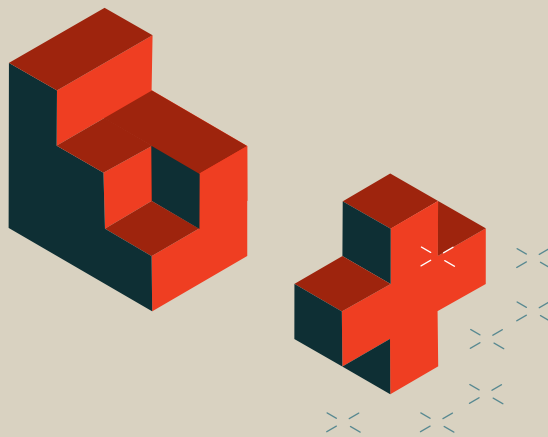
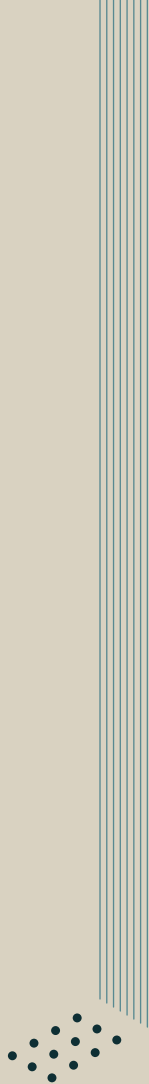


¿Por qué las Asociaciones Público Privadas (APP) no son lo que aparentan?

Diciembre de 2020



european network on
debt and development



Agradecimientos

Encargado por EPSU y Eurodad

Escrito por Jane Lethbridge (PSIRU) y Pippa Gallop

Coordinado por Richard Pond (EPSU) y María José Romero (Eurodad)

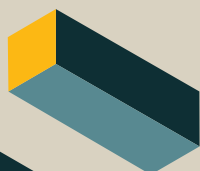
Edición: Vicky Anning

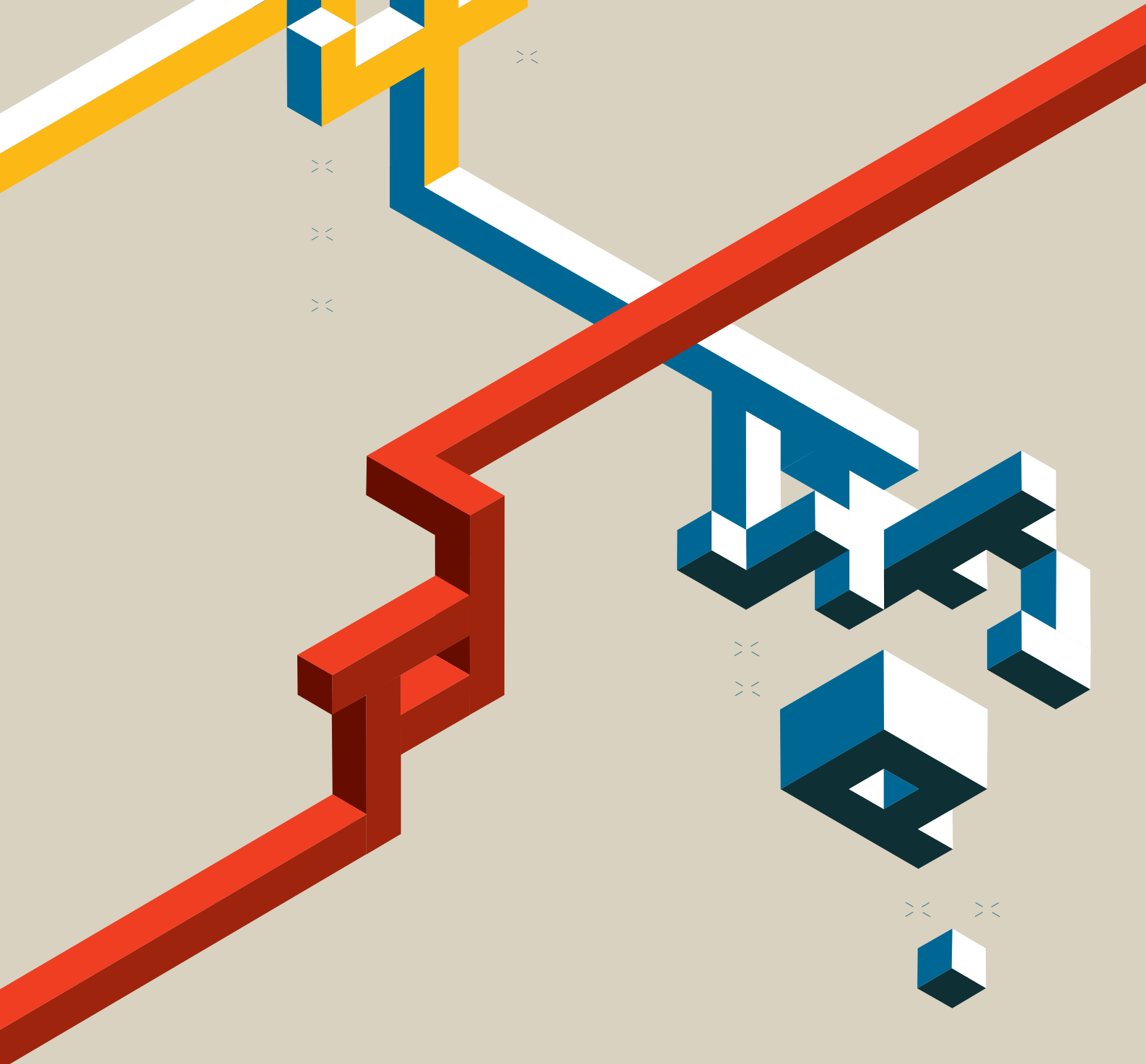


Las asociaciones público privadas (APP) son acuerdos contractuales de larga duración en los que el sector privado proporciona activos y servicios de infraestructura que tradicionalmente han sido financiados directamente por el Estado, como hospitales, escuelas, prisiones, carreteras, puentes, túneles, ferrocarriles y plantas de agua y saneamiento, y donde también hay algún tipo de distribución de riesgos entre el sector público y el privado.

CONTENIDOS

Introducción	5
1. Las APP crean deudas ocultas	9
2. Mayores costos de financiamiento	11
3. El Estado asume el riesgo	12
4. Problemas para ofrecer una buena relación calidad-precio	16
5. Bajar los costos lleva al deterioro de la calidad	20
6. No hay garantías de cumplimiento de los plazos ni del presupuesto	23
7. La opacidad contribuye a la corrupción	25
8. Se distorsionan las prioridades de las políticas públicas	27
Conclusión	29
Notas	31







Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ha establecido objetivos de desarrollo sostenible (ODS) ambiciosos y universales en esferas clave como la infraestructura, la salud, la educación, el agua y el saneamiento, y la igualdad de género, entre otros. El Acuerdo de París sobre el Clima exige medidas urgentes para mitigar y adaptarse al cambio climático, especialmente en el ámbito de la infraestructura, los sistemas alimentarios y la energía. A pesar del aparente impulso que esto debería dar a la inversión en servicios públicos, en realidad los objetivos han intensificado aún más el debate sobre la participación del sector privado en los proyectos de desarrollo tanto en el Norte como en el Sur Global.

El brote de COVID-19 ha puesto de manifiesto vívidamente las repercusiones de décadas de políticas de austeridad que han socavado y privatizado los servicios públicos, incluyendo la salud, y han sofocado los avances en materia de protección social universal. También ha revelado la profundidad de las desigualdades dentro y entre los países, ya que la crisis inducida por la pandemia afecta más gravemente a las comunidades marginadas y más vulnerables.

Desde hace varios meses, los gobiernos y las instituciones de la Unión Europea (UE) han estado debatiendo cómo garantizar una recuperación sostenible de la crisis creada por la pandemia del COVID-19 dentro y fuera de fronteras. El plan de recuperación de la Comisión Europea subraya *“la necesidad de una inversión rápida y a escala masiva, incluyendo importantes inversiones públicas y privadas nacionales”*¹. Sin embargo, la experiencia de la última crisis financiera mundial (2007-2008) muestra que esto es más fácil de decir que de hacer. En realidad, la inversión pública nunca ha vuelto plenamente a los niveles previos a



la crisis, ni ha compensado los años de subinversión. El movimiento sindical europeo y la sociedad civil han hecho fuertes llamamientos para impulsar la financiación pública para fortalecer los servicios públicos, en lugar de depender de la financiación privada².

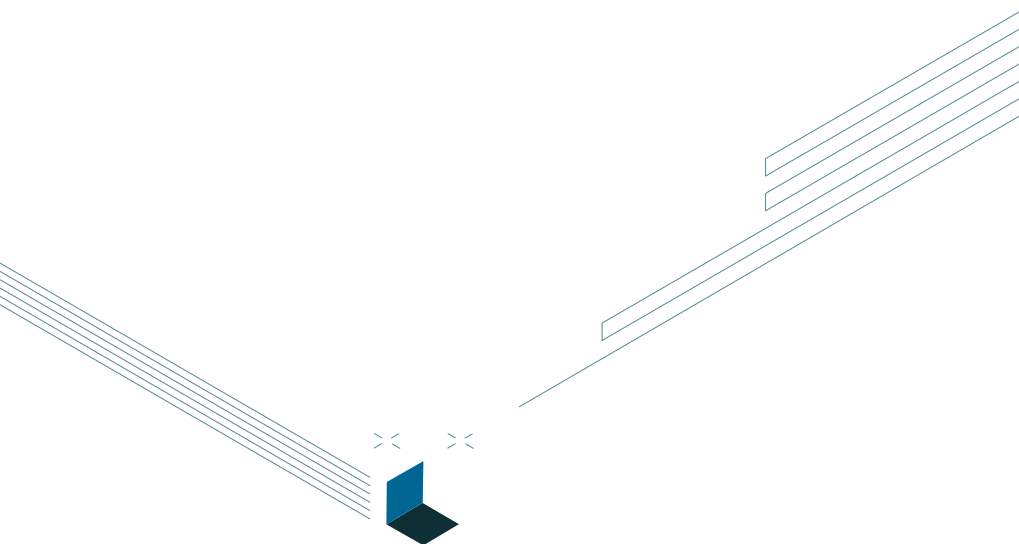
Muchos gobiernos de Europa y más allá y consultores e instituciones internacionales, en las que los países europeos participan activamente, sostienen que los recursos e instituciones públicas deben utilizarse para atraer financiación privada para cerrar una percibida 'brecha de financiamiento' y han promovido activamente las asociaciones público privadas (APP) en la UE y los países en desarrollo. Entre ellas figuran la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Grupo del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El BEI, como brazo de préstamos de la UE, financia importantes proyectos de infraestructura en toda Europa y el mundo. Ha financiado directamente las APP y también lo ha hecho a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), el pilar financiero del Plan de Inversiones para Europa (también conocido como Plan Juncker)³. Su sucesor – InvestEU⁴ – hará lo mismo.

El banco hermano del BEI, el BERD, es propiedad mayoritaria de los países de la UE y de la propia UE, y promueve una transición a una economía de mercado en Europa Central y Oriental y más allá. A pesar de un estudio financiado por el BERD que describió a las APP como "lindas en el papel, pero pobres en la práctica"⁵, el banco sigue siendo activo como financiador y asesor de las APP, incluso en países con altos niveles de corrupción y poca capacidad para hacer cumplir la ley⁶.

Como resultado de la última crisis económica, ahora existe el riesgo de que se repita la historia, confiando en la inversión privada para cerrar una llamada 'brecha de financiamiento' como parte también de la recuperación del COVID-19.

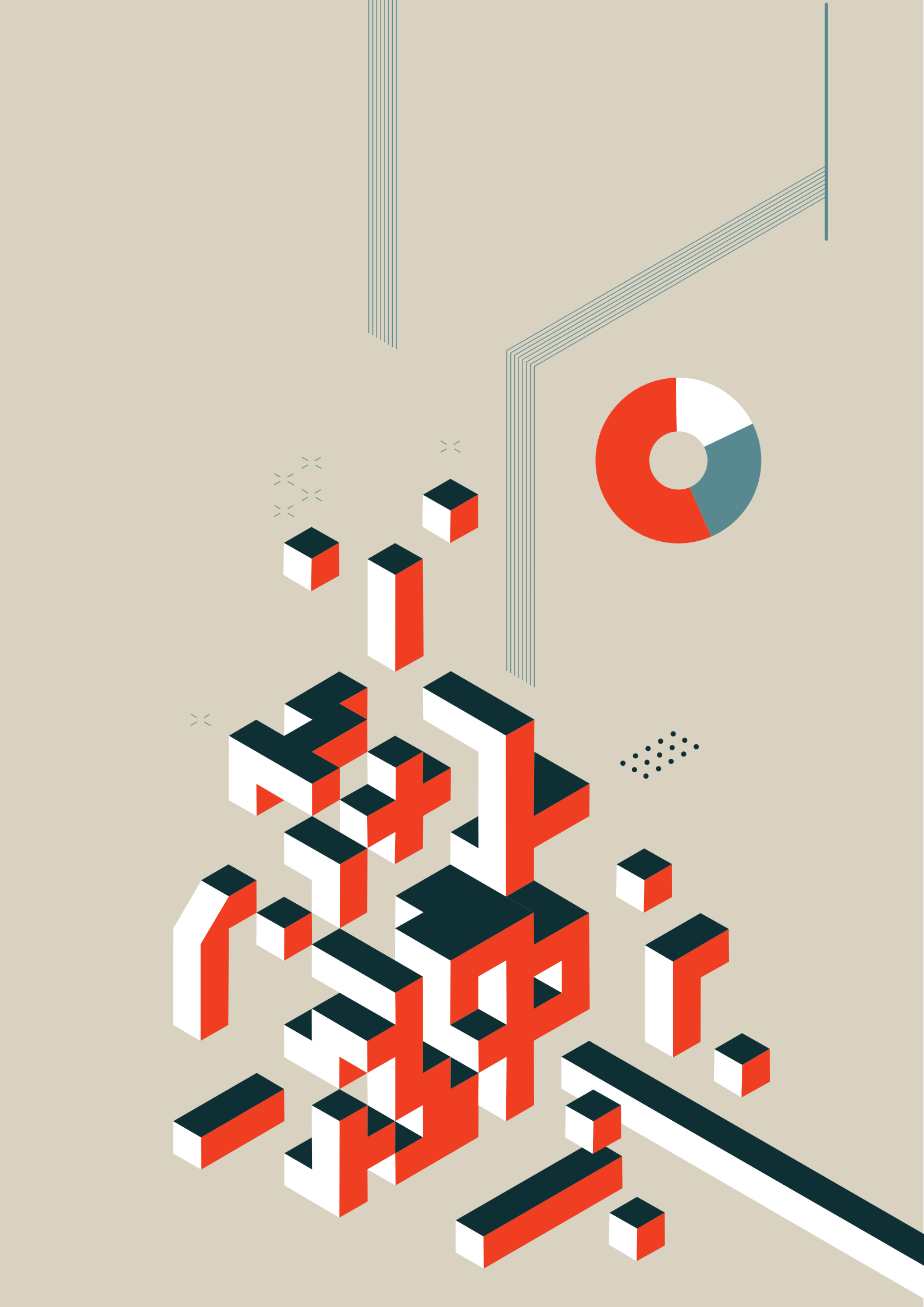
Este informe conjunto de la EPSU y Eurodad se basa en un creciente número de pruebas en toda Europa que muestran que las APP tienen una mala relación calidad-precio y que, lejos de ser sólo problemas de las primeras etapas de implementación, muchas de estas cuestiones están empeorando con el tiempo.

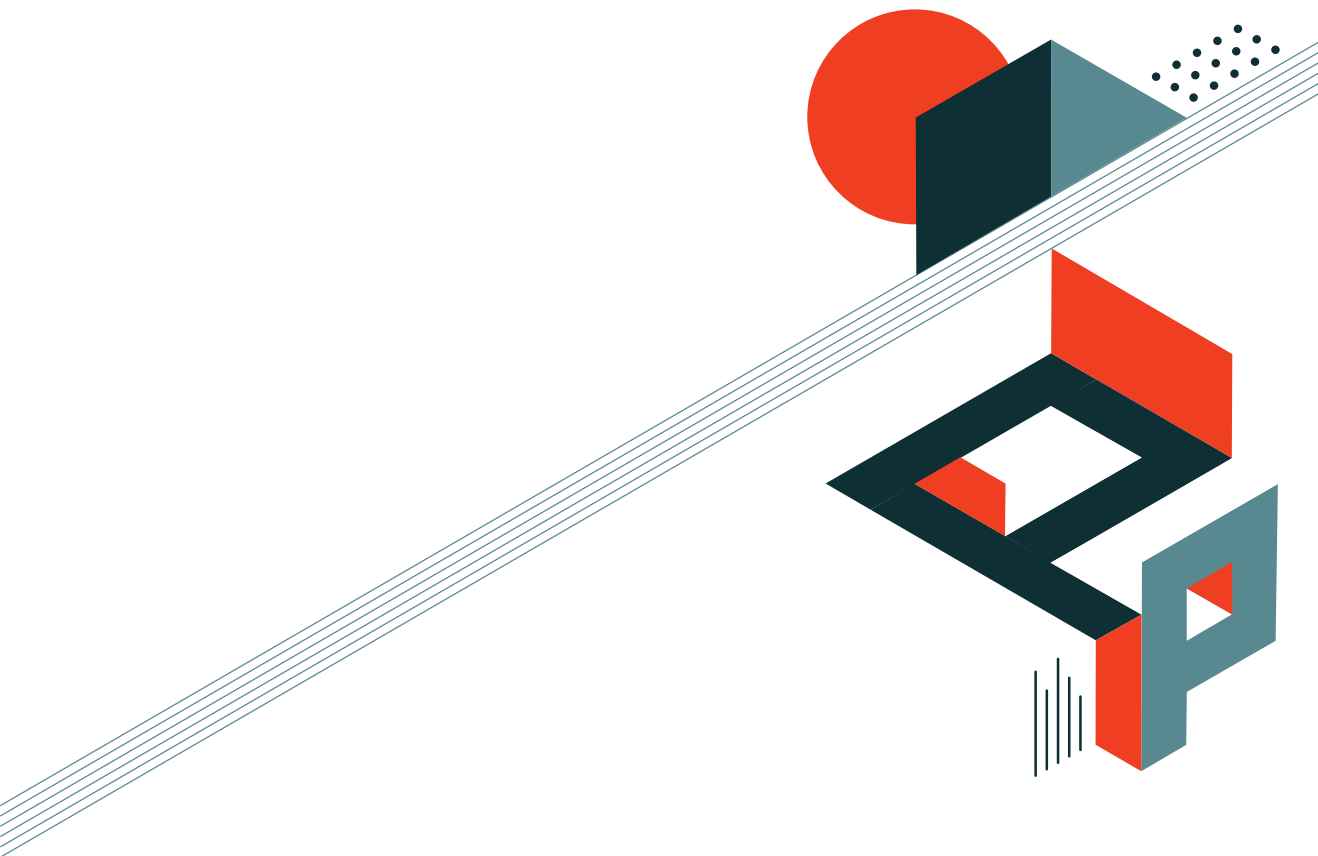


A la misma conclusión sobre la mala relación calidad-precio de las APP han llegado, también, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)⁷, el Tribunal de Cuentas francés⁸, el Tribunal de Cuentas del Reino Unido⁹, el Tribunal de Cuentas albanés¹⁰, el Tribunal de Cuentas alemán¹¹, las comisiones parlamentarias nacionales, un consorcio de investigadores del Reino Unido¹², redes de la sociedad civil como CEE Bankwatch¹³, Counter Balance¹⁴ y Eurodad¹⁵ y varios académicos¹⁶. En 2017 se lanzó un Manifiesto¹⁷ de campaña sobre las APP con el apoyo de más de 150 organizaciones y sindicatos de todo el mundo para arrojar luz sobre los riesgos de las APP.

Los defensores de las APP afirman que aportan financiamiento, eficiencia e innovación. Pero la experiencia de la vida real revela una imagen diferente. Los siguientes puntos describen ocho razones por las que las APP no funcionan:

1. Las APP no traen dinero nuevo – crean deudas ocultas
2. El financiamiento privado cuesta más que el endeudamiento público
3. El Estado sigue soportando el riesgo final de fracaso del proyecto
4. Las APP no garantizan una mejor relación calidad-precio
5. Las mejoras de la eficiencia y la innovación en el diseño pueden conducir a deterioro de la calidad
6. Las APP no garantizan el cumplimiento de los plazos ni de los presupuestos
7. Los acuerdos de APP son opacos y pueden contribuir con la corrupción
8. Las APP distorsionan las prioridades de las políticas públicas y obligan a los servicios de gestión pública a reducir los costos





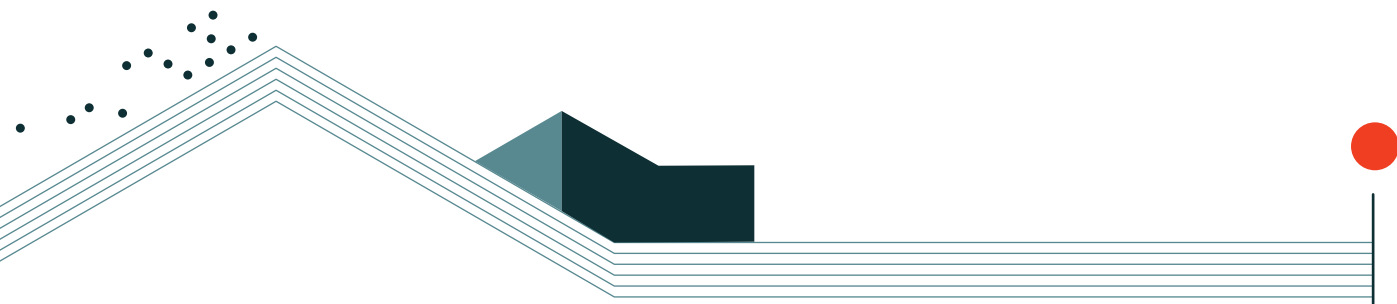
1. Las APP crean deudas ocultas

Un factor clave para el uso de APP es evitar aumentos visibles en la deuda pública. En su lugar, sin embargo, se crean deudas ocultas. En una APP, en lugar de que el Estado tome un préstamo para pagar un proyecto, el sector privado organiza el financiamiento y construye la infraestructura, entonces el sector público paga una tarifa fija durante la vida del contrato APP. En algunos casos, los usuarios también pagan parte o la totalidad de la tarifa directamente a la empresa privada (por ejemplo, peaje en las carreteras).

Por lo tanto, si bien puede parecer que las APP crean nuevas fuentes de dinero debido a que el sector privado toma los préstamos en lugar de hacerlo el Estado, el financiamiento del proyecto sigue viniendo de los presupuestos públicos y/o de los usuarios finales – solo que el calendario de pagos se extiende durante un período más largo.

Debido a esto, los proyectos de APP generalmente se registran fuera del balance del Estado para que no afecten a las cifras de deuda. Esto genera un falso incentivo para el uso de APP, a pesar de que suelen ser más caras. Es un poco como pagar por una nueva infraestructura con una tarjeta de crédito, lo que ha generado graves problemas en varios países.

En el Reino Unido, por ejemplo, se consideraba que las APP, en forma de Iniciativa de Financiación Privada (PFI, por su sigla en inglés), eran la única opción viable para la construcción de nuevas infraestructuras a finales de la década de 1990 y en la de 2000, ya que los insuficientes presupuestos públicos limitaban la posibilidad de financiamiento

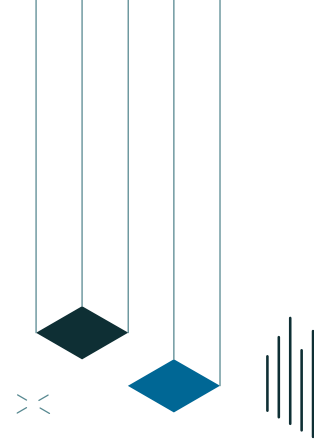


público¹⁸. Como resultado, a finales de 2016 había más de 700 proyectos en curso bajo la PFI1 y su sucesora la PFI2, con cargos anuales de GBP 10.300 millones entre 2016 y 2017¹⁹.

Los cargos futuros – que continúan hasta la década de 2040 – llegan a GBP 199.000 millones²⁰, ilustrando hasta qué punto las APP bloquean a generaciones de futuros gobiernos para que paguen por infraestructura que tal vez nunca hubieran elegido ellos mismos. Incluso la PFI2, introducida después de años de críticas a la PFI, sigue sin aparecer en los balances y los costos iniciales de capital no están incluidos en los presupuestos departamentales del Estado²¹.

Hungría era un ávido usuario de APP antes de que la crisis financiera golpeará en 2007-2008, pero dejó de firmar nuevos acuerdos después de eso. Se firmaron más de 100 APP en diversos sectores, desde proyectos de autopistas hasta pequeñas instalaciones deportivas, pero una vez que estalló la crisis financiera, el gobierno decidió que los aspectos negativos de las APP superaban los positivos²². Desde entonces, ha revisado algunos de sus proyectos en curso – aunque en menor medida de lo anunciado inicialmente²³ - y evitó nuevos fuera de balance²⁴.

En **Portugal**, desde mediados de la década de 1990 hasta 2010, las autoridades firmaron decenas de contratos APP²⁵, principalmente en el sector de las carreteras. Para recortar los gastos y calificar para la asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la UE, a principios de 2011 el gobierno anunció una congelación de las APP. A finales del año había revisado 36 contratos y se había comprometido a renegociar algunos de ellos²⁶. Después de la renegociación, para 2017 el gobierno portugués pudo reducir los pagos futuros en un promedio del 18% del pago total por concesión. Sin embargo, dado que sus reembolsos continuarán al menos hasta 2039²⁷, las consecuencias de las decisiones tomadas por gobiernos anteriores están lejos de terminar.



2. Mayores costos de financiamiento

El costo del financiamiento privado en comparación con el endeudamiento público es uno de los puntos más débiles de las APP. Tanto la OCDE como el FMI han advertido que los Estados casi siempre pueden recaudar capital a un costo menor que el sector privado^{28,29}.

En 2011, el *Financial Times* calculó que esto significa que el contribuyente del Reino Unido: “está pagando más de GBP 20 mil millones en costos de préstamo adicional – el equivalente a más de 40 grandes hospitales nuevos - por los 700 proyectos que los sucesivos gobiernos han adquirido bajo la iniciativa de financiación privada”³⁰.

Una revisión de 2015 del **Tribunal de Cuentas del Reino Unido** constató que la tasa de interés efectiva de todos los acuerdos de financiamiento privado (7%-8%) fue el doble que el de todos los préstamos que tomó el Estado (3%-4%)³¹, mientras que la investigación sobre proyectos de carreteras APP implementados en el periodo 1999-2014 en el Reino Unido y España constató resultados similares para el Reino Unido. La diferencia encontrada para España era mucho menor, pero seguía siendo importante: una tasa de interés media del 5,1% para el endeudamiento público frente al 5,5% para el endeudamiento privado³².

Un ejemplo particularmente vívido fue la **APP del Palacio de Justicia de París**, firmada en 2012, que contó con una inversión de EUR 725,5 millones y no menos de EUR 642,8 millones en costos de financiamiento. El Tribunal de Cuentas francés determinó que el tipo de interés para el endeudamiento de la APP era del 6,4%, mientras que en 2012 el tipo medio ponderado para el financiamiento de bonos del gobierno a medio-largo plazo fue del 1,86%³³. Como resultado del escándalo subsiguiente, el Ministerio de Justicia decidió dejar de usar APP en el futuro³⁴.



3. El Estado asume el riesgo

Los defensores de las APP argumentan que son capaces de transferir los riesgos del proyecto del sector público al privado. Sin embargo, el Estado sigue soportando el riesgo final del fracaso del proyecto. Existen tres riesgos principales asociados con las APP:

- Riesgo de construcción: por ejemplo, entrega tardía, incumplimiento de las especificaciones y aumento de los costos
- Riesgo de demanda: por ejemplo, menos personas de lo esperado utilizan la infraestructura
- Riesgo de disponibilidad: por ejemplo, la infraestructura se construye, pero el servicio no puede ser brindado en la medida acordada, ya sea debido a mantenimiento adicional, problemas de personal u otras razones

Es más probable que el socio privado asuma el riesgo de construcción y el riesgo de disponibilidad porque tiene más control sobre ellos que el socio público, mientras que los Estados tienen más probabilidades de asumir el riesgo de demanda. El riesgo de demanda es más difícil de anticipar o valorar, lo que deja a los Estados en peligro de tener que cubrir costos inesperados no incluidos en el contrato de APP³⁵.

Las normas establecidas por la agencia de estadísticas de la UE, Eurostat, en 2010 y 2016 establecen que, para que una APP se registre fuera del balance público, es necesario cumplir varias condiciones. El socio privado tiene que asumir el riesgo de construcción y el riesgo de disponibilidad o demanda, o ambos.

Lo que es nuevo en comparación con las reglas anteriores es que, si el proyecto se va a mantener fuera del balance, el socio privado no puede traspasar estos riesgos al gobierno



a través de financiamiento, garantías o cláusulas de amortización anticipada³⁶. No está claro si estos cambios han llevado a que se incluyan más APP en los balances del Estado, porque el número total de APP en Europa ha disminuido sustancialmente desde la última crisis financiera. En 2019, sólo 29 APP de la UE y países candidatos a ingresar alcanzaron la etapa de firma de contratos de financiamiento³⁷, en comparación con un pico de 144 proyectos en 2006³⁸.

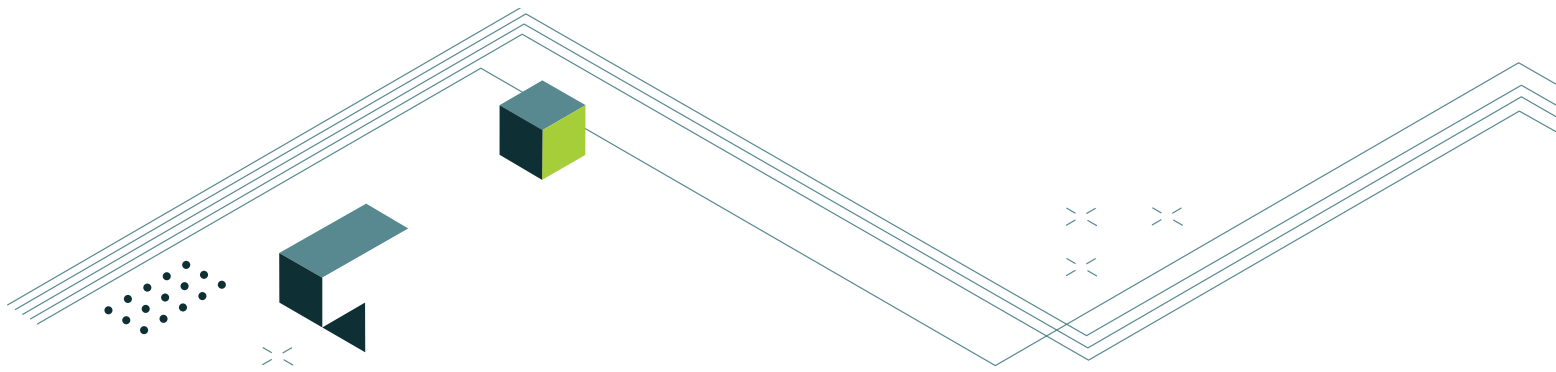
En realidad, la transferencia de riesgos en las APP es muy limitada. Dado que los servicios públicos deben continuar ininterrumpidamente, a los gobiernos les cuesta rechazar solicitudes adicionales del socio privado o cobrar multas por un bajo rendimiento, porque toda la APP puede fallar – lo que deja al socio privado en una sólida posición para negociar.

El fracaso de la enorme APP del metro de Londres, y el colapso del gigante de la construcción Carillion en el Reino Unido ilustran cómo los riesgos nunca se transfieren realmente al sector privado en las APP, incluso cuando el Estado resiste la tentación de otorgar fondos adicionales al socio privado en caso de costos inesperados.

La **APP del Metro de Londres** fue inicialmente criticada por su complejidad, costo y *falta* de transferencia del riesgo, pero después de que los consorcios del proyecto se metieron en dificultades financieras y pidieron fondos adicionales, el gobierno puso el freno y la empresa pública *Transport for London* se hizo cargo de la APP en 2007 y 2010³⁹. **El colapso de Carillion** en 2018 dejó sin terminar la construcción de dos grandes hospitales del Reino Unido, lo que transfirió al Estado la responsabilidad última de asegurarse de que fueran terminados⁴⁰.

Cuando los riesgos se transfieren realmente, el consorcio de la APP espera un generoso pago como parte del contrato. El sector privado también suele solicitar ayuda al sector público en forma de subvenciones o garantías para compensar el riesgo de demanda (véanse los ejemplos a continuación). Este es particularmente el caso de las APP de transporte, donde la sobreestimación de la demanda ha sido común, lo que ha llevado a costos adicionales para el socio público.

Existen incentivos débiles para un análisis riguroso de la demanda tanto en el sector privado como en el público, ya que el objetivo principal suele ser impulsar el proyecto, por lo que el llamado ‘sesgo optimista’ es un lugar común. Esto es un problema para los proyectos de infraestructura en general, pero es particularmente importante en las APP en las que existen los pagos por parte de los usuarios⁴¹.



Algunas APP de autopistas han tomado la forma de concesiones de autopistas de peaje, mientras que otras, especialmente en el Reino Unido y España, y en cierta medida en Portugal, han utilizado un modelo de 'peaje en la sombra'. Esto significa que los usuarios no pagan directamente, pero el Estado paga al concesionario una tarifa por vehículo que utiliza la carretera. Ambos modelos han sido desacreditados en gran medida, pero sus reemplazos nunca han resuelto la cuestión de cómo, realmente, puede el sector privado asumir los riesgos en los proyectos de transporte.

Incluso hoy, las autopistas de peaje siguen causando problemas. En 2012 se inauguró un tramo modernizado de la autopista A1 entre Hamburgo y Bremen, en Alemania. Sin embargo, en agosto de 2017, el consorcio **A1 Mobil APP**, que opera la autopista, declaró que se encontraba en una "situación que amenazaba su existencia"⁴² y trató de obligar al Estado a pagar daños por valor de alrededor de EUR 700 millones, debido a los ingresos inferiores a los previstos de los peajes de los vehículos pesados. En noviembre de 2019, el Tribunal Regional Superior de Celle dictaminó que el Estado no tenía que pagar ya que A1 Mobil asumió el riesgo total de demanda en el contrato⁴³.

A primera vista, esto parece haber sido una transferencia de riesgo exitosa. Pero, ¿y si A1 Mobil realmente se declara en bancarota? Esto fue lo que sucedió con la autopista M1/M15 en Hungría. La demanda de la carretera era un 50% menor de lo que se había proyectado⁴⁴ y la ruta fue renacionalizada y transferida nuevamente a una empresa pública de propósito especial en 1999⁴⁵.

En la mayor parte de Europa, desde principios de la década de 2000, las APP se han basado en pagos de disponibilidad, pagados solo si la instalación está en funcionamiento, o en peajes respaldados por garantías públicas en caso de que la demanda no sea tan alta como se esperaba, o en una combinación de ambas. En ambos casos, el único riesgo real que el socio privado tiene que asumir es el riesgo de construcción. Después de esto, sus ingresos están garantizados por el resto del período de concesión, siempre y cuando haga el mantenimiento básico.

En realidad, incluso el riesgo de construcción no siempre se transmite completamente al socio privado. En 2014, el tribunal de cuentas regional de Galicia, España, determinó que las APP de autopistas de peaje en la sombra habían sido objeto de cambios de precios de entre el 9% y el 29%, que habían sido cubiertos con pagos directos por parte del Gobierno regional. Sin embargo, tal como constató el tribunal de cuentas, estos cambios estaban relacionados con los riesgos de construcción que el concesionario debería asumir y otros asuntos que deberían haberse resuelto antes de la firma del contrato⁴⁶.



La conexión ferroviaria de 44 km **de Perpiñán-Figueras** que conecta Francia y España también acabó pasando su riesgo de construcción al sector público. En 2004, se firmó un contrato APP con el consorcio TP Ferro – compuesto por la francesa Eiffage y la española ACS-Dragados - y el trabajo se completó en 2009. El presupuesto inicial del proyecto se fijó en EUR 952 millones en 2003, pero creció hasta un coste final de casi EUR 1.200 millones. Los gobiernos de España y Francia (y en menor medida la UE) aportaron EUR 636 millones, en forma de subvenciones directas, y EUR 44 millones como financiamiento adicional para garantizar la viabilidad de la concesión⁴⁷.

El proyecto también ilustra cómo el Estado puede en última instancia ser responsable de los riesgos de demanda incluso en proyectos que no son de peaje. Un enlace ferroviario contiguo que se esperaba que aumentara la demanda en la ruta recién se abrió en 2013. Inmediatamente quedó claro que la demanda había sido sobreestimada. En 2014, TP Ferro esperaba tener funcionando 24 trenes al día, pero no había demanda para más de 12, incluso en temporada alta.

Como resultado, TP Ferro declaró pérdidas de EUR 112,9 millones ese año. ACS solicitó al gobierno español una indemnización en virtud de una disposición contractual de responsabilidad gubernamental. Sin embargo, ambos gobiernos rechazaron la compensación. En 2016, los acreedores del proyecto solicitaron la liquidación de TP Ferro y la activación de la responsabilidad del Estado. Se hizo eso y la concesión fue cancelada⁴⁸.

En algunos casos, como la **autopista de Trakia en Bulgaria** y la **carretera Horgoa-Posega en Serbia**, el convencimiento de que el Estado tendría que compensar al socio privado por niveles de tráfico inferiores a los esperados llevó a la oposición a los proyectos. Los contratos fueron, al final, cancelados, en parte como resultado de esto⁴⁹. La autopista Trakia se completó más tarde a través de la contratación pública⁵⁰, mientras que la carretera Horgoa-Posega se está construyendo por etapas⁵¹.

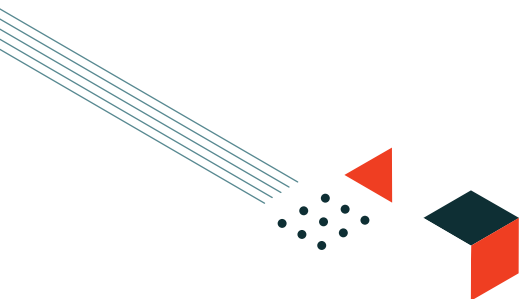
En la práctica, la crisis económica inducida por el COVID-19 puede dar lugar a una disminución sin precedentes de los ingresos de muchos proyectos de infraestructura ejecutados a través de APP, como aeropuertos y carreteras, lo que libera el uso de garantías públicas para compensar las pérdidas sufridas por las empresas privadas. Según una investigación del *Transnational Institute*, los países podrían tener que hacer frente a demandas encaminadas a compensar a las empresas del sector privado por los impactos de las acciones de los gobiernos promulgadas para proteger la salud pública en medio de la pandemia⁵².



4. Problemas para ofrecer una buena relación calidad-precio

Los defensores de las APP argumentan que, al utilizar los recursos y los conocimientos especializados del sector privado, las APP tienen el potencial de mejorar la cantidad y la calidad de la prestación de servicios, lo que crea una mejor relación 'calidad-precio' en comparación con la contratación pública tradicional. Antes de ser autorizadas, las propuestas de APP normalmente deben analizarse con una herramienta denominada 'comparador del sector público (CSP)', es decir, con un modelo del proyecto si se ejecutara a través de la contratación pública tradicional. Sin embargo, este análisis – o su ausencia - ha sido muy criticado.

Los informes del **tribunal de cuentas**⁵³ han constatado que, en el Reino Unido, estas comparaciones se han hecho mal, no han estado expuestas a los exámenes y debates adecuados y se han sesgado sistemáticamente a favor de las APP. Como resultado, en diciembre de 2012 el Tesoro del Reino Unido retiró su hoja de cálculo y guía de evaluación de la relación calidad-precio y prometió publicar una versión actualizada. Sin embargo, a enero de 2018, esto no había sucedido⁵⁴. Más tarde ese mismo año, el gobierno del Reino Unido anunció que ya no utilizaría el modelo PFI2 (es decir, APP) para nuevos proyectos⁵⁵, por lo que esa guía ya no era necesaria.



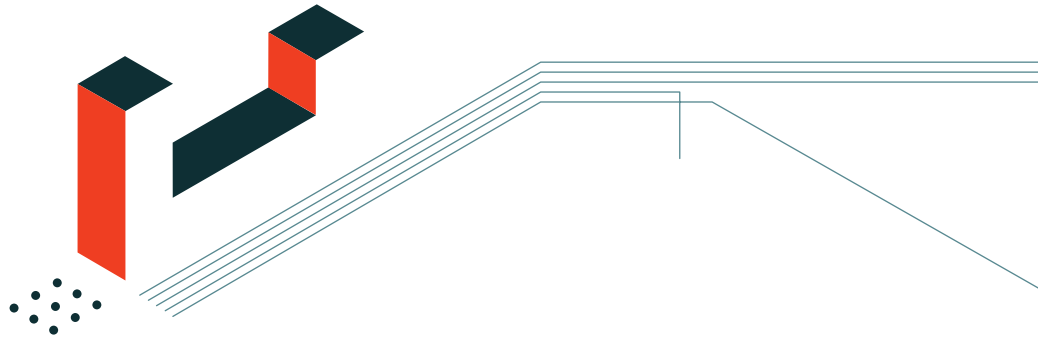
Del mismo modo, **en Irlanda**, un análisis de 2011 de las APP del sector del agua determinó que la preferencia del gobierno por las APP llevó a las autoridades locales, en algunos casos, a rechazar su propia evaluación de la relación calidad-precio o los informes preliminares en los que se constató su preferencia por los métodos tradicionales de contratación⁵⁶.

En 2014, el Tribunal de Cuentas Federal alemán también criticó los cálculos de la relación calidad-precio de cinco de los seis proyectos de autopistas, diciendo que *“opina que los anteriores proyectos de APP son antieconómicos”*. Constató que los proyectos de APP, que costaron EUR 5.100 millones, probablemente costaban EUR 1.900 millones más que los proyectos convencionales.

El Ministerio Federal de Transporte había notificado previamente ventajas de costos de hasta el 40% para estos proyectos, en comparación con las versiones del sector público. El Tribunal de Cuentas no estuvo convencido de que los beneficios macroeconómicos de la variante APP proclamados por el Ministerio pudieran compensar las desventajas de costos de EUR 1.900 millones que había encontrado. La Corte también constató que las diferencias en el tiempo de construcción en las que el Ministerio basó la comparación no eran convincentes⁵⁷.

La mayoría de las evaluaciones calidad-precio no están disponibles para el público, pero un resumen de una evaluación de la APP de la **autopista D1 en Eslovaquia** muestra la facilidad con la que se pueden manipular. En abril de 2009 se publicaron datos del Ministerio de Transporte eslovaco comparando una versión pública y una opción APP del proyecto. Algunos de los supuestos utilizados para justificar la versión APP parecen muy dudosos, especialmente el “inicio temprano de beneficios socioeconómicos seleccionados”, por el enorme valor de EUR 593 millones, y la “transferencia de riesgo”, por un valor de EUR 221 millones⁵⁸.

En 2010, apareció un nivel adicional de confusión, ya que una comparación del Ministerio de Hacienda publicada en marzo contradecía los datos del Ministerio de Transporte, en los que supuestamente se basaba. Los datos del Ministerio de Transporte también habían cambiado desde el año anterior, que ahora proyectaban no menos de EUR 665 millones de “inicio temprano de beneficios socioeconómicos seleccionados”⁵⁹. En cualquier caso, los



costos y beneficios reales del proyecto APP nunca fueron revelados, ya que el cierre financiero del proyecto se retrasó repetidamente y, en el verano de 2010, un nuevo gobierno en Eslovaquia decidió no conceder más prórrogas para el plazo de financiamiento y la APP se derrumbó.

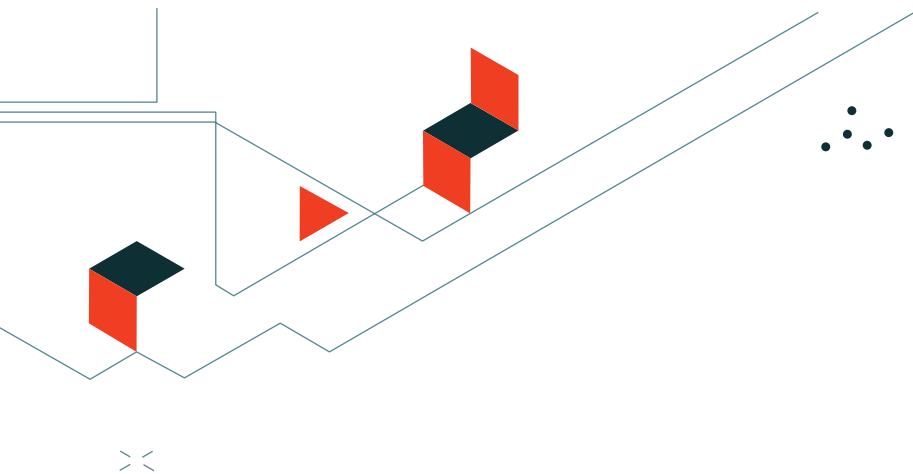
Un informe de 2018 del **Tribunal de Cuentas Europeo** (TCE) confirma que los cálculos de la relación calidad-precio son un problema importante. El TCE examinó 12 APP cofinanciadas por la UE en España, Francia, Grecia e Irlanda para transporte por carretera y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) implementadas entre 2000 y 2014. El informe constata que las APP “no brindaron una relación calidad-precio adecuada” y que “no había análisis adecuados sobre la posibilidad de que las APP ofrecieran una relación calidad-precio adicional, ni estrategias adecuadas sobre el uso de las APP y de los marcos institucionales y jurídicos”⁶⁰.

Independientemente de si los cálculos se llevan a cabo por adelantado, hay numerosos ejemplos de APP que no ofrecen una buena relación calidad-precio en la práctica.

Los peajes en la sombra para **el programa M-45 de Madrid** y **el plan para la Autovía del Camino de Navarra** pagaron el costo de capital de los proyectos en un plazo de 10 años a partir de la apertura⁶¹, con el resto del período de contrato financiando los costos de mantenimiento y los beneficios para el socio privado.

Del mismo modo, para la planta de tratamiento de **aguas residuales de Zagreb, en Croacia**, financiada por el BERD: “La rentabilidad del concesionario está muy por encima de la media del mercado (...). Esta rentabilidad excesiva se ha debido a la fórmula de compensación, que está causando irritación en la ciudad y probablemente será renegociada”⁶².

La elección de construir el nuevo **Palacio de Justicia de París** (también mencionado anteriormente), como APP fue cuestionable desde el principio, ya que el CSP demostró que no sería la opción más barata. Sin embargo, la legislación francesa permitía tener en cuenta otros criterios, como la complejidad y la urgencia y, de todas formas, se optó por una APP⁶³. En 2012 se firmó un contrato por valor de EUR 2.300 millones hasta 2044 con el consorcio Arélia para una inversión de EUR 725,5 millones. Los demás costos se componían de no menos de EUR 642,8 millones en costos de financiamiento y EUR 960 millones en costos de operación, los cuales eran mayores a los de un proyecto adquirido públicamente⁶⁴.



La asociación *La Justice dans la Cité* lanzó una impugnación judicial contra la decisión de utilizar una APP, pero fue rechazada. Sin embargo, en 2017 el Tribunal de Cuentas francés recomendó que las APP no se utilizaran para prisiones o bienes raíces⁶⁵, y como se señaló anteriormente, el Ministerio de Justicia decidió dejar de utilizar APP en el futuro⁶⁶.

Una de las cuestiones más notables en cuanto a la relación calidad-precio es la falta de evaluaciones disponibles, que supervisen sistemáticamente la relación calidad-precio de las APP en la realidad. Incluso en el Reino Unido, que tiene el programa más grande y más largo de APP, el gobierno no ha llevado a cabo una evaluación sistemática de los resultados. Recién en 2018, después de décadas de uso de APP, el Departamento de Educación finalmente comenzó a recopilar datos para comparar las escuelas con financiamiento privado y público⁶⁷.

Además, los procedimientos de licitación de APP tardan más y cuestan más que la compra tradicional, lo que crea costos adicionales tanto para el Estado como para las empresas. La complejidad de las APP conduce a gastos legales y contables muy elevados tanto para el Estado como para las empresas, con períodos de licitación que duran, en promedio, 34 meses⁶⁸.

Un estudio del BEI sobre proyectos de APP en toda Europa determinó que los costos de contratación promediaron más del 10% del valor total de cada contrato⁶⁹. Los costos de transacción para la APP del metro de Londres en el Reino Unido representaron sólo el 2,8% del valor del proyecto, pero el proyecto en sí era tan costoso, que estos costos de adquisición ascendieron a no menos de GBP 455 millones⁷⁰.

Como resultado de estos altos costos de preparación de proyectos, a menudo hay poca competencia, lo que lleva a una relación calidad-precio aún más pobre de la que podría obtenerse en otros casos.

La APP del **hospital Nya Karolinska Solna (NKS) de Estocolmo**, firmada en 2010, sólo atrajo a un solo postor, aunque había habido muchas expresiones de interés. Muchas empresas suecas no estaban dispuestas a asumir los riesgos involucrados en el proyecto. La proyección del costo de la construcción fue de EUR 1.400 millones, pero tuvo sobrecostos presupuestarios y, para 2015, había alcanzado los EUR 2.400 millones, lo que llevó a ser apodado "el hospital más caro del mundo"⁷¹.



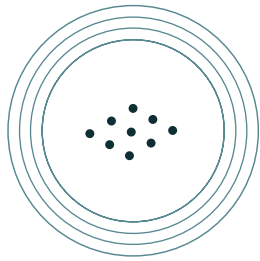
5. Bajar los costos lleva al deterioro de la calidad

Los promotores de las APP argumentan que las empresas del sector privado aportan eficiencia en la prestación de infraestructura y servicios públicos. Las mejoras de la eficiencia pueden provenir de mejoras en el diseño, la construcción y las operaciones.

Tal como resumió el FMI en 2004, “gran parte de los argumentos en favor de las APP se basa en la eficiencia relativa del sector privado. Si bien hay una extensa literatura sobre este tema, la teoría es ambigua, así como la evidencia empírica”⁷².

Un informe del Banco Mundial de 2009 mostró que, si bien se habían logrado aumentos en la eficiencia operativa y la productividad de la mano de obra en las APP de los sectores de la electricidad y la distribución de agua, éstas no necesariamente habían dado lugar a ganancias para los usuarios finales ni a un aumento de las inversiones. Los autores llegaron a la conclusión de que los servicios habían sido tan subvaluados desde el principio que las mejoras de eficiencia no eran suficientes para justificar la reducción de los precios, o que las ganancias de eficiencia se estaban convirtiendo en beneficios para el sector privado⁷³.

En algunos casos, las mejoras de eficiencia tienen un costo – por ejemplo, la reducción de los costos mediante la reducción de puestos de trabajo o la reducción de la seguridad de las condiciones laborales. Por ejemplo, el **hospital APP de Alzira en España** dio lugar a



cambios en los contratos de trabajo que empeoraron las condiciones laborales, “con menos seguridad laboral, escalas salariales más bajas y horarios laborales más largos”⁷⁴.

Los hospitales APP también podrían favorecer una reducción de la duración media de la estancia en los hospitales, una métrica utilizada por la industria de la salud para medir la eficiencia. Sin embargo, esta medida no significa necesariamente mejores prácticas hospitalarias, y puede afectar desproporcionadamente la salud y el bienestar de las mujeres, ya que con frecuencia son responsables de cuidar a los familiares enfermos en casa⁷⁵.

La experiencia también sugiere que las APP pueden no generar mejores diseños que las adquisiciones normales. En 2011, el Parlamento del **Reino Unido** informó que “en el ámbito de la innovación del diseño y la calidad de los edificios hemos visto algunas pruebas que sugieren que la PFI ‘funciona no tan bien’ como los edificios adquiridos de forma tradicional”⁷⁶.

Esto resultó ser un eufemismo dramático cuando, en enero de 2016, nueve toneladas de mampostería cayeron de los edificios de **la Escuela Primaria Oxbgangs en Edimburgo, Escocia**, durante una tormenta. Como resultado, 16 escuelas más fueron cerradas inmediatamente durante varios meses cuando las inspecciones de emergencia también revelaron defectos de construcción⁷⁷.

Si bien una investigación independiente concluyó que no hay ninguna razón inherente por la que las APP no puedan dar lugar a instalaciones seguras y bien construidas, demostró que el escrutinio independiente de las obras incluidas en el contrato no estaba bien definido ni contaba con los recursos adecuados⁷⁸. Parece razonable sugerir que la complejidad de los contratos APP facilita la aparición omisiones tan graves.

La Planta Regional de Aguas Residuales de **Dublín, Irlanda**, que abrió sus puertas en 2003, muestra que las innovaciones de las APP no necesariamente prestarán mejores servicios municipales. Aunque la mejora del tratamiento de las aguas residuales ha traído



beneficios para el mar de Irlanda, los olores persistentes afectaron a los residentes locales durante varios años debido al uso de tecnología no probada y a los límites de olores especificados incorrectamente en el contrato. La planta también demostró desde el primer día ser de tamaño inadecuado para la cantidad real de aguas residuales que tiene que tratar, en parte como resultado de no haber dado debida cuenta de los locales comerciales al momento de la planificación⁷⁹. El Ayuntamiento de Dublín ha pagado EUR 35,6 millones a Celtic Anglian Water para tratar de solucionar los problemas⁸⁰.

El **hospital NKS de Estocolmo** intentó introducir nuevos elementos de diseño en el proceso de APP mediante la organización de un concurso preliminar de diseño, que tenía como objetivo generar nuevas ideas. Sin embargo, el personal del hospital informó consecuencias negativas para los pacientes y el personal, incluyendo averías de las TI, que amenazaban seriamente la seguridad de los pacientes; quirófanos que no están siendo adaptados para las operaciones; el riesgo de que los medicamentos se destruyan debido a que la temperatura en las salas de medicina es muy alta y médicos que tienen que llevar material administrativo en mochilas debido a la falta de espacio para tareas administrativas⁸¹.


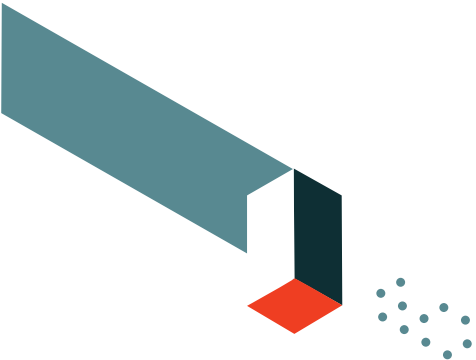
Tal como señala un análisis reciente del proyecto, “la experiencia de la investigación en diferentes disciplinas, así como en la construcción y la práctica de la salud, podría haber sido utilizada para examinar las vagas promesas de innovación, calidad y control de costos presentadas por grupos de interés privados”⁸². Si bien ninguna de las cuestiones anteriores es exclusiva de las APP, está claro que el alto nivel de complejidad, junto con el interés del socio privado en la reducción de costos tanto como sea posible, pueden resultar fácilmente en un deterioro de la calidad no deseado.



6. No hay garantías de cumplimiento de los plazos ni del presupuesto

Existe la creencia general de que las empresas del sector privado son mejores que el sector público en la ejecución de proyectos a tiempo y dentro del presupuesto. Sin embargo, las pruebas no respaldan este alegato.

En primer lugar, la complejidad del diseño y la licitación de contratos APP hace que, como hemos visto antes, los procesos sean muy largos, a menudo mucho más que la contratación tradicional. Un informe de 2011 del Comité Selecto del Tesoro parlamentario del Reino Unido constató: “No hay pruebas convincentes que sugieran que los proyectos de PFI se entreguen más rápidamente y a un costo final *más bajo que los proyectos que utilizan métodos de adquisición convencionales*. Por el contrario, el largo proceso de adquisición vuelve probable que un edificio PFI tome más tiempo en entregarse, si se considera la duración de todo el proceso”⁸³.



Sin embargo, si sólo nos fijamos en la fase de construcción, las APP utilizan “contratos llave en mano”, lo que significa que no se paga dinero hasta que el proyecto está completamente listo. Estos son más caros que los contratos ordinarios, pero dan al socio privado un fuerte incentivo para completar el edificio a tiempo. Si es importante asegurarse de que el contratista asuma el riesgo de construcción, es posible utilizar “contratos llave en mano” en la contratación normal, sin tener un contrato APP durante varias décadas⁸⁴.

A pesar del fuerte incentivo supuestamente proporcionado por las APP, la realidad ha demostrado que muchos proyectos, incluyendo varios mencionados en este documento, como la APP del Palacio de Justicia de París⁸⁵ y el Hospital NKS de Estocolmo, se han entregado tarde y/o han excedido su presupuesto.

El **Hospital NKS** fue un ejemplo particularmente indignante. Se esperaba que se completara en 2015, pero se retrasó hasta 2019. Se proyectó que el costo total de la construcción ascendería a EUR 1.400 millones pero, para 2015, había aumentado a más de EUR 2.400 millones⁸⁶.

El informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 2018 sobre las APP, mencionado anteriormente, también determinó que siete de los nueve proyectos finalizados auditados sufrieron retrasos que oscilaban entre los 2 y los 52 meses⁸⁷.

Además, se necesitó un importe adicional de casi EUR 1.500 millones en fondos públicos para completar las cinco autopistas auditadas en España y Grecia, de las cuales alrededor del 30% o EUR 422 millones fueron proporcionados por la UE. En Grecia, el costo por kilómetro de tres autopistas evaluadas había aumentado hasta un 69%, mientras que al mismo tiempo el alcance del proyecto se había reducido hasta en un 55%. Esto se debió principalmente a la crisis financiera y a la mala preparación de los proyectos por parte del socio público, lo que resultó en contratos prematuros e insuficientemente efectivos con los concesionarios privados⁸⁸.

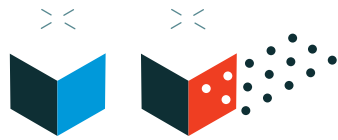


7. La opacidad contribuye a la corrupción

Si las APP van a ser totalmente consistentes con la apropiación democrática y las estrategias nacionales de desarrollo, entonces se necesita un alto nivel de transparencia y participación ciudadana a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto⁸⁹. Esto es un problema en todos los grandes proyectos de infraestructura. Sin embargo, la complejidad de las APP lo hace especialmente difícil.

Las empresas privadas insisten en que muchos aspectos de las APP se mantengan en secreto, por lo general incluyendo los propios contratos. En la **APP de agua de Berlín**, el contrato que Berlín y las dos empresas de agua (RWE y Vivendi (Veolia)) firmaron en 1999 era confidencial y ni siquiera el parlamento podía ver el contrato. Una combinación de aumento de los precios del agua y el secreto de los contratos llevó a la movilización pública contra la privatización del agua. Después de un referéndum exitoso en 2011, los contratos se hicieron públicos y revelaron que se había garantizado a los proveedores privados un rendimiento del 8% sobre el capital⁹⁰. Esto llevó a la compra de la APP en 2012 y 2013⁹¹. También la APP del hospital NKS de Estocolmo y la APP del Palacio de Justicia de París han sido cuestionadas por su falta de transparencia⁹².

En particular, un informe de 2011 del Tribunal de Cuentas parlamentario del Reino Unido concluyó: “La transparencia sobre todos los costos y beneficios de los proyectos de PFI para los sectores público y privado ha sido oscurecida por los departamentos e inversores que se esconden detrás de la confidencialidad comercial”⁹³. Incluso si se divulgan los contratos y sus a menudo numerosos anexos, su inmensidad hace improbable que muchas personas los lean o entiendan.



La falta de transparencia y el escrutinio público aumentan las oportunidades para un comportamiento corrupto. Las APP son susceptibles de corrupción en tres etapas diferentes: la etapa de decisión, la etapa de licitación y la etapa de ejecución del contrato⁹⁴. La oportunidad de bloquear, entre 25 y 30 años, financiamiento respaldado por el Estado para un proyecto específico, para el cual los riesgos suelen ser muy bajos después de la etapa de construcción, crea incentivos adicionales para asegurarse de que el proyecto se lleva a cabo como una APP.

También vuelve imperativo ganar la licitación, ya que habría menos oportunidades de subcontratación más tarde que en un proyecto estándar adquirido públicamente. La falta de competencia en muchas APP mencionadas anteriormente hace que esto sea más fácil de garantizar. Durante las negociaciones finales del contrato y durante la ejecución del contrato hay oportunidades adicionales de renegociación y hay una gran presión sobre las autoridades públicas para que acepten los cambios propuestos para evitar tener que iniciar el proceso de nuevo.

El ejemplo de **Apa Nova, Rumania**, muestra cómo la presión para prestar servicios públicos y beneficios puede resultar en corrupción. En 2015 los "fiscales de la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA), la principal agencia policial del país, dijeron que Bruno Roche, director ejecutivo francés de Apa Nova entre 2008 y 2013 creó cuentas bancarias secretas y contratos ficticios. Estos se utilizaron entonces para transferir millones de euros a altos funcionarios de Bucarest que, a cambio, aprobaron fuertes aumentos en las facturas de agua"⁹⁵.

Desde 2000 el precio del agua del grifo ha aumentado en más de 1.400% y los ingresos de Apa Nova aumentaron 28 veces, de menos de EUR 6 millones en 2000 a EUR 167 millones en 2014⁹⁶. En 2017, la policía francesa investigó si Veolia había estado al tanto de las prácticas supuestamente corruptas de Apa Nova. Mientras tanto, nueve personas habían sido procesadas en Rumania: Bruno Roche y su sucesor Laurent Lalague, cuatro miembros rumanos de la dirección de Apa Nova, un político, un ex asesor del alcalde y un empresario⁹⁷.



8. Se distorsionan las prioridades de las políticas públicas

Las APP tienen que ser comercialmente viables o las empresas privadas no participarán en ellas. Esto distorsiona las decisiones políticas: algunos proyectos no se seleccionan porque no son comercialmente viables; otros son seleccionados porque parecen ser comercialmente viables y algunos se ajustan para hacerlos más atractivos para el sector privado, incluso si esto significa una disminución en la calidad del servicio.

Por ejemplo, de acuerdo con el plan oficial de gestión de residuos de **Belgrado**, Serbia, los residuos municipales se tratarán previamente y se reciclarán y, el resto, se quemará. Sin embargo, durante un proceso de diálogo competitivo para una planta “de residuos a energía”, organizado por la Corporación Financiera Internacional (CFI), se permitió a las empresas interesadas elegir si incluir o no un elemento de reciclaje en sus ofertas.

Ninguno de ellos optó por complicar sus vidas mediante la inclusión del reciclaje y, en septiembre de 2017 se firmó una concesión para un incinerador de 340.000 toneladas por año con el consorcio Suez-Itochu. Como resultado, es probable que Serbia tenga serias



dificultades para cumplir sus objetivos de reciclado una vez que entre a la UE, así como para hacer frente a la contaminación atmosférica adicional⁹⁸.

Un análisis de 2008 encontró que las prioridades de las APP en el sector de la **salud en Italia** distorsionaron las necesidades básicas de salud pública. Fideicomisos italianos de atención médica "... ni elaboraron ningún cálculo para ponderar sus costos e ingresos futuros relacionados con el proyecto, ni consideraron las consecuencias sociales para la comunidad. Simplemente siguieron los requisitos legales y prepararon un plan financiero desde la perspectiva de los socios privados"⁹⁹. Se podría haber esperado que las autoridades públicas hicieran una evaluación del beneficio público, pero las metodologías para las APP se estructuraron desde una perspectiva del sector privado¹⁰⁰.

Las APP pueden exacerbar las implicaciones sociales de las principales crisis financieras y económicas, debido a sus contratos inflexibles y a largo plazo, y a sus altos costos. Cuando hay demandas políticas para recortar el gasto público, los servicios públicos que no caen bajo un contrato APP son más propensos a ser recortados. Así, por ejemplo, cuando se introdujeron medidas de austeridad en el Reino Unido, mientras que por un lado los hospitales no APP se vieron obligados a recortar el gasto, por otro, había poco margen para ajustar los pagos a los hospitales APP¹⁰¹. Esto fue confirmado por una nota del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI de 2018 que afirmaba que "si bien el gasto en inversiones públicas tradicionales se puede reducir si es necesario, el gasto en APP no. Por lo tanto, las APP dificultan que los Estados puedan absorber los shocks fiscales, de la misma manera que lo hace la deuda pública"¹⁰².

La falta de flexibilidad de los proyectos de APP, en comparación con los no APP, tiene un impacto significativo en las prioridades de las políticas públicas que, a su vez, tiene consecuencias de género. En tiempos de austeridad, esta presión adicional sobre los presupuestos públicos afecta desproporcionadamente a las mujeres, ya sea a través de aumentos en su trabajo no remunerado o en recortes en su empleo en el sector público.



Conclusión

Frente a las cuestiones planteadas anteriormente, las instituciones y los gobiernos que promueven las APP a menudo son propensos a pedir una mayor inversión en la capacitación de las autoridades públicas para gestionarlas mejor, el desarrollo de contratos estándar u otras herramientas que se espera ayuden a las APP a trabajar con mayor fluidez. Sin embargo, lo que han demostrado décadas de experiencia es que las APP tienen un alto costo y no están ofreciendo los beneficios esperados. Lo que se necesita no es más tiempo construir capacidades – es hora de repensar la idea por completo.

La experiencia de las APP en Europa debe servir de lección a los países que están considerando o revisando sus enfoques de APP. Los gobiernos europeos, ya sea bilateralmente o a través de su participación en instituciones y procesos internacionales, no deberían exportar un modelo que ha fracasado en casa.

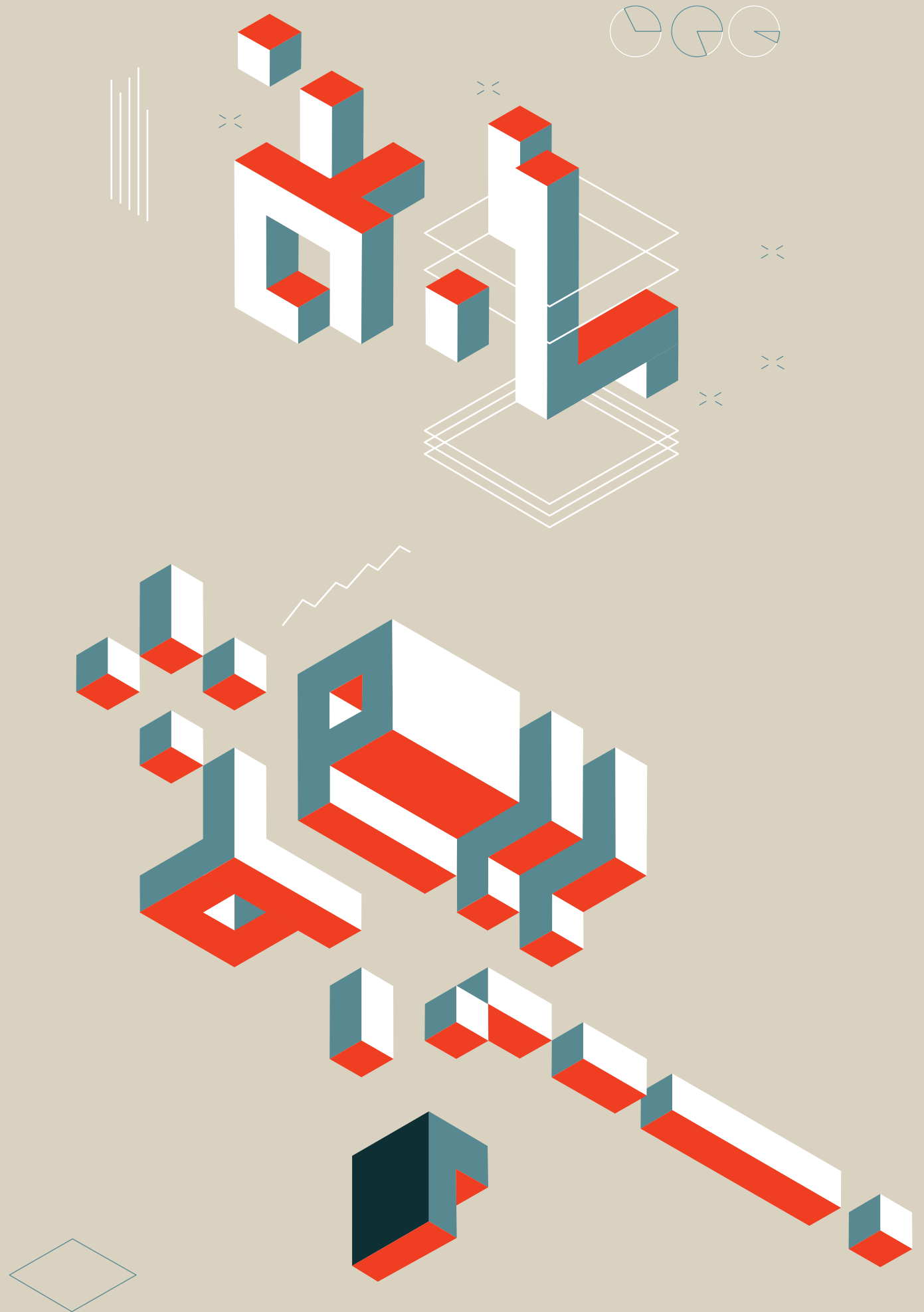
“Si eres un buen sector público, no deberías necesitar APP. Si eres uno malo, no deberías acercarte a ellas”¹⁰³.

Una APP no puede rescatar un proyecto de infraestructura de mala calidad más de lo que puede rescatar a una autoridad pública ineficiente. La manera de lograr mejores proyectos de infraestructura es mejorando la planificación estratégica, la transparencia y la participación del público en los procesos de planificación, no mediante proyectos de empaquetado en contratos demasiado complicados, inflexibles, opacos y largos.

Por esta razón, EPSU y Eurodad piden:

- 1) Un freno a las APP en los sectores sociales, incluyendo la salud, la educación y el agua
- 2) Aumento de la inversión pública en servicios públicos financiado con impuestos progresivos

Sólo siguiendo estas recomendaciones los ciudadanos de Europa y de todo el mundo tendrán acceso a los servicios públicos universales y de alta calidad que merecen, como la sanidad, la educación y el agua.



Notas

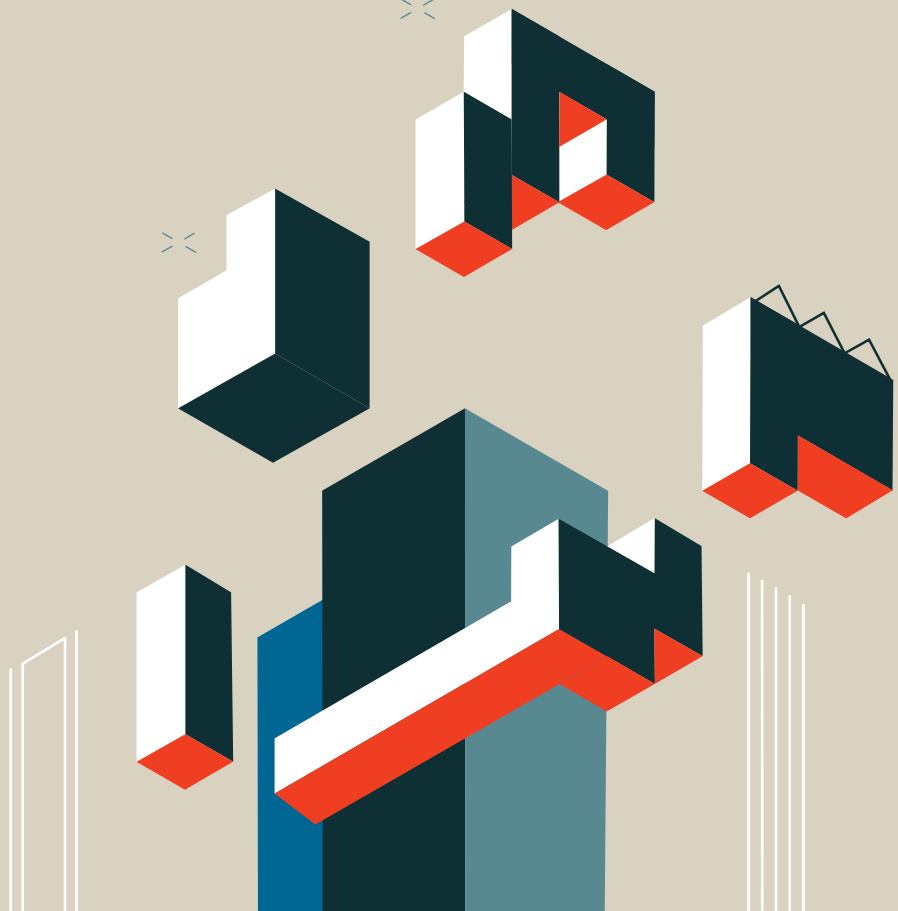
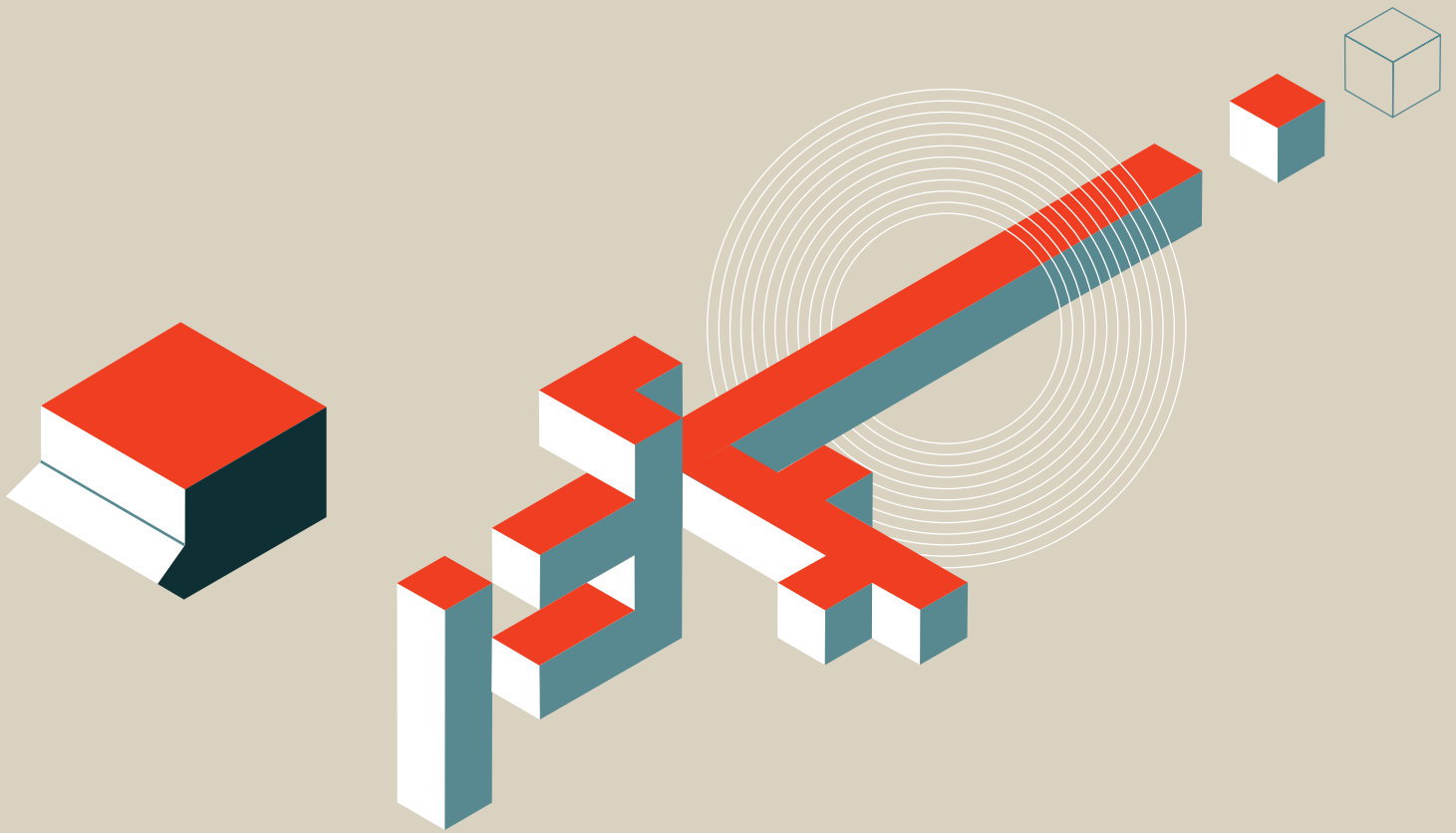
- ¹ Véase: European Commission, Recovery Plan for Europe : https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en#documents
- ² Véase: European Public Service Union, [Public investment needed to deliver on Pillar of Social Rights, unions say at Tripartite Social Summit](#), 2018; Counter Balance, [What's new in the investment plan for Europe? Business as usual or genuine innovation?](#) 2016.
- ³ Véase: European Commission, Investment Plan for Europe, https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe_en
- ⁴ Véase: European Commission, What's next? The InvestEU Programme (2021-2027): https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/whats-next-investeu-programme-2021-2027_en
- ⁵ Véase: European Bank for Reconstruction and Development, [Pretty on paper, poor in practice: Infrastructure PPPs a struggle for governments in Eastern Europe and the CIS](#), EBRD, 18 de julio de 2013.
- ⁶ Véase: EBRD, Public-Private Partnerships <https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructurePPPs.com> (consultado el 1 de diciembre de 2020).
- ⁷ European Court of Auditors, [Special report 09/2018: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits](#), 20 de marzo de 2018.
- ⁸ European Network on Debt and Development, [French Court of Auditors Annual Report reiterates failure of public private partnerships](#), Eurodad, 14 de marzo de 2019.
- ⁹ UK National Audit Office, [PF1 and PF2](#), NAO, enero de 2018.
- ¹⁰ [van Gerven Oei, Vincent W.J., Supreme State Audit Institution: Gov't Cooked the Books, Concessions Out of Control, Exit News](#), 22 de octubre de 2019.
- ¹¹ Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, [Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten](#), 14 de septiembre de 2011.
- ¹² European Network on Debt and Development, [The escalating costs of public private partnerships in the UK](#), Eurodad, 13 de noviembre de 2019.
- ¹³ CEE Bankwatch, [Overpriced and underwritten: The hidden costs of public-private partnerships](#).
- ¹⁴ Counter Balance. [Juncker Plan Not worth celebrating - yet? The Investment Plan for Europe](#). Un análisis crítico de la fase piloto del 'Plan Juncker'. 2019; y Counter Balance. [The Juncker Plan and the promotion of Public Private Partnerships: lessons learnt for future economic recovery measures?](#) 2020.
- ¹⁵ European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 de octubre de 2018.
- ¹⁶ Cepparulo, A.; Eusepi, G.; Giuriato, L. [Public Private Partnership and fiscal illusion: A systematic review](#). Journal of Infrastructure, Policy and Development, p. 288-309, Diciembre de 2019; Languille, S. [Public Private partnerships in education and health in the global South: A literature review](#). Journal of International and Comparative Social Policy, 33(2), p. 142-165, 2017.
- ¹⁷ [Public-Private Partnerships: Global Campaign Manifesto](#), Octubre de 2017.
- ¹⁸ UK Treasury Select Committee, [17th Report - Private Finance Initiative](#), House of Commons, 18 de julio de 2011.
- ¹⁹ UK National Audit Office, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, enero de 2018.
- ²⁰ UK National Audit Office, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, enero de 2018.
- ²¹ UK National Audit Office, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, enero de 2018.
- ²² Government of Hungary: [Use of PPP is in Member States' exclusive discretion](#), Government website, 7 de septiembre de 2011.
- ²³ Leonard Marias, [Financial Losses and Political Interventions - Lessons From Three Hungarian PPP Projects](#), DemNet Foundation for the Development of Democratic Rights, 2019.
- ²⁴ CMS Legal Services EEIG: [2017-18 Public-Private Partnership Assessment](#), EBRD, 2018.
- ²⁵ 35 contratos, de acuerdo con Sarmento, J.M., and Renneboog, L., [Renegotiating Public-Private Partnerships](#), European Corporate Governance Institute, Finance Working Paper N° 461/2016, Febrero de 2016. Pero la Carta de Intención de

Portugal con el FMI de diciembre de 2019 citada abajo sugiere que hay al menos 36 contratos, además de al menos 24 concesiones.

- ²⁶ Government of Portugal: [Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding](#), IMF, 9 de diciembre de 2011.
- ²⁷ Ricardo Ferreira Reis and Joaquim Miranda Sarmento: [“Cutting costs to the bone”: The Portuguese experience in renegotiating Public Private Partnerships Highways during the financial crisis](#), publicado originalmente el 29 de julio de 2017, más tarde en *Transportation*, Volume 46, issue 1, 285-302, febrero de 2019.
- ²⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, [Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value-for-money](#), OECD, junio de 2008.
- ²⁹ International Monetary Fund, [Public-Private Partnerships](#), IMF, 12 de marzo de 2004.
- ³⁰ Nicholas Timmins and Chris Giles, [Private finance costs taxpayer £20bn \(pay wall\)](#), *Financial Times*, 8 de agosto de 2011.
- ³¹ National Audit Office, [The choice of finance for capital investment](#), HM Treasury, 2015.
- ³² Acerete B., Gasca M. and Stafford A., [Two decades of DBFO roads in the UK and Spain: An evaluation of the financial performance](#), *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2): 269-289, junio de 2019 (artículo publicado por primera vez el 14 de diciembre de 2018).
- ³³ Cour des Comptes (French Court of Auditors), [La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, diciembre de 2017.
- ³⁴ European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 de octubre de 2018.
- ³⁵ Vega A., [Eurostat, Soft Law and Measurement of public debt](#), *European Journal of Legal Studies* 6(2): 96-118, Autumn/Winter 2013/14.
- ³⁶ Eurostat: [Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010](#), Eurostat Manuals and Guidelines, 2016.
- ³⁷ European PPP Expertise Centre: [Market Update Review of the European PPP Market in 2019](#), European Investment Bank, 23 de marzo de 2020.
- ³⁸ Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, [Public-private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis](#), EIB Economic and Financial Report 2010/04, julio de 2010.
- ³⁹ CEE Bankwatch Network, [London Underground PPP](#), consultado por última vez el 4 de octubre de 2020.
- ⁴⁰ Simon Goodley, [The four contracts that finished Carillion](#), *The Guardian*, 15 de enero de 2018.
- ⁴¹ Bull M., Mauchan A. and Wilson L., [Delusion, Distortion, and Curses: Bias in Traffic Forecasting](#), PPIAF/World Bank/Global Infrastructure Facility Issue Brief, diciembre de 2016.
- ⁴² David Böcking, [Das öffentlich-private Autobahn-Desaster](#), *Der Spiegel*, 23 de agosto de 2017.
- ⁴³ Celle Higher Regional Court, [Ausbau der BAB 1: Bund muss keine höhere Vergütung zahlen](#), 26 de noviembre de 2019.
- ⁴⁴ Reiwer-Kaliszewska A. & Kaliszewska A., [Baltic States Eye Public Private Partnerships for Transport Projects “Go ahead” problem](#) *Baltic Transport Journal* 5, 26-28, enero de 2005.
- ⁴⁵ CEE Bankwatch Network, [M1/M15 and M5 motorways Hungary](#), undated. Consultado por última vez el 4 de octubre de 2020.
- ⁴⁶ Acerete B., Gasca M. and Stafford A., [Two decades of DBFO roads in the UK and Spain: An evaluation of the financial performance](#), *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2): 269-289, junio de 2019 (artículo publicado por primera vez el 14 de diciembre de 2018).
- ⁴⁷ Bel et al., [Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users](#), *Utilities Policy Volume* 48: 147-156, octubre de 2017.
- ⁴⁸ Bel et al., [Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users](#), *Utilities Policy Volume* 48: 147-156, octubre de 2017.
- ⁴⁹ CEE Bankwatch Network, [Never Mind the Balance Sheet](#), noviembre de 2008.
- ⁵⁰ KPMG, [Investment in Bulgaria 2028](#), KPMG in Bulgaria, 2018.
- ⁵¹ Center for Investigative Reporting Serbia (CINS), [Autoput Horgoš-Požega](#), CINS, 29 de octubre de 2018.
- ⁵² Véase: <https://longreads.tni.org/pandemic-profiteers>
- ⁵³ UK National Audit Office, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, enero de 2018.
- ⁵⁴ UK National Audit Office, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, enero de 2018.

- ⁵⁵ Philip Hammond, [2018 Budget Speech](#), UK Government, 29 de octubre de 2018.
- ⁵⁶ Reeves E., [The Only Game in Town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector](#), *The Economic and Social Review*, Vol. 42, No. 1, 95–111, primavera de 2011.
- ⁵⁷ Federal Court of Auditors, [Report to the Budget Committee of the Bundestag on Public Private Partnerships in Federal Highway Construction](#), junio de 2014.
- ⁵⁸ CEE Bankwatch Network, [D1 Motorway, Phase one, Slovakia](#), Issue Paper for the EBRD Annual Meeting, mayo de 2010.
- ⁵⁹ CEE Bankwatch Network, [D1 Motorway, Phase one, Slovakia](#), Issue Paper for the EBRD Annual Meeting, mayo de 2010.
- ⁶⁰ European Court of Auditors, [Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits](#), European Court of Auditors Report no. 9, 2018.
- ⁶¹ Acerete B., Gasca M. and Stafford A., [Two decades of DBFO roads in the UK and Spain: An evaluation of the financial performance](#), *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2): 269-289, junio de 2019 (artículo publicado por primera vez el 14 de diciembre de 2018).
- ⁶² EBRD Evaluation Department: [Private sector participation in municipal and environmental infrastructure projects - review and evaluation](#), Special Study, mayo de 2014.
- ⁶³ Cour des Comptes (French Court of Auditors), [La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, diciembre de 2017.
- ⁶⁴ Cour des Comptes (French Court of Auditors), [La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, diciembre de 2017.
- ⁶⁵ Cour des Comptes (French Court of Auditors), [La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, diciembre de 2017.
- ⁶⁶ European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 octubre de 2018.
- ⁶⁷ UK National Audit Office, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, enero de 2018.
- ⁶⁸ Iossa E. and Martimort D., [Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships](#), CEPREMAP Working paper no. 1104, 2011.
- ⁶⁹ Dudkin G. and Vällilä T., [Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence](#), EIB Economic and Financial Report 2005/03, 2005.
- ⁷⁰ House of Commons Committee of Public Accounts, [London Underground Public Private Partnerships](#), Seventeenth Report of Session 2004–05, 9 marzo de 2005.
- ⁷¹ European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 de octubre de 2018.
- ⁷² International Monetary Fund, [Public-Private Partnerships](#), IMF, 12 de marzo de 2004.
- ⁷³ Katharina Gassner, Alexander Popov and Nataliya Pushak, [Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?](#) World Bank/PPIAF, 2009.
- ⁷⁴ Basilio Acerete, Anne Stafford, and Pamela Stapleton, [Spanish Healthcare Public Private Partnerships: The 'Alzira Model', Critical Perspectives on Accounting 22](#), no. 6, 533-49, agosto de 2011.
- ⁷⁵ Elson D., [Gender awareness in modelling structural adjustment](#), *World Development*, Volume 23, Issue 11, 1851-1868, November 1995; and Gideon, J. (Ed), [Handbook on Gender and Health](#), Edward Elgar, 2016.
- ⁷⁶ UK Treasury Select Committee, [17th Report - Private Finance Initiative](#), House of Commons, 18 de julio de 2011.
- ⁷⁷ John Cole CBE, Stewart Macartney, and Chris Phillips, [Report of the Independent Inquiry into the Construction of Edinburgh Schools](#), febrero de 2017.
- ⁷⁸ John Cole CBE, Stewart Macartney, and Chris Phillips, [Report of the Independent Inquiry into the Construction of Edinburgh Schools](#), febrero de 2017.
- ⁷⁹ DKM Economic Consultants, and Centre for Industrial Studies, [Ex Post Evaluation of Investment Projects Co-Financed by the European Regional Development Fund \(ERDF\) or Cohesion Fund \(CF\) in the Period 1994-1999: Dublin Waste Water Treatment](#), prepared for the European Commission Directorate-General for Regional Policy, 5 de septiembre de 2012.
- ⁸⁰ Hearne R. [Actually Existing Neo-liberalism: Public-Private partnerships in public service and infrastructure provision in Ireland](#) in McLaran A. & Kelly S. (Eds.) *Neoliberal Urban Policy and the Transformation of the City*, 157-173, enero de 2014.
- ⁸¹ Basilio Acerete, Anne Stafford, and Pamela Stapleton, [Spanish Healthcare Public Private Partnerships: The 'Alzira Model', Critical Perspectives on Accounting 22](#), no. 6, 533–49, agosto de 2011.

- ⁸² Alexandra Waluszewski, Hakan Hakansson, and Ivan Snehota, [The Public-Private Partnership \(PPP\) Disaster of a New Hospital – Expected Political and Existing Business Interaction Patterns](#) (on request from authors) *Journal of Business & Industrial Marketing*, 3 de junio de 2019.
- ⁸³ UK Treasury Select Committee, [17th Report - Private Finance Initiative](#), House of Commons, 18 de julio de 2011.
- ⁸⁴ UK Treasury Select Committee, [17th Report - Private Finance Initiative](#), House of Commons, 18 de julio de 2011.
- ⁸⁵ European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 de octubre de 2018.
- ⁸⁶ European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 de octubre de 2018.
- ⁸⁷ European Court of Auditors, [Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits](#), European Court of Auditors Report no. 9, 2018.
- ⁸⁸ European Court of Auditors, [Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits](#), European Court of Auditors Report no. 9, 2018.
- ⁸⁹ María José Romero: [What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development](#), Eurodad, julio de 2015.
- ⁹⁰ Transnational Institute et al., [Why are so many cities choosing to end privatisation and return to public water service?](#) Media briefing, abril de 2015.
- ⁹¹ Philipp Terhorst, [Remunicipalisation in Berlin after the buy-back, From de-privatisation to demands for democratisation](#), Transnational Institute, 23 de junio de 2014.
- ⁹² European Network on Debt and Development, [History RePPeated](#), Eurodad, 3 de octubre de 2018.
- ⁹³ UK Public Accounts Committee, [44th Report - Lessons from PFI and other projects](#), House of Commons, 18 de julio de 2011.
- ⁹⁴ Iossa E. and Martimort D., [Corruption in Public-Private Partnerships](#), December 2011, also in the [Routledge Companion to Public-Private Partnerships \(paywall\)](#), Routledge, febrero de 2013.
- ⁹⁵ Dale-Harris, Luke, [France Water Executive charged in Romania Corruption probe](#), *Politico*, 9 de octubre de 2015, actualizado el 16 de enero de 2018.
- ⁹⁶ Dale-Harris, Luke, [France Water Executive charged in Romania Corruption probe](#), *Politico*, 9 de octubre de 2015, actualizado el 16 de enero de 2018.
- ⁹⁷ RFI, [Veolia investigated in France over Romania bribery accusations](#), RFI, 2 de junio de 2017.
- ⁹⁸ Ksenija Radovanović, [The Belgrade Solid Waste Public-Private Partnership](#), CEE Bankwatch Network, diciembre de 2019.
- ⁹⁹ Barretta A. & Ruggiero P., [Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP? \(paywall\)](#), *Health Policy* 88(1), 15-24 de octubre de 2008.
- ¹⁰⁰ Barretta A. & Ruggiero P., [Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP? \(paywall\)](#), *Health Policy* 88(1), 15-24 de octubre de 2008.
- ¹⁰¹ Vivek Kotecha, [Dealing with the legacy of PFI – options for policymakers](#), Centre for Health and the Public Interest, septiembre de 2018.
- ¹⁰² Timothy C Irwin, Samah Mazraani and Sandeep Saxena, [How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships](#), IMF How-To Notes, octubre de 2016.
- ¹⁰³ Interviewee quoted in Robert Bain, [Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB](#), European Investment Bank, mayo de 2009.





EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

La **FSESP** es la **Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos**. Es la mayor federación de la CES y comprende 8 millones de trabajadores de los servicios públicos de más de 260 sindicatos de toda Europa. La FSESP organiza a los trabajadores de los sectores de la energía, el agua y los residuos, los servicios sanitarios y sociales y el gobierno local, regional y central, en todos los países europeos, incluida la vecindad oriental de la UE. En nuestros sectores organizamos a los trabajadores del sector público, del sector sin ánimo de lucro, del sector mixto y del sector privado, incluso en empresas multinacionales. Es la organización regional reconocida de la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

www.epsu.org



european network on
debt and development

La Red Europea de Deuda y Desarrollo (**Eurodad**) es una red de 49 organizaciones de la sociedad civil de 20 países europeos que trabaja para lograr cambios transformadores pero específicos a las políticas, instituciones, normas y estructuras mundiales y europeas para garantizar un sistema financiero y económico que es democráticamente controlado y ambientalmente sostenible y que trabaja para erradicar la pobreza y garantizar los derechos humanos para todos.

www.eurodad.org