-in-egypt.aspx>
107. *Health Policy xxx* (2008) xxx-xxx Available online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com) Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP? Antonio Barretta Ð, Pasquale Ruggiero doi:10.1016/j.healthpol.2008.02.005
108. Ellen Dannin 2009 Infrastructure Privatization Contracts and Their Effect on Governance July 10, 2009 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1432606](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1432606) ; <http://dollarsandsense.org/archives/2012/1112bondgraham.html>
109. Comment by Ahmed Tarik on Jadaliyya website 12 June 2011 <http://www.jadaliyya.com/pages/index/1711/egypts-%E2%80%98orderly-transition%E2%80%99-international-aid-and->
110. Public Private Finance December 20, 2005 FOCUS - EUROPE: Fiddling the figures as budgets burn?
111. Never mind the balance sheet - the dangers posed by public-private partnerships in central and eastern Europe. CEE Bankwatch Network. November 2008 <http://bankwatch.org/publications/document.shtml?x=2132584>
112. *FT* May 8, 2012 Infrastructure: Pressing need for better transport <http://www.ft.com/cms/s/0/4fd1e216-9441-11e1-bb47-00144feab49a.html#axzz2mROn9frU> ;
113. Bosanquet et al. 2006: 10-11
114. Hellowell and Pollock 2007
115. South London and Maudsley Strategic Health Authority (2007), 'Acute Sector deficits in SE London'. London.
116. World Bank March 2013 Revisiting Public-Private Partnerships in the Power Sector <http://go.worldbank.org/69VJOM9P90>
117. Sohair Mourad Milik. 2010. Assessment of Solid Waste Management in Egypt During the Last Decade in Light of the Partnership Between the Egyptian Government and the Private Sector [http://dar.aucegypt.edu/bitstream/handle/10526/1527/Thesis\\_final\\_Jan\\_2011\\_New\\_Microsoft\\_Office\\_Word\\_Document%20-%20Copy.pdf?sequence=1](http://dar.aucegypt.edu/bitstream/handle/10526/1527/Thesis_final_Jan_2011_New_Microsoft_Office_Word_Document%20-%20Copy.pdf?sequence=1)
118. For further detail, see PSIRU 2008 Protecting workers in PPPs by David Hall
119. (PPPs, para 23).
120. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>.

121. Friedrich P. and Reiljan J. 2007. An Economic Public Sector Comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Management. ASPE Conference St Petersburg November 2007. [http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps\\_reform/2007/ASPE\\_Conference\\_Program\\_eng.pdf](http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps_reform/2007/ASPE_Conference_Program_eng.pdf)
122. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005
123. Weber M. and Knappe K. 2007 Fiscal Policy in EMU after the reform of the European Stability and Growth Pact. CESifo Forum 8:4 Winter 2007 [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/30publforum/\\_publforum?item\\_link=forumindex4-07.htm](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/30publforum/_publforum?item_link=forumindex4-07.htm)
124. Reeves E. 2011 The Only Game in Town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector The Economic and Social Review, Vol. 42, No. 1, Spring, 2011, pp. 95–111
125. Friedrich P. and Reiljan J. 2007. An Economic Public Sector Comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Management. ASPE Conference St Petersburg November 2007. [http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps\\_reform/2007/ASPE\\_Conference\\_Program\\_eng.pdf](http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps_reform/2007/ASPE_Conference_Program_eng.pdf)
126. New York State June 2013 Private Financing of Public Infrastructure: Risks and Options for New York State . by Thomas P. DiNapoli New York State Comptroller [http://www.osc.state.ny.us/reports/infrastructure/p3\\_report\\_2013.pdf](http://www.osc.state.ny.us/reports/infrastructure/p3_report_2013.pdf)
127. Supreme Audit Office Czech Republic Report From Discussion Group 3 Audit Issues For Public Private Partnership Vi Euro Sai Training Event Better Auditing of Public Aids and Subsidies Prague, 6-8 November 2006 [http://www.nku.cz/seminars/euro-sai-prague-2006/documents/MAJER\\_DiscussionGroup3\\_Report.ppt](http://www.nku.cz/seminars/euro-sai-prague-2006/documents/MAJER_DiscussionGroup3_Report.ppt)
128. Achieving Value for Money: Perspectives from PPP Audits. Juan Ramallo Massanet Member of the European Court of Auditors International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships March, 7-8, 2007 Session 6 <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/jrm.pdf>
129. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>
130. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>
131. UK National Audit Office 2011 Lessons from PFI and other projects: summary of the five PFI reports April 2011 [http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons\\_from\\_pfi.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons_from_pfi.aspx)
132. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>
133. OECD 2008. Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value-for-money. GOV/PGC/SBO(2008) 3.2.1 Box 7 – Efficiency gains and differences in public and private sector interest rates
134. International Monetary 2004 Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004 para 22 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
135. Financial Times, 12 June 2008-06-19
136. FT April 11, 2013 Bond investors show generous side <http://www.ft.com/cms/s/0/2aef3e0a-a2cb-11e2-bd45-00144feabdc0.html#axzz2QR1l40uZ> ; FT April 9, 2013 Global Insight: Weak economy adds to Hollande's headache <http://www.ft.com/cms/s/0/fad6b776-a116-11e2-990c-00144feabdc0.html#axzz2QR1l40uZ> ; FT April 8, 2013 Japan's yield hunters seek European debt <http://www.ft.com/cms/s/0/b5a2046e-a042-11e2-a6e1-00144feabdc0.html#axzz2QR1l40uZ>
137. Treasury Select Committee 17th Rep: Private Finance Initiative HC1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>
138. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>
139. <https://www.alaskadispatch.com/article/20131218/parnell-wants-abandon-public-private-partnership-let-state-build-knik-arm-crossing> ; Anchorage Daily News 21 Dec 2013 Alaska Gov. Seeks to Abandon P3 for \$2.5B Bridge Project, Switch to Public Funding [http://enr.construction.com/yb/enr/article.aspx?story\\_id=193523370](http://enr.construction.com/yb/enr/article.aspx?story_id=193523370)
140. Mark Hellowell and Veronica Vecchi 2012 An Evaluation of the Projected Returns to Investors on 10 PFI Projects Commissioned by the National Health Service Financial Accountability & Management, 28(1), February 2012, 0267-4424
141. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>
142. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005
143. EIB Economic and Financial Report 2006/01 EX ANTE CONSTRUCTION COSTS IN THE EUROPEAN ROAD SECTOR: A COMPARISON OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND TRADITIONAL PUBLIC PROCUREMENT Frédéric Blanc-Brude, Hugh Goldsmith and Timo Väilä \* † <http://www.eib.org/attachments/efs/efr06n01.pdf>

144. Polska Gazeta Transportowa June 9, 2008 Monday Poland: Delays expected in A1 motorway project; Polish News Bulletin April 5, 2007 Thursday GTC Plans to Sue Transport Ministry
145. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005
146. FIDIC Turnkey Contract First Edition 1999 [http://www1.fidic.org/resources/contracts/describe/FC-QB-A-AA-10.asp?back=/bookshop/prod\\_page.asp&ProductCode=FC-QB-A-AA-09&price=30](http://www1.fidic.org/resources/contracts/describe/FC-QB-A-AA-10.asp?back=/bookshop/prod_page.asp&ProductCode=FC-QB-A-AA-09&price=30) .
147. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>
148. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>
149. Estache et al (2005), p.6 (see bibliography)
150. Pina, Vincente and Torres, Lourdes (2006) 'Public-private efficiency in the delivery of services of general economic interest: The case of urban transport', *Local Government Studies*, 32:2, 177 – 198
151. Ownership change, institutional development and performance1. Anzhela Knyazeva, Diana Knyazeva, Joseph Stiglitz, March 2006
152. Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence David Parker and Keith Hartley *Journal of Purchasing and Supply Management* Volume 9, Issue 3 , May 2003, Pages 97-108 [http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=JournalURL&\\_cdi=12893&\\_auth=y&\\_acct=C000027518&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=634187&md5=c5218be5e9f78f1fd27ddb01b951c843](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=JournalURL&_cdi=12893&_auth=y&_acct=C000027518&_version=1&_urlVersion=0&_userid=634187&md5=c5218be5e9f78f1fd27ddb01b951c843)
153. PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors . Gail Hebson, Damian Grimshaw, Manchester School of Management, Mick Marchington *Work, employment and society* Volume 17 n Number 3 n September 2003
154. Bob Mitchell *Connecting The Underground* 19th October 2010 [http://www.ciltuk.org.uk/download\\_files/gtg026presentation.pdf](http://www.ciltuk.org.uk/download_files/gtg026presentation.pdf)
155. (extract from *Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector* Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen *Public Sector Management and Regulation Working Papers WP-PSM-08* Reprint from *EIB Papers*, Vol. 10, No. 2 (2005), 82-112 )
156. OECD 2010 Business climate development strategy Phase 1 Policy Assessment Egypt Dimension I – 2 Privatisation Policy and Public Private Partnerships <http://www.oecd.org/daf/psd/46340470.pdf> ; A Postcard from Africa July 9, 2010 Egypt: Privatization Troubles Peak <http://www.thomaswhite.com/explore-the-world/postcard/2010/privatization-in-egypt.aspx>
157. EIB 2005. Dudkin G. and Väililä T. Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence. EIB Economic and Financial Report 2005/03 <http://www.eib.org/Attachments/efs/efr05n03.pdf>
158. Iossa E. and Martimort D. 2011 Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships CEPREMAP Working paper no. 1104 <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>
159. Financial Times August 7, 2011 Private finance costs taxpayer £20bn By Nicholas Timmins and Chris Giles <http://www.ft.com/cms/s/0/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0.html#axzz1YbE1rI9m>
160. Gill Plimmer, 'UK companies export PFI expertise', October 11 2012, <http://www.ft.com/cms/s/0/0139c544-1126-11e2-a637-00144feabdc0.html> ,
161. Bernd Rechel et al. 2009 Investing in hospitals of the future European Observatory on Health Systems and Policies 2009 <http://www.euro.who.int/document/e92354.pdf>
162. José A. Gómez-Ibáñez, Dominique Lorrain, and Meg Osius 2004 The Future of Private Infrastructure. Harvard April 2004 [http://www.hks.harvard.edu/taubmancenter/pdfs/working\\_papers/gomezibanez\\_04\\_infrastructure.pdf](http://www.hks.harvard.edu/taubmancenter/pdfs/working_papers/gomezibanez_04_infrastructure.pdf)
163. House of Commons Committee of Public Accounts HM Treasury: Making changes in operational PFI projects Thirty-sixth Report of Session 2007–08 HC 332 September 2008; Iossa E. and Martimort D. 2011 Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships CEPREMAP Working paper no. 1104 <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>
164. Le Parisien 09.01.2012 Grands travaux : une bombe à retardement de 60 Mds€ <http://www.leparisien.fr/economie/grands-travaux-une-bombe-a-retardement-de-60-mdseur-09-01-2012-1803940.php>

PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL  
45, AVENUE VOLTAIRE  
01210 FERNEY-VOLTAIRE • FRANCE

[WWW.WORLD-PSI.ORG](http://WWW.WORLD-PSI.ORG)  
[psi@world-psi.org](mailto:psi@world-psi.org)

**PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL**

