

# Asociaciones Público-Privadas: el caso de las infraestructuras

Principales motivaciones y críticas después de dos décadas de APPs



Publicado por: Observatori del Deute en la Globalització (ODG)

Autora: Marta Conde

Colaboradora: Blanca Bayas

Diseño: Emma Avilés

Lugar i Fecha de publicación: Barcelona, Septiembre 2017

Contacto: [observatori@odg.cat](mailto:observatori@odg.cat)

[www.odg.cat](http://www.odg.cat)

@twitt\_odg

Facebook/[odg.cat](http://odg.cat)

Con el apoyo de:



# Contenidos

1. Introducción .....	2
2. ¿Qué es una Asociación Público-Privada? .....	3
3. Historia y situación actual de las Asociaciones Público-Privadas .....	4
4. ¿Por qué se están promoviendo las APPs? ¿Cuáles son sus ventajas? .....	6
4.1. "Hay una de falta de capacidad pública para disponer de dinero para infraestructuras, las APPs permiten a los gobiernos repartir los costes de un proyecto y pagar un servicio cuando la está disfrutando" .....	6
4.2. "La gestión y la experiencia del sector privado son necesarios para diseñar, construir y ofrecer servicios que a menudo son complejos y cada vez más especializados y fuera del ámbito de la experiencia del sector público" .....	7
5. Críticas a las Asociaciones Público-Privadas .....	8
5.1. Las APPs salen más caros .....	8
La Línea 9 del Metro de Barcelona .....	10
5.2. La transferencia del riesgo: "los pasivos contingentes" .....	11
La concesión de la autopista AP-7 .....	13
La controvertida sentencia de Eurostat .....	14
5.3. Falta de transparencia y corrupción .....	14
5.4. Falta de capacidad estatal para negociar y monitorear las APPs .....	15
El caso de Portugal .....	16
5.5. Impactos sociales y ambientales .....	16
El caso del almacén de gas Castor .....	19
6. Recomendaciones .....	20
Referencias .....	22

# Las Asociaciones Público-Privadas: el caso de las infraestructuras

## 1. Introducción

En la Cumbre del G20 en China en 2016, el G20 acordó la Alianza para la Conexión de la Infraestructura Global para reforzar y enlazar los planes de infraestructuras de las diferentes regiones y continentes del mundo. La Alianza promueve proyectos de grandes infraestructuras de entre mil millones y trillones de dólares que se financian, construyen y operan a través de Asociaciones Público Privadas (o APPs). En la Cumbre, los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) como el Banco Mundial emitieron una declaración apoyando esta alianza con un apoyo mínimo de US\$ 350 mil millones entre 2016 y 2018 (Heinrich Boell Foundation, 2017).

Este plan de infraestructuras del G20 implica construir un nuevo paradigma económico que pretende conectar muchas regiones estratégicas del mundo con el fin de facilitar la comercialización y transporte de mercancías y el crecimiento económico. No en vano, los BMD describen este nuevo paradigma como "De miles de millones a billones de dólares" (WBG, 2015). Los objetivos principales de esta Alianza serán 1) el uso de dinero público (como impuestos, pensiones, tasas de usuarios por servicios de infraestructuras, garantías) para aprovechar o catalizar inversiones del sector privado, 2) la construcción de "tuberías" de proyectos "bancables", con énfasis en megaproyectos que se financian y operan a través de APPs y 3) mejorar los mecanismos de las APPs para que se puedan replicar rápidamente.

Esta expansión del capital está enmarcada en un proceso de industrialización de ciertos países y de aceleración en el uso de recursos naturales que alcanza unos niveles de crecimiento sin precedentes en la primera década del siglo XXI. Estas tendencias están asociadas a una creciente presión sobre el ambiente y la población, generando conflictos socioambientales. Una parte de estos conflictos están asociados a la extracción, transporte y almacenamiento de energía en países del Sur y emergentes para suplir el consumo del Norte global, dando lugar a fuertes debates, tanto en las economías extractivas como en las economías del Norte sobre la insostenibilidad ambiental y social de los modelos de desarrollo y consumo.

Los mecanismos que promocionan este nuevo paradigma no son nuevos; las Asociaciones Público-Privadas se han impulsado durante las últimas dos décadas sobre todo por el Banco Mundial (con otros actores como la UE). Este informe hace una recopilación de las lecciones de estas dos décadas de APPs; primero describe que es una Asociación Público Privada y hace una aproximación histórica de su evolución. En el siguiente apartado explica la motivación y las principales ventajas para la promoción de esta forma de financiación de infraestructuras para después explicar en el apartado 5 las principales críticas y problemas que se han encontrado. Finalmente concluimos con unas recomendaciones para el futuro de las APPs. Proponemos una mejora en la transparencia y la gobernanza de la financiación de infraestructuras, donde la opción de financiación pública se considere, poniendo sobre la mesa los costes reales de las dos opciones y teniendo también en cuenta otras consideraciones como los impactos sociales, ambientales y de género de las dos opciones.

## 2. ¿Qué es una Asociación Público-Privada?

Las APPs son cualquier acuerdo entre un gobierno y el sector privado en el que las actividades tradicionalmente públicas son realizadas por el sector privado (Savas, 2000). Es difícil definirlos y clasificarlos porque pueden incluir desde colaboraciones informales y de corta duración para implementar programas o proyectos específicos, hasta acuerdos contractuales más complejos, formales y a largo plazo en los que el sector privado colabora en el suministro de activos y servicios (Hall, 2015).

En este informe nos focalizaremos en el segundo tipo de acuerdos utilizando la definición de Eurodad (2015) que describe las APPs como un acuerdo:

- contractual a medio o largo plazo entre el estado y una empresa del sector privado;
- en que el sector privado participa en el suministro de activos y servicios tradicionalmente prestados por gobiernos;
- donde se comparte el riesgo del proyecto entre el sector público y el privado.

Estos contratos entre el sector público (nacional o local) y una empresa del sector privado (o consorcio) oscilan entre los 15 y los 35 años; una empresa privada acepta los términos de la entrega de un servicio al gobierno o al público por un activo determinado, que puede ser de infraestructuras de transporte, agua y saneamiento, energía pero también de salud, educación y seguridad. El sector público suele especificar la calidad y la cantidad del servicio que requiere del sector privado. Estos acuerdos tienen un componente de financiación privada que debe ser reembolsado por el erario público y / o los usuarios que pagan durante la vigencia del contrato. La empresa del sector privado se compromete a entregas específicas que conllevan riesgos asociados. A la finalización de la construcción o al final del contrato, la propiedad del activo se devuelve al sector público.

Existen muchos tipos de APPs y hay muchas maneras de clasificarlos. Una de las maneras más comunes es en relación con i) las tareas que realiza el sector privado en la APP, ii) las responsabilidades de inversión y iii) la propiedad del activo. Esta clasificación puede resultar en una combinación de las siguientes funciones: diseño; construcción; desarrollo; rehabilitación; financiación; funcionamiento; mantenimiento; propiedad;

transferencia; y arrendamiento. Una dificultad añadida es que las tipologías específicas varían mucho entre sectores y países.

Una tipología muy utilizada es la clasificación de las APPs en relación con la fuente de ingresos del sector privado, aunque los límites entre estas categorías pueden quedar borrosos (IBRD / WB, 2014):

- "Usuario paga": donde el usuario final paga directamente al socio privado para el uso de la infraestructura. Se hace generalmente a través del pago de un peaje (por ejemplo, tasas por agua o peajes de autopistas), que se pueden complementar con subvenciones pagadas por el gobierno.
- "El gobierno paga": en este caso la empresa del sector privado proporciona y administra infraestructuras para la autoridad pública. El pago al socio privado sólo proviene de los pagos periódicos del socio público en función del nivel y del uso de servicio prestado. Un ejemplo de ello pueden ser los peajes 'sombra' de autopistas.

### 3. Historia y situación actual de las Asociaciones Público-Privadas

Las relaciones público-privadas no son nuevas y el concepto de concesión se ha utilizado durante muchos siglos. La empresa privada se comprometía a invertir su propio dinero y a cambio el Estado garantía a la empresa el monopolio en el suministro de este servicio en la zona, 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.

Estas asociaciones sin embargo, no fueron capaces de proporcionar la magnitud de inversión necesaria para los servicios requeridos a precios asequibles, por lo que, en general, fueron reemplazadas por entidades públicas que utilizaban financiación pública (Hall, 2015).

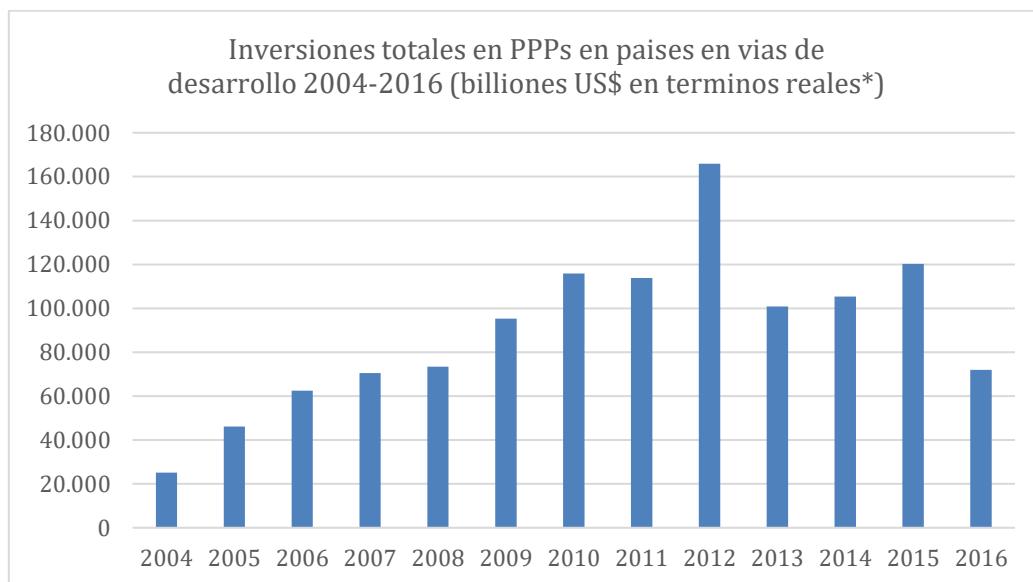
Las APPs, tal como los conocemos nosotros, nacieron en 1992 en el Reino Unido como una treta contable para esquivar las restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, punto que sigue siendo la principal atracción para gobiernos y las instituciones internacionales.

Apoyado por la ola de privatizaciones de la era Thatcher, las llamadas Iniciativas de Fondo Privado (IFP) fueron promocionadas por el Primer Ministro John Major que quería inversiones en infraestructura pública y al mismo tiempo no aumentar el endeudamiento. Inicialmente su aparición fue criticada por ser mucho más onerosa que el uso de la financiación pública, por perjudicar la prestación de servicios, y por el incremento del endeudamiento público. Sin embargo, fue adoptada y acelerada por posteriores gobiernos llegando a crearse una unidad especial dentro de la Tesorería, integrada principalmente por ejecutivos del sector privado, con el objetivo de promover proyectos

de IFP. Este se ha convertido en el modelo para las unidades de APPs creadas por numerosos gobiernos de todo el mundo (Hall, 2015; Kee & Forrer, 2002).

A medida que en el resto de Europa y del mundo se comenzó a limitar el endeudamiento público con la aplicación de medidas neoliberales, también se disparó la utilización de las APPs como un componente de la política de privatizaciones, y una forma de equilibrar los presupuestos mediante la ocultación del endeudamiento.

La década de los 90 vio una gran inversión en APPs que aumentó rápidamente hasta 1997 cuando estalló la crisis financiera asiática. En ese momento países en vías de desarrollo experimentaron una fuerte desinversión donde muchos contratos APPs fueron renegociados o cancelados. Las APPs tardaron toda una década a recuperar el nivel de inversiones con una segunda ola que empezó en el 2004 y que vio la multiplicación por seis de las inversiones a través de APPs; desde 22.7 billones en 2004 hasta 134.2 billones en 2012. Esta segunda ola estuvo altamente motivada por el imperativo del crecimiento económico a través del desarrollo de infraestructuras (Eurodad, 2015). Las inversiones en APPs decayeron en el 2013 y durante el 2014 (US\$ 104) y 2016 (US\$ 70) especialmente por la desinversión en países como India, Turquía, Brasil, Sudáfrica y Perú (Eurodad, 2015, WBG, 2014, 2016-2017).



Fuente: Eurodad (Eurodad, 2015) y la Base de datos de Financiamiento Privado de proyectos de infraestructura del Banco Mundial (WBG, 2016-2017) (\*ajustado al US Consumer Price Index)

De los incrementos en la última década hay que resaltar la escala de los proyectos financiados a través de APPs; el tamaño medio de los proyectos aumentó de US\$ 182 millones en el 2003 hasta llegar a los US\$ 410 millones en 2010. Esto señala una tendencia creciente de los megaproyectos en infraestructura (Flyvbjerg, 2014).

Hay que señalar también que las APPs se han concentrado sobre todo en regiones con ingresos elevados, con el 61% de las inversiones de la última década realizadas en países de renta media-alta, y a su vez en América Latina y Caribe. Esto es debido a que estos países permiten una recuperación más rápida de los costes y una disminución del riesgo

de la obtención de ingresos. Este 'sesgo' también se da en el ámbito estatal donde las inversiones son dirigidas principalmente a las zonas urbanas más ricas.

En muchos casos, el sector privado selecciona un pequeño número de los proyectos más rentables y convencen los gobiernos para que den prioridad a la inversión a estos proyectos, no teniendo en cuenta la distorsión que esto causa en la provisión de los servicios públicos. Tal como explica Hall (2015) en África, por ejemplo, las APPs han financiado hospitales de alta tecnología en algunos núcleos urbanos en los que hay suficientes personas adineradas para apoyar la medicina privada, pero no se ha invertido en redes universales de clínicas o en los sueldos del personal necesario para prestar atención sanitaria a personas desfavorecidas. En Europa, las APPs han financiado algunas carreteras de peaje lucrativas en rutas congestionadas existentes, pero no la ampliación de carreteras sin peaje para mejorar las zonas rurales o periurbanas.

#### 4. ¿Por qué se están promoviendo las APPs? ¿Cuáles son sus ventajas?

Esta gran empuje de las inversiones público-privadas viene enmarcado en la creciente demanda por parte de los inversores institucionales del mundo (como fondos de pensiones, compañías de seguros o fondos de riqueza soberana), que contienen trillones de dólares gestionados, y que están buscando una cartera diversificada de inversiones en infraestructura con atractivos rendimientos. Estos grupos han ejercido presión para abrir fondos especializados en infraestructuras, contribuyendo así a la "financiarización" de la infraestructura (WEF, 2013).

Según el Banco Mundial (2014), los argumentos a favor de las APPs podrían centrarse en la capacidad del sector privado de ofrecer inversiones de alta calidad en infraestructuras, reduciendo al mismo tiempo la necesidad del Estado de recoger fondos para desarrollar y gestionar estos proyectos. La Guía de referencia de APPs del Banco Mundial (BRD / WB, 2014), estipula que en determinadas circunstancias, "las APPs pueden ayudar a superar algunos de los retos clave de la prestación de infraestructuras, incluyendo fondos insuficientes, mala planificación y selección de proyectos, entrega ineficiente e ineficaz y mantenimiento inadecuado".

Las razones principales para la promoción de APPs se pueden resumir en dos puntos:

##### **4.1 "Hay una de falta de capacidad pública para disponer de dinero para infraestructuras, las APPs permiten a los gobiernos repartir los costes de un proyecto y pagar un servicio cuando la está disfrutando" (BRD/WB, 2014)**

La adopción de políticas de austeridad significa que los gobiernos no pueden tomar prestado o gastar más. En lugar de construir infraestructuras con capital inicial, las APPs se pagan a través de cuotas anuales desde los presupuestos públicos o a través de los pagos de los usuarios que utilizan la infraestructura. De esta manera, los gobiernos no

necesitan tomar préstamos directamente. Los costes pero, aparecen en períodos futuros o son absorbidos por los usuarios.

Las prácticas actuales de contabilidad de las APPs permiten a los gobiernos mantener el proyecto y los pasivos contingentes (es decir, los pagos requeridos por los gobiernos en determinadas circunstancias, por ejemplo, si el tipo de cambio de la moneda nacional cae o si la demanda cae por debajo de un nivel específico) *fuera de balance* ("off balance" en inglés), ya que es el sector privado y no el gobierno quien es el titular del préstamo para financiar el proyecto (Eurodad, 2017).

Aunque esta forma de contabilidad creativa puede ayudar a ciertos gobiernos a poner en marcha proyectos de infraestructura necesarios para su desarrollo, hay que entender que cuando los gobiernos mantienen los proyectos APPs y sus pasivos contingentes fuera de las cuentas oficiales ("off balance"), lo que significa es que el coste real de un proyecto está escondido. Como consecuencia, muchos proyectos se han puesto en marcha como APP simplemente para evitar las limitaciones presupuestarias y posponer la grabación de los costes fiscales de la prestación de servicios de infraestructura. Estas prácticas terminan por exponer las finanzas públicas a excesivos riesgos fiscales.

En esta línea el Fondo Monetario Internacional ya advierte de los riesgos fiscales de las APPs que pueden ser "potencialmente grandes" porque pueden ser utilizados para "desplazar el gasto presupuestario y evitar los controles de gastos", "mover la deuda fuera del balance y crear contingentes pasivos futuros" (Queyranne, 2014 citado por Eurodad, 2015). En la misma línea el que fuera comisario de economía en la UE, Joaquín Almunia preocupado en el 2005 por el gran peso financiero de las APPs en los grandes proyectos de infraestructura señaló que "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" y destacó que "Europa debe evitar una situación en que las cuentas públicas imiten la contabilidad creativa de algunas empresas en el pasado" (EU Observer, 2005).

#### **4.2 "La gestión y la experiencia del sector privado son necesarios para diseñar, construir y ofrecer servicios que a menudo son complejos y cada vez más especializados y fuera del ámbito de la experiencia del sector público".**

El promotores de las APPs argumentan que el sector privado es más eficiente y eficaz a la hora de diseñar y construir los proyectos de construcción de infraestructuras y de gestionar la entrega de servicios una vez están en activo; compensando el incremento de los costes financieros privados (Banco Mundial, 2014; Allard and Trabant, 2007).

Este factor se argumenta, es más relevante en países en vías de desarrollo donde la eficiencia es especialmente baja en el manejo y construcción de nuevas infraestructuras. En un diagnóstico sobre infraestructuras en África subsahariana se calculó que las ineficiencias de los proveedores de servicios estatales y de infraestructuras costaban unos 6.000 millones de dólares al año afectando gravemente a la calidad del servicio proporcionado (Banco Mundial, 2010).

El Banco Mundial también defiende que los beneficios de las empresas privadas que forman parte de un APP dependen de realizar el proyecto en el tiempo y dentro del presupuesto, creando incentivos más fuertes que con contratos públicos, donde los cambios en el coste del proyecto suelen ser a costa de la autoridad contratante. También argumentan, que por esta razón, las empresas privadas realizan estimaciones más precisas y conservadoras de los costes, ayudando a reducir el sesgo optimista en el cálculo de la demanda (Banco Mundial, 2014). En un estudio realizado por el Banco Mundial sobre 65 grandes APPs de aguas urbanas en países en vías de desarrollo de todo el mundo, encontraron que la introducción de un operador privado mejoraba constantemente la eficiencia operativa y la calidad del servicio (Marin, 2009).

Estache y Philippe (2012) si bien corroboran que "las ganancias de eficiencia de la participación privada en infraestructura son comunes" advierten también que éstas no son "ni sistemáticas ni garantizadas". Apuntan a lagunas y asimetrías de información que permiten a los operadores capturar beneficios que deberían compartir con los usuarios y que a veces se transforman en conflictos entre gobiernos, usuarios y operadores. Estos conflictos se podrían gestionar ex ante "mediante el diseño adecuado de la regulación y las reglas de aplicación de este reglamento" acordado. En la misma línea un informe del Banco Mundial sobre la participación privada en electricidad y agua en los países en desarrollo en los últimos 25 años apunta a un aumento de las ganancias en la eficiencia, pero al mismo tiempo apunta a la falta de inversión del sector privado y la incapacidad de bajar los precios a los consumidores (Gassner et al., 2009).

En la mayoría de los casos vemos que las ganancias en eficiencia dependen del sector, del tipo y tamaño de los proyectos, de si el sector privado aumenta la inversión de capital tal como se ha acordado contractualmente y sobretodo del contexto del país en términos de entorno regulatorio y gobernanza (Eurodad, 2015).

## 5. Críticas a las Asociaciones Público-Privadas

Durante estas dos décadas de inversiones a través de APPs han habido numerosos casos donde no se han obtenido los resultados esperados resultando en un incremento de las críticas a las APPs que resumimos a continuación:

### 5.1 Las APPs salen más caros.

Como ya hemos visto, un proyecto APP puede fraccionar el coste de una nueva infraestructura durante muchos años como cualquier forma de endeudamiento, pero esto no reduce su coste global.

Un APP siempre conllevará mayor inversión pública que un proyecto tradicional debido a:

- **Los métodos de financiación de las APPs son, en la mayoría de los casos, más caros.** Según la revisión de la Oficina de Auditoría Nacional del Reino Unido (NAO), el tipo de interés efectivo de todas las operaciones de financiación privada

(7% -8%) es el doble que el de los préstamos al gobierno (3% -4%), resultando en que el coste de la financiación de los proyectos APPs sea dos veces más caro para la cartera pública que si el gobierno hubiera tomado el préstamo de bancos privados o de bonos públicos (Eurodad, 2015).

- **Las empresas del sector privado esperan obtener un beneficio de su inversión**, que se añade al coste global de la inversión. En el caso de las APPs donde "el usuario paga" esto hace aumentar las tarifas a los usuarios, mientras que en las APPs donde el "gobierno paga" esto aumenta el coste global pagado por el erario público. Estos márgenes de beneficios se esperan tanto del principal socio privado como de su amplia cadena de suministro. En el caso de los países en vías de desarrollo, las rentabilidades requeridas por los inversores son más altas debido al aumento de los riesgos percibidos.
- **Los costes de transacción pueden ser muy altos**; van asociados a la negociación, preparación y gestión de los proyectos. Empresas consultoras internacionales como McKinsey han tenido un papel importante en la promoción de las APPs, ya que no sólo se encargan de facilitar la negociación y adjudicación de estos proyectos sino que también elaboran informes para las instituciones internacionales y los gobiernos, formulan políticas nacionales de APPs, implementan APPs específicos y reciben altos honorarios en cada etapa del proceso (Hall, 2015). Por ejemplo en el Reino Unido los abogados, financieros y consultores que participaron en la implementación de 700 proyectos APPs durante la primera década del 2000, obtuvieron entre 2.800 y 4.000 millones de libras esterlinas, el costo de 40 nuevos hospitales (Financial Times, 8 Agosto 2011). Estimaciones del Banco Europeo de Inversiones sugieren que "estos costes pueden llegar al 10% del coste total del proyecto" (Engel et al., 2010).
- **Los costes de renegociación pueden aumentar el coste final de un proyecto significativamente**. La posición privilegiada de la empresa del sector privado, la falta de experiencia de la entidad pública en estas negociaciones y la falta de transparencia hace que la renegociación generalmente aumente considerablemente el coste del proyecto. Según el Queyranne (2014) del FMI, el 55 por ciento de todas las APPs se renegocian, de media, cada dos años, y en la mayoría de los casos, esto provoca un aumento de las tarifas para los usuarios.

## La Línea 9 del Metro de Barcelona

La línea 9 del Metro de Barcelona, se aprobó en abril de 2002. Se promovió como la línea de metro automático más larga de Europa y tenía que atravesar Barcelona, uniendo 5 municipios de la ciudad (Generalidad de Cataluña, 2009; 2016).

El presupuesto inicial en 2002, era de 2.494 millones de euros pero en 2008 ya había escalado a más de 6.500 millones de euros debido a cambios en la planificación y en mejoras en la seguridad tras el hundimiento de un túnel en el Carmel. Con el fin de continuar las obras en un contexto de crisis económica y financiera y de limitación del endeudamiento público, la Generalitat invitó a capital privado a entrar como financiador de la línea 9, en forma de concesiones, hecho inédito en la financiación de infraestructuras ferroviarias. El objetivo era que el capital privado financiara aproximadamente el 44% de la obra. Se consideraba también que la entrada de empresas privadas significaría un aprovechamiento de los recursos técnicos y de la experiencia del sector privado (Abelaira Dapesa, 2006; Deiros Quintanilla, 2012).

Se implementó un sistema de concesiones, donde la empresa concesionaria hacía una inversión inicial para la construcción y mantenimiento de las estaciones y a cambio recibía una tarifa técnica (canon) fijo durante aproximadamente 30 años. Para hacernos una idea del coste de este modelo de financiación, utilizaremos el ejemplo del tramo I. Se concedió por 1.041 millones de euros a la UTE formada por FFC, OHL y COPISA y durante 32 años y 8 meses, la Generalitat deberá pagar una tarifa técnica (canon) de 79,40 millones de euros anuales a la empresa concesionaria (Expansión, 14 de julio 2010; Generalidad Prensa, 15 Octubre 2010). El rendimiento de estas operaciones por la UTE se estiman aproximadamente entre el 6% (ccma.cat, mayo 2017) y el 8% (El País, 14 de febrero 2016).

Entre 2011 y 2016, la Generalitat pagó 1.076 millones de euros en concepto de cánones por estaciones, algunas de las cuales estaban todavía cerradas. De estos, 785,2 millones correspondían a pago de concesiones y 291,6 millones a amortizaciones financieras e intereses de créditos obtenidos por la obra (naciodigital.cat, julio 2017).

Se estima que el coste total de la línea 9 podrá llegar a más de 16.000 millones de euros al sumar las cargas financieras de esta inversión. Por lo tanto, aproximadamente 9.000 millones de euros supondrán el coste de financiación de la inversión que incluirá lo que se pagará a las concesionarias y por los préstamos recibidos. Actualmente está pendiente de aprobación un préstamo de 740 millones del BEI para poder continuar la obra (Nación digital 01 de julio 2017; Vilaweb 10 Junio 2017).

Cabe resaltar que algunas de las empresas adjudicatarias del canon, han vendido parte de sus concesiones obteniendo un beneficio. ACS, a través de su filial Iridium, vendió el 80% de la participación en la concesión del tramo II a John Laing Infrastructure por 110 millones de euros, representando unas plusvalías de 70 millones de euros para ACS, también OHL ha vendido la participación del 35% en el tramo I al fondo Aberdeen (El Periodico 17 Marzo 2016).

Sin duda, se debería hacer una profunda reflexión sobre las dimensiones y planificación de esta obra pública desde su inicio, sobre la transparencia en las adjudicaciones (Latorre, 2015), y especialmente sobre el coste de la financiación escogido.

A continuación analizamos con más detalle los diferentes riesgos explícitos que hay en los contratos APPs y los costes financieros que pueden ocasionar.

### 5.2 La transferencia del riesgo: "los pasivos contingentes".

Las APP tienen repercusiones fiscales significativas que se han de examinar y evaluar correctamente. La experiencia histórica de varios países demuestra que las implicaciones fiscales de las APPs suponen un gran riesgo para el sector público que no se debe subestimar y que debería proporcionar una lección clara especialmente en momentos de restricciones presupuestarias.

Según el FMI y el Banco Mundial, hay tres categorías principales de riesgo a la hora de implementar proyectos APPs (Eurodad, 2015):

- **Riesgos del proyecto:** Estos son i) riesgo de construcción, es decir, problemas de diseño, costos de construcción, retrasos de proyecto; ii) el riesgo de ejecución, es decir, la disponibilidad de un activo o la continuidad y la calidad de la prestación del servicio; iii) el riesgo de la demanda, es decir, las necesidad del servicio o activo prestado que impacta en los ingresos del proyecto; iv) riesgo de valor residual, es decir, el precio de mercado futuro de un activo.
- **Riesgos macroeconómicos:** son los riesgos financieros, que se relacionan con factores que afectan a los costes de financiación, como la inflación, los tipos de interés y los tipos de cambio.
- **Riesgos políticos y normativos:** cambios posteriores en las regulaciones y decisiones políticas que afectan al proyecto, p. ej. cambios de política (incluida la política fiscal) o nuevas normas ambientales.

En un APP estos riesgos suelen ser compartidos entre los socios privados y públicos.

Si los riesgos son asumidos por la entidad privada esto da lugar a un aumento del coste. Por ejemplo, **los costes de construcción pueden ser mayores en APPs que con contratación pública tradicional** ya que si bien se suele transferir el riesgo de los retrasos de construcción al contratista; estos contratos 'llave en mano' cuestan alrededor de un 25 por ciento más que los contratos convencionales (Hall, 2015). El informe del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que compara 227 nuevas secciones de carreteras en 15 países europeos (de los cuales 65 son APPs) estima que "el costo de la construcción ex ante es un 24% más elevado con APPs que con contratación pública, siendo las otras cosas iguales". En esta línea el BEI también ha calculado que "el coste previo de una carretera financiada con un APP será de, media, un 24% más cara que el que se obtiene tradicionalmente" (Blanco-Brude et al., 2016).

Cuando estos riesgos son asumidos por la entidad pública da lugar muchas veces a los **pasivos contingentes**. Estos son costes ocultos, pagos que los gobiernos pueden tener que realizar por riesgos asumidos; por si acontece algún evento incierto futuro fuera del control del gobierno, como por ejemplo si la demanda cae por debajo de un nivel específico (el riesgo de demanda). Los pasivos contingentes crean una gran

incertidumbre fiscal ya que se mantienen "fuera de balance" y por tanto no son transparentes ni auditables.

Hay dos tipos diferentes de pasivos contingentes:

- **Pasivos contingentes explícitos** que se producen cuando se dan explícitamente garantías públicas para compensar los riesgos a empresas privadas que son socios en las APPs. Estos riesgos pueden incluir fluctuaciones en el tipo de cambio, la inflación, los precios y los cambios en la demanda de un servicio determinado, entre otros.

En muchos casos los gobiernos han garantizado flujos de ingresos superiores a la media para atraer inversores privados. La lista de garantías que se ofrece las empresas para hacer que las APPs se consideren "bancables" es considerable. Pueden incluir amortizaciones de préstamos, tasas de rentabilidad garantizadas, corrientes de ingresos mínimos, tipo de cambio garantizados y compensación garantizada si una nueva legislación afecta la rentabilidad de una inversión (Cebotari, 2008; Eurodad, 2015).

- **Pasivos contingentes implícitos** son altamente impredecibles y por tanto no se negocia su riesgo. Pueden ser motivados por el bajo rendimiento de la infraestructura donde por presión social o de grupos de interés, el sector público termina rescatando el proyecto provocando que las deudas privadas se trasladen al sector público (Eurodad, 2017).

Uno de los pasivos contingentes más comunes en las APPs es el asociado al riesgo de la demanda ya que a menudo se planifican con un "sesgo optimista" donde los beneficios se sobreestiman, dando lugar a proyectos sobredimensionados y más complejos de lo que se justifica por la demanda de servicios, este fue el caso de la autopista AP-7 y otros proyectos del Estado Español.

## La concesión de la autopista AP-7

El 'sesgo optimista' se hace patente en la planificación y las compensaciones a las empresas concesionarias de autopistas, riesgo que es asumido por parte del estado en los acuerdos de financiación pública-privada de infraestructuras. Aquí sólo citaremos un caso de actualidad; el litigio entre Abertis y el Ministerio de Fomento por un tramo de la AP-7.

Abertis es la primera compañía concesionaria de autopistas de España y el primer operador mundial por número de kilómetros gestionados. Abertis proviene de la fusión en 2002 de ACESA (Autopistas Concesionaria Española SA), concesionaria de la primera autopista española (la AP-7, otorgada en 1969), y Aurea, antiguo principal rival en el sector.

Abertis es titular de la concesión para la construcción, conservación y explotación de las autopistas AP-7. En el RD 457/2006, se estableció la ampliación de algunos de los tramos de la AP-7, para solucionar los problemas de exceso de tráfico y se cambió el sistema de peaje, la concesión se extendió a 2021.

El coste de las obras debía ser pagado por ACESA y compensado por el peaje recaudado del tráfico adicional que supondría esta ampliación. En el mismo Real Decreto se estableció un mecanismo de compensación a la empresa si el supuesto aumento de tráfico no compensaba el coste de la inversión.

Con la crisis económica iniciada en 2008, el tráfico en la AP-7 disminuyó hasta un 30% y la empresa hizo constar en su contabilidad la deuda correspondiente a esta disminución. En 2011, el Ministerio de Fomento comenzó a expresar dudas sobre la compensación por reducción de tráfico y el criterio contable utilizado por la empresa para registrarla. Ante la diferencia de criterio entre la empresa y el Ministerio y la falta de acuerdo, en septiembre de 2015, Abertis llevó a la Justicia el contencioso. El Tribunal de Justicia de Madrid, en febrero de 2017, dio la razón a la empresa. El Ministerio de Fomento deberá compensar a Abertis con 1.494 millones de euros por la disminución de tráfico en la AP-7 (tramo entre Tarragona y La Jonquera), importe a pagar en 2021, al terminar la concesión.

El importe total a pagar ascendería a 2.220 millones de euros al incluirse el importe de construcción de la ampliación, que el Gobierno no discute. El contencioso está ahora en el Tribunal Supremo.

La sobreestimación estratégica de la demanda es una práctica habitual, esto sucede en parte por la falta de incentivos para un análisis riguroso de la demanda, tanto por parte del sector privado como del público (Eurodad, 2015). Estache y Saussier (2014) en su informe para el Banco Mundial sobre APPs e infraestructuras destacan la situación de España como reveladora: "España ha terminado cerrando una gran cantidad de aeropuertos regionales y estaciones de tren recientemente construidos debido a la falta

de demanda. Muchas de las carreteras de autopistas, también construidas como APPs, son económicamente insostenibles".

### **La controvertida sentencia de Eurostat**

Una sentencia emitida por Eurostat, la Oficina Estadística de la Comisión Europea, sostiene que los activos en un PPP deben clasificarse como activos no gubernamentales y, por tanto, 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.

En la mayoría de las APPs el sector privado ya asume los riesgos de construcción y disponibilidad, por tanto aunque el gobierno asuma el riesgo de demanda, el activo del proyecto puede quedar no registrado en el balance oficial. El FMI consideró esta sentencia como una invitación para establecer una contabilidad creativa que elude las normas fiscales calificándola como "problemática", ya que podría dar lugar a que "la mayoría de las APPs se clasifiquen como inversión privada" y por 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)".

### **5.3 Falta de transparencia y corrupción.**

Las APPs suelen tener una falta de transparencia y un escrutinio público limitado, que pueden conducir a una toma de decisiones deficiente debido a una menor supervisión y al mismo tiempo puede aumentar las oportunidades de comportamiento corrupto. La falta de transparencia es consecuencia de una transparencia fiscal deficiente y de procesos de toma de decisiones opacos.

Muchos países no revelan públicamente los detalles completos de las garantías y los pasivos contingentes asociados con las APPs, ni las condiciones que los generarán, lo que es de vital importancia para el escrutinio público. Esto hace que las decisiones de política fiscal estén menos informadas y anima a los gobiernos a avanzar con proyectos incluso cuando pueden crear problemas fiscales en el futuro. También significa que los ciudadanos desconocen la vulnerabilidad fiscal de su gobierno.

Las ofertas opacas de algunas empresas pueden suponer mayores oportunidades para un comportamiento corrupto. Este ha sido el caso tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. En Australia, una Comisión Independiente contra la Corrupción descubrió que los ministros a nivel estatal interferían ilegítimamente con una decisión sobre un APP de agua con el objetivo de transferir unos 60 millones de dinero estatal a unos ministros y sus familias (Eurodad, 2017). En otro caso en Brasil y Perú el costo de una carretera financiada a través de un APP que une los dos países subió de 800 a 2.300 millones de dólares a través de "modificaciones" en el proyecto (The Economist, February 2017).

La falta de transparencia, los elevados costes de licitación y transacción de las APPs, junto con los contratos complicados y de larga duración, hacen que pocas empresas tengan capacidad para solicitar proyectos, reduciendo la capacidad de elección de los gobiernos y la competencia en los procesos de licitación.

La transparencia a lo largo del ciclo de APPs es vital para facilitar un mayor escrutinio público y por lo tanto una mejor toma de decisiones que puede conllevar importantes beneficios tanto a nivel económico como social y ambiental.

#### **5.4 Falta de capacidad estatal para negociar y monitorear las APPs.**

El sector público tiene un papel muy importante tanto en la preparación, negociación y administración de los contratos como en la supervisión y evaluación del rendimiento del contrato durante las fases de construcción y explotación del proyecto.

El contratos de las APPs son muy complejos y se debería monitorear sistemáticamente y a lo largo del proyecto para ver si se cumplen plenamente los resultados esperados. Esta complejidad requiere habilidad y dedicación por parte de la autoridad pública del sector.

La mayoría de las evaluaciones sobre APPs (WBG, 2014; FMI, 2014; OECD, 2014) destacan que la capacidad a nivel de país para negociar y gestionar los contratos APPs es un factor de éxito esencial.

A menudo países en vías de desarrollo tienen falta de experiencia para llevar a cabo estas negociaciones y monitoreo (Allard & Trabant, 2007) y como vemos en el caso de Portugal (abajo), esta carencia también se puede dar en países desarrollados. En la práctica, existe una dependencia excesiva de la autorregulación por parte de las empresas del sector privado, que socava los acuerdos de gobernanza democrática y un escrutinio público significativo.

Es contradictorio que la falta de capacidad y eficiencia de ciertos países en la construcción de infraestructuras y gestión de servicios es una de las principales razones esgrimidas para introducir al socio privado a través de proyectos APPs (sección 4.2) y al mismo tiempo se espera y recomienda que estos países tengan la capacidad para negociar los contratos, monitorear y gestionar los proyectos APPs.

La (falta de) capacidad de gobernanza de un país debería ser proporcional a los proyectos de infraestructura en los que se embarca. Deberían ser proyectos proporcionales al tamaño de la economía del país, proyectos que puede construir y negociar con entidades privadas si requiere su servicio, proyectos que responden a las necesidades reales de su población y no de las élites del país. Tal como veremos ahora, los costes sociales y ambientales de no tener esta capacidad pueden ser muy caros.

## El caso de Portugal

Desde principios de la década de 1990, Portugal ha sustituido las contratos tradicionales con grandes contratos PPP para satisfacer necesidades de proyectos de infraestructura. Portugal fue un pionero del boom de las APPs en Europa con la mayor inversión acumulada en PPPs en la UE durante la última década. Comenzó con la fase de ejecución de la Exposición Mundial 1998 en Lisboa, cuando se construyó un puente adicional sobre el río Tajo.

Sin embargo, pronto resultó que las necesidades de infraestructura fueron en gran parte sobreestimadas. Secciones de autopistas, largas y costosas, construidas a través de contratos PPPs, nunca atrajeron el volumen de trayectos previstos, obligando al gobierno a compensar el socio privado por la falta de usuarios, lo que provocó graves problemas fiscales.

Portugal se convirtió en uno de los países más endeudados en la zona del euro y tuvo que pedir préstamos de rescate de la Troika (el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el FMI). El programa de ajuste de 2011 acordado con la Troika dedicó un capítulo especial a las APP, con una demanda explícita de renegociar algunos de los antiguos contratos PPP y una prohibición temporal de Portugal de entrar en nuevos acuerdos PPP.

En octubre de 2014, la evaluación de la transparencia fiscal del FMI para Portugal también mencionó que "las APP siguen siendo una fuente importante de riesgos fiscales en Portugal (...) el valor actual estimado de los compromisos financieros registrados por el gobierno central era del 6% en 2013 ", mientras que" los pasivos contingentes, relacionados con demandas legales, ascendió a 2.100 millones de euros el 31 de diciembre de 2012 "(1,3% del PIB). En relación con la falta de transparencia el FMI encontró "poca o ninguna información sobre las 75 concesiones del gobierno central sobre las PPP a nivel local. (...) El valor total de inversión de [estos] asciende a alrededor de 21.300 millones de euros (13% del PIB)".

## 5.5 Impactos sociales y ambientales

Los proyectos APP deben ser comercialmente viables o las empresas privadas no los comenzarían. Esto limita hasta qué punto las APP pueden darse en áreas que, en principio, no son rentables. Por lo tanto si los proyectos APP son construidos y gestionados, sin tener el objetivo principal de servir a la sociedad y el medio ambiente, pueden ocasionar graves impactos sociales y ambientales:

- **Falta de acceso y aumento de tarifas.** Para recuperar la inversión de los proyectos muchos de los contratos APPs establecen tarifas a los usuarios con el fin de generar ingresos. Según Trebilcock y Rosenstock (2013) que han hecho un análisis de nuevas infraestructuras financiadas a través de APPs en países del Sur; en los sectores de agua y energía las APPs no han logrado mejorar el acceso a estos

servicios. En un estudio del Banco Mundial que compara 181 infraestructuras en América Latina antes y después del cambio hacia las APPs, apunta a una mejora en la calidad del servicio con las APPs pero también constata una falta de mejora en el acceso a estos servicios (Andres et al., 2008).

En muchos casos este acceso se ve afectado por el aumento de tarifas. El estudio del Banco Mundial ya mencionado encontró que tanto en el sector del agua como energía las tarifas aumentaron (Andres et al., 2008). En Francia, un estudio detallado del sector del agua, 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 de el agua regulada por APPs era un 16,6 % más elevado que en los municipios donde el servicio prestado era público (Chong et al., 2006).

Las tarifas exigidas excluyen muchas veces a los más pobres al acceso a este servicio o infraestructura. De hecho los indicadores de éxito de las APPs no suelen considerar aspectos críticos como si las personas usuarias pueden permitirse pagar estos servicios. El Banco Mundial (IEG citado por Eurodad, 2015) reconoce que en los contratos APPs: "el acceso de los servicios a los pobres raramente se manifiesta como un objetivo explícito".

- **Impacto de género** es una de las principales asignaturas pendientes tanto en la planificación y ejecución como en el análisis sobre las APPs. Sólo un informe del IFC (2012) habla del tema y concluye que "a pesar del compromiso a nivel político hay poca evidencia sobre proyectos de infraestructuras que tomen medidas conscientes sobre género". Una dimensión a considerar es la laboral, si bien los proyectos de infraestructura se presentan como oportunidades para impulsar la economía y generar trabajo; la desigualdad que afecta a las mujeres en cuanto a acceso, inserción y continuidad en el mercado laboral es especialmente acuciante en este sector, con alta segregación en cuanto a responsabilidades y salarios (Scherer et al., 2017).

La inversión en políticas públicas de educación y sanidad, y en otras que apoyen la economía de cuidados puede ayudar a compensar la distribución desigual de recursos, tiempos y responsabilidades entre hombres y mujeres. Como vemos en el siguiente punto, la preferencia en el pago a los socios privados en las APPs puede occasionar desinversión en este tipo de políticas afectando también a la igualdad de género.

- **Desinversión en otros sectores o proyectos necesarios.** Las APP crean derechos contractuales a largo plazo sobre los flujos de ingresos públicos de manera que los gobiernos se ven obligados legalmente a proporcionar los pagos al sector privado del APP. Esto puede significar la reducción del gasto en áreas no vinculadas a las APPs. Por ejemplo, en el caso de Portugal, los pagos anuales a sólo dos APP de carreteras principales costaron 800 millones de euros, que supera el presupuesto nacional de transporte de 700 millones de euros (Eurodad, 2017). Tal como indicamos en nuestro informe 'La megaestructura como mecanismo de endeudamiento', el pago de los sobrecostes o de las garantías ofrecidas por los pasivos contingentes (eg. el riesgo de la demanda) es ahora 'prioridad absoluta'

en España por lo que tiene preferencia sobre el gasto social público en salud, educación o cualquier política pública relacionada con el cuidado (Scherer et al., 2017).

- **Impactos laborales.** Las empresas privadas tienen un mayor incentivo para deshacerse de cualquier elemento de un servicio que pueda reducir sus beneficios potenciales, incluidos los puestos de trabajo. Presentado como un aumento de productividad laboral, varios estudios han mostrado reducciones sustanciales del empleo (Marin et al., 2009; Trebilcock & Rosenstock, 2013). El sector energético de América Latina estudiado por el Banco Mundial ,vio como se redujo una cuarta parte de la plantilla seguido de una caída del 18%, especialmente en países grandes como Argentina, Brasil y Colombia(Andrés et al., 2008). Las investigaciones publicadas por PSIRU confirman que las APPs generalmente agravan las condiciones laborales de los trabajadores, dificultando también su organización colectiva en sindicatos (Hall, 2015).
- **Impactos ambientales.** Como hemos visto las APPs influyen en las prioridades de inversión del sector público, con proyectos de baja prioridad que son promovidos simplemente porque son comercialmente más atractivos. Esto es dado en parte porque los costes de transacción de las APPs no se pueden justificar con proyectos más reducidos De este modo, los proyectos grandes que suelen tener mayor riesgo de impactos ambientales, como presas y mega-corredores de transporte, suelen tener más opciones de ser financiados y promovidos por empresas a través de APPs. En la década pasada, las comunidades locales han presentado muchas quejas a través diferentes mecanismos de reparación de las instituciones por los impactos causados por proyectos APP. Un ejemplo de estas luchas es el caso Castor descrito abajo.

## **El caso del almacén de gas Castor**

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), junto con la Comisión Europea, anunció en 2012 la 'European Project Bond Initiative 2020' (PBI), una iniciativa de bonos para proyectos que ayudarían a la financiación de 'proyectos de interés común'. Este modelo de financiación se traduce en una mayor exposición de la esfera pública a través de las APPs, con los riesgos que suponen por sus cláusulas y sobrecostes (Guiteras, 2015), y en un mayor apoyo de instituciones financieras públicas y de fondos públicos, en un momento de proclamada escasez.

El almacén geológico de gas Castor, impulsado por la compañía española ACS, fue el primer proyecto de la fase piloto de los bonos PBI del Banco Europeo de Inversiones.

En el momento de la primera maniobra operativa, el almacén Castor provocó más de 500 terremotos, uno de ellos de 4,2 grados en la escala Richter. La población local llevaba más de siete años organizada contra el almacén y denunciaba la mala planificación y ejecución de la obra, advirtiendo sobre el riesgo de seismos.

La compañía promotora decidió abandonar el proyecto y hacer efectiva la cláusula 14 del contrato que contemplaba el derecho de compensación por renuncia incluso en caso de dolo o negligencia.

Justo después de los terremotos y antes de ejecutar la cláusula 14, los bonos de proyecto bajaron mucho (BB +) y no se revalorizaron hasta que se aseguró el pago por parte del Gobierno de España. La alegría de los inversores, que veía asegurado el cobro de sus bonos, contrastaba con la rabia y la tristeza de la población, consciente de que se le asignaba injustificadamente una deuda ilegítima, que ascendía con intereses a 3.420 millones de euros, en un país azotado por la austeridad y los recortes.

## 6. Recomendaciones

La proliferación generalizada de las APPs sin más evidencia de su éxito en términos económicos, sociales y medioambientales es inadecuada, sobre todo porque muchos países no tienen la capacidad para negociarlos y gestionarlos. Es por tanto necesario recopilar las experiencias tanto positivas como negativas sobre las APPs para mejorar la práctica en la financiación de las infraestructuras. En esta línea están los manuales de "buenas prácticas" en APPs creados por organizaciones como el Banco Mundial o el FMI (Banco Mundial, 2004; FMI, 2014). Estos informes deberían tener más en cuenta los posibles beneficios para los ciudadanos y el medioambiente más que la comodidad y beneficios de los inversores. A continuación especificamos algunas propuestas para mejorar la financiación de infraestructuras tanto por la vía pública como a través de APPs:

### **No ocultar los costes reales de las APPs**

Como las APPs son una forma costosa de deuda, se deberían adoptar prácticas contables responsables e incluir los costes de las APPs en las cuentas nacionales. Estos costes se deberían registrar como deuda pública y, por tanto, formarían parte del análisis de la sostenibilidad de la deuda.

### **Reconocimiento de los riesgos.**

Deberían reconocer explícita y abiertamente en la fase de planificación todos los riesgos de los pasivos contingentes para hacer una evaluación correcta del riesgo antes de que un proyecto de comienzo.

### **Transparencia y gobernanza.**

Los gobiernos deberían dar luz de forma proactiva a los documentos y la información relacionada con la contratación pública de forma que permita una comprensión significativa por parte de los ciudadanos y una rendición de cuentas de los resultados.

Para cualquier proyecto de infraestructura importante, los gobiernos deberían permitir una buena gobernanza democrática a través de consultas informadas y de amplia participación y seguimiento ciudadano que incluiría comunidades locales, sindicatos y otros los interesados. Los gobiernos también deben asegurar la seguridad y el derecho a la reparación para cualquier comunidad impactada por una infraestructura.

### **Evaluación multicriterio de los proyectos.**

Dado que las APP pueden tener impactos económicos, sociales y ambientales, no se pueden evaluar sólo a través de una valoración económica. Es necesario también tener en cuenta las dimensiones sociales y ambientales y por lo tanto se necesitan nuevos criterios de evaluación. Un análisis multicriterio donde se tuviera en cuenta estas dimensiones, permitiría la comparación y evaluación de formas de financiación pública y de APPs. Esta evaluación permite la elaboración de los criterios a través de un proceso

participativo y abierto donde se compara y se valora una selección de alternativas o escenarios (Garmendia et al., 2010; Munda, 2004).

### **Beneficios sociales a la vanguardia de todos los proyectos de infraestructuras.**

Los proyectos se han de diseñar y seleccionar con el objetivo de beneficiar a toda la sociedad; garantizando unos servicios públicos y el acceso equitativo a los servicios de infraestructura, evitando impactos negativos sobre el medio ambiente. Los gobiernos deberían desarrollar indicadores claros para hacer un seguimiento efectivo de los beneficios sociales y los posibles impactos de las APPs, desde la fase de selección del proyecto hasta la fase operativa.

### **La opción pública.**

Cabe resaltar que las inversiones públicas en infraestructuras son mucho más altas que las privadas; la inversión a través de APPs es sólo el 10% de la inversión pública en economías del Norte como la nuestra (FMI World Economic Outlook 2014). ¿Por qué entonces organizaciones financieras internacionales e instituciones europeas centran tantos esfuerzos en promocionar el sector privado a través de las APPs en lugar de mejorar el funcionamiento del sector público?

Los gobiernos, tanto a nivel nacional, regional o local, podrían continuar desarrollando proyectos de infraestructura con el apoyo de financiación pública para la inversión, y con empresas públicas para prestar el servicio. Como vemos a continuación, el sector público proporciona una serie de ventajas, como la flexibilidad y el control directo, costes más bajos y la garantía de una bolsa de trabajo digno.

El sector público podría aumentar la financiación barata a largo plazo con tasas de interés más bajas y durante períodos 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.

El sector público también tiene mayor flexibilidad y control debido a la reducción de los costes de transacción y la incertidumbre del contrato, al conservar una flexibilidad mucho mayor para responder a los cambios de demanda o de tecnología.

La creación y el mantenimiento de las infraestructuras del sector público crearía una bolsa de trabajo digno y formal, una alternativa al empleo precario, que es cada vez más característico del sector privado, especialmente en el sector de la contratación para infraestructuras.

También se puede optar por la creación de asociaciones público-público, que son asociaciones entre un organismo público o una autoridad pública y otro organismo o una organización sin ánimo de lucro para proporcionar servicios y/o instalaciones, con el objetivo de transferir conocimientos técnicos y experiencia en proyectos. Aunque aún no se han desarrollado mucho, estas asociaciones existen en contraste con las APPs porque no buscan una rentabilidad sino la transferencia y complementación de conocimientos y experiencia para llevar a cabo un proyecto.

## REFERENCIAS

- Abelaira Dapesa, A.J. (2006) La participación privada en la financiación de las infraestructuras públicas: la experiencia de la Generalitat de Catalunya, Dept. Economia i Finances Generalitat de Catalunya.
- Andrés L.A., Gausch J.L., Haven T., & Foster V. The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights Shadows and the Road Ahead (Washington, DC: World Bank, 2008) at 8-9.
- Allard, G. and Trabant, A., (2007) Public –Private Partnerships in Spain: Lessons and opportunities. IE Business School Working paper.
- Blanc-Brude et al. (2006). Ex ante construction costs in the European road sector: A comparison of public- private partnerships and traditional public procurement. Economic and Financial report. EIB.  
[http://www.eib.org/attachments/efs/financing\\_infrastructure\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/financing_infrastructure_en.pdf)
- BRD/WB, ADB, and IADB. (2014). Public-private partnerships. Reference Guide Version 2.0 Accès per:  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/600511468336720455/Public-private-partnerships-reference-guide-version-2-0>
- CCMA, 3 Maig 2017, TV3 entra al túnel de la línia 9, aturat des de fa 6 anys  
<http://www.ccma.cat/324/tv3-entra-al-tunel-de-la-linia-9-aturat-des-de-fa-6-anyes/noticia/2785893/>
- Cebotari, A. 2008. Contingent liabilities: issues and practice. IMF.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08245.pdf>
- CEEBankwatch. Efficiency through competition? <http://bankwatch.org/public-private-partnerships/%20background-on-APPs/efficiency-through-competition>
- CEEBankwatch website. See: <http://bankwatch.org/public-private-partnerships/case-studies/uk-hospital-APPs>
- Chong E., Huet F., Saussier S., Steiner F. 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)
- Deiros Quintanilla, I (2012), El finançament de les grans obres d'infraestructura ferroviàries: el cas de la línia 9", Tesina final de màster. Universitat Politècnica de Catalunya
- 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
- El País, 14 Febrero 2016, L9; y aun faltan 1.100 millones  
[https://elpais.com/ccaa/2016/02/13/catalunya/1455392701\\_593388.html](https://elpais.com/ccaa/2016/02/13/catalunya/1455392701_593388.html)

- . El Periodico 17 Marzo 2016. OHL vende su participación en la línea 9 del metro de Barcelona <http://www.elperiodico.com/es/economia/20160317/ohl-vende-su-participacion-en-la-linea-9-del-metro-de-barcelona-4984074>
- . Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2010). The economics of infrastructure finance: Public-private partnerships versus public provision. European Investment Bank
- . Eschien C., Huet F., Saussier S., Steiner F., 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)
- . Estache and Philippe. (2012). The impact of private participation in infrastructure in developing countries: taking stock of about 20 years of experience. ECARES.
- . Estache and Saussier. (2014). Public private partnerships and efficiency: a short assessment. European Centre for Advanced
- . EUObserver.com October 6, 2005 Commission criticises cover-up of national deficits
- . Eurodad (2015) What lies beneath? A critical assessment of APPs and their impact on sustainable development. Escrit per Maria José Romero.
- . Eurodad (2017) Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb. Escrit per Mathieu Vervynck and María José Romero
- . Expansion, 14 Julio 2010 La Caixa lidera un crédito de 781 millones para las estaciones de la L9  
<http://www.expansion.com/2010/07/12/catalunya/1278965940.html>
- . Financial Times, 8 August 2011. Private finance costs taxpayer £20bn.
- . Flyvbjerg, Bent. (2014). What you should know about megaprojects and why: An Overview. Project Management Journal. <http://ssrn.com/abstract=2424835>
- . FMI (2004). Public Private Partnerships.
- . FMI (2014). IMF World Economic Outlook: Legacies, clouds, uncertainties. Chapter 3: “Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment.”
- . Foster, Vivien & Cecilia Briceño-Garmendia (2010) Africa’s Infrastructure: A Time for Transformation, World Bank, Washington, D.C.
- . Garmendia, E., Gamboa, G., Franco, J., Garmendia, J. M., Liria, P., & Olazabal, M. (2010). Social multi-criteria evaluation as a decision support tool for integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management*, 53(7), 385-403.
- . Gassner, K, Popov A. & Pushak N.. (2009). “Does Private Sector Participation improve performance in Electricity and Water Distribution?” Trend and Policy Option #6. PPIAF. World Bank, and Estache and Saussier (2014). Op. cit.

- Generalitat de Catalunya, (2009) "Memòria Ifercat: Infraestructures ferroviàries de Catalunya 2008", Juliol
- Generalitat de Catalunya, (2016) Monografies número 20/2016
- Generalitat Premsa, 15 Octubre 2010 La Generalitat adjudica la concessió de les estacions del tram II de l'L9/L10, entre el Polígon Pratenc i Zona Universitària [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/52252/ca/generalitat-adjudica-concessio-estacions-tram-ii-l10-poligon-pratenc-zona-universitaria.do](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/52252/ca/generalitat-adjudica-concessio-estacions-tram-ii-l10-poligon-pratenc-zona-universitaria.do)
- Guiteras, M. (2015). Financialization of infrastructure. Losing sovereignty on energy and economy. Barcelona: Observatori del Deute en la Globalització.
- Hall, D. (2015) ¿POR QUÉ LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APPs) NO FUNCIONAN? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich, Reino Unido
- Heinrich Boell Foundation (2017) Globalization and the State's Sovereign Right to Regulate in the Public Interest: the Case of Public-Private Partnerships (APPs) in Infrastructure. <https://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>
- House of Commons Research Paper 01/117, 18 December 2001. The Private Finance Initiative (PFI) <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>
- IFC. (2012). Gender impact of public private partnerships. Literature review synthesis report.
- Latorre, E. (2015) El nyap de la línia 9 del metro: costos per triplicat, estacons privatitzades i anys de retard. <http://www.elcritic.cat/investigacio/el-nyap-de-la-linia-9-del-metro-costos-per-triplicat-estacions-privatizades-i-anyts-de-retard-4394>
- Marin, P. (2009) Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries (Trends and Policy Options No. 8), World Bank
- MF. (2004). Public-private partnerships.
- Munda, G. (2004). Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences. European journal of operational research, 158(3), 662-677.
- Nació digital, 17 Juny 2016. La L9 assoleix el 63% dels viatger diaris previstos per d'aquí un any <https://www.naciodeigital.cat/noticia/110634/l9/sud/assoleix/63/dels/viatgers/diaris/previstos/aqui/any>

- Nació digital, 1 Juliol 2017 El cost d'aturar les obres de la L9 del metro supera els 1.000 milions d'euros  
<https://www.naciodeigital.cat/noticia/134079/cost/aturar/obres/l9/metro/supera/1000/milions/euros>
- OCDE (2014). Official support for private sector participation in developing country infrastructure.
- Pérez, A. (2017). La trampa global del gas. Un Puente al desastre. Bruselas: Rosa Luxemburg Stiftung y Observatori del Deute en la Globalització.
- Queyranne, M. (2014). Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Yaounde. March 2014.
- Savas, E.S. (2000), Privatization and APPs. NYC: Chatham House.
- Scherer N., Perez A., Panadori, D., (2017) La Megaestructura como mecanismo de endeudamiento. Observatori del Deute en la Globalització.
- The Economist. 2 February 2017. The Odebrecht scandal brings hope of reform.
- Trebilcock & Rosenstock (2013). Infrastructure APPs in the developing world: lesson from recent experience. University of Toronto. Faculty of Law.
- Vilaweb, 10 Juny 2017. La reactivació de les obres de la línia 9 del Metro de Barcelona, pends d'un préstec de 740 milions del BEI  
<https://www.vilaweb.cat/noticies/la-reactivacio-de-les-obres-de-la-linia-9-del-metro-de-barcelona-pends-dun-prestec-de-740-milions-del-bei/>
- WBG (2015). World Bank Group. From billions to trillions:Transforming development finance. April 2, 2015. Accès per:  
[http://siteresources.worldbank.org/DEVC/COMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVC/COMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)
- WBG (2014b). World Bank Group. H1 2014 Global PPI Update. See:  
[http://ppi.worldbank.org/features/March2015/H1\\_2014\\_Global\\_PPI\\_Update\\_FINAL.pdf](http://ppi.worldbank.org/features/March2015/H1_2014_Global_PPI_Update_FINAL.pdf)
- WBG. 2017. 2016 World Bank Group Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Update. See: <https://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update.pdf>
- WBG (2014a). Overcoming constraints to the financing of infrastructure. World Bank background paper for G20 investment-infrastructure working group, Feb 2014.
- WBG (2015). From billions to trillions. MDB Contributions to Financing for Development. <http://pubdocs.worldbank.org/en/69291436554303071/dfi-idea-action-booklet.pdf>
- WEF (2013) World Economic Forum. Strategy infrastructure: Steps to prepare and accelerate Public-Private Partnerships.

