



# Historia Repetida

Cómo fracasan las  
Asociaciones Público-  
Privadas

Octubre de 2018 • Informe coordinado por Eurodad

LIBERIA

INDIA

ESPAÑA

SUECIA

LESOTO

FRANCIA

PERÚ

COLOMBIA

INDONESIA



## **Agradecimientos**

Este informe fue producido por organizaciones de la sociedad civil (OSC) de diferentes países.

Cada estudio de caso es responsabilidad de su(s) autor(es). De acuerdo a los autores, los datos que se incluyen en el informe son objetivamente exactos al 25 de septiembre de 2018.

Un agradecimiento especial a las muchas personas que brindaron apoyo y comentarios invaluable en las diferentes etapas de producción de este informe: David Boys, Adrian Chikowore, Penny Davies, Bodo Ellmers, Henrik Ennart, Aida Gamboa, Jesse Griffiths, Jörg Haas, Tim Jones, Fredrik Mellgren, Patricia Miranda, Ashina Mtsumi, Lidy Nacpil, Stefano Prato, Xavier Sol, Sandra Vermuyten, Luiz Vieira and Lidija Zivcic.

La coordinación general del informe estuvo a cargo de Cécilia Gondard y sus editoras fueron María José Romero y Julia Ravenscroft (Eurodad).

.....  
Diseño y material gráfico: James Adams

Corrección de los textos:  
Vicky Anning y Julia Ravenscroft

.....  
En cooperación con la Fundación Heinrich-Böll e.V.

# Contenido

Resumen ejecutivo	Introducción	<h1>Historia Repetida</h1>		
4	7			
1 Programa de Aceleración de la Educación de Liberia	2 Proyecto Tata Mundra Ultra Mega Power	3 Proyecto de depósito submarino de gas Castor	4 Hospital Nya Karolinska Solna	5 Hospital Queen Mamohato Memorial
9	12	15	18	21
6 Nuevo Palacio de Justicia de París	7 Aeropuerto internacional de Chinchero – Cuzco	8 Navegabilidad del Río Magdalena	9 Suministro de agua de Yakarta	10 Proyecto de aumento del suministro de agua de Khandwa
25	28	31	33	36
Cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas		Conclusiones y recomendaciones	Notas	
		39	41	

# Resumen ejecutivo

Se ha estado promoviendo de forma creciente el uso de las Asociaciones Público-Privadas (APP) como solución al déficit de financiamiento para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las APP han estado presentes en proyectos de infraestructura económica, tales como aeropuertos, carreteras, puertos y ferrocarriles, pero también de servicios clave, como la salud, la educación, el agua y la electricidad, tanto en el Norte como en el Sur globales.

Aunque la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos no es algo nuevo, hay en la actualidad un gran interés político en las APP como un mecanismo importante para apalancar el financiamiento privado. Los países donantes y las instituciones financieras, como el Grupo Banco Mundial (GBM) y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD), han puesto en práctica varias iniciativas para promover cambios en los marcos regulatorios nacionales para que habiliten las APP y brindar asesoramiento y financiamiento para proyectos APP.

A partir de 2004 ha crecido rápidamente la cantidad de dinero invertido en APP en el mundo en desarrollo. Si bien desde 2012 la tendencia ha sido volátil, los esfuerzos para apalancar el financiamiento privado por parte de los BMD, tanto en las economías emergentes como en las de bajo ingreso, han continuado (por ejemplo, a través del enfoque en "cascada" del GBM, a través del cual se prioriza el financiamiento privado por sobre el público o concesional). Esto muestra un impulso más determinado para reducir el riesgo de los proyectos, con el propósito de atraer a los inversores privados.

Muchos proyectos han sido desarrollados como APP simplemente para eludir las restricciones presupuestarias y posponer el registro de los costos fiscales. Algunas prácticas contables permiten a los gobiernos mantener el costo del proyecto y sus pasivos contingente "fuera del balance". Esto termina exponiendo a las finanzas públicas a riesgos fiscales excesivos. Las actuales medidas de austeridad y las recetas de políticas ortodoxas que alientan el bajo déficit fiscal crean también un incentivo perverso a favor de las APP.

Este informe ofrece un análisis profundo, basado en evidencias, del impacto de 10 proyectos APP llevados adelante en cuatro continentes, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Los estudios de caso parten de investigaciones realizadas por expertos de la sociedad civil en los años recientes y fueron escritos por personas que

a menudo trabajan con (o en el entorno de) las comunidades afectadas por estos proyectos.

Los países que se incluyen son: Colombia, España, Francia, India, Indonesia, Lesoto, Liberia, Perú y Suecia. Los sectores cubiertos son: agua y saneamiento, educación, energía, salud y transporte.

Aunque no pretendemos generalizar nuestras conclusiones al vasto y complejo universo de las APP, estos 10 casos ilustran los problemas más comunes encontrados en los proyectos APP, los que limitan la capacidad de las APP para obtener resultados en el interés público.

Hemos descubierto que:

**Los 10 proyectos implican un alto costo para las arcas públicas, un nivel de riesgo excesivo para el sector público y, por lo tanto, una pesada carga para los ciudadanos.** Por ejemplo, el hospital Queen Mamohato, en Lesoto, ha tenido importantes e impredecibles consecuencias adversas para los fondos públicos. Las últimas cifras sugieren que en 2016 la empresa Tsepong le facturó al Estado un importe que es el doble de lo acordado como razonable por el Estado y el Banco Mundial (como asesor de la transacción) al inicio del contrato. Los factores que influyeron en la escalada de los costos incluyen una indexación inapropiada de la tarifa anual que el Estado debe pagar a Tsepong y una previsión deficiente. En Suecia, el costo total de la construcción del hospital Nya Karolinska Solna (NKS) se disparó – de EUR 1.400 millones a EUR 2.400 millones – y ha estado repleto de fallas técnicas. Se lo conoce ahora como el "hospital más caro del mundo".

**Cada una de las APP analizadas resultaron ser más riesgosas para el Estado que para las empresas privadas involucradas, ya que se exige que el sector público intervenga y asuma los costos cuando las cosas no salen bien.** Un perfecto ejemplo es el caso de Jakarta Water, en Indonesia, donde dos contratos APP produjeron importantes pérdidas a la empresa pública de agua, PAM Jaya. En 2011 se informó una pérdida

financiera de USD 18 millones. Las estimaciones sugieren que, si el acuerdo continúa según lo planeado hasta su fecha de expiración en 2022, las pérdidas alcanzarán los USD 2.400 millones.

**Cinco de las 10 APP analizadas impactaron de forma negativa en los pobres y contribuyeron con el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres.** Por ejemplo, en el caso del hospital Queen Mamohato, en Lesoto, el costo creciente e inflexible del hospital comprometió la necesaria inversión en la atención de la salud primaria y secundaria en las áreas rurales, donde viven las tres cuartas partes de la población y crecen las tasas de mortalidad. En Jakarta el suministro de agua a través de operadores privados (Jakarta Water) produjo un aumento radical de las facturas mensuales, las que resultan impagables para muchas familias pobres. A menudo los residentes dependen del agua subterránea de los pozos comunitarios o tienen que comprar agua en bidones, los que pueden costar la mitad del ingreso diario de una persona.

**Tres de las APP tuvieron impactos sociales y medioambientales graves.** Algunos de ellos se explican por una planificación y una diligencia debida pobres. Por ejemplo, en la costa de Mundra, en Gujarat, India, donde se desarrolló un proyecto para una estación eléctrica termal, hubo graves violaciones sociales y medioambientales desde el comienzo. Como consecuencia de evaluaciones de impacto incorrectas, se produjo un deterioro de la calidad del agua y la población de peces; son evidentes los impactos en la salud de la comunidad debido a las emisiones; se bloquearon los accesos a los sitios de pesca y de secado; se han producido desplazamientos forzados de pescadores. Esto también ha impactado en la vida de las mujeres. Las niñas también han tenido que abandonar la escuela para realizar tareas físicas y domésticas con el fin de sobrevivir. En Colombia, el proyecto APP diseñado para mejorar la navegabilidad del Río Magdalena adoleció de una pobre planificación. Aunque el proyecto jamás llegó a la fase de construcción –colapsó debido a que la empresa no logró conseguir el financiamiento para implementarlo– los trabajos preliminares ya han afectado de forma negativa el ambiente del río y su entorno.

**Nueve de los 10 proyectos carecieron de transparencia y/o no consultaron con las comunidades afectadas y socavaron la rendición de cuentas democrática.** La no publicación de los

detalles contractuales no es consistente con el riesgo que el sector público está forzado a tomar. En la pequeña ciudad india de Khadwa, por ejemplo, donde se lanzó un proyecto APP para proveer agua municipal, pasaron cuatro años antes de que finalmente se informara a la población sobre lo que estaba sucediendo. Más de 10.000 hogares presentaron objeciones contra el proyecto en un periodo de 30 días. Ocurrió en una ciudad en la que las conexiones de agua doméstica regular eran 15.000. En Liberia, donde el gobierno tercerizó sus escuelas iniciales y primarias, en un principio a través de Bridge International Academies Ltd (BIA), el proceso no fue competitivo, las comunidades locales no fueron consultadas de manera adecuada y la transparencia no fue completa.

**Todos los casos muestran que la negociación y la implementación de las APP fue compleja,** y que se necesitó de capacidades estatales específicas para negociar en el interés público, incluso durante el proceso de renegociación. En Perú el proceso de renegociación para la construcción de un nuevo aeropuerto mediante una APP, en Chinchero, culminó con el cambio total de la estructura financiera del proyecto. Luego de un duro informe de la Auditoría General sobre los daños económicos para el Estado, y en medio de un escándalo nacional sobre el proyecto, el gobierno de Perú tuvo, finalmente, que cancelar el contrato en nombre del interés nacional. La construcción de un palacio de justicia en París probó ser tan complejo, costoso y controversial que el nuevo ministro de justicia francés ha decidido que el Ministerio nunca más se embarque en un proyecto APP.

**Tres de los contratos APP debieron ser cancelados debido a una falla evidente en el proceso,** incluyendo la diligencia debida adecuada para identificar los posibles impactos del proyecto. Por ejemplo, el proyecto Castor –anunciado como el depósito submarino de gas natural más grande de España– debió detenerse luego de que las inyecciones de gas provocaran más de mil sismos. A pesar de no haber sido nunca operativo, el proyecto Castor ha costado hasta el momento al público EUR 3.280 millones. Inicialmente fueron cobrados a través de las facturas del gas de la ciudadanía y ahora un conflicto pendiente entre el Estado y la banca.

Este informe conjunto de las OSC hace las siguientes recomendaciones al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y demás

bancos públicos de desarrollo, así como a los gobiernos de los países ricos que tienen un papel de liderazgo en estas instituciones:

**Detener la promoción e incentivación agresivas de las APP para el financiamiento de infraestructura social y económica** y reconocer públicamente los importantes riesgos financieros y de otro tipo que implica el uso de las APP.

**Apoyar a los países en la búsqueda del mejor método de financiamiento para la infraestructura social y económica**, que sea responsable, transparente, sostenible desde el punto de vista medioambiental y fiscal y que vaya en línea con sus obligaciones sobre derechos humanos. Priorizar los ingresos fiscales y a la vez aumentarlos con financiamiento a largo plazo, externo y nacional, concesional y no concesional, según corresponda.

**Garantizar que exista una gobernanza adecuada y democrática antes de embarcarse en proyectos de infraestructura o de servicios de gran escala.** Esto debería hacerse mediante la consulta informada, la amplia participación y el monitoreo de la sociedad civil, incluyendo a las comunidades locales, los sindicatos y demás partes interesadas. Garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado y el derecho a la reparación de las comunidades afectadas. Los derechos de las comunidades afectadas deben ser tomados en cuenta.

**Garantizar la aplicación de estándares de transparencia rigurosos**, en particular con relación a la contabilidad de los fondos públicos –el valor del contrato de la APP y sus implicaciones fiscales a largo plazo deben figurar en la contabilidad nacional. Los informes sobre los contratos y el desempeño de los proyectos de infraestructura social y económica deben ser divulgados proactivamente. El interés público está por encima de los intereses comerciales.

Finalmente, instamos a todos aquellos que se preocupan por la justicia, la igualdad, la sostenibilidad y los derechos humanos a resistir la invasión de las PPP y, en su lugar, a presionar por servicios públicos de alta calidad, financiados con fondos públicos, democráticamente controlados y que rindan cuentas. De ello depende el bienestar de nuestras comunidades y sociedades.

# Introducción

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) vienen siendo promovidas de manera creciente como una herramienta para financiar proyectos de desarrollo. Ocupan un lugar de privilegio en la agenda de muchos gobiernos, instituciones de desarrollo y empresas privadas. Las APP se destacaron en la Agenda de Acción de Addis Abeba, que surgió de la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo de la ONU de 2015, y son específicamente promocionadas como un "medio de implementación" de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto significa que se ve a las APP como un importante instrumento para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS apuntan a áreas como la salud, la educación y el suministro de agua —que afectan los derechos humanos básicos de los ciudadanos— y la infraestructura resiliente, que es clave para la promoción de la estabilidad medioambiental y el impulso del crecimiento inclusivo.

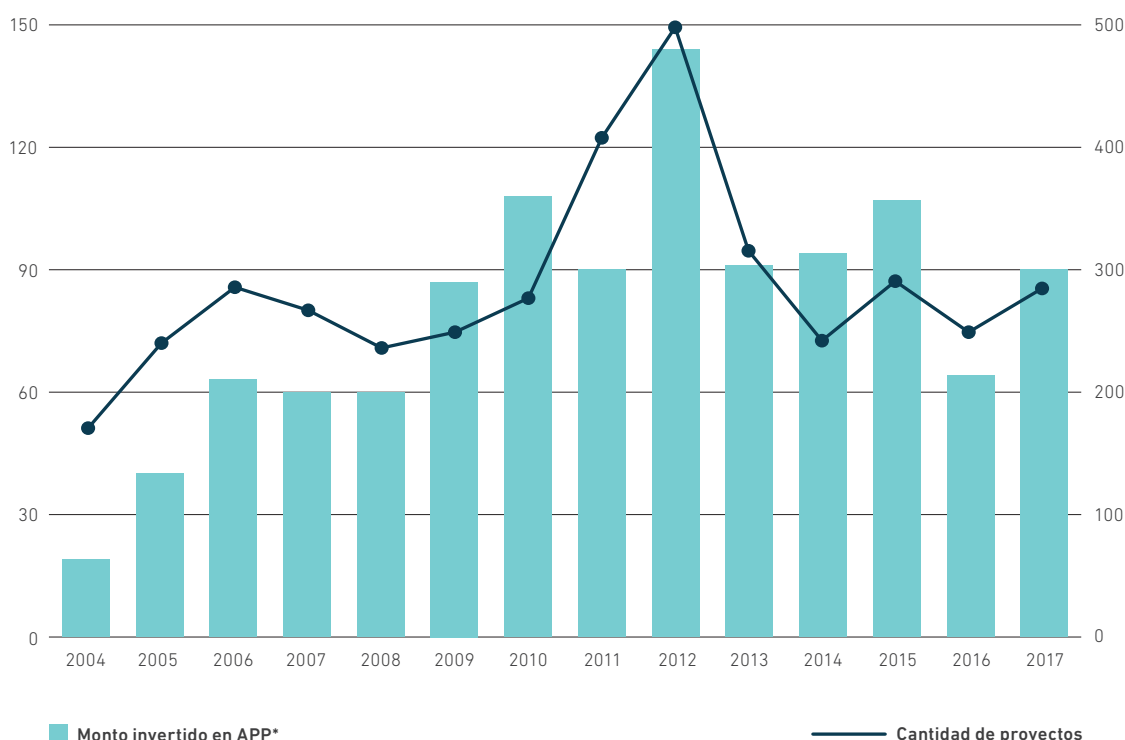
No existe una definición universalmente aceptada de APP. Para el propósito de este informe, definimos las APP como acuerdos contractuales a largo plazo en los que el sector privado provee activos y servicios de infraestructura que, tradicionalmente, han sido provistos por el

Estado, tales como hospitales, escuelas, rutas, aeropuertos, ferrocarriles y plantas de agua y sanitarias, en los que hay algún tipo de riesgo compartido entre el sector público y el privado.

Es difícil encontrar información confiable sobre el volumen total de APP en todo el mundo. Las diferentes definiciones de APP dan como resultado prácticas confusas en la producción de informes. Según cálculos recientes de Eurodad<sup>1</sup>, basados en la información disponible, ha habido un rápido crecimiento de la cantidad de dinero invertido en APP en el mundo en desarrollo desde 2004. Tal como muestra la Gráfica 1, el crecimiento de dinero invertido en APP comenzó en 2004 y tuvo su pico en 2012. En un lapso de 8 años, las inversiones anuales se multiplicaron por 7: de USD 19.000 millones en 2004 a USD 144.000 millones en 2012. Desde entonces, la tendencia ha sido volátil. En 2017 se vio un nuevo aumento que representa una inversión adicional del 40% con respecto a los niveles de 2016. La cantidad de proyectos APP también aumentó durante este periodo, pero lo más destacado fue el crecimiento del tamaño promedio de los proyectos, que trepó de USD 88 millones a USD 315 millones en 2017. Esto es un signo de la creciente tendencia que promueve proyectos de infraestructura a gran escala.

## Gráfica 1

Inversión en infraestructura en APP en países en desarrollo, 2004-2017, en US\$ miles de millones\* (izquierda), y número de proyectos (derecha).



Fuente: Cálculos de Eurodad a junio de 2018. Base de Datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial. (\*montos ajustados por el Índice de Precios al Consumo de Estados Unidos a enero de 2018)

Los actuales esfuerzos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) para apalancar el financiamiento privado, tanto en las economías emergentes como en las de bajo ingreso –por ejemplo, mediante el uso sistemático del enfoque en “cascada” desarrollado por el GBM, que prioriza el uso del financiamiento privado sobre el público o concesional– indica un empuje más determinado a reducir el riesgo de los proyectos, buscando el ingreso de los inversores privados.

Es interesante notar que el desarrollo de las APP en Europa durante la década pasada ha seguido una tendencia diferente a la de los países en desarrollo. Tanto la cantidad como el valor total de los contratos APP han disminuido casi a la mitad entre 2007 y 2016. En 2016 el valor agregado de transacciones APP llegó a los EUR 12.000 millones, un 22% menos con respecto a 2015 (EUR 15.600 millones)<sup>2</sup>. La caída de los proyectos APP puede ser explicada parcialmente por la crisis financiera mundial de 2008 que, rápidamente, se convirtió en una “crisis del euro”. La crisis frenó, en general, las nuevas inversiones en infraestructura en Europa pero, además, redujo la disponibilidad de capital privado para APP. También redujo el apetito político de los gobiernos para involucrarse en nuevas APP, en particular en algunos países duramente golpeados, como Grecia y Portugal.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han estado activas en el debate sobre las APP. Este informe compila las conclusiones de las investigaciones realizadas en los años recientes y es una continuación del manifiesto sobre las APP lanzado en octubre de 2017<sup>3</sup>, ampliamente apoyado por más de 150 organizaciones y sindicatos de todo el mundo. El documento pretende contribuir con el debate de la sociedad civil sobre este tema crítico y hacer aportes a los procesos de políticas en curso a diferentes niveles.

Este informe ofrece un análisis profundo, basado en evidencias, del impacto de 10 proyectos APP llevados adelante en cuatro continentes, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Observamos el impacto de las APP en los presupuestos públicos y en las necesidades de las personas, así como, de manera más general, si las APP han producido resultados en el interés público. Examinamos también el proceso de las APP y el impacto sobre la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales, incluyendo los derechos humanos sociales y medioambientales. Aunque no

pretendemos generalizar nuestras conclusiones, sacamos lecciones de los estudios de caso y elaboramos recomendaciones sobre políticas clave para maximizar el uso de los fondos públicos, para que brinden servicios públicos de calidad, de una manera sostenible, transparente y responsable.

El informe presenta 10 casos que aparecen listados de la siguiente manera:

1. Programa de Aceleración de la Educación de Liberia (Liberia)
2. Proyecto Tata Mundra Ultra Mega Power (India)
3. Proyecto de depósito submarino de gas Castor (España)
4. Hospital Nya Karolinska Solna (Suecia)
5. Hospital Queen Mamohato Memorial (Lesoto)
6. Nuevo Palacio de Justicia de París (Francia)
7. Aeropuerto internacional de Chinchero – Cuzco (Perú)
8. Navegabilidad del Río Magdalena (Colombia)
9. Suministro de agua de Yakarta (Indonesia)
10. Proyecto de aumento del suministro de agua de Khandwa (India)



# Programa de Aceleración de la Educación de Liberia

Pais  
**Liberia**

Región  
**África**

Sector  
**Educación**

Año **2016**

Extensión  
del contrato

**Programa  
piloto de 3 años**

En enero de 2016 el Ministerio de Educación de Liberia anunció su intención de tercerizar la educación inicial y primaria a través de Bridge International Academies Ltd (BIA) en un programa piloto de un año<sup>4</sup>. El plan provocó importantes protestas y críticas públicas de diferentes partes interesadas. Como resultado, el gobierno revisó el plan y agregó siete proveedores privados adicionales, seleccionados mediante un proceso competitivo. Sin embargo, pese a estos cambios, las evaluaciones externas de sus impactos no han sido buenas.

## El Programa de Aceleración de la Educación de Liberia

La tercerización de las escuelas iniciales y primarias de Liberia a través de BIA, mediante un contrato APP para un programa piloto de un año<sup>5</sup>, fue el primer paso en lo que se conoció como la Asociación de Escuelas de Liberia (PSL, por su sigla en inglés), renombrada recientemente como Programa de Aceleración de la Educación de Liberia (LEAP, por su sigla en inglés).

BIA es una empresa comercial estadounidense<sup>6</sup> que opera una cadena comercial privada de escuelas iniciales y primarias<sup>7</sup>. Ha recibido fondos de varias corporaciones grandes y de inversores y socios del desarrollo, incluyendo a la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo Banco Mundial (GBM), la Corporación para el Desarrollo de la Mancomunidad del Reino Unido, con fondos del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC, por su sigla en inglés)<sup>8</sup>.

Este plan provocó importantes protestas y críticas públicas de la sociedad civil, el sindicato de maestros<sup>9</sup> e, incluso, del relator especial de la ONU sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, quien calificó el hecho como una violación de las "obligaciones legales y morales" de Liberia<sup>10</sup>.

Luego de estos rechazos, el gobierno revisó el plan, agregó siete proveedores privados adicionales, seleccionados mediante un proceso competitivo y redujo la cantidad de escuelas del plan piloto. Lanzada a inicios de 2016, la primera fase del plan piloto PSL abarcó 93 escuelas con

un estimado de entre 20.000 y 40.000 niños, operadas por ocho actores privados. BIA recibió la mayor cantidad de escuelas (25)<sup>11</sup> sin un proceso competitivo de selección<sup>12</sup>.

El plan piloto se ejecutaría durante tres años y se evaluaría externamente<sup>13</sup> a través de un ensayo controlado aleatorizado (ECA)<sup>14</sup> realizado por evaluadores independientes que medirían el desempeño de las escuelas administradas por socios privados contra las escuelas de control, bajo la administración del Estado. La *Coalition for Transparency and Accountability in Education* (COTAE) expresó sus dudas en relación con la falta de información sobre la forma en que fueron elegidos los "evaluadores independientes". Esto resultaba particularmente problemático debido a que las conclusiones de su informe servirían para determinar la ampliación del proyecto piloto.

La fórmula de financiamiento para el PSL en el primer año otorga un subsidio de USD 50 por alumno a los operadores, financiados filantrópicamente, además de la inversión estatal de USD 50 por niño. Se trata de la misma obligación financiera que tiene el Estado con cualquier otra escuela pública, lo que va en línea con el proyectado aumento del gasto público por niño a USD 101 a 2020.

El costo del PSL piloto en el primer año fue de USD 3,9 millones, de los que USD 2,5 millones necesitaron financiamiento externo. El saldo proviene de fondos del Estado. Esto incluye los subsidios al operador, la evaluación y la capacitación, pero excluye los costos de investigación y desarrollo del operador y los costos relacionados con la falta de economías de escala.<sup>15</sup>

Inicialmente, la decisión de ampliar el PSL dependía de las conclusiones del ECA realizado durante el primer año. Sin embargo, en febrero de 2017, el ministro de educación anunció 100 nuevas escuelas PSL para el segundo año que comenzaría en septiembre de 2017.<sup>16</sup> Esto preocupó a los asesores del PSL, quienes alertaron contra la ampliación antes de la publicación de la evaluación en agosto de 2017.<sup>17</sup>

El ministro procedió, además, a asignar a BIA la mayor cantidad de nuevas escuelas (43) en el segundo año del programa PSL, otorgándole un total de 68 escuelas, mientras que el segundo operador en tamaño (BRAC) tiene 33 escuelas en total.<sup>18</sup>

Varios documentos del proyecto están públicamente disponibles.<sup>19</sup> Sin embargo, de acuerdo con la Asociación Nacional de Maestros de Liberia (NTAL, por su sigla en inglés), además de la falta de evidencia independiente que apoye las acciones del Estado, el PSL adolece de una falta de transparencia. Al día de hoy, por ejemplo, no se ha publicado ninguno de los Memorandos de Entendimiento entre los proveedores del servicio y el Ministerio de Educación (MoE, por su sigla en inglés)<sup>20</sup>.

### **Costos excesivos y pobre calidad/precio**

El proyecto terminó siendo demasiado caro para que el Estado lo mantenga. Una investigación de la Universidad de Columbia muestra que, como los maestros de las escuelas PSL cobran más que el promedio de los salarios, el Estado debe gastar un estimado de USD 20 extra por estudiante, los que suman otros USD 600.000 al año<sup>21</sup>. Ejecutar el ECA en sí cuesta unos USD 900.000 durante los tres años de vida, sin incluir los costos del análisis. Luego están los gastos agregados por los contratistas: solo BIA costó más de USD 6 millones en el primer año. Los demás contratistas sumarán posiblemente otros USD 3 millones. Por lo tanto, en total, es posible que el PSL tenga un costo de más de USD 25 millones durante el periodo de tres años.<sup>22</sup>

Los resultados preliminares del primer año de evaluación destacan que "el programa debe aún demostrar que puede funcionar en escuelas liberianas promedio, con presupuestos y niveles de empleo sostenibles y sin efectos secundarios negativos sobre otras escuelas."<sup>23</sup> Además, los evaluadores observan que los costos del PSL fueron mayores a los previstos y se anticipa que crecerán aún más en el segundo año<sup>24</sup>. Esta evaluación demostró que, en promedio, las escuelas PSL mejoraron la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, en su primer año, no fue un programa rentable para aumentar los resultados del aprendizaje.<sup>25</sup>

La investigación de la COTAE resaltó también los desafíos de financiamiento que corroboran las afirmaciones de los críticos sobre el peligro de depender de los donantes a la hora de implementar

programas con graves implicaciones fiscales y dudas sobre la sostenibilidad. Por ejemplo, los salarios de los maestros de las escuelas BIA se atrasaron, al tiempo que no llegaron los recursos para los cargadores de los dispositivos electrónicos usados en esas escuelas.<sup>26</sup> Como resultado, a veces, las autoridades y los maestros se vieron obligados a resolver esta situación.<sup>27</sup> Además de los problemas de la falta de pagos, esos maestros debieron incurrir en gastos extra para garantizar que las escuelas BIA permanecieran abiertas y funcionando.

El programa de alimentación escolar – de crucial importancia – también presentó problemas similares. La COTAE informó que las comidas proporcionadas bajo el programa, para las horas extendidas de aprendizaje propuestas por BIA, fueron irregulares, ya que algunas escuelas alimentaban a los alumnos solo dos veces a la semana.<sup>28</sup> Esta extensión fue implementada sin una planificación adecuada, lo que ha tenido un importante impacto en la retención de alumnos.<sup>29</sup>

### **Falta de transparencia y rendición de cuentas**

El informe de monitoreo de la COTAE menciona que "ninguno de los proveedores del plan piloto, incluyendo a BIA, fueron contratados a través de un proceso de selección transparente y competitivo"<sup>30</sup>. En contradicción con las afirmaciones del gobierno, el departamento de Compras Públicas y Concesiones liberiano no tiene registros de ningún proceso transparente y competitivo llevado adelante por el MoE para la contratación de BIA ni de los demás operadores del proyecto piloto.

El informe de la COTAE menciona una participación comunitaria y un acceso muy limitados a la información del programa. En la mayor parte de los condados involucrados, casi todos los ciudadanos –e incluso algunos funcionarios locales del MoE– fueron poco informados sobre el plan piloto, lo que les impidió articular de forma clara lo que se esperaba lograr.<sup>31</sup>

La opacidad quedó aún más demostrada con la negativa del MoE a permitir la investigación independiente paralela del programa piloto del PSL. El entonces ministro de Educación, George Werner, bloqueó inicialmente un equipo de investigación independiente de la Universidad de Wisconsin – comisionada por Education International y ActionAid<sup>32</sup> – citando preocupaciones sobre la falta de objetividad debido al trabajo de ambas organizaciones sobre las APP. Sin embargo, el Ministerio recibió evaluaciones publicadas por los propios proveedores de PSL.<sup>33</sup> Esto provocó que un grupo de aproximadamente 30 académicos publicara una carta abierta al Ministro Werner expresando su profunda preocupación.<sup>34</sup>

## LECCIONES APRENDIDAS

- El gobierno de Liberia debe garantizar que exista una oportunidad real para que el público haga aportes al proceso APP y que sus comentarios sean debidamente considerados. Es crucial que cada paso sea transparente y participativo, siguiendo el debido proceso.
- Algunos actores comerciales a gran escala, particularmente poderosos, son una amenaza cuando se trata del diseño de las APP “en especial si los Estados son débiles” debido al potencial desequilibrio de poder. Este caso demuestra que los actores comerciales a gran escala no son necesariamente más efectivos que los actores locales más pequeños. Se invirtieron grandes sumas de dinero en BIA, que devolvió solo ganancias marginales, y los analistas determinaron que no fue un buen negocio.



**El PSL ha sido criticado por no incluir a las comunidades más vulnerables y desfavorecidas.**



### El acceso limitado a la educación y el impacto sobre los resultados del aprendizaje

El PSL ha sido criticado además por no incluir a las comunidades más vulnerables y desfavorecidas. De acuerdo con Education International y ActionAid, “las escuelas de PSL generalmente se ubican en edificios de mayor calidad y en comunidades con mejores accesos que sus contrapartes estatales. Por ejemplo, BIA solicitó que los edificios de sus escuelas cumplan con ciertos estándares y estén ubicados cerca de las carreteras principales, con buen acceso a Internet y a la telefonía móvil”<sup>35</sup>.

Hay otros factores clave que también tienen impacto en el acceso<sup>36</sup>. Los evaluadores independientes descubrieron que los contratos permitían a BIA derivar a los alumnos excedentes y a los profesores con bajo rendimiento a otras escuelas del gobierno. Por ejemplo, el 74% de los maestros de las escuelas de BIA fueron despedidos, lo que violaba el objetivo del programa de capacitar y administrar a los docentes estatales existentes. De manera similar, las limitaciones en el tamaño de las clases fueron autorizadas por los contratos, pero generalmente no se aplicaron en las escuelas públicas o en las de contratistas que no fueran BIA. En consecuencia, el número de estudiantes matriculados en las escuelas BIA se redujo drásticamente, mientras que la matrícula en las escuelas vecinas aumentó del mismo modo, lo que afectó aún más a una infraestructura ya de por sí limitada. Por esa causa, las operaciones de BIA socavaron directamente las escuelas vecinas. Además, no todos los estudiantes expulsados de las escuelas de BIA pudieron obtener un lugar en otras escuelas, ya que las escuelas vecinas ya estaban repletas, y no podían viajar largas distancias para acceder a otras.

Finalmente, la calidad de los maestros tiene un gran impacto en los resultados del aprendizaje. La evaluación del ECA reveló que los contratistas del PSL ejercieron una presión exitosa sobre el MoE para que asignara a los nuevos graduados de los institutos de capacitación docente a las escuelas del PSL<sup>37</sup>. Además, las condiciones laborales de los maestros de las escuelas BIA son malas. Los problemas incluyen retrasos en el pago de los salarios y transferencia de maestros a puestos lejanos sin programas de reasentamiento ni compensaciones adecuadas<sup>38</sup>. A menudo, los maestros están sujetos a largas horas de capacitación sin alimentos<sup>39</sup>. Desafortunadamente, debido a las muy altas tasas de desempleo en Liberia, los maestros han tenido que aceptar las pobres condiciones que se les ofrece.

# Proyecto Tata Mundra Ultra Mega Power

País

**India**

Región

**Asia**

Sector

**Energía**Año **2006**Extensión  
del contrato**25 años**

El proyecto Tata Mundra Ultra Mega Power es parte de una iniciativa que implicó la construcción de varias estaciones térmicas de carbón para la generación eléctrica. Construida en la costa de Mundra, en Gujarat, India, a lo largo de 72 kilómetros que cubren 10 asentamientos costeros, la planta está estratégicamente ubicada dentro del Puerto y la Zona Económica Especial de Mundra. Esta costa es, además, el hogar de comunidades pesqueras que han vivido allí durante siglos y que residen en ella durante al menos nueve meses al año. El proyecto ha estado operando durante más de cinco años. Los daños al medio marino han sido inmensos y han tenido como resultado: una disminución de la captura de peces; vertido de agua caliente al mar a través de los canales de desagüe de la planta; destrucción de los manglares, lo que ha impactado en el medio marino. El proyecto ha desplazado personas, eliminado sus medios de vida y no ha llevado adelante ninguna consulta genuina. Para dificultar más las cosas, la planta está operando a pérdida debido al aumento del precio del carbón importado. Ahora, la empresa privada estudia la venta de la planta y, gracias a lo establecido en el contrato APP, el Estado se verá forzado a hacerse cargo de la mayor parte del pasivo.

## El desarrollo de la APP

En 2005 El gobierno de India lanzó la iniciativa "Electricidad para todos en 2012". Para estimular el aumento de la capacidad exigida, el gobierno buscó facilitar el desarrollo de las Ultra Mega Plantas Eléctricas (UMPP, por su sigla en inglés), cada una con una capacidad mínima de 4.000 MW. Las UMPP se implementarían mediante APP según el modelo construcción-propiedad-operación (BOO, por su sigla en inglés). De acuerdo con esta configuración, el socio del sector público se compromete a 'comprar' los bienes y servicios producidos por el proyecto según los términos y las condiciones acordadas. La primera UMPP de India, Mundra UMPP, fue otorgada a Tata Power mediante un proceso de licitación de tarifas competitivo.

En 2006 se creó Coastal Gujarat Power Ltd. (CGPL) como una entidad de cometido especial para implementar Mundra UMPP. En diciembre de 2006 se declaró a Tata Power Company Ltd. como adjudicataria con una tarifa nivelada de INR 2,26/kWh – en otras palabras, el precio se fijó en el punto promedio que el activo generador debe recibir en un mercado para alcanzar el punto de equilibrio durante su vida útil.

En abril de 2007 Tata Power adquirió el 100% del paquete accionario de CGPL<sup>40</sup>, la que firmó un Acuerdo de Compra de Electricidad (PPA, por su sigla en inglés) con los proveedores – empresas públicas de distribución – para el suministro de 3.800 MW de electricidad de Mundra UMPP durante 25 años.<sup>41</sup>

La planta estuvo totalmente operativa en 2013, con la primera unidad generadora de 800 MW operativa en marzo de 2012.<sup>42</sup>

Se estimó el costo total del proyecto en USD 4.140 millones. La inversión fue de un consorcio de bancos, incluyendo bancos multilaterales de desarrollo y banco de importación y exportación. El proyecto se financia con INR 42.500 millones (unos USD 600 millones); préstamos comerciales externos de hasta USD 1.800 millones y préstamos internos de hasta INR 55.500 millones (unos USD 800 millones).<sup>43</sup> Los préstamos externos incluyeron a la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), con USD 450 millones cada uno; el Export-Import Bank of Corea, la Korea Export Insurance Corporation y el BNP Paribas. Las instituciones financieras nacionales involucradas son el State Bank de India, el Infrastructure Finance Company Ltd de India, Housing and Urban Development Corporation Ltd., el Oriental Bank of Commerce, el Vijaya Bank, el State Bank de Bikaner & Jaipur, el State Bank de Hyderabad, el State Bank de Travancore y el State Bank de Indore.

Como el proyecto incluye financiamiento del BASD y la CFI, varios documentos están incluidos en la política de divulgación de estas instituciones, incluyendo informes de evaluación de impactos sociales, medioambientales y sobre el medio marino, planes de reasentamiento, informes de monitoreo, plan de gestión de afluentes y marco de gestión de compensaciones finales.



El proyecto Tata Mundra Ultra Mega Power ha arruinado la vida de las comunidades pesqueras locales. Foto: Joe Athialy

### El costo para las arcas públicas

Este proyecto no se habría construido si el Estado no hubiera dado fuertes subsidios. Desde la adquisición de tierras hasta la obtención de permisos ambientales, el gobierno fue responsable de apoyar actividades incluso antes de adjudicar el proyecto como una APP.

La viabilidad financiera del proyecto fue cuestionada desde el inicio debido al inestable precio del carbón importado. El proyecto fue creado para funcionar con carbón de Indonesia. Sin embargo, en 2010, el gobierno indonesio decretó que las exportaciones de carbón se harían solo a precios ligados a las tasas internacionales. A pesar de ello Tata siguió adelante, confiando en que podrían renegociar la tarifa bajo el acuerdo PPA con las empresas públicas de distribución. Tata Power Company Ltd. y Adani Power se dirigieron luego a la Comisión Central de Regulación Eléctrica (CERC, por su sigla en inglés)<sup>44</sup>, que dictaminó, en 2013, que ambas empresas podrían reclamar una tarifa más alta para compensar el aumento de los precios del carbón<sup>45</sup>. El Tribunal de Apelaciones en materia de Electricidad (APTEL, por su sigla en inglés) ratificó la decisión de la CERC en 2016.

Varias empresas públicas de distribución eléctrica apelaron luego la decisión ante la Corte Suprema de India. El argumento fue que los productores de electricidad no pueden cobrar tarifas compensatorias más altas por los cambios en el precio de importación de carbón, un riesgo

inherente al negocio. El tribunal de dos jueces anuló los fallos iniciales. La Corte Suprema decidió que las empresas de electricidad no podrían aumentar las tarifas si el combustible se encarece debido a cambios en la legislación extranjera<sup>46</sup>.

Tras el rechazo de la Corte Suprema al uso de tarifas compensatorias, Tata Power se enfrentó a las pérdidas. Al día de hoy, CGPL experimenta una pérdida de INR 475.000 millones (unos USD 6.980 millones) durante los 25 años de duración del acuerdo de compra de electricidad del proyecto<sup>47</sup>. Las pérdidas acumuladas del proyecto al 31 de marzo de 2017 fueron de INR 64.570 millones (unos USD 948 millones) contra un patrimonio pagado de INR 60.830 (unos USD 894 millones), mientras que su préstamo pendiente a largo plazo es de INR 101.590 millones (unos USD 1.490 millones).

Tata Power propuso que las Juntas de Electricidad del Estado asuman (compren) el 51% del paquete accionario de CGPL por una rupia, y den alivio al proyecto comprando electricidad a una tasa que aborde la baja recuperación de los costos de combustible.

Si esto se desata, será una situación de “ganar-ganar” para Tata Power con todos los pasivos en manos del gobierno, que utilizará las finanzas públicas para ejecutar este proyecto. Los generadores de energía (compañías como Tata Power) que están sufriendo enormes pérdidas financieras han demostrado su incapacidad para cumplir con las obligaciones del acuerdo de

compra de energía a plena capacidad. Los cinco estados que son los proveedores de electricidad se enfrentan a una escasez de energía disponible a tarifas niveladas, y están obligados a comprar la energía a un costo mayor. Como resultado, los consumidores en estos estados tienen que pagar tarifas mucho más altas por la electricidad, según una orden del gobierno de Gujarat<sup>48</sup>. Para el gobierno, por otro lado, hacerse cargo sería una forma de rescatar el proyecto, lo que es políticamente conveniente. Dado que el proyecto se encuentra en el estado del que es originario el Primer Ministro, un proyecto fallido no es algo que quiera en su propio distrito electoral.

Recientemente, el gobierno estatal de Gujarat creó un Comité de alto nivel<sup>49</sup> que brindará soluciones para las plantas eléctricas a carbón importado que estén sub-utilizadas debido a los problemas de viabilidad.

### Graves impactos medioambientales

El proyecto ha sido afectado por graves violaciones sociales y ambientales desde el comienzo. Una de las principales preocupaciones fue una evaluación de impacto social defectuosa, que afirmaba que el área del proyecto no tenía viviendas ni asentamientos. Por tanto, no reconoció a las comunidades pesqueras como personas afectadas por el proyecto. Las consultas públicas significativas nunca tuvieron lugar. La evaluación del impacto marino también fue defectuosa y no observó daños potenciales a la vida marina, lo que afectó la captura de peces en el área.

Como resultado, la calidad del agua y las poblaciones de peces se han deteriorado; el acceso a los sitios de pesca y secado ha sido bloqueado; se ha producido el desplazamiento forzado de los pescadores; los impactos en la salud de las comunidades son evidentes debido a las emisiones al aire; la destrucción de los hábitats naturales, particularmente los manglares, ha sido devastadora. Al día de hoy algunas de las variedades más valiosas de captura, como los langostinos, se han reducido considerablemente debido a las actividades de dragado.

Además, los costos de vida han aumentado para las comunidades que pagan por el agua potable (las fuentes de agua potable fueron destruidas durante la construcción de la planta). También están pagando extra por los traslados hasta los caladeros, ya que solo se puede acceder a las rutas más largas. Esto también ha tenido un impacto en la vida de las mujeres, que trabajaban clasificando, secando y, a menudo, llevando los productos al mercado. Las niñas, en especial, también han sido sacadas de la escuela para realizar labores físicas y domésticas para sobrevivir.

### LECCIONES APRENDIDAS

- La viabilidad financiera de un proyecto debe tenerse en cuenta antes de su aprobación. Esta no solo debe valorar el costo de construcción y operación del proyecto sino, también, el desplazamiento, la pérdida de medios de vida y el daño ambiental. También las subvenciones del Estado deben ser tenidas en cuenta, lo que no se hizo correctamente en este caso.
- Este modelo de APP “en el que el papel del Estado se reduce a hacerse cargo de la totalidad de los pasivos en caso de que el proyecto fracase” debe ser reevaluado. En este caso, la empresa privada está dispuesta a vender el proyecto deficitario al Estado para salvarse.

Estos impactos medioambientales y sociales fueron reconocidos por los informes de auditoría del Defensor del pueblo (CAO, por su sigla en inglés)<sup>50</sup> – el mecanismo de reclamos independiente para la CFI del Banco Mundial – y el Panel de Revisión de Cumplimiento (CRP, por su sigla en inglés)<sup>51</sup> del BASD, a partir de los reclamos de las comunidades. Ambos informes señalaron la falta de realización de consultas adecuadas y exhaustivas con las comunidades pesqueras durante la fase de diseño del proyecto. El CAO observó que: “... resultó en oportunidades perdidas para evaluar, evitar y reducir los posibles impactos adversos del proyecto de acuerdo con los objetivos de la Norma de Desempeño 1 de la CFI.”<sup>52</sup>

Además, el informe de monitoreo del CRP decía: “el CRP encuentra que, desde el primer informe de monitoreo, ha habido avances limitados en la divulgación de la información y la realización de consultas.”<sup>53</sup> Esto demuestra que, incluso luego de años de operación, aún no se han cumplido pre-requisitos básicos como las consultas públicas adecuadas.

El CRP encontró también una falta de cumplimiento de las políticas y los procedimientos operativos del BASD para la contaminación térmica y química de los vertidos al agua a través de sus canales de desagüe, lo que ha provocado impactos perjudiciales a las personas que pescan a pie.

La inviabilidad financiera del proyecto también ha reducido los esfuerzos de la empresa para remediar los daños sociales y medioambientales del proyecto.<sup>54</sup>

# Proyecto de depósito submarino de gas Castor

País  
**España**

Región  
**Europa**

Sector  
**Energía**

Año **2008**

Extensión  
del contrato  
**30 años**

El llamado proyecto Castor iba a ser la mayor planta de almacenamiento de gas submarino de España. Sin embargo, la planta causó más de mil sismos en un área que no sufría actividad sísmica en el pasado. A pesar de no haber sido nunca operativo, el proyecto Castor ha costado hasta el momento al público EUR 3.280 millones. Inicialmente fueron cobrados a través de las facturas del gas de la ciudadanía, situación que se revirtió por el Tribunal Constitucional, y ahora es un conflicto pendiente entre el Estado y la banca. Esto incluye EUR 1.350 millones que ya se pagaron por una indemnización injusta a las empresa privada involucrada, cuando la instalación pasó a ser propiedad pública.

## El desarrollo del proyecto Castor

El proyecto Castor es una instalación de almacenamiento de gas natural en un antiguo yacimiento petrolero, ubicado 22 kilómetros mar adentro, en las provincias de Castelló y Tarragona, España. Consiste en tres elementos:

- 1) una plataforma marina con 13 pozos
- 2) una planta de operación de tierra con el equipo de compresión
- 3) un gasoducto de 30,3 km de largo y 30 pulgadas de diámetro, con una trayectoria submarina de 21,6 km y otra terrestre de 8,7 km para transportar el gas natural (en el mar) a la planta de operaciones (en tierra) y viceversa. El proyecto almacenaría hasta 1.900 millones de metros cúbicos de gas natural, suficientes para abastecer el equivalente a 50 días de consumo de España.<sup>55</sup>

La fase de investigación del proyecto se inició en la década de 1990 a petición de la sucursal en España de Canada Resources Inc., con el correspondiente permiso obtenido en 1996. Posteriormente, este permiso fue cedido a la empresa Escal UGS SL (Escal), en 2004. Hacia diciembre de 2007 Escal era mayoritariamente propiedad de la empresa de ingeniería civil ACS Group. El Real Decreto 855/2008, del 16 de mayo de 2008, otorgó el contrato concesional APP a Escal por 30 años.

La necesidad de almacenamiento adicional de gas se justificaba por los problemas de seguridad energética y una previsión hecha por la Secretaría General de Planificación Energética de un aumento del consumo de gas para los años 2005-2011<sup>56</sup>. Estos pronósticos fueron excesivos, tal como

lo reconoce el Informe de la Comisión Nacional de Energía de España de 2012, que critica la planificación del gas de los años anteriores<sup>57</sup>.

## Transparencia y participación democrática

No existe un reglamento específico sobre APP en España. A diferencia de muchos otros países, no hay, en la actualidad ninguna autoridad concreta a cargo de los proyectos APP. En octubre de 2015 el gobierno nacional creó la Oficina Nacional de Evaluación para mejorar la calidad de las inversiones, sin embargo, a septiembre de 2018, aún no estaba operativa<sup>58</sup>.

El contrato de concesión (RD 855/2008) del Castor está disponible públicamente, pero faltan varios documentos relevantes como los contratos de cierre financiero o los que incluyen referencias a empresas de seguros y garantes. Se puso en marcha un proceso de consulta. Sin embargo, se violó la Convención de Aarhus sobre la participación pública en los procesos de concesión pública: los ciudadanos solo tuvieron 30 días disponibles para participar, y éstos coincidieron con los meses de agosto y septiembre, cuando la mayoría de los ciudadanos en la región están de vacaciones. Además, el documento incluía 600 páginas de lenguaje técnico y estaba escrito en inglés en lugar de en castellano, lo que limitaba la posibilidad de que los ciudadanos lo estudiaran.

### La financiación del proyecto

Los bancos privados financiaron el proyecto inicial y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) lo refinanció en 2011 y, nuevamente, en 2013, por lo que tuvo un papel muy importante en su implementación. Fue incluido como proyecto piloto de la iniciativa de bonos para la financiación de proyectos Europa 2020, lanzada en 2012 por la Comisión Europea y el BEI<sup>59</sup>. Los bonos para proyectos son uno de los instrumentos financieros que se han utilizado para movilizar capital privado para la inversión en infraestructura.

En abril de 2011 el BEI – que tenía como vicepresidenta (2010-2014) a la ex ministra de desarrollo de España, la socialista Magdalena Álvarez – aprobó un préstamo de EUR 100 millones a Escal. Más adelante, en 2013, el BEI aportó EUR 500 millones, que se usaron para apoyar la emisión de bonos de EUR 1.400 millones para el proyecto<sup>60</sup>.

La participación del BEI fue crucial porque generó seguridad de pago para los inversores e hizo que los bonos fueran atractivos para el mercado debido a su buena calificación y al hecho de que el BEI compró parte de ellos. El Grupo ACS también solicitó el apoyo del BEI porque los plazos de amortización (25 años) eran más atractivos que los ofrecidos por el consorcio de 17 bancos que financiaron el proyecto en primer lugar (siete años).

Además, para la emisión de los bonos, los directores de Escal y ACS crearon una empresa denominada Watercraft Capital SA<sup>61</sup>, con sede en Luxemburgo, lo que podría ser cuestionable desde el punto de vista fiscal.

### La operación del proyecto

En 2013 se iniciaron las inyecciones de gas de amortiguación, que deberían haber permitido la validación y puesta en servicio de la instalación. Estas inyecciones provocaron más de mil sismos en la costa de la Comunidad Valenciana y Cataluña – los que provocaron una gran alarma. Esto provocó la suspensión de las inyecciones de gas.

El 18 de julio de 2014, Escal presentó una carta al entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET) comunicando su decisión de renunciar al contrato y solicitar una indemnización<sup>62</sup>. Como resultado de la aplicación del Real Decreto-Ley 13/2014, el Estado declaró la “hibernación” del proyecto, es decir, no es posible inyectar ni extraer gas del depósito. También declaró la transferencia de la administración del proyecto a Enagás Transporte, S.A.U, una empresa privada con un 5% de propiedad pública, y el pago de la indemnización financiera a Escal.

Un indicador de la voluntad de “blindar” el pago a ACS a través de Escal fue la aprobación de una Orden Ministerial (Orden IET/2805/2012) por parte del ex-ministro de industria, energía y turismo, el popular José Manuel Soria, quien autorizó una

prórroga, de 5 a 25 años<sup>63</sup>, del período durante el cual el socio privado podría solicitar la disolución del contrato de concesión. Escal dimitió del proyecto en julio de 2014 – una acción que no podría haber ocurrido antes de la Orden Ministerial porque habría sido presentada fuera del periodo permitido.

El ministro Soria firmó además un Real Decreto Ley, que incluía la indemnización por la inversión de Escal por un valor de EUR 1.460 millones. Descartando pagos anteriores, esto significa que el Estado debe pagar a Escal EUR 1.350 millones. Sin embargo, se sigue impugnando el pago a la empresa. En diciembre de 2017, el Tribunal Constitucional declaró nulo e inconstitucional el procedimiento que dio lugar a la orden de pagar una indemnización, pero no pide a la empresa que devuelva el dinero pagado hasta ahora<sup>64</sup>. El Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), el colectivo activista Xnet y el Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) presentaron una querrela penal en 2018 contra varios ministros y jefes de las empresas detrás del proyecto<sup>65</sup>. La querrela fue rechazada por la Audiencia Nacional y ODG, Xnet e IDHC ahora llevarán el caso ante el Tribunal Constitucional.

### Los altos costos fiscales del proyecto

El costo del proyecto se triplicó entre enero de 2007 y marzo de 2010: pasando de EUR 400 millones a cerca de EUR 1.270 millones. Según un informe de 2014 preparado por el MIET<sup>66</sup>, la construcción del depósito de gas estuvo plagada de irregularidades inexplicables que no se detectaron durante la fase de ejecución. Esto dio como resultado un aumento en los costos y la asignación de la mayor parte del trabajo a ACS o a empresas vinculadas a su grupo.

Además, el contrato concesional supuso un nivel excesivo de riesgo para el Estado y, por lo tanto, para los ciudadanos españoles. Un polémico “artículo 14” establecía la posibilidad de indemnización en caso de expiración o extinción del proyecto, que es una práctica habitual. Lo que era inusual en este artículo era que dicha indemnización sería dada incluso en caso de mala conducta intencional o negligencia por parte de la empresa (aunque con una compensación a un nivel más bajo). El artículo 14 establece: “En caso de caducidad o extinción de la concesión, las instalaciones revertirán en el Estado (...) se compensará a la empresa concesionaria por el valor neto contable de las instalaciones afectas al almacenamiento subterráneo siempre que estas continúen operativas. Lo anterior no será de aplicación en caso de dolo o negligencia imputable a la empresa concesionaria, en cuyo caso la compensación se limitará al valor residual de las instalaciones...”<sup>67</sup>

Desde que el proyecto dejó de funcionar, su proceso de liquidación ha sido muy controvertido. La ciudadanía todavía está expuesta a la posibilidad de tener que pagar los EUR 3.28 mil millones, ya



## LECCIONES APRENDIDAS

- Los proyectos complejos deben ser supervisados por el Estado y la sociedad civil en general. Una de las razones declaradas detrás de la contratación de APP es la eficiencia y la experiencia de las empresas privadas, especialmente en los grandes proyectos de construcción. Este no ha sido el caso con Castor, con una mala previsión y la triplicación de los costos. Ha habido además una falta de capacidad del socio privado en la construcción y la operación de infraestructuras energéticas complejas, incluyendo la falta de estudios de impacto medioambientales y sociales clave.
- La falta de transparencia ha sido el principal inconveniente que surge de este contrato APP. Durante el proceso de licitación, la fase de contratación y construcción, la información llegó a los ciudadanos muy tarde y los procesos de participación estuvieron plagados de irregularidades.



**El costo del proyecto se triplicó entre enero de 2007 y marzo de 2010, pasando de EUR 400 millones a cerca de EUR 1.270 millones.**



no en sus facturas del gas, sino probablemente a través de los Presupuestos Generales del Estado, ya que los bancos que dieron crédito inicialmente reclamarán su dinero del Estado. Esta cantidad equivale al costo de construir el proyecto Castor, los costos de compensación y mantenimiento, así como los intereses.

Enagas, que se encarga de gestionar la infraestructura mientras no está operativa, no pudo asumir el pago de la indemnización de EUR 1.350 millones y, en su lugar, solicitó un préstamo a tres bancos que se reembolsarían a lo largo de 30 años con un interés del 4,3% (que asciende a más de EUR 1.000 millones). Estos son los pagos que inicialmente se transfirieron a los consumidores a través de sus facturas del gas, pero tras la decisión del Tribunal Constitucional sobre el inadecuado procedimiento de compensación, la banca ha dejado de cobrar desde Diciembre de 2017. Ello supone un caso de confrontación con el Estado.

### El impacto social del proyecto

Los sismos amenazaron gravemente la salud pública y el bienestar de los ciudadanos en España. Éstos se pueden atribuir a Escal, ya que ocurrieron durante las operaciones de puesta en marcha de la infraestructura. La no identificación de estos problemas se atribuye a una mala planificación y a la falta de diligencia debida. El Ministerio de Medio Ambiente no realizó ninguna evaluación de impacto ambiental con la debida atención a los riesgos sísmicos.

Además, existen estudios previos, como el realizado por el Observatori de l'Ebre, que concluye que la explotación de esta infraestructura podría repercutir en terremotos, debido a las características del almacenamiento geológico<sup>68</sup>. Varias líneas de evidencia indican la presencia de fallas preexistentes. La empresa Escal contaba con informes del Instituto Geológico y Minero de España que detectaron la presencia de fallas, pero asumió que no podían ser reactivadas<sup>69</sup>.

Un informe del Instituto de Tecnología de Massachusetts de 2015, comisionado por el MIET, también concluyó que "las líneas de falla fueron sometidas a estrés como resultado de las inyecciones de gas". Sin embargo, el informe también señala que "no habría sido posible llegar a estas conclusiones con la información disponible y mediante estudios realizados con metodología estándar antes de la inyección de gas"<sup>70</sup>.

Por otro lado, en respuesta a los reclamos de los ciudadanos, el BEI reconoció que "el Banco pudo haber tomado acciones adicionales en su diligencia debida para examinar los riesgos asociados a la sismicidad y la geología"<sup>71</sup>

# Hospital Nya Karolinska Solna (NKS)

País  
**Suecia**

Región  
**Europa**

Sector  
**Salud**

Año **2010**

Extensión  
del contrato  
**30 años**

En 2010, las autoridades suecas otorgaron, como licitador único, a Swedish Hospital Partners (SHP) un contrato de APP para construir y manejar el hospital Nya Karolinska Solna (NKS). Se esperaba que fuera “uno de los hospitales más avanzados del mundo”, pero ahora se lo conoce como el “hospital más caro del mundo”. El NKS todavía no está completamente operativo debido a fallas técnicas. Además, el costo del proyecto se ha disparado – un hecho que sólo fue expuesto plenamente en 2015 por los periodistas del periódico *Svenska Dagbladet*. Mientras tanto, el consorcio privado ha obtenido una importante ganancia.

## El NKS: ¿un emblema de la salud sueca?

En 2001, el Consejo del Condado de Estocolmo nombró una comisión para investigar si el hospital Karolinska debía ser renovado o reemplazado por completo. La Comisión constató que los costos de la renovación del hospital existente serían comparables al costo de sustituirlo.

En junio de 2008, la Asamblea del Condado de Estocolmo tomó la decisión formal de construir un nuevo hospital universitario a través de una APP para reemplazar el hospital y las instalaciones de investigación existentes. Se trata de un hospital de 700 camas altamente especializado, situado en el municipio de Solna, Estocolmo, junto al Instituto de medicina de la universidad de Karolinska. El objetivo era modernizar y transformar fundamentalmente el servicio hospitalario universitario, contribuyendo así a la reconfiguración de los servicios sanitarios en la zona de Estocolmo.

La asamblea acordó que los gastos de inversión no debían exceder los EUR 1.450 millones, para el nuevo hospital y los edificios de investigación, y que la nueva instalación debería abrirse en diciembre de 2015. Este sería el proyecto APP más grande del mundo hasta la fecha. La fase de desarrollo del proyecto se lanzó en octubre de 2008 con el Consejo del Condado invitando a las partes interesadas a presentar ofertas para un contrato para diseñar, construir, financiar y operar el NKS.

Según una evaluación encargada por la Comisión Europea (CE), la decisión de ir a por una APP se debió a la creencia de que este modelo de adquisiciones traería “tres beneficios potenciales”: “certeza en los costos, certeza en el cumplimiento

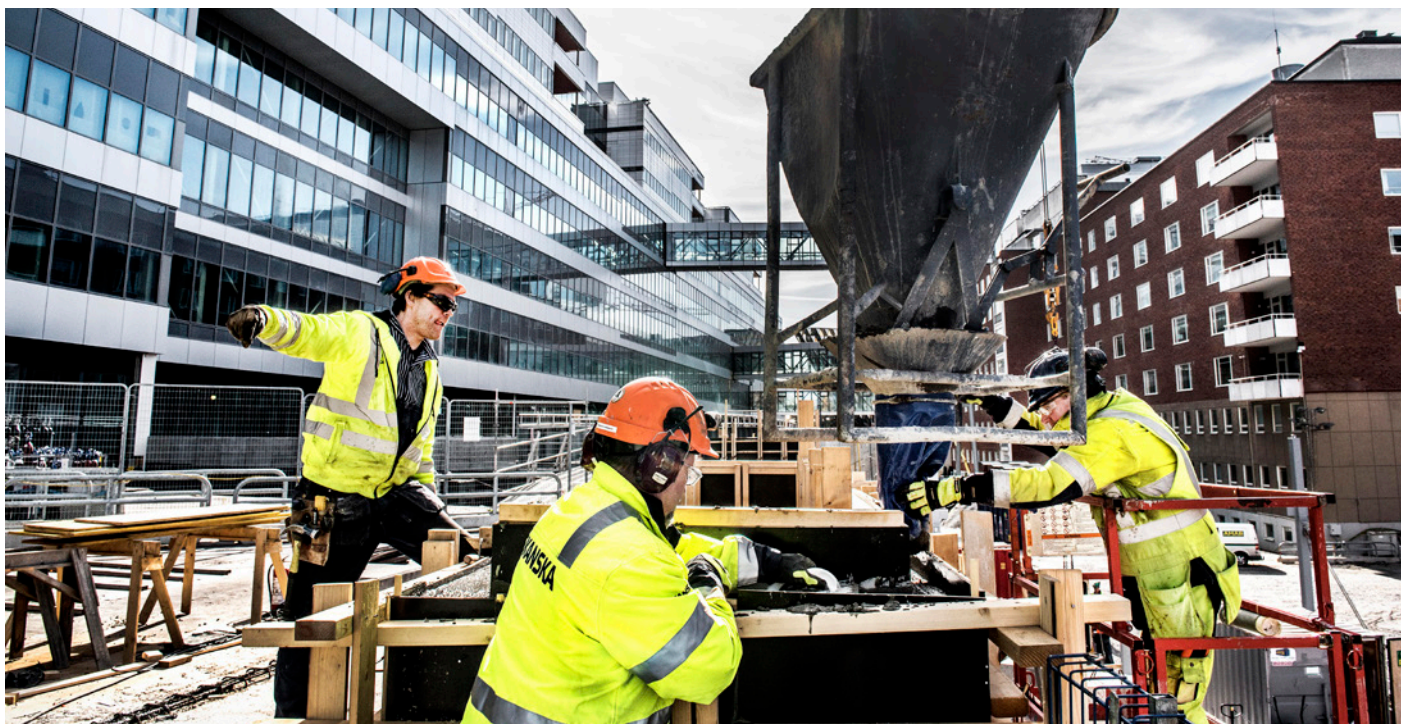
y mayor valor”. Esta decisión siguió a las recomendaciones de las firmas de servicios profesionales PwC (2007) y Ernest & Young (2008).

Aunque el Consejo del Condado basó su estrategia en las experiencias de *Private Finance Initiatives* (PFI) para los hospitales en el Reino Unido, el proyecto buscó mejorar este modelo estimulando el buen diseño. Esto se hizo principalmente a través de un concurso de diseño preliminar dirigido a generar ideas nuevas e innovadoras.

A pesar del gran interés inicial, la licitación fue otorgada sin ninguna competencia. Se recibieron 47 solicitudes de documentos de precalificación, pero el proceso terminó con una sola empresa que presentó una oferta: Swedish Hospital Partners (SHP).

La principal causa del bajo nivel de participación fue la transferencia de riesgo implícita en el modelo PFI.<sup>73</sup> Ninguna empresa sueca estaba lo suficientemente segura de manejar el riesgo financiero involucrado y otras empresas internacionales retiraron el interés dado el enorme tamaño del proyecto y el importante riesgo financiero. A pesar de las esperanzas iniciales, el proceso de licitación dejó claro que NKS no daría lugar a un “nuevo” modelo PFI. En lugar de ello, adoptó el modelo PFI “estándar”<sup>74</sup> del servicio nacional de salud del Reino Unido, que incluye al St Barts y al Royal London Hospital, que también son administrados por SHP.<sup>75</sup>

Otro punto crítico incluido en la evaluación encargada por la CE es que “los detalles del contrato no están disponibles, ni publicados; la razón esgrimida es que esto sigue siendo comercialmente sensible”<sup>76</sup>. Además, las notas



El trabajo en Nya Karolinska Solna se retrasó. Foto: Tomas Oneborg, Svenska Dagbladet

de la reunión del Consejo en las que se acordó la decisión del contrato no se han publicado ni están disponibles bajo petición.

Curiosamente, los artículos de prensa informaron que el gobierno nacional intentó impedir que el Consejo del Condado siguiera adelante con este proyecto, sobre la base del alto costo del financiamiento privado de las APP.<sup>77</sup>

### ¿Quién es SHP?

En mayo de 2010 SHP fue comisionado para financiar, construir y operar el nuevo hospital bajo un contrato de APP de 30 años. SHP recibió financiación del Banco Europeo de inversiones (BEI) (EUR 698 millones)<sup>78</sup>, del Banco Nórdico de Inversiones (EUR 147 millones)<sup>79</sup> y de los bancos comerciales.

La empresa es propiedad del fondo británico de inversiones Innisfree y de Skanska Infrastructure Development. Skanska Healthcare (SHC) es el contratista para la construcción del proyecto y es una empresa conjunta de Skanska Suecia (70%) y Skanska UK (30%). Coor Service Management se encarga del desarrollo, la coordinación y de las instalaciones y los servicios durante el periodo del contrato. Por último, el Hospital Universitario Karolinska se encarga de formular los requisitos relativos al equipamiento médico y a la tecnología de la información y las comunicaciones.<sup>80</sup>

John Dingle, de Skanska Financial Services, explicó en 2010 por qué se usó el modelo APP: “la razón más importante es transferir el riesgo de la autoridad pública y los contribuyentes al sector privado. Una APP es la mejor manera de asegurar que el proyecto se complete a tiempo y dentro del presupuesto y asegura que las operaciones y el mantenimiento del ciclo de vida del activo se cumplan a costos predecibles.”<sup>81</sup>

### El alto costo del proyecto

El costo total de la construcción fue proyectado para ser de SEK 14.500 millones (unos EUR 1.400 millones)<sup>82</sup> y el ciclo de vida total costaba aproximadamente SEK 52.500 millones (unos 5.000 millones). Se acordó que el Consejo del Condado haría pagos por adelantado durante la construcción, reduciendo así el uso de la deuda. Como el presupuesto de salud de Suecia es financiado, en gran parte, por el Estado, la inversión de la empresa privada sería reembolsada por el Condado de Estocolmo con el dinero de los contribuyentes.

La investigación llevada a cabo por los periodistas Fredrik Mellgren y Henrik Ennart del *Svenska Dagbladet*, quienes posteriormente escribieron el libro titulado *La casa enferma: sobre el nuevo Karolinska – las estafas, los escándalos y la crisis médica en Estocolmo*.<sup>83</sup> han destapado los costos reales del hospital.<sup>84</sup> Su investigación demostró que la factura real del hospital es de más de SEK 25.000 millones (unos EUR 2.400 millones) y que los gastos totales del NKS hasta 2040 serán de SEK 61.400 millones (unos EUR 5.890 millones)<sup>85</sup>. La razón principal del aumento de los costos de construcción es que no incluían todos los costos tercerizados de servicios vitales tales como cables informáticos, laboratorio y equipo médico-técnico.<sup>86</sup> Además de los costos de construcción, la suma de los gastos totales incluye el costo de las tasas de interés, el mantenimiento de la propiedad y los beneficios esperados por SHP, que son más de SEK 5.000 millones (unos EUR 481 millones) según el acuerdo del NKS.<sup>87</sup>

El gobierno podría haber obtenido el dinero a un precio más barato, pero estuvo dispuesto a pagar una prima por los beneficios esperados

en términos de “entrega a tiempo y dentro de lo presupuestado” y mejoras en la eficiencia a largo plazo a través de incentivos para que la APP invirtiera en calidad.<sup>88</sup>

Sin embargo, los retrasos han sido frecuentes y caros para el Consejo del Condado, ya que tiene que organizar la atención de otra manera. Cuando la decisión de construir el hospital fue tomada en 2008, el objetivo era que el hospital estuviera listo en 2015. Cuando la licitación comenzó, se pensó que todo el hospital estaría operativo en 2016; en el acuerdo firmado con SHP esa fecha fue aplazada hasta octubre de 2017. Durante la construcción se han producido nuevos retrasos. Se esperaba que el hospital se completara en marzo de 2018, pero no estará en pleno funcionamiento antes de comienzos de 2019.

Además, se ha alegado que la junta ejecutiva del hospital tiene vínculos demasiado estrechos con la consultora de gestión estadounidense Boston Consulting Group<sup>89</sup>. El periódico *Dagens Nyheter* también se ha hecho eco de los descubrimientos publicados por *Svenska Dagbladet*,<sup>90</sup> informando sobre cómo Boston Consulting Group ha facturado al hospital SEK 257 millones (casi EUR 25 millones) durante seis años – más de SEK 700.000 (unos EUR 67.000) al mes por cada uno de los nueve consultores<sup>91</sup>. En abril de 2018 esta controversia derivó en la dimisión de los miembros de la junta del hospital.<sup>92</sup>

El 24 de septiembre de 2018 el director del hospital, Melvin Samsom, también entregó su renuncia. El acto se produjo luego de las extensas críticas y revelaciones periodísticas de cómo el NKS pagó desorbitados honorarios de consultoría a Nordic Interim AB, por un monto total de SEK 133 millones (casi EUR 13 millones), entre 2015 y 2018, un acuerdo que ahora es objeto de investigación por parte de la Autoridad de Competencia Sueca. Sin embargo, Samsom declaró que su dimisión no estaba relacionada con estos hechos, sino que “era un buen momento para irse.”<sup>93</sup>

### Las LuxLeaks revelaron también un lado oscuro

Unos meses después de que SHP recibiera el contrato APP, PwC fue comisionada por Innisfree para crear una nueva estructura tributaria en Luxemburgo. El acuerdo confidencial entre la empresa y el Gobierno de Luxemburgo fue revelado por el consorcio internacional de periodistas de investigación (ICIJ, por su sigla en inglés), en la base de datos de LuxLeaks de 2014.<sup>94</sup>

El análisis de estos documentos – publicados por la cadena nacional de televisión SVT en el programa *Uppdrag granskning (Misión: investigación)* – es que SHP debe pagar intereses a las ‘empresas buzón’ en Luxemburgo hasta 2040. Es decir, Innisfree prestó dinero a SHP con una tasa de interés del 9%. Cuando el dinero se traslada a Luxemburgo se reducen las ganancias imponibles en Suecia. Los documentos también revelaron una estructura

tributaria avanzada donde el resultado tributario en Luxemburgo es cercano a cero. Como resultado, un total de alrededor de SEK 1.300 millones (casi EUR 126 millones) se canalizarán a Luxemburgo esencialmente libre de impuestos.<sup>95</sup>

### Las consecuencias públicas

Después de numerosos fallos técnicos en el nuevo hospital, otros hospitales han estado llevando la peor parte en términos de número de pacientes mientras el NKS lucha por levantarse.<sup>96</sup> La administración del hospital ha tenido un escaso apoyo entre el personal. El presidente de la Asociación Médica de Estocolmo, Johan Styurd, advirtió que el nuevo hospital empeorará la crisis de la sanidad de Estocolmo.<sup>97</sup>

El debate político sobre los sobrecostos y los problemas operativos se intensificó en 2018. En febrero, el gobierno inició una “investigación del Estado” para examinar los procesos de decisión y ejecución en relación con las adquisiciones, las inversiones y los cambios organizativos después del escándalo del NKS.<sup>98</sup> La investigación abordará varios puntos, entre ellos, los riesgos de que los fondos públicos, incluidos los fondos gubernamentales específicos, no se utilicen de manera eficiente y eficaz.<sup>99</sup> Las conclusiones preliminares deben presentarse en noviembre de 2018.

En marzo de 2018, antes de las elecciones nacionales en Suecia, la ministra de finanzas de Suecia, Magdalena Andersson, pidió una investigación gubernamental sobre los costos y los problemas operativos en el NKS. Andersson se quejó<sup>100</sup> diciendo “tenemos el hospital más caro del mundo y de ninguna manera parece ser el mejor hospital del mundo”. Sobre el valor de las APP, agregó: “la aterradora experiencia sueca demuestra que se debe tener cuidado en no lidiar tan mal con ellas”<sup>101</sup>.

### LECCIONES APRENDIDAS

- No se debe asumir que las APP cumplen a tiempo, dentro del presupuesto y que los servicios son de alta calidad. Al día de hoy, el “hospital más caro del mundo” todavía no está plenamente operativo y esto ha tenido un impacto negativo en todo el sistema de salud y en los ciudadanos de Suecia.
- Es vital que haya transparencia y rendición de cuentas democrática en torno al proceso de las APP. Este no fue el caso del hospital NKS, que fue fuertemente impulsado por el asesoramiento de las consultoras. La falta de publicación de los detalles del contrato no suena bien teniendo en cuenta los riesgos que el sector público se ha visto forzado a asumir.

# Hospital Queen Mamohato Memorial

País  
**Lesoto**

Región  
**África**

Sector  
**Salud**

Año **2008**

Extensión  
del contrato  
**18 años**

En 2006 el gobierno de Lesoto lanzó una APP para construir un hospital nacional que reemplazara al envejecido y anticuado hospital público principal, el Reina Isabel II, y para mejorar la red de clínicas de filtrado urbano. Todas las instalaciones fueron diseñadas, construidas, financiadas y operadas bajo esta APP y se incluía la provisión de todos los servicios clínicos. La Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, como asesora del proyecto, prometió que el hospital APP traería grandes mejoras por el mismo costo anual que el antiguo hospital. Esta APP fue la primera para un hospital en África y fue promovida como un modelo emblemático para ser replicado en todo el continente. El Banco Mundial informa sobre algunas mejoras significativas en la prestación de servicios y en el desempeño clínico, que deben ser bienvenidas. Sin embargo, es de gran preocupación el impacto financiero actual y futuro de la APP en el Estado y los demás impactos en el sector de la salud.

## La estructura del proyecto APP y sus financistas

El contrato APP fue firmado en 2008 y el nuevo hospital abrió sus puertas en octubre de 2011 en la capital, Maseru. En virtud del acuerdo, un consorcio del sector privado llamado Tsepong fue responsable de diseñar, construir y operar el hospital de 425 camas y una red de clínicas urbanas reacondicionadas durante 18 años. Tsepong pertenece a cinco empresas<sup>102</sup>, con Netcare (por entonces la red de hospitales privada más grande de Sudáfrica y el Reino Unido) como dueña de la porción por lejos más grande (40%)<sup>103</sup>.

La Corporación Financiera Internacional (CFI) actuó como asesor de transacciones para la APP en nombre del gobierno, por lo que cobró honorarios. El Banco Mundial (BM) proporcionó una subvención de USD 6,25 millones, a través de la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados, durante las etapas iniciales del proyecto<sup>104</sup>.

La APP es un modelo basado en la disponibilidad, que utiliza contratos basados en los resultados. Tsepong proporciona un servicio acorde a los estándares de desempeño exigidos a cambio de un pago anual por el servicio o un pago unitario. Una característica distintiva de este contrato, sin embargo, es que el monto puede cambiar si Tsepong proporciona servicios por encima del umbral máximo de pacientes acordado.

El gasto total de capital de la APP al cierre financiero del contrato fue estimado en casi USD 135 millones (en cifras de 2017)<sup>105</sup>. El financiamiento se realizó mediante una mezcla de fondos públicos (34,3%) y privados (65,7%)<sup>106</sup>. El Estado gastó USD 10 millones adicionales en mejoras de la infraestructura para

los servicios en el lugar del nuevo hospital. El capital privado estaba constituido por un 14% de capital y un 86% de deuda, con un préstamo proporcionado por el Banco Sudafricano de Desarrollo (DBSA, por su sigla en inglés). Esta alta relación deuda-capital es normal para una APP de salud en un país de ingresos altos, pero alta para una APP que incorpora la provisión clínica en un país con experiencia en APP y capacidad limitadas<sup>107</sup>. La relación puede haber sido elegida para reducir el costo general del capital para el proyecto<sup>108</sup>, y los honorarios unitarios. Sin embargo, una alta proporción de la deuda conlleva un riesgo significativo de que el operador privado no pueda pagar las deudas si el flujo de efectivo cae por debajo de los niveles esperados. Además, mientras que la deuda se registra como una contribución del sector privado, la deuda con el DBSA está suscrita por el Estado.

Los pagos atrasados del Estado son una característica de esta APP y han causado que Tsepong incumpliera con el préstamo, al menos una vez. El Gobierno ha incurrido en costos aún mayores por el pago de multas<sup>109</sup>. Esto no sólo amenaza la viabilidad de la APP, sino que podría repercutir negativamente en la calificación crediticia internacional del país y en la capacidad de obtener capital asequible en el futuro.

## El hospital APP: escalada de costos y riesgo

Un informe lanzado en 2014 por Oxfam y la Asociación de Protección al Consumidor de Lesoto (LCPA, por su sigla en inglés)<sup>110</sup> estimó el costo real del hospital APP para el Estado de Lesoto. Oxfam y el LCPA calcularon que en el periodo 2013-2014 el costo anual del nuevo hospital representó el 51%



Sala de espera del hospital Queen Mamohato Memorial, 2014. Foto: Sophie Freeman/Oxfam

del presupuesto total de salud y aproximadamente 3 a 4,6 veces más de lo que hubiera costado el antiguo hospital público ese mismo año. El propio estudio encargado por la CFI había informado el año anterior que la APP estaba costando al Estado el 41% de su presupuesto para la salud y 2 a 3 veces más que el costo del antiguo hospital<sup>111</sup>.

Debido a la complejidad del contrato y a un elevado número de honorarios controvertidos que siguen siendo parte de un proceso de arbitraje, el costo real de la APP para el Estado sigue siendo impugnado e incierto. Más recientemente, un examen de 2017 de los gastos en salud pública de Lesoto, realizado por UNICEF y el BM, refuerza las preocupaciones sobre la sostenibilidad financiera de la APP<sup>112</sup>. Los datos de la revisión muestran que el gasto real en la APP – lo que el Estado pagó, en lugar de lo que le facturaron – alcanzó el 35% de los gastos de salud recurrentes durante los cuatro años previos a 2017, o el 30,6% neto del Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>113</sup>. Es importante notar que el gasto total en salud ha aumentado

dramáticamente desde el año base de la APP, lo que marca un aumento en relación con el costo real de la APP para el Estado<sup>114</sup>. Las cifras de la revisión sugieren que en 2016 los honorarios “facturados” por Tsepong ascienden al doble del “umbral de asequibilidad” establecido por el gobierno y el BM al comienzo de la APP<sup>115</sup>. La revisión afirma que el gasto en la APP está en consonancia con las expectativas, pero reconoce que los honorarios adicionales podrían impactar la sostenibilidad del acuerdo. Las cifras también revelan una preocupante tendencia del Gobierno a pagar una proporción cada vez menor de los honorarios facturados desde el periodo 2012-2013<sup>116</sup>.

Un reciente artículo de prensa sugiere que el gobierno de Lesoto eleva la factura impaga que debe a Tsepong por exceso de pacientes a USD 28 millones. El viceprimer ministro Monyane Moleleki dijo recientemente que “el Hospital Queen Mamohato Memorial está desangrando las arcas del Estado a través de enormes costos por el tratamiento de los pacientes”<sup>117</sup>.

### Los factores que contribuyen con la escalada de los costos incluyen:

- La especificación de los resultados, la estructura financiera y el precio del contrato cambiaron dramáticamente durante la etapa de elección del licitante, pero sin competencia alguna. Los principales resultados de los cambios fueron: (i) aumento a más del doble del costo total de capital del proyecto; (ii) aumento de la proporción del financiamiento privado del proyecto, de un quinto a aproximadamente dos tercios del gasto de capital; (iii) (en consecuencia) aumento de los honorarios unitarios iniciales en un 42% por encima del umbral de asequibilidad establecido. Cambios de esta magnitud habrían sido ilegales en mercados más experimentados con las APP, como el Reino Unido, y sirven para socavar las afirmaciones del BM sobre un proceso de licitación abierto y competitivo.
- Indexación defectuosa de los honorarios anuales que paga el Estado a Tsepong (honorarios unitarios). El honorario unitario entero está sujeto a ajustes relacionados con la inflación, a pesar de que el 30% de los costos de Tsepong fue fijado. El resultado de esta "sobreindexación" es bajar la carga unitaria en los primeros años del contrato, pero aumentar el pago total a efectuar en el transcurso del contrato, con cuotas anuales más altas a medida que el contrato avanza. Este continuo aumento debe tenerse en cuenta a la hora de hacer juicios sobre la asequibilidad de la APP en relación con el presupuesto de un año solamente y crea preocupaciones significativas para los años restantes del contrato.
- Pago del IVA: los honorarios unitarios registrados en el modelo financiero son sin IVA. Pero, como es el caso de muchos otros gastos, el Ministerio de Salud debe pagar una tasa por el contrato que incluye el IVA. No hay lógica para un precio sin IVA, ya que el Ministerio no tiene ningún proceso para recuperar el impuesto.
- Pronóstico deficiente: el honorario unitario cubre el cuidado y el tratamiento para un máximo de 20.000 pacientes hospitalizados y de 310.000 pacientes ambulatorios. Cualquier paciente que exceda estos números conlleva pagos más altos.<sup>118</sup> El volumen de pacientes ha superado significativamente estos parámetros en cada uno de los años de operación del contrato. Los cargos por exceso de pacientes conforman ahora un enorme 19% de los honorarios que cobra Tsepong.<sup>119</sup>
- Las costosas transferencias de pacientes a Sudáfrica aumentaron un 61% entre 2007 y 2012, a pesar de la expectativa de que la APP redujera estos números. En 2013 Netcare alegó que la cantidad de transferencias se estabilizó y se había reducido un 12%.<sup>120</sup> Informantes clave confirmaron que el gobierno está luchando

para cumplir con los recargos por los costos de transferencias y está atrasado en sus pagos.<sup>121</sup>

La falta de transparencia y precisión en la información sobre la cantidad de transferencias es problemática y debe ser seriamente investigada.<sup>122</sup>

Como asesor de transacciones del Estado, la CFI debe asumir la responsabilidad de muchos de los graves defectos en la estructura del contrato APP. En aras del aprendizaje, se debe llevar a cabo una evaluación del papel consultivo de la CFI para entender: (1) por qué la APP del hospital no fue reabierta a la competencia tras los importantes cambios en el alcance, la escala y el costo del contrato en la etapa de selección del licitante y (2) por qué el gobierno decidió proceder con la APP a pesar de un modelo financiero revisado que aseguraba desde el principio que el costo superaría dramáticamente el "umbral de asequibilidad" acordado.

### Resultados de desempeño y supervisión estatal de la APP

La construcción del hospital terminó antes de tiempo y dentro del presupuesto. Este elemento puede considerarse un éxito del modelo APP. Hubo pruebas tempranas en las operaciones del hospital de que estaba ofreciendo servicios de mejor calidad con mejores resultados de salud que el hospital anterior<sup>123</sup>. Según un estudio comisionado por la CFI, el nuevo hospital ha informado una reducción total del 41% en la tasa de mortalidad hospitalaria, una reducción del 65% en las muertes por neumonía pediátrica y una disminución del 22% en la tasa de nacidos muertos en comparación con el antiguo hospital público.<sup>124</sup> Estas mejoras son significativas y muy bienvenidas, aunque es muy difícil establecer comparaciones fiables y otros datos independientes sobre el impacto a nivel de todo el sistema del hospital APP se han retrasado mucho tiempo.

Lo que es sumamente cuestionable es si estas mejoras pueden atribuirse a la gestión del desempeño de Tsepong, y su incentivo de pago relacionado, en el centro del modelo APP. Todos los análisis sugieren que la capacidad del Estado para supervisar la APP es, en el mejor de los casos, débil. Un informante clave de Tsepong dijo: "el Ministerio de Salud no está gestionando el contrato en absoluto y Netcare podría estar haciendo nada y ellos no lo sabrían."<sup>125</sup> Hoy en día el Ministerio tiene sólo dos miembros del personal que gestionan todos los servicios tercerizados, los que representan el 52% del presupuesto total de la salud.<sup>126</sup> Parece más probable que se pueda atribuir un mejor rendimiento a otros factores, incluyendo la condición de que el hospital APP obtenga y mantenga la Acreditación del Consejo para los Servicios de Salud de Sudáfrica (COHSASA, por su sigla en inglés),<sup>127</sup> la ambición de Netcare de replicar el modelo de Lesoto en otras partes de África<sup>128</sup> y, tal vez también, los principios

la profesionalidad del equipo de administración del hospital. Claramente, estos factores específicos del contexto debilitan el argumento de replicabilidad en otros contextos de baja capacidad.

**Otros impactos y costos del hospital APP**

Lesoto tiene algunas de las mayores tasas de morbilidad registradas del mundo, así como altas tasas de mortalidad materna e infantil, y sigue existiendo una grave inequidad en la distribución y el acceso a los servicios en todo el país. El gasto per cápita en la capital, Maseru, es el doble que el del distrito que ocupa el segundo lugar.<sup>129</sup> Aunque no puede culparse a la APP por algunas de las limitaciones estructurales para el progreso a largo plazo, que incluyen la mala gestión y el bajo presupuesto, así como la distribución desigual de los recursos humanos, el costo y la inflexibilidad del hospital APP reducen significativamente la capacidad del gobierno de invertir donde la necesidad es mayor.

Hay una disputa en cuanto a que una prioridad del Ministerio de Salud debería haber sido, y aún debería ser, aumentar significativamente la atención primaria de calidad fuera de la capital. En este contexto, parece sensato responder a la recomendación de la reciente revisión de gastos de la salud pública de volver a examinar el fundamento clave del contrato de APP y el papel que debe desempeñar el hospital APP dentro del sistema de salud en su conjunto. Mirando hacia adelante, es esencial que el gobierno y el Grupo Banco Mundial reflexionen sobre la decisión de apoyar una APP con un costo inicial que ya estaba muy por encima del "umbral de asequibilidad" acordado y un contrato inflexible que ataría al Estado, durante 18 años, a cumplir con honorarios cada vez más impagables.

**LECCIONES APRENDIDAS**

- La experiencia de Lesoto apoya la evidencia internacional de que las APP relacionadas con la salud pueden ser extremadamente riesgosas y costosas y que aconseja, firmemente, que se las evite. Esto es particularmente importante en contextos de ingreso bajo, y poca capacidad, donde pueden constituir una amenaza para todo el sistema de salud.  
.....
- Existen múltiples e importantes razones para el alto y creciente costo del hospital APP de Lesoto. Muchas de ellas parecen inherentes a las APP enfocadas en la salud y plantean serias dudas acerca de por qué se propuso usar este modelo en Lesoto. Otros aumentos de los costos parecen ser el resultado de un asesoramiento deficiente y de una toma de decisiones irresponsable y mal informada sobre el contrato y su modelo financiero.  
.....
- La escala de cambios (incluyendo un aumento significativo de los costos) hechos a esta APP en ausencia de competencia durante la etapa de elección del licitador sería considerada ilegal en muchos otros mercados y ciertamente no cumple con las buenas prácticas recomendadas por el Banco Mundial<sup>130</sup>. La transparencia en todas las etapas del proceso de APP permitiría un mayor escrutinio público para que todas las partes interesadas rindan cuentas y se garantice de que actúen legalmente, de acuerdo con las buenas prácticas y en el interés público en todo momento.



## Nuevo Palacio de Justicia de París

País  
**Francia**

Región  
**Europa**

Sector  
**Justicia  
(bienes raíces)**

Año **2011**

Extensión  
del contrato  
**33 años**

En 2009 el Ministerio de Justicia francés forjó planes para un nuevo edificio para la Corte en París, ya que el antiguo edificio era viejo, pequeño y no cumplía con los estándares de seguridad. En 2012 convinieron una sociedad con una entidad con cometido especial llamada Arélia. El contrato APP resultante ha demostrado ser muy controvertido y ha sido criticado tanto por el Senado francés como por el Tribunal de Cuentas por ser demasiado costoso, complejo y carente de transparencia. La Corte, que está atada a la APP hasta 2044, va a costar EUR 2.300 millones. Sin embargo, los expertos temen que el costo aumente con el tiempo. A pesar de tratarse de uno de los departamentos del gobierno con más experiencia legal del mundo, esta APP resultó tremendamente compleja, costosa y perjudicial para la reputación del Ministerio de Justicia francés. Como resultado del escándalo, el Ministerio ha decidido dejar de usar las APP en el futuro<sup>131</sup>.

### La construcción del Palacio de Justicia a través de una APP

El Ministerio de Justicia francés había utilizado varias veces las APP entre 2006 y 2014 para la construcción de cárceles y un nuevo juzgado en Caen. Las APP parecían atractivas ya que estaban exentas de la legislación común de contratación pública y permitían que los costos de inversión y financiación pudieran extenderse a lo largo del contrato.

En 2010 el Consejo de Administración del Palacio de Justicia de París decidió construir un nuevo edificio a través de una APP. El proyecto consistió en la construcción, financiación, gestión, mantenimiento y transferencia de un nuevo edificio de 90.000 m<sup>2</sup>, así como la prestación de servicios públicos: gestión de residuos, limpieza y gestión del edificio. En 2012 el Ministerio de Justicia comisionó a la entidad con cometido especial Arélia para llevar a cabo el proyecto. Arélia está formada por dos empresas del grupo Bouygues construcción (Bouygues bâtiment Ile-de-France<sup>132</sup> y EXPRIMM<sup>133</sup>), y dos inversores privados (Lloyds y DIF – una empresa de gestión de fondos que invierte en activos de infraestructura en sectores de telecomunicaciones, ferrocarril y energía en Europa, América del Norte y Australia).<sup>134</sup>

El Ministerio no podía apoyar su decisión de acudir a una APP, en lugar de la contratación pública tradicional, basándose en un criterio de "eficiencia económica."<sup>135</sup> Por lo tanto, la decisión fue justificada por la "complejidad excepcional" del proyecto. En otras palabras, el Ministerio argumentó que el proyecto era demasiado complejo como para llevarlo adelante a través de la contratación pública.

### La opción de la APP demostró ser cara y riesgosa

En el informe de 2014 del Senado francés, *Las APP, una bomba de tiempo*<sup>136</sup>, se utilizó el caso del Palacio de Justicia de París como un ejemplo para subrayar las deficiencias del modelo APP. La principal crítica se refería al costo total, que ascendía a EUR 2.300 millones hasta 2044 por una inversión de EUR 725,5 millones; el resto correspondía a EUR 642,8 millones del préstamo y EUR 960 millones de costos operativos.

La opción APP resultó más costosa para las arcas públicas que un modelo de contratación pública tradicional porque los costos de endeudamiento y mantenimiento fueron más altos. En el caso de los costos de endeudamiento, las tasas de interés a las que se somete el Ministerio en este contexto son mucho mayores que si hubieran utilizado un contrato público. Por ejemplo, la tasa fija del costo de la APP fue de 6,4%, mientras que en 2012 (fecha de la firma del contrato con Arélia) la tasa media ponderada de financiamiento gubernamental a medio-largo plazo era de 1,86% (hasta el 3% en un plazo de 30 años).<sup>137</sup> Además, los costos de mantenimiento también fueron mayores en la APP que en las obras del sector público, con mantenimiento tercerizado.<sup>138</sup>

También se consideró que los costos de construcción fueron "superiores a los de los contratos de diseño y construcción del sector público, en parte debido a los costos adicionales ocasionados por los retrasos debido a la complejidad de los contratos y al proceso de renegociación."<sup>139</sup> Surgieron otros costos luego de la etapa de competencia.<sup>140</sup> Por ejemplo,



La construcción del Palacio de Justicia de París se retrasó. Foto: Jean-Claude Gondard

las empresas que participaron en el proceso de licitación pero que perdieron su oferta obtuvieron una indemnización. Los honorarios adjudicados a los perdedores subieron de EUR 1,2 millones (sin impuestos) a EUR 2 millones (sin impuestos) al cierre del proceso de licitación.

Además, el contrato APP expuso al sector público a un nivel excesivo de riesgo, allanando el camino para posibles costos adicionales. Todos los costos vinculados a riesgos relacionados con el proyecto más allá del umbral de EUR 2 millones serían cubiertos por el socio público,<sup>141</sup> desde huelgas generales y desastres nacionales hasta procedimientos jurídicos de apelación contra el contrato APP.<sup>142</sup> Uno de estos riesgos se materializó en julio de 2013, cuando la construcción de la APP fue interrumpida durante ocho meses, como consecuencia de que la APP fue impugnada en la Corte por la asociación "La Justice dans la Cité". Esto interrumpió la construcción hasta que la Corte emitió su veredicto y condujo a una renegociación de los costos asociados a la interrupción de la construcción.

Hasta que se dictara la sentencia y se reiniciara la construcción, las tasas de interés variables no se podían convertir en tasas fijas. La razón de la renegociación fue también que los préstamos bancarios fueron bloqueados durante esta fase y por lo tanto el Ministerio tuvo que acordar no sólo cancelar una penalidad de EUR 23,5 millones, sino también financiar EUR 5 millones de costos adicionales, mientras que los accionistas de la APP apoyaron una ligera disminución de sus tasas de retorno (de 11,25% a 9,36%)<sup>143</sup>.

La complejidad y la inflexibilidad del contrato APP también ocasionaron gran preocupación. Los atentados terroristas de París, en noviembre de 2015, dieron lugar a nuevos requisitos de seguridad y reformas al sistema de justicia durante la fase

de construcción. En combinación con los nuevos estándares medioambientales, el edificio debió sufrir una gran cantidad de adaptaciones, con un costo total estimado de EUR 66,8 millones para las arcas públicas. Como resultado, la construcción adicional fue aplazada hasta después de 2018.

Al final, la opción APP no solo costó más que la opción de contratación pública, sino que los costos demostraron ser más altos de lo esperado en 2010. En primer lugar, se subestimaron algunos costos, como los gastos de seguridad (EUR 3,6 millones/año), el traslado de 20 tribunales y la reestructuración del actual Palacio de Justicia (EUR 30 millones). La renegociación de contratos incurrió en costos adicionales (incluyendo EUR 23,5 millones por penalizaciones pagadas y EUR 5 millones por costos adicionales).

### Críticas al proyecto

Se ha impugnado la transparencia de la información en torno al proyecto<sup>144</sup>, así como la decisión de optar por el modelo APP como primera opción.<sup>145</sup> El informe de 2017, *La política inmobiliaria del Ministerio de Justicia: poner fin al vuelo hacia adelante*,<sup>146</sup> fue una condena irrefutable a las APP por parte del Tribunal de Cuentas. El informe observó tanto las cárceles como el proyecto del Palacio de Justicia y concluyó que "el uso de una APP, impulsado por consideraciones presupuestarias a corto plazo, ha conducido a un promedio anual de gastos de alquiler de EUR 86 millones que pesarán mucho sobre el presupuesto del Ministerio de Justicia" hasta 2044. Como resultado, la nueva ministra de justicia, Nicole Belloubet, decidió que, en adelante, el Ministerio de Justicia no volvería a participar en una APP.<sup>147</sup>

### LECCIONES APRENDIDAS

- Este caso demuestra que las APP pueden ser costosas y arriesgadas para las arcas públicas y los contribuyentes, como resultado de los costos adicionales y la incertidumbre sobre el futuro. El Ministerio de Finanzas francés ha utilizado este caso para cuestionar la "complejidad" del proyecto como criterio relevante para elegir el modelo APP antes que la opción pública.<sup>148</sup>
- El uso de la APP por parte del Ministerio de Justicia mostró ser muy controvertido. Sucesivos gobiernos, senadores de diferentes partidos políticos y el Tribunal de Cuentas han destacado "la inadecuación de las APP". En su informe de 2017 el Tribunal dice que "cree que las APP no deben ser utilizadas para cárceles ni bienes raíces de la Corte en el futuro."<sup>149</sup>

# Aeropuerto internacional de Chinchero – Cuzco

País  
**Perú**

Región  
**América Latina**

Sector  
**Transporte**

Año **2014**

Extensión  
del contrato  
**40 años**

Los planes para construir un enorme nuevo aeropuerto, principalmente para el servicio de los turistas que visitan Machu Picchu en Perú, generó un alto costo financiero potencial para el Estado, y un costo social para la ciudad de Cuzco. Los errores incluyeron la falta de una adecuada evaluación de los riesgos de un proyecto de gran envergadura en una región protegida y en una ciudad pobre; la falta de una consulta adecuada a las comunidades; y la no publicación de la documentación adecuada para apoyar la decisión de decidirse por a una APP. Se agregó una adenda (probablemente ilegal) al plan del proyecto, cuando el proveedor privado no consiguió los fondos adecuados, que pasó todo el riesgo al Estado. Como resultado del debate público y de los duros informes de las auditorías, el Estado canceló el contrato. Chinchero es un potencial “elefante blanco” con un alto riesgo de funcionar a la mitad de su capacidad. La insolvencia potencial del consorcio privado debido al fracaso en el proceso de planificación obligaría al Estado a mantener una infraestructura subutilizada.

## La idea de la APP

El aeropuerto internacional de Chinchero-Cuzco es un proyecto promovido por el gobierno peruano, bajo la Ley N° 27528, aprobada en 2001, que “declaraba el proyecto de necesidad y utilidad públicas y con la máxima prioridad para el Estado”. En febrero de 2010 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ordenó a ProInversión – la agencia estatal responsable de procesos relacionados con las APP – que lanzara la convocatoria a licitación para adjudicar un contrato de APP cofinanciado por el Estado (también conocido como contrato de concesión). El proyecto consiste en el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un nuevo aeropuerto 29km al norte de Cuzco, en una zona que se encuentra a 3.700 metros sobre el nivel del mar<sup>150</sup>.

En abril de 2014 ProInversión otorgó el proyecto al consorcio Kuntur Wasi. Este consorcio incluye a la Corporación América Airports S.A. de Argentina, una empresa que dirige varios aeropuertos en diferentes países latinoamericanos, con sede en Luxemburgo<sup>151</sup>. También lo integra el peruano Andino Investment Holding S.A. – que incorpora a 13 empresas que se encuentran activas en sectores como infraestructura, logística y servicios marítimos, y cuyos directivos están vinculados a algunas de las empresas más importantes del país de los sectores minería, seguros, logística y banca<sup>152</sup>.

La inversión para iniciar operaciones sería de USD 538 millones y la inversión total, incluyendo futuras extensiones, sería de USD 658 millones. El aeropuerto tendría capacidad para 4,5 millones de pasajeros al año, con la posibilidad de ampliarla

a 5,7 millones<sup>153</sup>. Cuando estuviera terminado el nuevo aeropuerto reemplazaría al actual aeropuerto de Cuzco Velasco Astete.

Es importante destacar que la decisión de implementar este proyecto a través de una APP no se basó en un análisis de los costos y beneficios en comparación con los costos potenciales de implementación del proyecto a través de la contratación pública tradicional. En Perú, la metodología del comparador público-privado (un análisis cuantitativo) no se aplica para estimar el “valor por dinero” (VpD) de un proyecto dado<sup>154</sup>. En su lugar, la decisión se toma en base a un análisis cualitativo, lo que le da un excesivo margen de arbitrariedad<sup>155</sup>.

## El costo fiscal del proyecto

Los planes iniciales decían que la financiación del proyecto provendría tanto de Kuntur Wasi (71,4%), como del Estado (28,6%). Kuntur Wasi cubriría el edificio y la fase operativa, mientras que el Estado se haría cargo de los trabajos preparatorios (es decir, el trabajo de movimiento de tierra). El financiamiento proporcionado por Kuntur Wasi (USD 264,75 millones)<sup>156</sup> sería reembolsado, con intereses, por el Estado a partir del sexto año del proyecto – una vez que el aeropuerto fuera construido y estuviera operando. El contrato no establecía la tasa de interés que Kuntur Wasi cobraría, pero le daba al Estado el poder de rechazar un plan de financiamiento.

El proyecto sufrió retrasos debido a cuestiones de financiamiento. El plan de Kuntur Wasi implicaba el endeudamiento a una tasa de interés del 22%<sup>157</sup>. Debido al requisito de cofinanciación, este plan implicaba un pago por parte del Estado que



Escrito en la pared de una granja en protesta por los planes de construir un aeropuerto internacional cerca de la villa de Chichero (Cuzco, Perú). Foto: James Bruncker/Alamy

ascendía a USD 587 millones en intereses. Sobre esa base, la propuesta fue rechazada por ser extremadamente alta y contra el interés público. Ya que el Estado puede pedir prestado a una tasa de interés del 7%, se consideró que la tasa de interés que Kuntur Wasi debería pedir no podría ser superior al 9% o 10%.<sup>158</sup>

En ese momento, el Estado tenía el poder de declarar la expiración del contrato – se estableció explícitamente en el contrato que esto implicaría retrasos injustificados en la ejecución del proyecto. Sin embargo, no lo hizo.

Kuntur Wasi solicitó una renegociación del contrato, que fue firmada en febrero de 2017. Se acordó que el 80,7% de la financiación provendría del Estado, mientras que el 19,3% provendría del socio privado. Esto cambió la estructura de financiación del proyecto, ya que el Estado se convirtió en el principal socio financiador. Además, el contrato renegociado obligó al Estado a realizar una contribución inicial de USD 40 millones antes del inicio de la fase de construcción, algo que ni siquiera se ha visto en los proyectos de obra pública<sup>159</sup>. Aunque esta adenda violaba varios artículos de la Ley de APP – por ejemplo, la que requiere que una adenda no cambie los criterios de competencia del contrato<sup>160</sup> – fue aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Consejo de Supervisión para la Inversión en infraestructura de Transporte público (Ositran). Además, fue respaldada públicamente por el presidente de la república de entonces, Ollanta Humala.

Además, ha habido alegaciones de posible conflicto de intereses. La entonces viceministra de economía, Claudia Cooper, fue anteriormente asesora del consorcio privado y la hermana del primer ministro era una de las ejecutivas del consorcio<sup>161</sup>.

Varios expertos, exministros y el presidente de Ositran – que renunció a su puesto como resultado de este caso – cuestionaron la adenda y algunos expertos dijeron que el proyecto se convirtió en un proyecto de “obra pública” desde el punto de vista financiero.<sup>162</sup>

Luego de un duro informe de la Contraloría General refiriéndose a los daños económicos para el Estado y en medio de un escándalo nacional sobre el proyecto, el gobierno peruano finalmente canceló el contrato con Kuntur Wasi por motivos de interés nacional. El entonces ministro de transportes y comunicaciones, Martín Vizcarra, renunció a su cargo<sup>163</sup>.

#### **Transparencia y consulta pública**

Tanto el contrato como los estudios de pre-inversión están disponibles en el sitio web de Proinversión, pero no hay ningún análisis VpD disponible públicamente. Esta ha sido una pregunta crítica en relación con un análisis basado en la evidencia que apoya la decisión de acudir a una APP.

No hubo consulta previa con las comunidades en el área de impacto directo del proyecto, aunque la norma reguladora de la ley de consulta (N°29785) fue aprobada en 2012<sup>164</sup>. Las comunidades

## LECCIONES APRENDIDAS

- Cuando se firmó el contrato había indicios serios de que este proyecto sería una pesada carga para el Estado y los contribuyentes. La situación se agravó con la aprobación de una adenda que estableció que el Estado asumía la mayoría de los riesgos del proyecto.
- El proyecto sufrió de falta de transparencia y participación pública. Dado que ninguna institución del país trabaja sobre la base de un plan de desarrollo de la infraestructura, los criterios como la sostenibilidad y la vulnerabilidad al cambio climático no se incluyen cuando se diseñan los proyectos. Esto condiciona las decisiones a criterios políticos y genera favoritismo e intereses creados.

campesinas de Chinchero están incluidas en la base de datos de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura, lo que significa que tienen este derecho<sup>165</sup>. La única consulta fue durante la preparación de un estudio de viabilidad, pero sólo involucró a los líderes comunitarios<sup>166</sup>.

### El impacto social del proyecto

Cuzco es una de las ciudades más pobres del país, con más del 25% de los habitantes viviendo en la pobreza. La disposición del aeropuerto involucró la desaparición de 15 caminos que actualmente son utilizados por la población local, así como canales de riego<sup>167</sup>, lo que resultará en viajes más largos para los residentes que quieren abastecerse de ciertos productos en Chinchero o vender su producción.

Tres comunidades locales diferentes se verían afectadas por la expropiación de la tierra. Se planificó una compensación económica, pero la distribución del dinero sería desigual como resultado de la cantidad de tierras expropiadas a cada uno de ellos. Según el estudio de viabilidad: "es probable que esta distribución desigual tenga consecuencias en términos de la actividad económica de las comunidades en el corto y mediano plazo". Sin embargo: "todavía no hay evidencia de este cambio en la actividad económica de la gente que recibe el dinero"<sup>168</sup>.

Además, Chinchero es reconocida en el circuito del Valle Sagrado de los Incas por su arte textil y las mujeres son las principales artesanas dedicadas a este trabajo. Sin embargo, nunca se identificó la necesidad de incluir un enfoque de género en el proyecto ni en el estudio de impacto ambiental. Así, el proyecto amenaza con alterar las costumbres ancestrales y alargar las rutas de abastecimiento utilizadas por esta población.

### ¿Sería este aeropuerto un "elefante blanco"?

Una de las razones por las que se planificó un nuevo aeropuerto<sup>169</sup> fue la de servir mejor al desarrollo de la economía vinculada al centro arqueológico de Machu Picchu, el principal destino turístico del país, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1983<sup>170</sup>. La carga máxima de vistas a la ciudadela para un uso sustentable fue estimada en 2.500 personas por día (una capacidad apoyada por la UNESCO). Sin embargo, ésta se ha superado ampliamente; en 2017 se alcanzó un flujo diario promedio de 3.800 personas<sup>171</sup>. El estudio de viabilidad del aeropuerto indica que la capacidad de carga diaria real es de 5.400 personas y el escenario de saturación, es decir, su capacidad máxima, es de 7.180 visitas<sup>172</sup>.

Como la capacidad de recepción del aeropuerto excedería por mucho la capacidad de recepción de los turistas al Santuario de Machu Picchu, existe un alto riesgo de que funcione a la mitad de su capacidad, lo que podría conducir a la insolvencia del consorcio privado y, por lo tanto, el Estado tendría que intervenir. Aún más preocupante, como dice el informe de la Contraloría de la República, ProInversión no ha apoyado adecuadamente la viabilidad de Chinchero como ubicación del aeropuerto<sup>173</sup>.

### Los próximos pasos

Como resultado de la cancelación del contrato, el consorcio privado ha presentado un reclamo de arbitraje contra el Estado peruano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial<sup>174</sup>. A finales de julio no estaba claro cuánto reclama Kuntur Wasi en este caso (algunas indicaciones iniciales apuntan a más de USD 270 millones en compensación por la cancelación del contrato)<sup>175</sup>. Dado que la decisión del gobierno se basó en una adenda ilegal, es posible que el Estado pueda ganar la reclamación. Sin embargo, este proceso implica un costo que tendrá que ser soportado, nuevamente, por todos los peruanos.

Finalmente, el Estado ha confirmado su intención de continuar con el proyecto, pero bajo un modelo de APP diferente. Esta será una "concesión autofinanciada"<sup>176</sup>, a raíz de las dudas sobre el valor del modelo APP cofinanciado<sup>177</sup>.

# Navegabilidad del Río Magdalena

País  
**Colombia**

Región  
**América Latina**

Sector  
**Transporte**

Año **2014**

Extensión  
del contrato  
**13 años y seis  
meses**

El *Río Magdalena* es el río principal de Colombia. Muchas comunidades costeras y sus economías dependen de él para la pesca. Además, tiene relevancia sociocultural para el país. El expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos, quería mejorar la navegabilidad del río para impulsar las exportaciones para una gran parte del país. Era parte de su oferta para facilitar el viaje y reducir los costos de flete. Sin embargo, el proyecto APP lanzado en 2014 para cumplir con esta ambición se atascó en los retrasos. Como resultado de un escándalo de corrupción que involucró al principal accionista del consorcio privado, el cierre financiero nunca se materializó, lo que condujo al derrumbe del proyecto. Las obras preliminares realizadas ya han afectado negativamente el medioambiente en el río y su entorno. Nunca se consultó adecuadamente a las comunidades para mitigar estos impactos. El gobierno actual está revisando el proyecto para lanzar otra APP que lo implemente.

## El contrato APP – características principales

En septiembre de 2014, la agencia gubernamental Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) firmó un contrato con Navelena S.A.S. para mejorar la navegabilidad del Río Magdalena. Se trata de un consorcio constituido por el conglomerado brasileño Odebrecht (con el 86,67% de las acciones) y la empresa colombiana Valores y Contratos S.A. (con un 13,33% de las acciones).

Fue el primer contrato de APP adjudicado en Colombia en virtud de la Ley de APP N°1508 de 2012, que establece el marco regulatorio para las nuevas APP en el país. Fue un contrato APP de tipo diseño, construcción, financiación, operación, mantenimiento y transferencia, que se enfocó en un tramo de 908 km entre Puerto Salgar y Bocas de Ceniza. Se trató de un enorme proyecto de dragado en el que participaron nueve estados y 57 ciudades.

El valor estimado del contrato era de COP 1,3 billones (unos USD 390 millones). La financiación del proyecto provendría del presupuesto general de la nación, de las regalías de las entidades territoriales y de otros fondos públicos. Cuando se consideraron todos los pagos a lo largo del proyecto, el costo ascendería a COP 2,5 billones (unos USD 750 millones), lo que representa un aumento del 90% del valor del contrato.

Navelena recibiría una remuneración en función de los niveles de cumplimiento, no durante la fase de pre-construcción (de 18 meses de duración), cuando el consorcio debía proporcionar el diseño final del proyecto y obtener el cierre financiero – es decir, asegurar la financiación necesaria para

implementar el proyecto. Además, durante esta fase, Navelena también tuvo que hacer trabajos de dragado entre Barrancabermeja y Bocas de Ceniza.

## Los problemas contractuales

Se identificaron varios conflictos, en particular en la distribución y financiación de los riesgos. Según la “matriz de riesgo”, Cormagdalena asumió el riesgo de demanda, la regulación ambiental o el riesgo de variación de regulación especial, y los riesgos relacionados con la recolección arancelaria, entre otros. Además, se estableció una cláusula de “fuerza mayor” en caso de retraso o falta de obtención de licencias medioambientales por razones no atribuibles a la empresa. Las razones incluían que, si la compañía tenía que consultar con una comunidad para obtener una licencia, entonces debía ser compensada por el Estado. Esto genera gran preocupación, ya que es un incentivo para no cumplir la obligación constitucional de consultar con las comunidades locales.

El contrato también establecía medidas de compensación para las comunidades, regiones, localidades y el medio natural afectados por los impactos negativos generados por el proyecto, los cuales no podían ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos por el socio privado. Para cubrir estas compensaciones, inicialmente el socio privado separó COP 20.9 billones (unos USD 7 millones). Sin embargo, si la indemnización fuera más alta que eso, Cormagdalena tendría que asumir toda la cantidad excedente. Como el contrato se firmó sin una evaluación exhaustiva del impacto medioambiental, se generó una pesada carga potencial sobre el Estado.



Barco de dragado en el Río Magdalena. Estas actividades han tenido un impacto negativo el medio ambiente. Foto: Asociación Ambiente y Sociedad

### Transparencia y participación pública

El contrato y otros documentos relacionados, incluidos los estudios, están disponibles públicamente en el sitio web estándar Colombia Compra Eficiente<sup>178</sup>. Sin embargo, Cormagdalena no compartió el proyecto con las comunidades locales, las OSC ni la academia durante la fase de planificación y, como resultado, el proyecto fue objeto de una serie de reclamos<sup>179</sup>.

El contrato establecía que, durante la fase de ejecución, Navelena tenía que establecer y desarrollar una estrategia de diálogo social y participación con las comunidades en el área de influencia<sup>180</sup>. Durante el corto tiempo que se llevó a cabo la ejecución del proyecto, Navelena organizó algunas reuniones con las comunidades costeras, pero sólo fueron informativas.

### El impacto del proyecto en las comunidades locales

Aunque el proyecto nunca llegó a la fase de construcción, se identificaron impactos medioambientales y sociales reales y potenciales. En diciembre de 2016 la Contraloría General de la República informó que, puesto que Navelena cambió los materiales requeridos para obras públicas por materiales más baratos y de menor calidad, se ponía en riesgo la estabilidad y durabilidad de las obras<sup>181</sup>.

Además, en la fase de pre-construcción la empresa emprendió actividades relacionadas con el dragado entre Barrancabermeja y Barranquilla. Estas actividades tuvieron impactos medioambientales causados por la disposición inapropiada de los sedimentos tomados del río, que corrían el riesgo de secar los pantanos y de impactar negativamente en la biodiversidad. El drenaje también afectó negativamente a las comunidades pesqueras y se redujo el área de tierra en la que los campesinos desarrollan actividades agrícolas.

Algunas fuentes afirman que la construcción del proyecto alteraría el flujo del río, lo que podría impactar a miles de pescadores y familias y poner en riesgo la soberanía alimentaria de las comunidades costeras. El proyecto parecía incompatible con la pesca, dado que los principales beneficiarios del proyecto serían las empresas vinculadas al carbón y al hidrocarburo. Además, ecosistemas como los pantanos podrían ser impactados negativamente por los cambios en el flujo del río, la velocidad y el volumen de agua<sup>182</sup>.

Estos impactos deben añadirse a los problemas actuales, como el alto nivel de contaminación, la explotación sistemática de sus recursos, la deforestación, la agricultura extensiva y el cambio climático, que enfrentan el Río Magdalena y sus habitantes<sup>183</sup>.



## En la fase de pre-construcción la empresa emprendió actividades relacionadas con el dragado entre Barrancabermeja y Barranquilla. Estas actividades causaron impactos medioambientales.



### El escándalo de corrupción de Odebrecht

En 2015, cuando Navelena estaba trabajando para obtener el cierre financiero de este proyecto, el exdirector ejecutivo de Odebrecht, Marcello Odebrecht, fue condenado por cargos de corrupción. En mayo de ese año Odebrecht se propuso ceder su participación en el proyecto y, como resultado, Cormagdalena dio múltiples oportunidades para un cambio en la composición del consorcio, o para confirmar el cierre financiero.

Después de un intento fallido de acceder a un préstamo de Sumitomo Mitsui Banking (el segundo banco más grande de Japón)<sup>184</sup>, el cierre financiero nunca se materializó y Cormagdalena declaró el contrato nulo el 24 de marzo de 2017. El regulador de negocios colombiano Supersociedades inició el proceso de liquidación judicial de Navelena a principios de 2018.

### ¿Qué pasará ahora?

El actual gobierno está trabajando para lanzar otra APP que siga con los planes iniciales para el río, lo que podría implicar la revisión de cómo se estructuró el proyecto<sup>185</sup>.

La OSC colombiana Ambiente y Sociedad<sup>186</sup> insta a la inclusión de evaluaciones de impacto social y medioambiental vinculadas a la viabilidad del proyecto. Además, los contratos deben incluir cláusulas más estrictas y específicas sobre la identificación y gestión de los riesgos.

Es importante medir el costo real de las APP con un sistema de rendición de cuentas, el acceso a la información e indicadores claros para evaluar los impactos de las APP en todas las áreas (financiera, social y medioambiental).

### LECCIONES APRENDIDAS

- Esta APP careció de transparencia y sufrió de una mala planificación. Las autoridades no pudieron prever la complejidad ecológica, política, social ni económica del proyecto del Río Magdalena, y no tuvieron en cuenta los impactos acumulados de las obras individuales realizadas<sup>187</sup>.

- Este proyecto sigue representando una amenaza para las comunidades pesqueras y sus medios de subsistencia. Por lo tanto, es necesario monitorear su evolución y cualquier conflicto con las comunidades<sup>188</sup>.



# Suministro de agua de Yakarta

País  
**Indonesia**

Región  
**Asia**

Sector  
**Agua**

Año **1998**

Extensión  
del contrato  
**25 años**

La población de Yakarta debió haber tenido grandes esperanzas cuando las empresas privadas Thames Water y Suez firmaron un contrato de APP en 1997 para el suministro del agua en la ciudad. Sin embargo, las promesas de que el 70% de la población de Yakarta tendría agua canalizada en 2002 nunca se cumplieron. En cambio, todavía hoy la mayor parte de la población de la ciudad carece de acceso al agua potable canalizada y el servicio público de agua PAM Jaya ha sufrido enormes pérdidas financieras. Mientras tanto, las empresas del sector privado que integraron las APP en 1997 han obtenido recompensas financieras. A partir de 2018, ambas empresas originales han vendido todo o parte de sus participaciones en el proyecto – el que ha tenido consecuencias de largo alcance, negativas para los ciudadanos y para el Estado de Yakarta.

## El sector privado: ¿ofrece una nueva esperanza para el suministro de agua de Jakarta?

En 1991 el Banco Mundial inició su plan para mejorar los servicios de agua en la capital de Indonesia, Yakarta, con un préstamo de USD 92 millones para mejoras en la infraestructura<sup>189</sup>. Se nombraron consultores para asesorar al proveedor de agua de Yakarta, PAM Jaya, en un proceso que allanó el camino para el ingreso del sector privado. El plan se presentó como una solución al fracaso de la distribución pública del agua de Yakarta y el acceso desigual.

Tras las negociaciones, en 1997 el suministro de agua potable se entregó a dos operadores privados, con los que PAM Jaya firmó contratos de APP para suministrar agua a Yakarta oriental y occidental (en adelante "Jakarta Water"). Eran importantes multinacionales, la francesa Suez y la británica Thames Water<sup>190</sup>, y los contratos se hicieron efectivos a partir de febrero de 1998 por un período de 25 años.

Para entrar en el mercado, ambas empresas negociaron acuerdos con la élite política. Suez formó la PT PAM Lionese Jaya (Palyja). Mientras que Thames Water creó la empresa que se convertiría en Aerta Air Jakarta (Aetra). Ambas beneficiadas con contratos favorables que no surgieron de una licitación pública<sup>191</sup>.

A pesar de un intento de devolver el agua al sector público, y una serie de huelgas, se firmó un nuevo acuerdo en 2001. En 2006 Suez vendió el 49% de sus acciones a la empresa indonesia PT Astratel Nusantara y a Citigroup Financial Products Inc.<sup>192</sup> El mismo año, Thames Water vendió todas las acciones a una compañía con sede en Singapur.<sup>193</sup>

En 2007 las APP recibieron el respaldo de las instituciones financieras internacionales. La Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados del Banco Mundial aprobó una subvención de USD 5 millones para "(expandir) el acceso a los servicios de agua a los hogares de bajos ingresos" y "(probar) un enfoque innovador para el acceso a servicios comunitarios 'ilegales'"<sup>194</sup>. El Banco Asiático de Desarrollo también aprobó un préstamo al sector privado de USD 50 millones para financiar parcialmente su programa de gastos de capital en el periodo 2008-2012<sup>195</sup>.

## Las promesas de un futuro brillante

Según el Banco Mundial<sup>196</sup>, en 1996 PAM Jaya registró apenas un 45,3% de cobertura de agua potable, y el 57% del agua sin recaudación (pérdida de agua por fugas o robos). Por esta razón, las APP tenían dos objetivos principales: (a) ampliar el servicio, con énfasis en los residentes y barrios más pobres, y (b) mejorar la calidad del servicio en los barrios pobres y la calidad general del agua.

Se fijaron objetivos ambiciosos: Jakarta Water se comprometió a alcanzar la cobertura universal en 2023 y a suministrar agua potable en 2007. El contrato requirió de IDR 732.000 millones (unos USD 318 millones, al tipo de cambio de 1997) durante los cinco primeros años del proyecto, para: ampliar el gasoducto existente; sumar 1,5 millones de clientes; aumentar el suministro de agua; reducir el agua sin recaudación. Con estos clientes adicionales, más del 70% de la población de Yakarta tendría acceso al agua canalizada en 2002 y las pérdidas de agua se reducirían a menos del 35% por ciento en 2003.<sup>197</sup>



Llenando en una estación de bombeo antes de entregar agua a los residentes en los barrios pobres de Yakarta. Foto: Garry Andrew Lotulung / Pacific Press a través de Alamy

Los contratos APP establecieron que los activos, incluyendo la red, las plantas de tratamiento y el equipo, fueran transferidos a las empresas privadas con el acuerdo de que serían devueltos en 2023, al final de la concesión. Las dos empresas privadas se encargaron del suministro de agua cruda, de la limpieza del agua cruda, de la red de tuberías y del servicio al cliente. Pam Jaya seguía siendo responsable de fijar la tarifa aplicada a los consumidores. Por estos servicios, paga una “carga de agua” a las dos empresas mientras que los clientes pagan las “tarifas del agua” a Pam Jaya<sup>198</sup>.

Las alianzas carecieron de transparencia y rendición de cuentas desde el principio. Los contratos no otorgaron a Pam Jaya acceso a los registros financieros del consorcio, lo que socavaba su capacidad para supervisar la implementación de las APP<sup>199</sup>. Estuvieron también ocultos de la vista pública hasta 2013, cuando el gobierno de Yakarta consideró la finalización de los contratos con los proveedores privados<sup>200</sup>.

#### **Promesas rotas: el costo financiero**

Los contratos fueron diseñados para ser lucrativos para los socios privados. Jakarta Water recibió un honorario basado en el volumen de agua suministrada y se calculó con una tasa de retorno del 22%<sup>201</sup>. Esto garantizó una ganancia y los protegió contra las incertidumbres por la suba de las tarifas del agua. El contrato también incluía

un honorario por la “pericia en la gestión” a las compañías matrices y una salvaguardia para los socios privados contra cualquier riesgo por movimientos de tipos de cambio o tipos de interés, que serían compensados por el Estado<sup>202</sup>.

Por lo tanto, la mayoría de los beneficios económicos debían ser cosechados por las empresas y el Estado iba a correr con los riesgos. Los riesgos se materializaron durante la crisis financiera asiática, cuando PAM Jaya acumuló deudas adicionales. Dado que las personas ya estaban enfrentando costos crecientes, el gobierno instruyó a Pam Jaya para que mantuviera las tarifas fijas durante los tres primeros años del contrato<sup>203</sup>. Entretanto, la inflación llegó al 120%. Pam Jaya quedó encerrada de ambos lados – incapaz de aumentar las tarifas mientras tuvo que aumentar los pagos a los operadores privados –, lo que significó que los contribuyentes subsidiaron las tarifas. Finalmente, PAM Jaya rompió con la política del gobierno y aumentó las tarifas tres veces en menos de tres años<sup>204</sup>. Desde 1998 las tarifas de agua aumentaron 10 veces, lo que llegó a una suba del 300%<sup>205</sup>.

Los contratos ocasionaron importantes pérdidas a PAM Jaya, pagadas por los contribuyentes. En 2011 la pérdida financiera de PAM Jaya fue de IDR 154.300 millones (unos USD 18 millones), sumados a una disminución significativa del valor de los activos<sup>206</sup>. El Presidente de PAM Jaya

declaró que los contratos de APP “sumergirían a la empresa pública del agua en enormes pérdidas financieras – hasta de IDR 18,2 billones (unos USD 2.400 millones) – si el acuerdo de cooperación continuaba, según lo planeado, hasta su fecha de caducidad en 2022”<sup>207</sup>.

### Las consecuencias para la población de Yakarta

Según el *Amrta Institute for Water Literacy*, PAM Jaya dice que el objetivo para la tasa de cobertura de servicios en 2013 era del 66,37%, pero Jakarta Water alcanzó sólo el 59,01%. El nivel de fuga es de 44%, mientras que las regulaciones del Ministerio del interior especifican que no debe ser superior al 20%<sup>208</sup>.

Para empeorar las cosas, se sigue incumpliendo con los más pobres. **Sólo el 25%** de las nuevas conexiones entre 1998 y 2004 fueron a hogares de bajos ingresos. En 2003 más del 85% de las conexiones en red fueron a hogares de ingreso medio y alto<sup>209</sup>. Aunque PAM Jaya implementó un subsidio para reducir la factura mensual de las familias pobres, esto no era siempre asequible. Los residentes a menudo dependen de las aguas subterráneas de los pozos comunitarios o compran agua en bidones, lo que puede costar tanto como la mitad de los ingresos diarios de una persona<sup>210</sup>.

Las personas cubiertas por la red de agua canalizada no están exentas de desafíos. Los cortes son frecuentes y en 2013 se registraron casi 40.000 quejas sobre deficiencias del agua<sup>211</sup>. Además, el agua a menudo huele, provoca irritaciones cutáneas y a veces es fangosa<sup>212</sup>.

En consecuencia, los hoteles y los residentes más ricos han emprendido la excavación de sus propios pozos profundos privados para obtener agua subterránea pura<sup>213</sup>. Esto es grave, ya que significa que Yakarta se está hundiendo más rápido que cualquier otra gran ciudad del mundo<sup>214</sup>. El 40% de la ciudad ya está por debajo del nivel del mar. En una década, el norte de Yakarta, que alberga a millones de residentes, podría quedar bajo el agua<sup>215</sup>. El uso excesivo del agua subterránea por parte de los residentes más pobres también es un problema importante de salud pública, ya que el agua es sucia y está muy contaminada debido a la falta de un adecuado sistema de alcantarillado<sup>216</sup>.

### El futuro del agua de Yakarta – ¿existe una alternativa a las APP?

Durante décadas los sindicatos y los grupos de la sociedad civil han exigido que la gestión del agua sea devuelta a la administración pública<sup>217</sup>. Después de años de litigio, la Corte Suprema de Indonesia ordenó la finalización de la privatización del agua y la restauración de la gestión para garantizar el derecho humano al agua<sup>218</sup>. Sin embargo, no ha emitido una orden clara para cancelar el acuerdo<sup>219</sup>.

Mientras tanto, la empresa privada Moya Indonesia, que ahora es propietaria de Aetra, adquirió recientemente dos APP de agua en las áreas circundantes a Yakarta – Bekasi y Tangerang – por 25 años. Moya Indonesia tiene como objetivo renegociar el contrato de Aetra en Yakarta en un contrato de construcción, operación y transferencia, que presumiblemente también será de larga duración<sup>220</sup>.

Esto a pesar de las historias de éxito que demuestran que los suministros públicos de agua pueden funcionar. Surabaya, la segunda ciudad más grande de Indonesia, tiene un suministro público de agua que cubría el 95,5% de la población en 2016 – el doble que Jakarta Water<sup>221</sup> – y el agua es mucho más barata. El Instituto Amrta ha calculado que el precio promedio del agua en Yakarta es el triple que el de Surabaya<sup>222</sup>. Surabaya acumuló un beneficio neto de más de IDR 280.000 millones (unos USD 14 millones en 2017<sup>223</sup>). Lobina y Hall (2013) también han demostrado que la gestión pública tiene ventajas sobre el sector privado<sup>224</sup>.

### LECCIONES APRENDIDAS

- La APP para el suministro de agua en Yakarta representa una amenaza para las finanzas públicas, la igualdad y la democracia. El 9 de octubre de 2017<sup>225</sup> una sentencia del Tribunal Supremo ordenó el fin del proyecto y el regreso de los servicios de agua a la empresa pública, PAM Jaya, ya que las empresas privadas “no protegieron” el derecho humano al acceso al agua de los residentes<sup>226</sup>.
- La experiencia en Surabaya, la segunda ciudad más grande de Indonesia, demuestra que los servicios públicos de agua pueden ser significativamente más baratos y accesibles para todos.



**Las empresas cosecharon la mayoría de los beneficios económicos mientras que los riesgos fueron asumidos por el gobierno.**



# Proyecto de aumento del suministro de agua de Khandwa

País  
**India**

Región  
**Asia**

Sector  
**Agua**

Año **2009**

Extensión  
del contrato  
**25 años**

Un acuerdo de APP para construir, operar, mantener y abastecer el agua municipal en la pequeña ciudad india de Khandwa ha demostrado ser muy controvertido. Primero, la comunidad local nunca fue consultada sobre el proyecto y, cuando finalmente se compartió la información, se desató una protesta pública. En segundo lugar, ha habido serios retrasos en la construcción y operación del suministro de agua. Y, tercero, las arcas públicas han sido – y seguramente serán, en el futuro – fuertemente afectadas. Un duro informe de un comité independiente planteó serias preocupaciones y recomendó que los servicios de abastecimiento de agua de la ciudad se entregaran a la administración pública. Pero esto aún no ha sucedido.

## El contrato APP

India firmó uno de sus primeros contratos APP para agua y aguas residuales en 2009. La APP debía construir, operar y mantener el abastecimiento municipal de agua en Khandwa, una pequeña ciudad en el estado de Madhya Pradesh. El contrato fue firmado entre la Khandwa Municipal Corporation (KMC) y Vishwa Infrastructure and Services Pvt. Ltd (Vishwa), una empresa privada de servicios de agua con sede en Hyderabad. Se trata de una APP del tipo "construcción, propiedad, operación, transferencia", bajo un programa del gobierno nacional llamado Programa de Desarrollo de Infraestructura Urbanas para Ciudades Pequeñas y Medianas (UIDSSMT, por su sigla en inglés). El proyecto se pensó para que funcionara durante 25 años: dos años para la construcción, que comenzaría en 2010, y 23 años para la operación y el mantenimiento. El proyecto suministraría 29 millones de litros de agua por día a la población de Khandwa (de más de 200.000 habitantes) para el consumo interno, que aumentarían a 43 millones de litros por día al final del período del contrato, en 2034<sup>227</sup>.

El total de los costos de capital acordados del proyecto fue de USD 20,96 millones, y el costo anual estimado de operación y mantenimiento de USD 1,4 millones. La KMC (a través de UIDSSMT) proporcionó USD 15,54 millones como subsidio de capital, mientras que Vishwa proporcionó los USD 3,68 millones restantes. En consecuencia, la mayor parte del proyecto se financió con dinero público. La inversión hecha por Vishwa fue en forma de capital (25%) y deuda (75%)<sup>228</sup>, incluyendo un préstamo de la Corporación Financiera

Internacional, del Banco Mundial, de USD 5 millones que también cubrió un proyecto de agua y aguas residuales administrado por la misma empresa en la ciudad de Kolhapur<sup>229</sup>. Vishwa también recaudó dinero en forma de acciones de dos fondos de inversión: AXIS Private Equity Ltd. y New Enterprise Associates<sup>230</sup>.

La tasa de rentabilidad interna estimada para el proyecto es del 12%. De acuerdo con el contrato, la empresa recuperaría sus propios costos y la tasa de retorno estimada a través de los pagos de los residentes.

## Las pérdidas para las arcas públicas – presente y futuro

El proyecto ha resultado costoso para el sector público y, por lo tanto, para los ciudadanos, principalmente como resultado del alto subsidio del gobierno proporcionado al proyecto APP. Además, la KMC también dio apoyo a la empresa privada en compensaciones administrativas y recursos técnicos y humanos.

Los ciudadanos también se han visto afectados negativamente como resultado de costosos medidores que la gente tendrá que pagar, así como a través de tarifas de agua y su revisión regular. El contrato estipuló que la tarifa de agua – fijada en INR 11,95/kilolitro (unos USD 0.22/kl) – aumentaría en un 10% cada tres años, pero también podía ser aumentada por la empresa cuando hubiera un déficit de ingresos<sup>231</sup>. La revisión de la tarifa del agua se haría por un Comité de Revisión de Precios que incluiría al contador, al auditor y a un ingeniero de la KMC y a representantes de la empresa



Las OSC hacen campaña sobre el suministro de agua en Khandwa. Foto: Patrika Newspaper

privada. Lo clave es que no hay representantes de los usuarios incluidos en el comité, lo que significa un control unilateral de Vishwa en el proceso de revisión de tarifas. Como resultado, si se aplican las tasas privadas de suministro de agua, se estima que los hogares tendrían que pagar alrededor de USD 75 por año en lugar de USD 12<sup>232</sup>. Al momento de firmar el contrato, el desempleo en la ciudad era alto, el 35% de la población era pobre y el ingreso per cápita promedio era cercano a los USD 380 al año, según un estudio económico del estado en 2009-2010.

Vishwa tampoco tiene obligación de mantener la calidad y el rendimiento del servicio. Lo que es peor, como resultado del contrato APP, los residentes se enfrentan a restricciones significativas o la prohibición de reclamar contra la empresa en caso de mala prestación de servicios<sup>233</sup>.

El acuerdo incluye además una cláusula sobre "ninguna instalación competidora paralela". Esto significa que no se permitiría, ni al gobierno del estado, ni a la KMC, ni a ninguna otra persona, incluyendo a los residentes locales, utilizar ninguna otra fuente para satisfacer sus necesidades de agua. No sólo esto, la capacidad de las instalaciones ya existentes no se podría aumentar para el bienestar público ni por otra razón. Es importante destacar que alrededor del 65% de los hogares carece de conexión regular al agua corriente y depende de puestos de suministro público, cisternas y otras fuentes de agua<sup>234</sup>.

También es posible que el proyecto genere costos ocultos. Las fuentes locales afirman que, aunque el período de construcción era de dos años, incluso después de casi una década, el proyecto no está plenamente operativo, tal como estipulan los términos y condiciones del contrato. El suministro de agua ha comenzado parcialmente en sólo dos distritos del área de la KMC – donde el operador privado está suministrando agua a granel y la KMC realiza la distribución. Sin embargo, es difícil estimar las pérdidas debido al retraso en la ejecución del proyecto.

Según un informe del Banco Mundial de 2014 que examinó cinco APP de agua en India: "la KMC está financiando parcialmente los costos de construcción y debe compensar al operador por los incumplimientos persistentes de los clientes (50% en rehabilitaciones que permanecen pendientes durante un año). También asume la responsabilidad por cambios en el alcance, incluyendo la ampliación de las instalaciones"<sup>235</sup>.

Además, dice que: "los riesgos para lograr la sostenibilidad financiera son (i) la aceptabilidad de la tarifa de consumo, que sólo será probada cuando el proyecto inicie las operaciones; (ii) la capacidad de la ciudad para implementar revisiones de tarifas según las fórmulas de escalamiento de precios acordadas en el contrato y (iii) la capacidad de la ciudad para financiar cambios en el alcance y las necesidades futuras de gasto de capital. Este último riesgo es significativo

## LECCIONES APRENDIDAS

- Los proyectos de desarrollo deben planificarse mediante un proceso democrático y en consulta con las poblaciones locales. El proceso debería orientar las decisiones de política pública, en particular cuando se trata de la prestación de servicios públicos como el agua.
- La implementación de las APP apoyadas por los programas del gobierno nacional depende mucho de las capacidades y conocimientos de los gobiernos municipales locales en materia de seguimiento y regulación de dichos proyectos. Sin ellos, a las autoridades se les dificulta la regulación y el seguimiento de la empresa privada, así como garantizar la ejecución dentro de los plazos previstos y la prestación de los servicios.

porque la ciudad no pudo financiar la ampliación de la rehabilitación de la red de distribución, lo que condujo a un estancamiento que no está completamente resuelto. La fortaleza financiera de la ciudad también es escasa y se requerirá una planificación cuidadosa para satisfacer las necesidades futuras”<sup>236</sup>.

### Falta de transparencia y del debido proceso

Los documentos y acuerdos contractuales no se hicieron públicos cuando se planeó el proyecto, a pesar de que la divulgación pública y el intercambio de información son parte de las directrices del UIDSSMT. Finalmente se hicieron públicos en virtud de la ley de derecho a la información de 2005. Los demás documentos relativos a las evaluaciones, el análisis y la evaluación del desempeño no son todavía de dominio público.

No hubo consultas públicas antes de que comenzara el proyecto, como se proponía en las directrices. El líder de la oposición en el consejo local, incluso, declaró durante una entrevista que no estaba al tanto de los detalles completos y los impactos de la APP. La propuesta final del proyecto fue aprobada por el alcalde del ayuntamiento (MIC, por su sigla en inglés), pero a esto no siguió ningún debate en la Asamblea General de la KMC. Por lo tanto, ni los representantes locales ni el público en general participaron en esta fase. Esto deja mucho que desear en términos del concepto de consentimiento libre, previo e informado de la población local antes de que se apruebe un proyecto de bienestar público.

El MIC tomó muchas otras decisiones importantes relacionadas con la preparación y aprobación del proyecto de agua, pasando por alto el cuerpo general de los concejales electos de la KMC. Estas

decisiones incluyeron, entre otras, la selección de la consultora para la preparación del 'Informe Detallado del Proyecto' y otros documentos del proyecto, la aprobación de los diversos objetivos en el marco del programa de reformas urbanas, las decisiones relacionadas con la notificación de la licitación y los cambios introducidos, y los pagos a la empresa privada y al consultor<sup>237</sup>.

### Protesta pública pidiendo que el abastecimiento de agua regrese a las autoridades municipales

En diciembre de 2012, la KMC publicó la notificación llamada "Normas para la medición y la regularización del agua, 2012", referida al abastecimiento de agua de Vishwa en la ciudad, e invitó a los ciudadanos a enviar objeciones y comentarios. Esto fue cuatro años después de que el contrato fuera adjudicado. Luego de una campaña mediática y una acción puerta a puerta por parte de los ciudadanos, más de 10.000 hogares presentaron sus objeciones al proyecto en un plazo de 30 días. Esto pasó en una ciudad donde la cantidad total de conexiones domésticas regulares de agua en aquel momento era de alrededor de 15.000<sup>238</sup>.

Ante el importante número de objeciones, el gobierno de Madhya Pradesh formó un comité independiente de siete miembros para examinar las objeciones y resolverlas. El Comité presentó su informe al gobierno el 1 de junio de 2013. El informe señala que se han realizado cambios en los términos, condiciones y especificaciones del proyecto para beneficiar a una empresa privada concreta. También señala que hubo graves irregularidades cometidas por la KMC en la selección del consultor privado para el proyecto e, incluso, en el proceso de licitación, incluido el hecho de publicar las licitaciones sólo a nivel local y no nacional, y permitir cambios en las especificaciones después del llamado a licitación.

En el informe se señala además que, a pesar de las objeciones y reiterados recordatorios de organismos oficiales, como el Comité Estatal Habilitado, el comisionado municipal de la KMC no prestó atención a sus consejos y actuó en interés de la empresa privada. También apunta a las ineficiencias de la empresa privada y plantea preguntas acerca de cómo una empresa tan ineficiente, que no ha podido completar una fase de construcción de dos años después de cuatro años, puede contar con la confianza para cumplir un servicio esencial como el agua durante las próximas dos décadas.

El informe recomienda que se cancele el contrato APP y que los servicios de abastecimiento de agua de la ciudad se entreguen a una junta pública de agua. También recomienda que haya un abastecimiento de agua municipal y que se aumente la cantidad de fuentes públicas para apoyar el derecho al agua de las personas pobres urbanas<sup>239</sup>.

A pesar de las duras observaciones del comité designado por el gobierno, el proyecto sigue funcionando.

# Notas

- 1 The World Bank's 'Private Participation in Infrastructure Database' collects data on 139 low- and middle-income countries. It includes projects that are corporate-financed merchant projects, divestitures and management, rental and lease contracts that, according to the definition presented in this report, we do not consider as PPPs. Therefore, these were excluded from our calculations. See: <http://ppi.worldbank.org/>.
- 2 EIB, Market Update: Review of the European PPP Market in 2016 (EIB, 2016).
- 3 See <https://eurodad.org/PPPs-Manifesto>.
- 4 Tina Rosenberg, 'Liberia, Desperate to Educate, Turns to Charter Schools', available on <http://nyti.ms/1UNzaXl>; see also Letter dated 14 April 2017 to Hon. Minister George K. Werner, Liberia Ministry of Education, available on <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/04/Open-Letter-re-PSL-2017-04-14.pdf> and 'National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program': <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 5 Ibid.
- 6 Bridge is the subsidiary of NewGlobe Schools Inc. registered in Delaware, USA; see <http://bit.ly/2m8UFlg>.
- 7 More about Bridge available on: <http://bit.ly/commerceduc>.
- 8 Full list of BIA investors available on <http://bit.ly/2BUQsRy>.
- 9 'National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program': <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 10 'UN rights expert urges Liberia not to hand public education over to a private company', available on <http://bit.ly/2v0xf1U>.
- 11 Details on the distribution of schools available on <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/education-privatisation-in-liberia/#1>.
- 12 Graham Brown-Martin, 'Liberia: Education Reimagined', <https://medium.com/learning-re-imagined/liberia-education-reimagined-7dfd08baf3bc>.
- 13 Susannah Hares and Justin Sandefur, "'Trying Small": Liberia's Bold Education Experiment', (August 2016) available on <https://www.cgdev.org/blog/trying-small-liberias-bold-education-experiment>.
- 14 PSL Evaluation Frequently Asked Questions available on <https://docs.google.com/document/d/1vVjmyuseF-3h3Exg-ZQ4Vp7IbASUQcXnfavzKZomvvbY/edit>.
- 15 Government of Liberia, 'Partnership Schools for Liberia', (February 2017), available on <http://bit.ly/2nLneOn>.
- 16 'Ashes to classes: Liberia's bold experiment in school reform', available on <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2017/02/23/liberias-bold-experiment-in-school-reform>.
- 17 Letter to Hon. Minister George K. Werner, Liberia Ministry of Education, available on <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/04/Open-Letter-re-PSL-2017-04-14.pdf>.
- 18 'Bridge awarded 43 more schools in Liberia', available on: <http://www.bridgeinternationalacademies.com/news-opinions/bridge-awarded-43-more-schools-in-liberia/>.
- 19 All annexes and available on <http://moe.gov.lr/partnership-schools-for-liberia/>.
- 20 'National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program': <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>
- 21 See <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP235.pdf>.
- 22 See <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP235.pdf>.
- 23 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, 'Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia', CGD Working Paper 462, September 2017, Washington, DC: Center for Global Development, available on <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, pp11-12.
- 24 Ibid.
- 25 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, 'Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia', CGD Working Paper 462, September 2017, Washington, DC: Center for Global Development, available on <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, p49.
- 26 See [http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/PPP\\_monitoring\\_report\\_COTAE\\_final-002.pdf](http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/PPP_monitoring_report_COTAE_final-002.pdf)
- 27 Ibid.
- 28 Ibid.
- 29 Ibid, and Tyler Hook, 'Partnership Schools for Liberia: a critical review', Education International and ActionAid (July 2017), available on <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LIBERIA18julyv7.pdf>, p27.
- 30 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), 'Public Private Partnership in Education Monitoring Report', (March 2017) available on <http://bit.ly/2njVQWL>, p7.
- 31 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), 'Public Private Partnership in Education Monitoring Report', (March 2017) available on <http://bit.ly/2njVQWL>, p7.
- 32 Education International, 'Liberia: Uproar amongst academics as Ministry of education blocks independent research on privatisation', available on <https://www.ei-ie.org/en/detail/15174/liberia-uproar-amongst-academics-as-ministry-of-education-blocks-independent-research-on-privatisation>.
- 33 'The Ministry of Education underscores the urgency and importance to transform the Education System of Liberia following the recent WASSCE results': <http://moe.gov.lr/news/>.
- 34 'An Open Letter To George Werner, Minister Of Education, Liberia', June 2017. Available at [https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/AN\\_OPEN\\_LETTER\\_TO\\_GEORGE\\_WERNER.pdf](https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/AN_OPEN_LETTER_TO_GEORGE_WERNER.pdf).
- 35 Tyler Hook, 'Partnership Schools for Liberia: a critical review', Education International and ActionAid (July 2017), available on <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LIBERIA18julyv7.pdf>, pp27-28.
- 36 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, 'Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia', CGD Working Paper 462, September 2017, Washington, DC: Center for Global Development, available on <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, p11.
- 37 Ibid, p 10.
- 38 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), 'Public Private Partnership in Education Monitoring Report', (March 2017) available on <http://bit.ly/2njVQWL>, p14.
- 39 Ibid, p15.
- 40 See <http://sterlingandwilson.com/offering/electrical/featured-projects/cgpl-mundra/>.
- 41 See <https://www.tatapower.com/businesses/cgpl-mundra/overview.aspx> and [http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress\\_report\\_umpp.pdf](http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress_report_umpp.pdf)
- 42 See [http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress\\_report\\_umpp.pdf](http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress_report_umpp.pdf).
- 43 See <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/tpc-announces-financial-closure-of-mundra-project/articleshow/2980723.cms>.
- 44 Central Electricity Regulatory Commission (CERC), a key regulator of the power sector in India, is a statutory body functioning with quasi-judicial status under section 76 of the Electricity Act 2003. CERC was initially constituted on 24 July 1998 under the Ministry of Power's Electricity Regulatory Commissions Act, 1998 for rationalisation of electricity tariffs, transparent policies regarding subsidies, promotion of

- efficient and environmentally benign policies, and for matters connected to Electricity Tariff regulation. CERC was instituted primarily to regulate the tariff of Power Generating companies owned or controlled by the government of India, and any other generating company that has a composite scheme for power generation and interstate transmission of energy, including tariffs of generating companies.
- 45 See [http://cercind.gov.in/03022007/No\\_18-2007.pdf](http://cercind.gov.in/03022007/No_18-2007.pdf).
- 46 See <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/tata-adani-cant-charge-compensatory-tariff-su-preme-court/articleshow/58135620.cms>.
- 47 See <https://www.thehindubusinessline.com/companies/tata-power-offers-to-sell-51-of-mundra-plant-for-1-article9732822.ece>.
- 48 See <https://www.livemint.com/Industry/WxS658YTKjCM-IDIA14U7I/Gujarat-govt-forms-committee-to-help-troubled-power-plants.html>.
- 49 See [https://www.business-standard.com/article/economy-policy/high-powered-committee-on-stressed-power-plants-to-meet-procuring-states-118072001089\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/economy-policy/high-powered-committee-on-stressed-power-plants-to-meet-procuring-states-118072001089_1.html) and <https://thewire.in/energy/gujarat-govt-panel-tata-adani-es-sar-power-plants-npas>.
- 50 See <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAuditReportC-I-R6-Y12-F160.pdf>.
- 51 See [https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/\\$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf](https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf).
- 52 See <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAuditReportC-I-R6-Y12-F160.pdf>.
- 53 See [https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/\\$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf](https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf/$FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf).
- 54 ADB, 'Mundra Ultra Mega Power Project: Quarterly Environmental and Social Monitoring Report,' July-September 2017. See: <https://www.adb.org/projects/documents/ind-41946-014-esmr-5>.
- 55 See <http://thecorner.eu/spain-economy/the-castor-project-spaniards-are-paying-for-the-failure-of-this-gas-storage-installation/69669/>.
- 56 'Informe sobre el sector energético español Parte II. Medidas para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema gasista': [https://sie.fer.es/recursos/riclmg/doc/17187/20120309\\_PII\\_DEFICIT\\_GAS.pdf](https://sie.fer.es/recursos/riclmg/doc/17187/20120309_PII_DEFICIT_GAS.pdf).
- 57 'Planificación de los sectores de electricidad y gas 2002-2001', (pp254): <http://www.mincotur.gob.es/energia/planificacion/Planificacionelectricidadygas/desarrollo2002-2011/Documents/PLANeNERGETICA.pdf>.
- 58 The Public-Private Partnerships Law Review - Edition 4: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnerships-law-review-edition-4/1168081/spain>.
- 59 See <http://www.eib.org/en/products/blending/project-bonds/index.htm>.
- 60 See <http://www.eib.org/en/infocentre/press/releases/all/2013/2013-117-eib-welcomes-first-successful-use-of-project-bond-credit-enhancement-and-provides-eur-500m-for-castor-energy-storage-project-in-spain>.
- 61 See [https://www.vozpopuli.com/upload/Manuel\\_Lopez/LX00000002098878251.pdf](https://www.vozpopuli.com/upload/Manuel_Lopez/LX00000002098878251.pdf).
- 62 Article 14 of Royal Decree 855/2008 of 16 May 2008. See: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/06/05/pdfs/A26051-26052.pdf>.
- 63 See <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/29/pdfs/BOE-A-2012-15707.pdf>.
- 64 See [https://www.eldiario.es/economia/TC-inconstitucional-indemnizacion-almacen-Castor\\_0\\_721278546.html](https://www.eldiario.es/economia/TC-inconstitucional-indemnizacion-almacen-Castor_0_721278546.html); [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2017\\_110/2014-7848STC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_110/2014-7848STC.pdf).
- 65 See <https://casocastor.net/castor-case/> and <http://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/castor-underground-gas-storage.htm>.
- 66 AASS Castor, Secretaria de Estado de Energia. 17 February 2012. Ministerio de Industria, Energia y Turismo.
- 67 See <https://www.boe.es/boe/dias/2008/06/05/pdfs/A26051-26052.pdf>.
- 68 Arantza Ugalde, 'Evaluación de Impacto Ambiental' (SGEA/SHG;Ref.: GAD13/05), 2005.
- 69 See [https://elpais.com/sociedad/2013/10/07/actualidad/1381181311\\_736995.html](https://elpais.com/sociedad/2013/10/07/actualidad/1381181311_736995.html).
- 70 See <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2017/20170504-castor.aspx>.
- 71 EIB Conclusions Report. Castor Underground Gas Storage. Complaints mechanism.
- 72 With valuable contributions from Fredrik Mellgren, Henrik Ennart and Penny Davies.
- 73 See [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expert-panel/files/ppp\\_finalreport\\_annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expert-panel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf).
- 74 See [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expert-panel/files/ppp\\_finalreport\\_annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expert-panel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf).
- 75 See <https://www.svd.se/stora-likheter-med-nya-karolinska>; and <https://www.svd.se/djup-kris-for-nya-karolinskas-stors-ta-forebild>.
- 76 See [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expert-panel/files/ppp\\_finalreport\\_annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expert-panel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf).
- 77 See <https://www.svd.se/regeringen-forsokte-stop-pa-nya-karolinska>.
- 78 See <http://www.eib.org/en/projects/loan/loan/20090436>.
- 79 See [https://www.nib.int/who\\_we\\_are/news\\_and\\_media/articles/217/new\\_karolinska\\_to\\_become\\_one\\_of\\_the\\_world\\_s\\_most\\_advanced\\_hospitals](https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals).
- 80 See <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1020777/FULLTEXT02>.
- 81 See [https://www.nib.int/who\\_we\\_are/news\\_and\\_media/articles/217/new\\_karolinska\\_to\\_become\\_one\\_of\\_the\\_world\\_s\\_most\\_advanced\\_hospitals](https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals).
- 82 All values converted from Swedish Krona in September 2018.
- 83 See [http://ordfrontforlag.se/ordfront\\_bok/sjukt-hus-om-nya-karolinska-svindlerierna-skandalerna-och-sjukvardskrisen-i-stockholm/](http://ordfrontforlag.se/ordfront_bok/sjukt-hus-om-nya-karolinska-svindlerierna-skandalerna-och-sjukvardskrisen-i-stockholm/).
- 84 See <https://www.svd.se/nya-karolinska-har-ar-svds-avslojanden-wc45#sida-2>.
- 85 See <https://www.svd.se/nya-karolinska-har-ar-svds-avslojanden-wc45#sida-2> and <https://www.svd.se/hemlig-kalkyl-slutnotan-for-nya-karolinska-okar>.
- 86 See <https://www.svd.se/nya-karolinska-tio-miljarder-kronor-dyrare-att-bygga>.
- 87 See <https://www.svd.se/hemlig-kalkyl-slutnotan-for-nya-karolinska-okar/om-nya-karolinska>.
- 88 See [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expert-panel/files/003\\_assessmentstudyppt\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expert-panel/files/003_assessmentstudyppt_en.pdf).
- 89 See <https://mundus-international.com/karolinska-hospital-board-resigns/>.
- 90 See <https://www.svd.se/svd-avsljar-konsulter-fick-makten-over-nks>.
- 91 See <https://www.thelocal.se/20180207/finance-minister-calls-for-new-karolinska-hospital-inquiry>.
- 92 See <https://www.svd.se/s-lovar-stopplag-mot-ops-avtal-i-sjukvarden/om-nya-karolinska>, and <https://mundus-international.com/karolinska-hospital-board-resigns/>.
- 93 See <https://www.svd.se/melvin-samsom-avgar-som-sjukhusdirektor-pa-karolinska>.
- 94 See <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/controversial-swedish-hospital-partnership-has-luxembourg-links/>.
- 95 See <https://www.svt.se/ug/new-karolinska-advanced-tax-scheme-in-luxembourg>.
- 96 See <https://www.svd.se/vi-kommer-att-ha-standig-kris>; and <https://www.svd.se/toppchef-hoppar-av-nks-inte-patientsaker>; <https://www.svd.se/lakare-nks-ar-ett-fuskbygge-med-bedrovlig-standard>.
- 97 See <https://www.svd.se/vi-kommer-att-ha-standig-kris>.
- 98 See <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/statlig-granskning-med-anledning-av-fallet-nya-karolinska-solna/>.
- 99 See <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/offentlig-privat-samverkan-styrning-och-kontroll/> and <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/fakta-pa-bordet-i-fallet-nya-karolinska-sa-det-aldrig-sker-igen/>. See also the Committee Directive: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/offentlig-privat-samverkan-styrning-och-kontroll/>.
- 100 See <https://www.thelocal.se/20180207/finance-minister-calls-for-new-karolinska-hospital-inquiry>.
- 101 See <https://www.svd.se/lakare-nks-ar-ett-fuskbygge-med-bedrovlig-standard>.
- 102 Tsepong is a special purpose vehicle owned by five companies: Netcare Limited (40%); Excel Health (20%); Afri'nnai (20%); Women Investment Company (10%); and D10 Investments (10%). The majority of Tsepong (60%) belongs to companies outside Lesotho.
- 103 'Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap: Exploring the connections Presentation



- at Manchester Business School', Centre for Research on Socio-Cultural Change (CRESC) [www.cresc.ac.uk](http://www.cresc.ac.uk), 31 July 2014. Nicholas Hildyard. The Corner House. <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/PPPs%20-%20Financial%20Extraction%20-%20Wealth%20Gap%20minus%20photos.pdf> – and <https://www.pwc.com/gx/en/healthcare/mhealth/assets/pwc-health-system-innovation-in-lesotho-complete-report-pdf.pdf>.
- 104 A Partnership to Transform Health Care in Lesotho, IFC. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/news+and+events/news/lesotho-hospital](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/lesotho-hospital).
- 105 M. Hellowell, 'Delivering healthcare infrastructure and services through public private partnerships – the Lesotho case', in NAP Gil, A Stafford & I Musonda (eds), *Achieving Collective Ends with Limited Resources: Africa's Struggle to Bridge the Infrastructure Gap*. (Cambridge University Press, 2018).
- 106 The Kingdom of Lesotho, New Referral Hospital Public Private Partnership, Request for Best and Final Offers, 30 October 2007; and Tsepong (Pty) Ltd, Kingdom of Lesotho, 'New Referral Hospital Financial Model', Financial Close Version 6.01.
- 107 Hellowell, M., 2018 op cit.
- 108 Equity carries a higher expected rate of return than debt. A higher debt-to-equity ratio therefore reduces the operator's weighted average cost of capital, thereby reducing the required unitary fee.
- 109 According to one key informant, by 2014 the Government had been charged late payment penalties amounting to an estimated US\$755,000. Oxfam 2014 op cit.
- 110 Oxfam, 'A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?' (Oxfam, 2014), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
- 111 T. Vian, N. McIntosh, A. Grabowski, B. Brooks, B. Jack and E. Limakatso, 'Endline study for Queen Mamohato Hospital Public Private Partnership (PPP)', Final Report, September 2013, Centre for Global Health and Development, Boston University, Department of Family Medicine, Boston University and Lesotho Boston Health Alliance, Maseru, <http://devpolicy.org/pdf/Endline-Study-PPPLesotho-Final-Report-2013.pdf>, last accessed 1 April 2014.
- 112 UNICEF and World Bank, 'Lesotho Public Health Sector Expenditure Review', (World Bank, Washington, DC, 2017), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29344>.
- 113 The IFC have consistently cited the PPP cost to the government net of VAT, but as is the case for many other items of expenditure, the Ministry of Health must pay a rate for the contract that includes VAT. The IFC's argument has been that VAT is ultimately returned to government. This doesn't necessarily mean it gets returned to the Ministry of Health. In addition, tax is paid on many aspects of MoH expenditure including income tax and corporation tax.
- 114 According to UNICEF and World Bank (2017), government health expenditure in 2015/16 was M1.7bn. This is 2.7 times the 2006/7 health budget of M344m after adjusting for inflation. Source for 2006 budget: Bicknell, A et al (2010) *Comprehensive, Quantitative, Utilization and Cost Baseline for the Lesotho Health Sector*, Boston University and the Lesotho Boston Health Alliance. Source for inflation rates: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=LS>
- 115 Calculations used data provided in UNICEF and World Bank (2017). The upper amount considered affordable (M180.4 million per annum excluding VAT) was set out in a 'Request for Best and Final Offers' document in October 2007. Adjusting for inflation and including VAT this 'affordable' figure was M321.7 million in 2015/16. In 2015/16 it is reported Tsepong invoiced the Government of Lesotho an annual fee of M642 million.
- 116 In the last year for which figures are available (2015/16), the Government paid just 80.5% of the invoiced fee from Tsepong. UNICEF and World Bank (2017).
- 117 See <http://www.lestimes.com/tsepong-depletes-govt-coffers-moleleki/>
- 118 These charges are in nominal terms, with the base date defined as April 2007. The charges are adjusted annually according to the inflation index.
- 119 UNICEF and World Bank (2017).
- 120 Oxfam, 'A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?' (Oxfam, 2014), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
- 121 Ibid.
- 122 The World Bank also refers to this as an issue that must be resolved. See: <http://www.worldbank.org/en/country/lesotho/brief/lesotho-health-network-ppp>.
- 123 World Bank, 'Implementation completion and results report on a grant in the amount of \$6.25 million to the Kingdom of Lesotho for a new hospital PPP project', (p104403) (Washington DC: World Bank Group, 2013).
- 124 T. Vian, N. McIntosh, A. Grabowski, B. Brooks, B. Jack and E. Limakatso, 'Endline study for Queen Mamohato Hospital Public Private Partnership (PPP)' Final Report, September 2013, Centre for Global Health and Development, Boston University, Department of Family Medicine, Boston University and Lesotho Boston Health Alliance, Maseru <http://devpolicy.org/pdf/Endline-Study-PPP-Lesotho-Final-Report-2013.pdf>, last accessed 1 April 2014.
- 125 Oxfam, 'A dangerous diversion: Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?' Oxfam, 2014, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
- 126 UNICEF and World Bank (2017).
- 127 This means that the hospital is at least 80 per cent compliant with international standards. COHSASA, however, is not responsible for the ongoing month-by-month monitoring of hospital performance.
- 128 The Lesotho PPP is clearly of high strategic importance to Netcare, a multinational corporation. At a presentation to investors in March 2012, Richard Friedland, CEO of Netcare, said of the PPP: 'We see this [the Lesotho PPP] as the future of healthcare delivery, not just on the rest of the African continent but in our own country [South Africa] as well.' in Hellowell, M., 2018. Another critical factor is that the government has the right to terminate the PPP contract if the hospital does not obtain and maintain accreditation with COHSASA, the Council for Health Service Accreditation of Southern Africa. This means that the hospital is at least 80 per cent compliant with international standards. COHSASA, however, is not responsible for the ongoing month-by-month monitoring of hospital performance.
- 129 UNICEF and World Bank (2017).
- 130 See for example p191: <http://api.ning.com/files/lumatxx-0jz3owSB05xZDKmWIE7GTVYA3cXwt4K4s3Uy0NtP-PRgPWYO1ILrWaTUqybQeTXleuSYUxbPFWlyusyNI5rL6b2Ms/PPPreferenceGuide02Web.pdf>
- 131 'Les juteux «PPP» pour les prisons et les tribunaux, c'est fini', Paris Match, 9 March 2018, <https://www.parismatch.com/Actu/Societe/Les-juteux-PPP-pour-les-prisons-et-les-tribunaux-c-est-fini-1476353>.
- 132 State Council, 'Contrat de partenariat pour la construction du nouveau palais de justice de Paris', 15 October 2014, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Contrat-de-partenariat-pour-la-construction-du-nouveau-palais-de-justice-de-Paris>.
- 133 'Bouygues Construction signe le contrat du futur palais de justice de Paris', 15 October 2012, Bouygues Group official website, <https://blog.bouygues-construction.com/fr/nos-innovations/bouygues-construction-signs-a-contract-to-build-the-new-paris-law-court-complexbouygues-construction-signe-le-contrat-du-futur-palais-de-justice-de-paris/>.
- 134 DIF Official website: <https://www.dif.eu/homepage>.
- 135 Law n° 2008-735 of 28 July 2008 on Public Private partnerships (LOI n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000018113280&type=general>.
- 136 Senators Sueur and Portelli, Information Report N° 733 on public private partnerships, 2013-2014 Extraordinary Senate session, <http://www.senat.fr/rap/r13-733/r13-7331.pdf>.
- 137 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p. 107 and 69
- 138 Audit Court, 'Ministry of Justice: Calling time on PPPs', 13 December 2017, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-press-release-The-Ministry-of-Justices-real-estate-policy.pdf>, p1.
- 139 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p94.
- 140 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p92.

- 141 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p94.
- 142 EPPJP, Contrat de partenariat, 15 February 2012, <http://thierryleveque.blog.lemonde.fr/files/2015/04/Contrat-de-partenariat-EPPJP-1.pdf>.
- 143 Franck Johannès, 'Nouveau palais de justice de Paris: le contrat sera renégocié', *Le Monde*, 15 January 2013, [https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/nouveau-palais-de-justice-de-paris-le-contrat-sera-renegocie\\_1817074\\_3224.html](https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/nouveau-palais-de-justice-de-paris-le-contrat-sera-renegocie_1817074_3224.html).
- 144 Michel Deléa, 'Recours au Conseil d'Etat contre le PPP du futur Palais de justice de Paris', *Mediapart*, 28 May 2014, <https://www.mediapart.fr/journal/france/280514/recours-au-conseil-detat-contre-le-ppp-du-futur-palais-de-justice-de-paris>.
- 145 Administrative Appeal, Court of Paris, Audience of 14 March 2018, <http://paris.cour-administrative-appel.fr/content/download/9954/29992/version/1/file/13pa02766-13pa02769-13pa02770.pdf>.
- 146 Audit Court, Report on the Real Estate Policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p92
- 147 [https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/03/12/trop-couteux-les-partenariats-public-privé-n-ont-plus-la-cote\\_5269553\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/03/12/trop-couteux-les-partenariats-public-privé-n-ont-plus-la-cote_5269553_3224.html).
- 148 Jean-François Juéry, Emmanuel Monnet, Justine Coutard, Inspecteur des finances, Adrienne Brotons, Alban Hautier, under the supervision of Bruno Durieux, Report N° 2012-M-027 on the Evaluation of Public-Private partnerships, December 2012, Finance Ministry, <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-027.pdf>.
- 149 Audit Court, 'Ministry of Justice: Calling time on PPPs', 13 December 2017), <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-press-release-The-Ministry-of-Justices-real-estate-policy.pdf>.
- 150 See <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=1&PFL=2&JER=5897>.
- 151 See <https://www.nasdaq.com/markets/ipo/company/corporacion-america-airports-sa-1039182-85513>.
- 152 See <https://www.reuters.com/finance/stocks/company-officers/AIH.LM>.
- 153 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol\\_%20Resumen%20Ejecutivo.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol_%20Resumen%20Ejecutivo.pdf).
- 154 The VfM methodology compares the costs of the PPP option to the public sector works, taking into account the distribution of risks in each option.
- 155 For instance, the VfM methodology for projects co-financed by the state establishes that the MEF recognises the use of qualitative criteria when there is not enough information to make the comparison. However, several experts interviewed confirm that the use of a qualitative analysis is the general practice, and not the exception. See [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo\\_RM249\\_2014EF15\\_2.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_RM249_2014EF15_2.pdf).
- 156 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC\\_AEROPUERTO\\_CHINCHERO/ACTA\\_DE\\_APERTURA\\_SOBRES\\_3\\_Y\\_ADJUDICACION\\_DE\\_BUENA\\_PRO.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC_AEROPUERTO_CHINCHERO/ACTA_DE_APERTURA_SOBRES_3_Y_ADJUDICACION_DE_BUENA_PRO.pdf).
- 157 See <https://gestion.pe/economia/empresas/kuntur-wasi-existe-garantia-us-80-mlns-caso-incumpliendo-chinche-ro-127439>.
- 158 Proinversión had estimated an interest rate of 9.5 per cent. See also: <https://gestion.pe/blog/economia-aplicada/2017/05/la-adenda-de-chinche-ro.html?ref=gesr>.
- 159 See Informe de Contraloría General de la República, <https://es.slideshare.net/MichaelMachacuayBaq/informe-de-contralora-de-chinche-ro>. The Comptroller recommended denouncing 10 civil servants from the MTC, MEF and Ositrán due to incompatible negotiations.
- 160 D.L. 1224, Art. 22.1. [https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML\\_APP\\_DL\\_1224/DL%201224.pdf](https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_APP_DL_1224/DL%201224.pdf).
- 161 The media leaked a picture of a manager of Andino Holding participating at an event in which the party in office toasted the financiers at their election campaign.
- 162 See <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19095> and <https://gestion.pe/blog/economia-aplicada/2017/05/la-adenda-de-chinche-ro.html?ref=gesr>.
- 163 See <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-renuncia-mtc-dejar-efecto-contrato-chinche-ro-425052>.
- 164 Consultation Law (No. 29785) "Ley del derecho a la consulta previa" (adopted 7 September 2011). Regulating Norm (Decreto Supremo 001-2012-MC) "Reglamento de la Ley No. 29785" (adopted 3 April 2012).
- 165 See <http://bdpi.cultura.gob.pe/node/103#main-content>.
- 166 Estudio de Factibilidad, Anexo N°19, Sección 2. <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=7201>.
- 167 A paved road, 6 unclaimed roads, and 8 unmarked roads.
- 168 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol%200\\_%20Aspectos%20generales%20e%20identificaci%C3%B3n.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%200_%20Aspectos%20generales%20e%20identificaci%C3%B3n.pdf).
- 169 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol%201\\_%20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%201_%20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf).
- 170 See <https://whc.unesco.org/en/list/274/>.
- 171 See <https://www.dosmanosperu.com/blog/nuevo-reglamento-machu-picchu-peru/>.
- 172 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol%201\\_%20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%201_%20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf).
- 173 Informe de Auditoría N° 722-2017-CG/MPROY-AC.
- 174 See <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/27>.
- 175 See <http://lexuniversal.com/en/news/20288>.
- 176 See <https://peru21.pe/economia/aeropuerto-chinche-ro-se-ra-construido-via-concesion-obra-publica-399428>.
- 177 See <https://elcomercio.pe/economia/peru/infilitra-corrupcion-concesiones-app-232651>.
- 178 See <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1390566>.
- 179 Estrada, Valentín, 'Analysis of the recovery project of navigability of the Magdalena River. Regional Coalition for Transparency and Participation', 2017. See [http://coalicinregional.net/wp-content/uploads/2017/09/boletin\\_analisis\\_proyecto\\_navegabilidad\\_rio\\_magdalena\\_odebrecht.pdf](http://coalicinregional.net/wp-content/uploads/2017/09/boletin_analisis_proyecto_navegabilidad_rio_magdalena_odebrecht.pdf).
- 180 PPP contract N°001 of 2014. Annex 4. Social Management Specifications <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1390566>.
- 181 Contraloría General de la República. 27 December 2016. Press release No.224.
- 182 See <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/obras-de-navegabilidad-del-rio-magdalena-amenazan-el-futuro-de-los-pescadores/39663>.
- 183 See <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/la-deuda-con-el-rio-magdalena>.
- 184 See [http://caracol.com.co/programa/2017/01/31/audios/1485862211\\_821215.html](http://caracol.com.co/programa/2017/01/31/audios/1485862211_821215.html).
- 185 See <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/el-gobierno-vuelve-a-revisar-la-app-del-rio-magdalena-520887>.
- 186 See <http://www.socialwatch.org/es/node/17811>.
- 187 Observatorio de Conflictos Ambientales, 'Infraestructura, navegability and ports - Cormagdalena - Navelena - Magdalena medium and low. Dynamic analysis of actors and actions', Universidad Nacional de Colombia, 2017. See [http://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/media\\_referencias/view/1634](http://conflictos-ambientales.net/oca_bd/media_referencias/view/1634).
- 188 Delvalle Quevedo, Rocío, 'The Magdalena River Navigability Recovery Project as a generator of environmental conflicts in the floodplain of the Magdalena River', Master's Thesis. Universidad Nacional de Colombia, 2017. See <http://bdigital.unal.edu.co/56563/1/1032442236.2017.pdf>.
- 189 See <http://documents.worldbank.org/curated/en/893051468044100943/pdf/multi-page.pdf>.
- 190 Harsano, A., 'Water and politics in the fall of Suaharto', International Consortium of Investigative Journalists, 12 March 2012. Available at <https://www.icij.org/investigations/water-barons/water-and-politics-fall-suaharto/>.
- 191 VOA, 'Massive Water Privatization Program to End in Jakarta After 18 Years', 19 October 2017. Available at <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>
- 192 Colbran, N., 'Piped Water in Jakarta: A Political, Economic or Social Good?' In: Langford, M. et al. (eds) *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, 2017, p510.
- 193 Global Water Intel, 'Thames continues Asian exit plan', October 2006. Available at <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/7/10/general/thames-continues-asian-exit-plan>.

- 194 World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/661641468038719298/pdf/492900PAD0GPOB1010FFICIAL0USEONLY1.pdf>.
- 195 See <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/79157/41913-014-ino-xarr.pdf>.
- 196 See <http://documents.worldbank.org/curated/en/266251468039271153/pdf/multi-page.pdf>.
- 197 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 198 Amrta Instiute, 'Dried Water Tap, or Change', March 2012. Available at <http://amrta-institute.org/attachments/article/150/Jakarta%20Water%20Privatization%20Today.pdf>.
- 199 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 200 PSI, 'The Impact of Water Privatisation in Jakarta', January 2015. Available at [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_2\\_the\\_impact\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_2_the_impact_final.pdf).
- 201 PSI, 'The Unfair Cooperation Agreement on Water Privatisation', January 2015. Available at [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_3\\_the\\_unfair\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_3_the_unfair_final.pdf).
- 202 The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 203 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf); and 'Persistently Biased: The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong', <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 204 'The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong', <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 205 PSI, 'The Impact of Water Privatisation in Jakarta', January 2015. Available at [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_2\\_the\\_impact\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_2_the_impact_final.pdf).
- 206 Zamzami, I. and Ardhianie, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*, TNI, PSIRU, MSP and EPSU. Available at: <https://www.tni.org/files/download/our-publicwaterfuture-1.pdf> p43.
- 207 Ibid.
- 208 Ibid.
- 209 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 210 Zamzami, I. and Ardhianie, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*, TNI, PSIRU, MSP and EPSU. Available at: <https://www.tni.org/files/download/our-publicwaterfuture-1.pdf>.
- 211 Ibid.
- 212 Interviews with various stakeholders in Jakarta 5-12 July 2018, by Vera Wegmann.
- 213 See <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.
- 214 Kimmelman, M. 'Jakarta Is Sinking So Fast, It Could End Up Underwater', *The New York Times*, 21 December 2017. Available at <https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/21/world/asia/jakarta-sinking-climate.html>; and <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.
- 215 Kimmelman, M. 'Jakarta Is Sinking So Fast, It Could End Up Underwater', *The New York Times*, 21 December 2017. Available at <https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/21/world/asia/jakarta-sinking-climate.html>.
- 216 Zamzami, I. and Ardhianie, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*. p45. Available at <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>; <http://www.thejakartapost.com/news/2015/12/18/jakarta-s-poor-forced-scrimp-costly-water.html>; and [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 217 Zamzami, I. and Ardhianie, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*. p41. Available at <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>.
- 218 TNI, 'Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization', 17 October 2017. Available at <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 219 The conversation, 'Jakarta's plan to get more public power in water sector might not work well', 8 February 2018. Available at <https://theconversation.com/jakartas-plan-to-get-more-public-power-in-water-sector-might-not-work-well-89320>.
- 220 Interview with a shareholder in Moya in Jakarta on 27 July 2018.
- 221 Pamungkas, A. et al, 'A Conceptual Model for Water Sensitive City in Surabaya'. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2017. Available at: <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/79/1/012037/pdf>.
- 222 PSI, 'The Reliable Performance of Public Water Services', January 2015. Available at: [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_4\\_reliable\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_4_reliable_final.pdf); and Mongabay, 'Babak Baru Pengelolaan Air Bersih Jakarta: Swasta atau Pemerintah?' 10 April 2018. Available at <https://www.mongabay.co.id/2018/04/10/babak-baru-pengelolaan-air-bersih-jakarta-swasta-atau-pemerintah>.
- 223 Perdana, D. 'Profit PDAM Surya Sembada pada 2017 Mencapai Rp280 Miliar' [Translated via Google translate], 14 December 2017. Available at <http://kelanakota.suarasurabaya.net/news/2017/196950-Profit-PDAM-Surya-Sembada-pada-2017-Mencapai-Rp280-Miliar>.
- 224 Hall and Lobina, 'Water Privatisation and Remunicipalisation: International Lessons for Jakarta', 2013. PSIRU.
- 225 See <http://www.thejakartapost.com/news/2018/04/12/what-you-need-to-know-about-jakartas-water-privatization.html>; TNI, 'Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization'. Available at <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 226 TNI, 'Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization', 17 October 2017. Available at <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 227 For more details, see Gaurav Dwivedi, Rehmat, Manthan Adhyayan Kendra, Badwani (MP), 'Private Water Supply Augmentation Project in Khandwa: A Study of Impacts of the Project'. Available at: <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 228 Financial Bid for Price Offer II – Khandwa Water Supply Augmentation Project submitted by Vishwa Infra to Khandwa Municipal Corporation for Khandwa Water Supply Augmentation Project, Dated – 2 February 2009.
- 229 See <https://disclosures.ifc.org/#/projectDetail/SPI/30859>, and 'IFC lends \$5M to Hyderabad's Vishwa Infrastructures', 14 July 2011, <https://www.vccircle.com/ifc-lends-5m-hyderabad%2C%92s-vishwa-infrastructures/> and 'IFC Helps Improve Water Supply and Wastewater Treatment Services in India', <https://ifcextapps.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/1f70cd9a07d692d685256ee1001cdd37/0af7f28850aca7e-7852578cd002f3d82?OpenDocument>.
- 230 See <https://www.vccircle.com/ifc-lends-5m-hyderabad%2C%92s-vishwa-infrastructures/> and <https://www.vccircle.com/axis-private-equity-invests-15-million-vishwa-infrastructures/>.
- 231 Financial Bid for Price Offer II - Khandwa Water Supply Augmentation Project submitted by Vishwa Infra to Khandwa Municipal Corporation for Khandwa Water Supply Augmentation Project, Dated – 2 February 2009.
- 232 See <http://www.remunicipalisation.org/print/Khandwa>.
- 233 See <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 234 See <http://www.remunicipalisation.org/print/Khandwa>.
- 235 The World Bank, 'Running Water in India's Cities: A Review of Five Recent Public-Private Partnership Initiatives', Water and Sanitation Program, The World Bank, 2014, Available at <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17747/843840WSP0Box30tnership0Initiatives.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 236 The World Bank, 'Running Water in India's Cities: A Review of Five Recent Public-Private Partnership Initiatives', Water and Sanitation Program, The World Bank, 2014, Available at <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17747/843840WSP0Box30tnership0Initiatives.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 237 Badwani (MP), 'Private Water Supply Augmentation Project in Khandwa – A Study of Impacts of the Project', Manthan Adhyayan Kendra, 2011. Available at <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 238 See <http://www.indiatogether.org/khandwa-environment>.
- 239 Narmada Jal Praday Yojana Khandwa (Madhya Pradesh), 'Aapattiyon ke Nirakaran hetu gatith Swatantra Samitika Prative-dan'. Khandwa: Khandwa Municipal Corporation, Government of Madhya Pradesh, 2013.



act:onaid

