

La catástrofe de las asociaciones público-privadas (APPs) británicas

Lecciones de finanzas privadas para el resto del mundo



Febrero 2017


**JUBILEE DEBT
CAMPAIGN**

1. Introducción: Los antecedentes de las APP en el Reino Unido

Los acuerdos de APP son *“una losa al cuello”* de los hospitales londinenses¹

Sadiq Khan, Alcalde de Londres

*“Han surgido grandes costes económicos y fiscales relacionados con las APP tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados... el sesgo gubernamental y la posible manipulación de las APP añaden una capa importante a los riesgos comunes de cualquier proyecto. El tratamiento inadecuado a nivel presupuestario o estadístico permitiría a los gobiernos ignorar el impacto de las APP sobre la deuda pública y el déficit. En la práctica, los gobiernos acaban soportando más costes y riesgos fiscales de los esperados en el medio y largo plazo.”*²

Informe de trabajo del FMI, Departamento de Finanzas Públicas

Una asociación Público Privada (APP) es un tipo de contrato en virtud del cual una o varias empresas privadas construyen y gestionan servicios públicos e infraestructura, pero una gran parte del riesgo económico sigue recayendo sobre el organismo público correspondiente. El Banco Mundial, en diciembre de 2016, enumera hasta 92 países que han aprobado legislación permitiendo o relacionada con las APP.³

Uno de los primeros países en desarrollar las APP fue el Reino Unido, donde se les conoce bajo el nombre de iniciativa de financiación privada (IFP). Las APP aparecieron en el Reino Unido en 1992, pero se expandieron a partir de finales de los años 90 a todos los ámbitos del gasto público, incluyendo sanidad, educación y el sector militar (ver gráfico 1).

Según lo establecido en las APP en el Reino Unido, el gobierno paga por utilizar las infraestructuras diseñadas, financiadas, construidas, gestionadas por y propiedad de un consorcio de proveedores y entidades financieras privadas,

hasta que, varias décadas después, la propiedad pasa a manos del gobierno, previa ejecución de los pagos.

Las APP hicieron que la infraestructura pública pasara de un bien público a una inversión dentro de las categorías de activos, lo que permitió a los bancos y a los inversores de capital extraer riqueza del sector público, a través de contratos suscritos e impuestos por el gobierno.

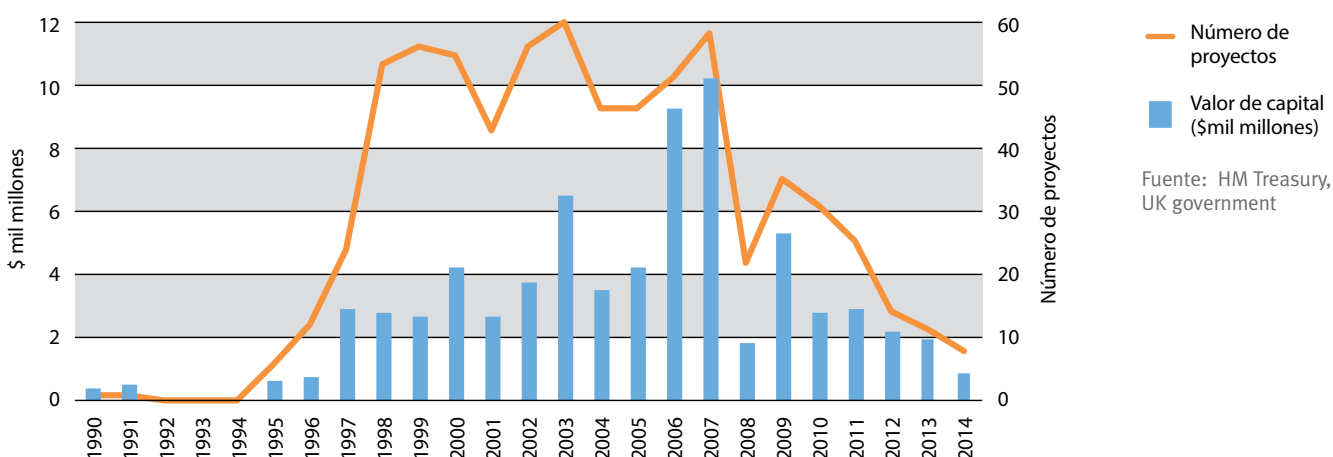
Este informe plantea los problemas principales y riesgos a los que se ha enfrentado el Reino Unido en su dilatado experimento con las APP, incluyendo que han:

- Costado al gobierno más que si hubieran financiado la infraestructura pública mediante un préstamo
- Llevado a las empresas privadas a unos beneficios extraordinarios, a coste del erario público
- Permitido la evasión fiscal a través de la propiedad offshore
- Llevado al declive en los niveles de plantilla y de servicios
- Socavado la capacidad estatal de diseñar, construir, financiar y gestionar infraestructura
- Erosionado la rendición de cuentas democrática

Las APP son muy impopulares en el Reino Unido, con el 68% de los encuestados en Inglaterra opinando que las APP se deberían prohibir.⁵ En Escocia, donde se puede encontrar una mayor proporción de proyectos por persona, el 76% de los encuestados opina que se deberían prohibir. Esta falta de popularidad ha llevado a que las IFP se hayan rebautizado en Inglaterra y Escocia (ver sección 5). El número y valor de los proyectos nuevos está cayendo desde 2008, llegando a su nivel más bajo desde mediados de la década de los 90 en 2014 (el último año del que se dispone de datos).

El gobierno y empresas del Reino Unido están ahora promocionando intensamente las APP en todo el mundo. Este informe plantea la verdadera historia de las APP en el Reino Unido para informar a aquellos en otros países sobre los riesgos y costes que entrañan.

Gráfico 1: Contratos APP del Reino Unido entre 1992–2015⁴



2. El impacto económico de las APP del Reino Unido

“Una de mis mayores preocupaciones es que muchos de los hospitales que ahora se enfrentan a enormes déficits están viendo cómo su situación empeora por la deuda de las IFP.”⁶

Ministro de Sanidad del Reino Unido, el diputado Jeremy Hunt, en declaraciones de 2015

Las APP cuestan más a los gobiernos y crean deuda pública escondida

Los defensores de las APP en el Reino Unido afirmaron que llevaría a una mayor inversión privada sin por ello aumentar las cifras de endeudamiento del sector público, una posibilidad que resultó atractiva para los gobiernos. Las APP en el Reino Unido han creado nueva infraestructura pública, financiada por bancos y otras instituciones financieras en vez de directamente por organismos gubernamentales. Estas APP se denominan “partidas fuera de la hoja de balance” para las cuestiones contables, dando la impresión de una gestión financiera sensata. Sin embargo, el organismo gubernamental relevante sigue teniendo que hacer pagos anuales a las empresas privadas participantes, igual que si tuviera que reembolsar un préstamo que hubiera pedido directamente para construir la infraestructura.

El coste oculto al sector público es que las tasas de interés aplicables a las APP en el Reino Unido han sido el doble de caras que las del endeudamiento público del gobierno del Reino Unido.⁷ Esto significa que las APP cuestan al contribuyente mucho más que si el gobierno hubiera pedido un préstamo para financiar directamente los proyectos. Además de los intereses más altos, están los costes de transacción para pagar a empresas consultoras en contabilidad y cuestiones jurídicas para organizar los acuerdos, y los altos beneficios que exigen las empresas privadas que invierten en las APP.⁸

El FMI afirma: *“En vez de que el gobierno haga pagos anticipados para cubrir el coste de la construcción de un activo, el sector privado soporta este coste y el gobierno cubre el coste de oportunidad del capital como parte del pago de servicios al sector privado. Es así como se pueden utilizar las APP para registrar un endeudamiento público y deuda inicialmente más bajo que con la inversión pública tradicional.”*⁹

El FMI advierte: *“Las APP se pueden utilizar principalmente para eludir los controles de gasto y mover la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera de la hoja de balance del gobierno, mientras el gobierno sigue soportando el riesgo inherente y es quien se enfrenta a los potenciales altos costes fiscales.”*¹⁰

Ésta ha sido la situación en el Reino Unido. Desde 1992, las APP han producido activos públicos por valor de \$71.000 millones.¹¹ El gobierno del Reino Unido pagará más de cinco veces esa cantidad según lo establecido en los términos de las APP que se utilizaron para crearlas.¹² En algunos casos, como en el Edinburgh Royal Infirmary hospital,¹³ el gobierno

nunca será propietario del activo, dado que la APP se estableció como un acuerdo de arrendamiento.

La tasa de interés media pagada por los proveedores privados de los proyectos APP es del 8%, mientras que el gobierno del Reino Unido puede endeudarse a un plazo de 30 años al 3,5%. En 2011, un análisis de la Comisión de Tesorería del parlamento del Reino Unido descubrió que *“Utilizar las IFP tiene como efecto aumentar el coste de financiar las inversiones públicas en relación con lo que estaría disponible al gobierno si pidiera un préstamo.”*¹⁴ Un informe de 2015 de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, el organismo público independiente responsable de investigar las cuentas del gobierno, detectó que la inversión a través de regímenes IFP multiplica por más de dos el coste de un proyecto para el sector público.¹⁵

El informe de las IFP de 2011 de la Comisión del Tesoro del Reino Unido no encontró *“pruebas convincentes de que el ahorro y las eficiencias durante la vida útil de los proyectos IFP compensen el mayor coste de financiación.”*¹⁶ Dicha Comisión prosiguió: *“la financiación IFP para nuevas infraestructuras, tales como escuelas y hospitales, no ofrece a los contribuyentes una buena relación calidad-precio y se tendrían que implantar unos criterios más estrictos para regir su uso.”*¹⁷

La Oficina nacional de Auditoría también observó un aumento de los costes de financiación de las APP entre 2008 y 2015 pese al hecho de que las tasas de interés más altas que pagaba el gobierno del Reino Unido habían estado cayendo de manera continuada durante dicho periodo de tiempo: *“Se tiene que cuestionar más el uso de la financiación privada en las licitaciones públicas, teniendo en cuenta que el coste de financiación de la deuda aumentó desde la crisis del crédito en un 20% hasta llegar al 33 por ciento.”*¹⁸

Las consultoras suman al coste de las APP

Cuatro grandes empresas de consultoría – PWC, KPMG, Ernst & Young y Deloitte: conocidas como las ‘Big Four’ – han disfrutado de un monopolio efectivo sobre la consultoría APP en el Reino Unido. Una empresa asesora sobre licitaciones, otra asesora al consorcio APP de bancos y empresas de construcción.¹⁹ Otros costes cuantiosos incluyen los de los bufetes de abogados trabajando sobre los acuerdos.

El Banco Europeo de Inversiones descubrió que los ‘costes operativos’ para las APP ‘no han recibido mucha atención’, pero ascienden a ‘más del 10% del valor total del capital del proyecto.’²⁰ El testimonio de Richard Abadie de PWC ante la Comisión del Tesoro del Reino Unido sugiere que PWC cobra \$312.500 – \$500.000 en honorarios de asesoramiento para los proyectos APP de escuelas y \$625.000 – \$1.000.000 por hospital.²¹

Los altos costes operativos fijos (honorarios de consultoría y asesoría legal) en los contratos APP contribuyen a la tendencia de que los proyectos sean cada vez más grandes y complejos²² y los plazos de licitaciones más largos.²³ Aumentar el tamaño y complejidad en los proyectos de

infraestructura APP – algo que se considera una señal de corrupción en los países en vías de desarrollo²⁴ – es perceptible en los proyectos APP del Reino Unido, como por ejemplo en el caso de St. Bartholomew’s Hospital, cuyo coste de construcción asciende a \$1.400 millones, pero que costará a los contribuyentes del Reino Unido \$9.100 millones.²⁵

El gobierno sigue soportando el riesgo económico

Los costes más altos de la financiación APP se justifican sobre la base de que el riesgo se “transfiere” del sector público al privado. Sin embargo, en realidad el sector privado ha insistido en garantías gubernamentales que aseguran que es el público el que asume el riesgo. En un discurso en Londres en noviembre de 2015, el ex-Ministro de Economía y ex-Primer Ministro Gordon Brown, que supervisó una gran parte del programa APP del Reino Unido, dijo: “el sector privado intenta transferir todo el riesgo de las APP al sector público de nuevo, como descubrimos a nuestro perjuicio con los regímenes IFP”.²⁶

El FMI afirma: “Las garantías gubernamentales otorgadas en conexión con las APP son una gran fuente de riesgo fiscal... Muy a menudo con las APP, [el sector privado] reduce el riesgo de financiación a través de garantías crediticias, el riesgo de la demanda se reduce a través de pagos mínimos garantizados para servicios vendidos al público, el riesgo de valor residual se reduce a través de que el gobierno garantice un precio al que comprará el activo cuando llegue a su fin el contrato de operación.”²⁷

Los inversores en capital han obtenido beneficios extraordinarios

Las APP en el Reino Unido están financiadas inicialmente por bancos e inversores de capital, quienes exigen una “prima de riesgo” durante la fase de construcción para compensar por pérdidas potenciales – por ejemplo, el riesgo de que una empresa de construcción quiebre y no se construya el activo. Una vez terminada la construcción y desaparece el riesgo de construcción, el consorcio APP re-financia el proyecto, con una tasa de interés inferior, y transfiere las participaciones de propiedad a fondos de pensiones e inversores institucionales a largo plazo, que requieren rentabilidad estable y de bajo riesgo.

La re-financiación de 12 proyectos APP entre 1999 y 2005 resultó en unas ganancias de \$178,25 millones para las empresas participantes, frente a solo \$34,1 millones para el sector público. El sector público sigue pagando tipos altos de interés, mientras que las empresas se benefician de tipos más bajos después de la re-financiación. Esto, por su parte, permite al sector privado aumentar la rentabilidad de las APP muy por encima del tipo medio de rentabilidad de 14,5% que se incluye en los proyectos antes de la re-financiación.²⁸ En el hospital Norfolk y Norwich, la re-financiación APP creó

unos beneficios extraordinarios de \$145 millones²⁹ para el operador privado.

Las APP permiten la evasión fiscal a través de la propiedad offshore de activos públicos

Tal y como expone la Unidad de Estrategia de los Servicios Europeos,³⁰ la re-financiación APP implica que fondos de infraestructura, junto a otros inversores, a menudo situados offshore en paraísos fiscales, pueden ostentar la propiedad, controlar y vender sobre la infraestructura del Reino Unido sin pagar nada en impuestos por esas acciones.

Margaret Hodge, diputada, anterior presidente de la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento del Reino Unido, el organismo parlamentario responsable de controlar el gasto público, denominó la reventa de los contratos APP: “un gran escándalo – nos han timado a todos... Me temo que nos equivocamos. En su momento yo lo apoyé, pero he abandonado completamente el concepto. La IFP nos sedujo.”³¹

Hodge añadió que era “un escándalo” que muchos de los fondos que compraban los contratos tenían su sede en paraísos fiscales. Uno de los argumentos iniciales a favor de las IFP era que los contribuyentes se beneficiarían de las ganancias de los operadores contratados debido a los impuestos de sociedades que pagarían. “Sin embargo, los beneficios están yendo offshore y a los accionistas.”³²

En 2011, la Comisión de Cuentas Públicas advirtió de que los inversores estaban generando beneficios récord mediante la adquisición de contratos para escuelas y hospitales financiados a través de APP, llevándose los beneficios a otros países. La comisión criticó al Tesoro del Reino Unido por asumir que los contratistas APP pagarían impuestos, cuando muchos de ellos tienen su sede en paraísos fiscales.³³ En conclusión: “El gobierno tendría que re-analizar los supuestos fiscales que incluye en el análisis coste-beneficio de las IFP. Parte de la base de que habrá ingresos fiscales de las inversiones IFP, pero uno de los fondos de inversión IFP más grandes nos dijo que el 72% de los accionistas están registrados en otros países.”³⁴

El antiguo inspector de hacienda Richard Brooks, que dejó el servicio de recaudación fiscal HMRC después de que el departamento fiscal rubricara un acuerdo APP con la empresa de inversión inmobiliaria Mapeley, con sede en las Bermudas,³⁵ dijo: “En total, en 2012, más de 200 empresas IFP tienen parte de su capital en otros países, con más del 70% de las mismas a cargo de la gestión de proyectos de servicios sanitarios. Según mis cálculos, 168 escuelas estatales, muchas de las cuales son gestionadas bajo un único contrato IFP, tienen parte de su capital offshore. Es un resultado digno de resaltar el que tantos activos públicos se estén derivando a paraísos fiscales.”³⁶

3. Otros impactos negativos de las APP del Reino Unido

“Cada penique pagado a una empresa IFP es dinero que se retira a aquellos que están esperando una operación, dinero que se deja de invertir en la formación de médicos, y dinero que se le niega a tratamientos que salvan vidas. Una gran parte de la deuda IFP tiene su capital fuera del Reino Unido, para evitar pagar impuestos sobre los beneficios generados por los impuestos que pagamos usted y yo. Los defraudadores de impuestos están generando grandes beneficios a cuenta del dinero público.”³⁷

Líder de la oposición en el Reino Unido, el diputado
Jeremy Corbyn

La propiedad y control de la infraestructura pública tiene unas implicaciones políticas, sociales y financieras profundas para la provisión de servicios públicos y la rendición de cuentas democrática. Las APP resultan en una lógica de mercado centrada en los beneficios dentro de la provisión de servicios públicos, y la creación de una capa de gestión del servicio público cada vez más corporativizada. Consideraciones tales como la seguridad y satisfacción pública quedan subordinadas a cumplir los pagos contractuales con los proveedores APP.

Las presiones económicas de las APP llevan al declive del nivel de servicio y personal

Como resultado de las APP, los niveles de servicio y personal han sufrido un declive en el Reino Unido, al reducirse el gasto en los costes variables (personal y servicios) para cumplir con los pagos de la deuda vinculados a la inflación. La académica del NHS (Servicio Nacional de Salud del Reino Unido) Allyson Pollock advierte: *“No hay pruebas de que las IFP aumenten los niveles de servicio generales. Más bien al contrario, su uso en el NHS ha tenido dos efectos principales. Ha desplazado la responsabilidad de la deuda del gobierno central a los fideicomisos NHS, y con ella la responsabilidad de gestionar los controles de gasto y servicios de planificación, impidiendo así una estrategia nacional coherente. En segundo lugar, el alto coste de los regímenes IFP ha presentado a los fideicomisos NHS una brecha de asequibilidad. Esta brecha se ha colmado con subsidios externos, la diversión de fondos de presupuestos clínicos, venta de activos, campañas de donaciones caritativas, y, de manera crítica, en un recorte del 30% en la capacidad de camas y una reducción del 20% del personal de los hospitales financiados mediante las IFP.”³⁸*

Los pagos APP están “delimitados”, lo que significa que una vez se firma un contrato, es muy difícil renegociarlo o reducir costes. Las autoridades públicas se ven obligadas a reducir personal y niveles de servicio, y los pagos aumentan, ejerciendo más presión sobre los presupuestos.

Nigel Edwards, jefe de políticas para la Confederación de Servicios Sanitarios del Reino Unido, subraya: *“Un hospital con un régimen IFP [está] contractualmente obligado a llevar a cabo labores de mantenimiento, y gastar 10–15% en los*

edificios significa que el resto de eficiencias y ganancias de productividad tienen que salir de sólo el 85–90% del presupuesto.”³⁹

Las APP socavan la capacidad del estado de diseñar, construir, financiar y operar infraestructura

El gobierno del Reino Unido ahora tiene menos capacidad de diseñar, construir, financiar y gestionar nueva infraestructura porque las APP han significado un papel menos importante para el sector público en los últimos 15 años. Dexter Whitfield, de la Unidad de estrategia de los servicios europeos, opina que los impactos a largo plazo de las APP para la sociedad y los trabajadores del sector público del Reino Unido incluyen un ⁴⁰ :

- Declive en el empleo del sector público
- Declive del rendimiento interno de los servicios públicos, dado que los servicios se transfieren al sector privado
- Reducción en la capacidad del sector público debido a una transferencia del conocimiento reducida
- Un papel más importante del sector privado en la regeneración y gestión de los activos del sector público

Erosión de la rendición de cuentas democrática

Las APP erosionan la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios públicos, con cada vez más restricciones a las organizaciones de la comunidad y a la consulta de personal/sindical y a la participación en la planificación, desarrollo del modelo de negocio y licitaciones.

La naturaleza técnica de las APP impone barreras profesionales a la participación – económicas, legales, técnicas – lo que significa que operadores clave, incluyendo a los usuarios, quedan excluidos. Las APP llevan a que los consultores y asesores adopten un rol con una gran influencia pero sometido a poca rendición de cuentas o análisis público.

El “secreto comercial” también dificulta el acceso a los contratos APP y hace que las comparaciones entre el rendimiento público y privado sean prácticamente imposibles, dado que la información sobre la calidad y nivel del servicio, niveles de personal, salarios y condiciones laborales y otros factores que determinan el rendimiento son muy difíciles de conseguir de los proveedores APP.

Los contratos APP son inflexibles

En muchos casos las instalaciones APP están vacías después de recortes en los servicios públicos. Sin embargo, las condiciones del contrato implican que el gobierno todavía tiene que hacer pagos durante décadas por esos edificios que no se pueden utilizar para otra funcionalidad debido a las estrictas condiciones de los contratos. Diferentes casos:

■ La comisaría de Weymouth este, en Dorset, está vacía, y cuesta a la policía local \$2,63 millones al año en tasas y gastos, lo que sería suficiente para contratar a otros 60 agentes de policía.⁴¹

■ Una escuela APP en Belfast, que cerró después de siete años, en la que hay que seguir pagando al adjudicatario APP \$462.500 al año durante los siguientes 16 años por unas instalaciones vacías que no se usan.⁴²

4. Estudios de casos individuales APP

Educación: la asociación APP de escuelas de Edimburgo

Escocia tiene un gasto per-cápita en APP más alto que las otras regiones del Reino Unido.⁴³ En las APP en el ámbito de la educación, la diputada Stella Creasy dice: “Escocia tiene el 40% de las escuelas IFP, con sólo el 8,5% de la población escolar [del Reino Unido].”⁴⁴

El gasto social y económico de los proyectos APP para Escocia se manifestó en Edimburgo en marzo de 2016 cuando la fachada de ladrillo de la escuela primaria de Oxgangs se

derrumbó durante una tormenta. El derrumbe se dio en un área en la que suelen jugar muchos niños, con la buena suerte de que ocurrió en un fin de semana y así se previnieron daños personales.

La constructora de la Asociación de Escuelas de Edimburgo (Miller Construction) obtuvo permiso para “auto-certificar” que los edificios cumplían con las normas de seguridad en la construcción de las autoridades locales, sin que la inspección de edificios visitara la obra para observar cómo avanzaba. Con su precipitación para terminar el proyecto y minimizar los costes, a los albañiles se les olvidaron algunos anclajes para los muros que eran necesarios para salvaguardar la integridad estructural del edificio. Las autoridades llevaron a cabo inspecciones de seguridad de manera urgente en todo Edimburgo, lo que resultó en el cierre de 17 escuelas APP debido a fallos en la estructura identificados por los inspectores.

La Asociación de Escuelas de Edimburgo emitió un comunicado en el que denominaba “inaceptable” el trabajo de Miller Construction. Decía así: “El nivel del trabajo de construcción de Miller Construction es completamente inaceptable y estamos llevando a cabo estudios estructurales en todas las escuelas IFP para determinar la escala del problema.”⁴⁵ Respondiendo al derrumbe de la escuela de Oxgangs, la primera Ministra escocesa Nicola Sturgeon, diputada del Parlamento escocés, dijo: “La prioridad es que los niños puedan volver a la escuela lo antes posible y brindar a los padres todas las garantías de seguridad” pero “hay que plantear interrogantes, que deberán recibir respuesta en el momento oportuno, sobre viejos contratos IFP que muchos se temieron priorizaban los beneficios sobre la calidad.”⁴⁶

Sanidad: Calderdale Royal Hospital

Calderdale Royal es un hospital construido a través de una APP en la zona de Yorkshire oeste, en el norte de Inglaterra, entre 1998 y 2001. Se esperaba que el coste del hospital fuera de \$42,5 millones pero casi se duplicó, llegando a \$81 millones para cuando se construyó.⁴⁷ El acuerdo fue negociado por el gobierno conservador de la década de los 90 y rubricado por el gobierno laborista en 1998.

Según las cláusulas del contrato, el servicio de salud local tiene que pagar \$390 millones durante 30 años a la empresa privada para cubrir el capital y los intereses.⁴⁸ En cambio, si el gobierno hubiera pedido prestado el dinero directamente, con una tasa de interés del 5% al final del milenio, el coste total a 30 años hubiera sido de \$159 millones.⁴⁹ El hospital



Foto: Wullie Marr / Deadline News

El colapso de la fachada de ladrillo de la escuela primaria Oxgangs en Edimburgo en marzo de 2016.

costó \$231 millones, o un 150%, más de lo que debería haber costado. Se podría haber construido otro hospital y medio en lugar de uno solo.

Hasta la fecha, el contrato APP ha cambiado de manos diez veces, aunque no se sabe cuánto dinero se ha generado cada vez que se ha vendido el contrato.⁵⁰

El servicio local de salud también tiene que pagar una tasa cada año por servicios de construcción y mantenimiento. Equivale a \$576 millones en 30 años, lo que hace que el coste total sea de \$966 millones.⁵¹ Jason McCartney, un diputado local conservador, ha tildado el acuerdo APP de “escandaloso”,⁵² mientras que el diputado local laborista Barry Sheerman ha declarado: “*Qué tipo de acuerdo es éste, en el que se construye un hospital relativamente normal pero se le deja con una enorme deuda a largo plazo. ¿Quiénes son estas personas trajeadas tan listas de la City que han tomado el pelo a los fiduciarios del hospital cuando se construyó?*”⁵³

Los enormes pagos para el hospital Calderdale Royal han contribuido a una crisis de financiación para el servicio de salud local, que cubre tanto al hospital Calderdale Royal como al hospital Huddersfield, porque el dinero que se ha dado a los hospitales locales por parte del gobierno del Reino Unido no es suficiente para cubrir todos los pagos. La solución ha sido tomar la decisión de cerrar uno de los departamentos

de Urgencias de los dos hospitales. Asimismo, dado que el servicio local de salud tiene la obligación legal de efectuar los altos pagos para usar Calderdale Royal, han decidido cerrar Urgencias del hospital Huddersfield. 130.000 personas de la zona han firmado peticiones en contra del cierre del departamento de Urgencias,⁵⁴ participando en numerosas manifestaciones.

El contrato IFP contiene una cláusula de rescisión después de 30 años, para cuando toda la deuda y sus intereses ya estarán pagados, pero que permite al servicio local de salud evitar las altas tasas de servicios. Sin embargo, si se siguiera utilizando, el hospital y el terreno seguirían siendo propiedad de la empresa privada y se tendría que realizar un pago único de \$28 millones.⁵⁵ Si no se activara la cláusula de rescisión, el contrato continuaría otros 30 años, manteniéndose los altos pagos de servicios. Incluso después de 60 años, pese a todos los pagos realizados, que superarían los \$1000 millones en ese momento, el hospital y el terreno seguirían siendo propiedad de la empresa privada.

La APP del hospital Calderdale Royal ha aumentado los costes de la sanidad para el gobierno del Reino Unido, y ha obligado a recortar en los servicios de salud locales en el área. Incluso cuando llegue a su fin este acuerdo tan caro, será la empresa privada la que ostentará la titularidad del hospital, en vez de transferirlo al sector público.

5. ¿Un cambio en el enfoque del Reino Unido?

El Reino Unido ha intentado en dos ocasiones introducir nuevos modelos de infraestructura para sustituir a las IFP después de las críticas generalizadas. El modelo de distribución sin ánimo de lucro (NPD, en sus siglas en inglés), desde 2007 en Escocia, y PF2 en Inglaterra y Gales, desde 2012. No obstante, ninguno de los modelos aborda de manera adecuada los fallos fundamentales de las APP, la cara financiación privada, ni la provisión de servicios onerosa e inflexible.

El modelo de distribución sin ánimo de lucro (NPD) – Escocia (desarrollado por Scottish Futures Trust)

El modelo de infraestructura NPD fue la alternativa del Partido Nacionalista Escocés (SNP, en sus siglas en inglés) a las IFP, las cuales criticaron vehementemente antes de ganar las elecciones al partido laborista en las elecciones escocesas de 2007.

El modelo NPD fue concebido por Scottish Futures Trust (fideicomiso Scottish Futures) para sustituir a las IFP como un medio que “*podiera diseñar, construir, financiar, operar, gestionar y ostentar la propiedad de las instalaciones creadas. Una empresa pública nacional de inversión que haga de todo.*”⁵⁶

En vez de eso, el Scottish Futures Trust pasó a ser coordinador entre el gobierno y el sector privado, utilizando una versión revisada de las APP, que elimina el oneroso componente de la financiación privada del capital. El Dr. Mark Hallowell, experto APP de la Universidad de Edimburgo, se muestra crítico con el modelo NPD, subrayando que mantiene el alto coste de la deuda de las IFP, e implica por ello que las APP en Escocia siguen siendo muy caras para el sector público.⁵⁷

PF2 – Inglaterra y Gales

El modelo PF2 fue proclamado en diciembre de 2012 por el gobierno del Reino Unido como sustituto de las IFP en Inglaterra y Gales, como un “*nuevo enfoque para las asociaciones público-privadas.*”⁵⁸ Una vez más, fue introducido por un nuevo gobierno, en esta ocasión de los conservadores y demócratas liberales, que sustituyeron al partido laborista en 2010. Ambos partidos habían criticado el uso de las APP por parte del partido laborista.

En términos prácticos, el modelo PF2 hace poco más que rebautizar las IFP. Una mayor parte de la inversión debe asumirse en capital en vez de deuda, lo que puede aumentar los costes para el sector público porque las tasas de rentabilidad del capital son más altas que las de interés sobre la deuda. Aunque el propio gobierno tiene previsto invertir en capital, lo que reduciría los costes para el sector privado.

La re-adquisición del contrato IFP Hexham

La desastrosa experiencia de las APP en el Reino Unido han conllevado que algunos proyectos hayan vuelto a pasar a manos públicas para mitigar los impactos negativos y el coste al sector público.

En 2014, el fideicomiso NHS Northumbria, el organismo público responsable de los servicios de salud en esa región de Inglaterra, pidió un préstamo de \$142,5 millones⁵⁹ a las autoridades locales para pagar a los contratistas privados que construyeron y gestionaban el Hospital General de Hexham a través de una APP. Construido por \$63,75 millones, bajo lo establecido en el contrato APP de 32 años, los costes de reembolso hubieran llegado a \$311,4 millones para cuando finalizara el contrato en 2033.

Los \$142,5 millones del préstamo compensan a la empresa privada APP mientras que ahorran al fideicomiso \$83,8 millones⁶⁰ o \$4.4 millones al año en un periodo de 19 años.⁶¹ El gobierno del Reino Unido impuso unas cláusulas estrictas para que el consorcio APP recibiera toda la cantidad establecida en el resto del contrato. Pese a ello, el sector público ahorró con la adquisición dado que las tasas de interés de la deuda del gobierno del Reino Unido son inferiores a las típicas tasas IFP del 7–8%.

La re-adquisición del puente de peaje de la Isla de Skye

El puente de peaje que une la isla de Skye con tierra firme escocesa, fue el primer proyecto APP construido. A diferencia de los típicos proyectos APP, a los operadores se les reembolsó exclusivamente a través de los ingresos del peaje, no a través de pagos del gobierno.

El puente se inauguró en 1995 con un gasto de capital de \$48,8 millones.⁶² Los altísimos peajes por usarlo (\$14,25 por un viaje de ida y vuelta de 1km en el año 2000) llevaron a una década de protestas de los enfurecidos locales, a más de 500 detenciones, y a 130 miembros de la comunidad enjuiciados y encarcelados por negarse a pagar el alto peaje.⁶³

En diciembre de 2004, el gobierno escocés se vio forzado a deshacerse de los peajes, comprando el puente a Bank of America por \$33,8 millones. Además del pago de re-adquisición, en el momento en el que ostentaba la propiedad del puente, el contratista recaudó \$41,6 millones, frente a los gastos de costes operativos, \$4,4 millones.⁶⁴

6. Conclusión

Las APP en el Reino Unido han producido infraestructura pública con un valor de capital de \$70.600 millones. Pero esto no ha sido gratis. El gobierno está comprometido a pagar mucho más por usar la infraestructura que si hubiera pedido un préstamo. Además, parte de la infraestructura APP, como en Edimburgo, ya está desplomándose. A través de las APP, los activos públicos son controlados por inversores offshore con sede en paraísos fiscales.

Las APP reflejan la hipótesis de que los intereses económicos de las corporaciones y el interés público son sinónimos. Jean Shaoul, profesor en la Manchester Business School (Escuela de negocios de Manchester), dice que las APP en el Reino Unido han sido *“un desastre financiero enorme en términos de coste”* añadiendo: *“Sinceramente, es muy corrupto... ningún gobierno racional, analizando los intereses de la ciudadanía, haría esto.”*⁶⁵

Las cada vez mayores pruebas de la Comisión del Tesoro y la Comisión de Cuentas Públicas del Reino Unido, y la Oficina de Auditoría Nacional, confirman que las APP han fracasado en su intento de ofrecer una buena relación calidad-precio, han creado resultados muy sesgados en favor de las empresas privadas, y están contruidos sobre modelos y premisas demasiado optimistas que se parecen poco a la realidad.

Pese a su muy negativa experiencia general en el uso doméstico de las APP, el gobierno del Reino Unido está desempeñando un papel activo en la promoción de las APP en países en vías de desarrollo y presentando la experiencia del Reino Unido como un éxito. Por ejemplo, estableció y financia el grupo de desarrollo de infraestructura privada (PIDG, en sus siglas en inglés), que existe para promover las APP para financiar la infraestructura en países en desarrollo. Entre 2002 y 2013 el departamento de desarrollo internacional del Reino Unido ha desembolsado \$663 millones de su presupuesto de ayuda al PIDG, cubriendo dos tercios de la contribución de todos los donantes.

La razón por la cual el gobierno Reino Unido sigue promoviendo las APP en todo el mundo pese a su desastrosa experiencia en su país es porque las empresas del Reino Unido podrían beneficiarse. Después de dos décadas trabajando en las APP en el Reino Unido, las consultoras, bancos y bufetes de abogados del Reino Unido, además de varias formas de operadores APP, se ven bien colocados para obtener contratos a nivel global. Antes de escuchar los consejos de las empresas del Reino Unido, y del gobierno del Reino Unido, los que toman decisiones en todo el mundo tendrían que tener en cuenta las desastrosas experiencias de las APP en el Reino Unido.

Referencias

- 1 <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/aug/20/sadiq-khan-pfi-debt-london-hospitals-nhs-trusts>
- 2 Jon, H. and Rial, I. (2016). Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China. September 2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>
- 3 Ver: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#examples>
- 4 Los datos muestran los proyectos acordados en ese año fiscal. Solo muestra los proyectos activos desde 2013 en adelante, de manera que puede infra-representar el número y cuantía de los proyectos de antes de 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf y https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267590/PU1587_final.pdf
- 5 <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/Redefining%20corruption%20briefing%2C%20May%202016.pdf>
- 6 <http://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2015-06-02a.448.3&s=debt#g449.2>
- 7 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114606.htm>
- 8 Las empresas privadas pueden invertir de dos maneras, a través de deuda o de capital. La deuda supone pedir prestado dinero a cambio de pagar intereses sobre esos préstamos. El capital supone una inversión sin préstamo, pero que dota al inversor de la titularidad de la empresa. Por lo tanto, los inversores en capital reciben los beneficios generados por el proyecto. En el Reino Unido, la deuda APP ha sido la principal forma de inversión, pero también ha habido inversión en capital, sobre la que se han dado grandes beneficios.
- 9 <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> pág. 19
- 10 <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- 11 En este informe se han convertido las cifras de libras esterlinas a dólares americanos, utilizando una tasa de cambio de £1 = \$1.25
- 12 Los pagos incluyen los costes de servicio y manutención, así que más que el valor del capital.
- 13 <http://www.scotsman.com/news/exclusive-we-ll-pay-163-1-2bn-for-pfi-hospital-but-never-own-it-1-1247575>
- 14 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114608.htm>
- 15 National Audit Office (2015). The choice of finance for capital investment. March 2015. <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf>
- 16 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>
- 17 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>
- 18 <https://www.nao.org.uk/press-release/lessons-from-pfi-and-other-projects-2/>
- 19 Brooks, R, Craig, D. 2006. 'Plundering the Public Sector: How New Labour are Letting Consultants Run Off with £70 Billion of our Money'
- 20 http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf
- 21 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf>
- 22 <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf> – Fig 7
- 23 <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf> – Fig 17
- 24 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues12/issue12.pdf>
- 25 <http://www.independent.co.uk/money/loans-credit/crippling-pfi-deals-leave-britain-222bn-in-debt-10170214.html>
- 26 Brown, G. (2015). Speaking at the CAPE 2015 conference, Overseas Development Institute, London, 11 November 2015.
- 27 <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- 28 <http://www.european-services-strategy.org.uk/outsourcing-ppp-library/pfi-ppp/financing-infrastructure-21st-century/finance-infrastructure.pdf>
- 29 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubacc/694/694.pdf>
- 30 Por ejemplo: <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras/>
- 31 <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-how-private-firms-make-quick-killing-from-pfi-9488351.html>
- 32 <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-how-private-firms-make-quick-killing-from-pfi-9488351.html>
- 33 <http://www.theguardian.com/politics/2011/sep/01/private-finance-initiatives-tax-havens-public-accounts-committee>
- 34 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news/pfi-report-publication/>
- 35 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2263208.stm>
- 36 Brooks, R. The Great Tax Robbery. 2013
- 37 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/26/pfi-labour-nhs-health-service-private-finance-initiative>
- 38 <http://www.bmj.com/content/324/7347/1205.full?sid=ce62e06c-b399-4858-b8ee-02ecf2fdb17a>
- 39 www.ft.com/cms/s/0/589828ee-07bf-11df-915f-00144feabdc0.html
- 40 <http://www.european-services-strategy.org.uk/outsourcing-ppp-library/pfi-ppp/financing-infrastructure-21st-century/finance-infrastructure.pdf>
- 41 http://www.dorsetecho.co.uk/news/10624929.Underused_and_empty_buildings_cost_Dorset_Police__2_1m_a_year/
- 42 <http://www.telegraph.co.uk/news/health/news/8779598/Private-Finance-Initiative-where-did-all-go-wrong.html>
- 43 http://www.sps.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0008/64349/Hodge_Chap_14.pdf
- 44 <http://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/gerry-hassan-election-campaign-random-7773586>
- 45 <http://www.constructionmanagermagazine.com/news/unacceptable-stan1dards-fou2nd-four-edinbur4gh-pfi/>
- 46 <http://www.constructionmanagermagazine.com/news/unacceptable-stan1dards-fou2nd-four-edinbur4gh-pfi/>
- 47 <http://www.examiner.co.uk/news/west-yorkshire-news/cost-pfi-calderdale-hospital-supposed-10753207>
- 48 <http://www.energyroyd.org.uk/archives/11434>
- 49 Se parte de la base de un sistema de pago tipo hipoteca, donde se paga la misma cantidad cada año, pagando el capital desde el principio. Aquí se replica el tipo de calendario de pago que se da bajo un acuerdo APP.
- 50 <http://www.energyroyd.org.uk/archives/11567>
- 51 http://www.energyroyd.org.uk/wp-content/uploads/2014/03/pfi_current_projects_list_march_2012-1.xls Fila 363
- 52 <https://hansard.parliament.uk/commons/2016-02-02/debates/16020270000001/HuddersfieldRoyalInfirmary>
- 53 <http://www.examiner.co.uk/news/west-yorkshire-news/ae-latest-hospital-chiefs-spent-10753165>
- 54 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-leeds-37718167>
- 55 <http://www.energyroyd.org.uk/archives/11434>
- 56 <https://www.commonspace.scot/articles/3294/why-ons-ruling-set-kick-start-new-debate-about-scottish-governments-investment>
- 57 <https://www.commonspace.scot/articles/3294/why-ons-ruling-set-kick-start-new-debate-about-scottish-governments-investment>
- 58 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf
- 59 www.ft.com/cms/s/0/cc4f10b2-4951-11e4-8d68-00144feab7de.html&cid=1&hl=en&ct=clnk&gl=it#axzz4HRE24CD2
- 60 <http://www.arlingclose.com/insights/item/view/nhs-trust-borrows-from-council-to-get-out-of-pfi-deal/>
- 61 <http://www.arlingclose.com/insights/item/view/nhs-trust-borrows-from-council-to-get-out-of-pfi-deal/>
- 62 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/4112085.stm
- 63 https://en.wikipedia.org/wiki/Skye_Bridge
- 64 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/4112085.stm
- 65 <http://www.independent.co.uk/money/loans-credit/crippling-pfi-deals-leave-britain-222bn-in-debt-10170214.html>

La catástrofe de las asociaciones público-privadas (APPs) británicas

Lecciones de finanzas privadas para el resto del mundo

By Joel Benjamin and Tim Jones

Sub-editing by Tom Marshall

Portada

4.000 personas se manifiestan en Huddersfield en febrero de 2016 en contra del cierre del departamento de Urgencias del hospital.

Foto: Halifax Courier



Jubilee Debt Campaign, The Grayston Centre,
28 Charles Square, London, N1 6HT, Reino Unido
+44 (0)20 7324 4722 www.jubileedebt.org.uk
info@jubileedebt.org.uk Twitter: @drophedebt
Facebook: <http://www.facebook.com/jubileedebtcampaign>
Registered charity number: 1055675
Company limited by guarantee number: 3201959