

FINANCIACIÓN COMBINADA EN EL DESARROLLO

# FILIPINAS: LA FALTA DE GOBERNANZA COMPROMETE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

BASADO EN LA INVESTIGACIÓN  
DE RONAHLEE A. ASUNCION





# FILIPINAS



## NOMBRE:

Light Rail Transit Line 1

## TIPO DE PROYECTO:

11,7 km de extensión de vía férrea

## PRESUPUESTO:

1,36 billones

## DONANTES:

Japan International Cooperation Agency y agentes privados

## OPERADORES:

Light Rail Manila Corporation (Filipinas)

## PROVEEDORES:

Alstom Transport (Francia), Bouygues Travaux (Francia), RATP Group (Francia)

El Plan de Desarrollo de las Filipinas (PDP) 2017-2022 reconoce la importancia de acelerar el desarrollo de las infraestructuras como base importante para el desarrollo sostenible. El plan otorga prioridad a proyectos y programas en los sectores de transportes, recursos hídricos, energía, tecnologías de información y comunicación así como la infraestructura social. Para alcanzar este objetivo, el PDP prevé un aumento importante del gasto público en infraestructuras (pasando de al menos 5,3% del PIB en 2017 a 7,4% en 2022). Sin embargo, dado que los recursos públicos disponibles son limitados, el gobierno de Filipinas tiene previsto involucrar al sector privado en proyectos de infraestructuras por medio de la financiación combinada y asociaciones público-privadas (APP).

Este estudio analiza la ampliación de la línea 1 de ferrocarril ligero 1 (LRT1). Este proyecto forma parte del PDP y tiene como objetivo aliviar la creciente saturación del tráfico de Manila y de las provincias cercanas, así como aumentar la capacidad de pasajeros de 500.000 a 800.000. La LRT1 tiene dos componentes: por un lado, la construcción de 11,7 km de línea de ferrocarril adicional y ocho nuevas estaciones; y por otro lado, gestionar las operaciones de la línea de ferrocarril ligero y garantizar su mantenimiento. La LRT1 será operacional en 2020.



500.000 PASAJEROS



800.000 PASAJEROS



Manila

principal, la IFC es responsable de las operaciones y del mantenimiento de la línea existente y participa en el diseño, financiación, construcción, explotación y mantenimiento de la ampliación.

En octubre 2014, la Autoridad de la línea de ferrocarril ligero (LRMTA) y el Departamento de Transportes (DOTr)– inicialmente propietarios y operadores de la línea de ferrocarril ligero– adjudicaron un contrato de concesión de 32 años<sup>2</sup> a Light Rail Manila Corporation (LRMC)<sup>3</sup> para la explotación y el mantenimiento de la línea existente y la construcción de la ampliación.

LRMC se encargará de la ampliación y de la operaciones anexas a través del contrato de 501 millones de dólares adjudicado a Alstom Transport y Bouygues Travaux Publics en febrero 2016. Estas dos empre-

sas serán responsables de la proveer una solución para integrar el metro en el proyecto de ampliación. Al mismo tiempo, DOTr y LRMTA realizarán proyectos complementarios por medio del sistema tradicional de contratación pública. Por ejemplo, el grupo RATP, operador del metro de Paris, fue seleccionado como socio técnico para el LRMC.

La inversión estimada para el proyecto es de 64.915 billones de pesos filipinos (36 billones de dólares), de los cuales el gobierno filipino financiará 25.35 billones de pesos (533 millones de dólares) a través de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) proporcionada por la Agencia japonesa de cooperación internacional (JICA). En cuanto a los restantes 39.6 billones de pesos, el plan prevé su financiación por medio de inversiones del sector privado.

## FINANCIACIÓN COMBINADA<sup>1</sup>

Para apoyar la ejecución del proyecto, el gobierno de Filipinas, con el respaldo del Banco de Desarrollo de Filipinas, designó la International Finance Corporation (IFC) como asesor financiero principal para el proyecto de ampliación según el modelo de la APP. En calidad de asesor financiero



## EFICACIA DEL DESARROLLO

Este proyecto presenta unas lagunas significativas en la ejecución de los principios de eficacia del desarrollo:

### LOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DEL DESARROLLO

- 1. Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo:** los países en desarrollo tienen que liderar las iniciativas de desarrollo.
- 2. Enfoque en los resultados:** un impacto duradero en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo en línea con sus prioridades.
- 3. Alianzas incluyentes para el desarrollo:** La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores
- 4. Transparencia y responsabilidad compartida:** responsabilidad hacia los beneficiarios y hacia aquellos afectados por las iniciativas de desarrollo. Prácticas transparentes constituyen las bases para una rendición de cuentas reforzada.

## RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA Y CONSULTA PÚBLICA

En términos de **responsabilidad, transparencia y consulta pública**, la adjudicación de contratos tendría que respetar el procedimiento establecido por la legislación filipina (Ley revisada de construcción-explotación-transferencia y la Ley 9184 de reforma de sistema de adquisiciones, entre otras). Esto incluye la consulta de las partes interesadas y el análisis por parte de varios comités.

Según las entrevistas llevadas a cabo, se consultaron los actores de la sociedad civil y de las comunidades afectadas por

el proyecto, incluso las familias que recibirán una compensación por el derecho de paso. Un consejo local interinstitucional supervisa el realojamiento de los habitantes informales afectados por el proyecto, para solucionar los problemas que pueden surgir y garantizar el respeto de las normas internacionales. Además, el proyecto requiere la deslocalización de algunas infraestructuras ligadas a los servicios de agua y electricidad para no obstaculizar la prestación de estos servicios básicos durante la duración del proyecto.

## APROPIACIÓN

El proyecto se enmarca dentro del Plan de Desarrollo de Filipinas (PDP) 2017-2022. Según las estimaciones del gobierno filipino, el proyecto generará un **impacto positivo** en las empresas y la productividad<sup>4</sup> así como en la calidad del aire. Según los planes, el proyecto creará empleos, empresas en las zonas atendidas por la línea de ferrocarril y mejorará la calidad de vida de los viajeros.

Sin embargo, un proyecto público-privado de tal magnitud conlleva **implicaciones para los derechos sociales, medioambientales, laborales y humanos**.



## INCLUSIÓN

A pesar de que la participación sindical sea importante para garantizar el respeto y la aplicación de las normas laborales durante la ejecución del proyecto, las autoridades filipinas no consultaron a los sindicatos para este proyecto.

A pesar de ello, los sindicatos siguen desempeñando su papel de guardián y vigilan la evolución del proyecto. Entre otras cuestiones, los sindicatos siguen de muy cerca el desplazamiento de las comunidades afectadas por el derecho de paso<sup>5</sup> y la construcción de depósitos; las tarifas; que los precios sean asequibles, la fiabilidad y seguridad del transporte público; el posible daño medioambiental; la posible supresión de empleos; el respeto de los derechos humanos; el derecho a empleos verdes y dignos; el cumplimiento de las normas laborales y de los derechos fundamentales de los trabajadores.

## RESULTADOS DE DESARROLLO

En lo que se refiere a los derechos laborales, Filipinas prevé la creación de empleos a través del proyecto. El Centro APP gubernamental está encargado, por el Departamento de Trabajo y Empleo, de determinar el número de trabajadores necesarios para el desarrollo del proyecto. Lamentablemente, los sindicatos no están suficientemente involucrados en este proyecto, ni en los proyectos APP en Filipinas, en general. Por consiguiente, es extremadamente difícil garantizar las medidas necesarias para proteger los derechos de los trabajadores y de las comunidades locales en todas las etapas del proyecto. Además, esta manera de enfocar el proyecto está claramente contraviniendo la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

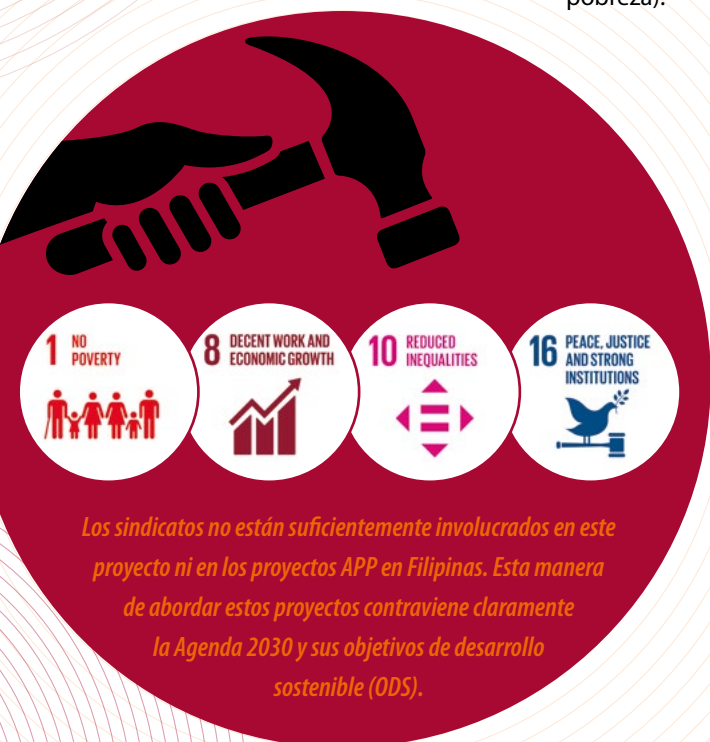
La falta de voluntad por parte del Gobierno de involucrar a los sindicatos y su decisión de reglamentar duramente y suprimir los sindicatos no sólo obstaculiza la capacidad de los trabajadores de organizarse e implicarse en los proyectos

APP; sino que también tiene un impacto negativo sobre el ODS 16 (sociedades pacíficas e inclusivas, instituciones eficaces, responsables e inclusivas).

Además, el paso de otorgar la prestación de servicios públicos del gobierno al sector privado ha implicado cambios en el mercado laboral. Los sindicatos han expresado su inquietud sobre la dificultad de garantizar empleos y salarios en un sector dominado por contratos laborales a corto plazo ligados a la duración del proyecto. Para resolver esta situación, los sindicatos han insistido en la importancia de la formación continua, la capacitación y la mejora de las competencias profesionales de los trabajadores. Al ignorar dichas propuestas, las autoridades y los empresarios están debilitando el compromiso de las Filipinas con el ODS 8 (crecimiento económico sostenible e inclusivo, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y el ODS 10 (reducir las desigualdades). Por consiguiente, trabajos inseguros y mal pagados no permitirán la salida de la pobreza, lo cual se sitúa en oposición al ODS 1 (erradicar la pobreza).

Además, un conjunto de problemas ligados a la gobernanza, la gestión y las operaciones del proyecto aparecieron durante las entrevistas realizadas con los funcionarios de la APP y un ingeniero de LRTA. Estos problemas impactaron los resultados del proyecto, en particular en términos de retrasos y costes:

- La lentitud de los procedimientos gubernamentales para la aprobación del presupuesto y la adjudicación de los contratos públicos aumentó aún más el retraso para ajustar el presupuesto a la inflación y llevar a cabo nuevos procedimientos de licitación.
- Discusiones sobre la estructura de pago<sup>6</sup> debido a que ciertos detalles no son lo suficientemente bien explicados en el contrato.
- Falta de capacidad por parte de las agencias responsables de la ejecución del proyecto, exacerbada por la designación del personal por razones políticas y no por sus competencias técnicas y su experiencia.
- Presión por parte de empresarios influyentes, sin tomar en cuenta el impacto en la comunidad.
- Retrasos en la adquisición del derecho de paso,<sup>7</sup> debidos en parte a las preocupaciones de ciertos políticos locales que se oponen a los realojamientos por miedo a perder electores y votos.
- Dudas sobre el papel y la responsabilidad de la Comisión de Auditoría.





## BIBLIOGRAFÍA

---

- Asian Development Bank. Philippines: Public-Private Partnerships by Local Government Units. 2016. In <https://www.adb.org>. Accessed 25 March 2018.
- Ben O. de Vera. Jica: Traffic congestion now costs P3.5 billion a day. Philippine Daily Inquirer. 22 February 2018. In <http://newsinfo.inquirer.net>. Accessed 25 March 2018.
- OECD Data. In <https://data.oecd.org>. Accessed 25 March 2018.
- Philippine Development Plan 2017-2022. In <http://www.neda.gov.ph>. Accessed 25 March 2018.
- Philippine Statistics Authority. In <https://psa.gov.ph>. Accessed 1 April 2018.
- Public-Private Partnership Center. In <https://ppp.gov.ph>. Accessed 25 March 2018.
- Railway Technology. In <https://www.railway-technology.com>. Accessed 9 October 2018.
- World Economic Forum. The World Competitiveness Report 2017-2018. 2017. In <http://www3.weforum.org>. Accessed 1 April 2018.

<sup>1</sup> Manila Light Rail Transit Line 1 (LRT-1) Cavite Extension, in Railway Technology: <https://www.railway-technology.com/projects/manila-light-rail-transit-line-1-lrt-1-cavite-extension/>.

<sup>2</sup> Incluyendo el periodo de construcción.

<sup>3</sup> LRMC se compone de los grupos internacionales y locales más importantes como Metro Pacific Light Rail (MPLRC), Ayala Corp's AC Infrastructure Holding Corporation (AC Infra) y Macquarie Group.

<sup>4</sup> Ben O. de Vera. Jica: Traffic congestion now costs P3.5 billion a day. Philippine Daily Inquirer. 22 February 2018. In <http://newsinfo.inquirer.net>. Consultado el 25 de marzo 2018.

<sup>5</sup> Un derecho de paso es un tipo de derecho de acceso a la propiedad de otro otorgado o reservado sobre una parcela de terreno que será destinado para fines de transporte; como por ejemplos para construir autopistas, vías publicas peatonales, ferrocarril, así como líneas de transmisión de la electricidad, del petróleo y/o gasoductos.

<sup>6</sup> El mecanismo de pago ocupa un lugar central en el contrato de APP. El objetivo eje del mecanismo de pago es la remuneración suficientes de la empresa de la APP para que pueda suscribir el contrato y prestar los servicios. El mecanismo de pago constituye es la herramienta principal para repartir los riesgos y facilitar alicientes en el contrato APP.

<sup>7</sup> En el momento de realizar este informe, el proyecto no había empezado.

## RECOMENDACIONES

- Revisar el acuerdo contractual entre el Departamento de Transporte y la Light Rail Manila Corporation, para proteger el interés público.
- Garantizar la participación significativa y la inclusión de todas las partes interesadas, incluyendo los representantes sindicales y de la sociedad civil, en todas las etapas del proyecto.
- Garantizar un trabajo decente y unas condiciones de vida dignas a todas las familias desplazadas, así como su subsistencia y sus necesidades.
- Decidir y actuar en materia de derecho de paso sin sacrificar la rendición de cuentas, la transparencia y los derechos sociales. Las partes interesadas claves, especialmente los sindicatos y los representantes de la sociedad civil, tendrían que participar en las negociaciones para garantizar el respeto de las responsabilidades sociales (subsistencia, ayuda financiera, deslocalizaciones).
- La Comisión de Auditoría tiene que llevar a cabo una revisión completa del contrato, desempeñando así un papel importante desde las fases iniciales del proyecto APP.



**CSOPartnership**   
for **Development Effectiveness**

Esta publicación se ha realizado con el apoyo del Partenariado de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo (CPDE) y de la Unión Europea (UE). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la RSCD/CSI y en ningún caso ha de considerarse que refleja los puntos de vista ni de la CPDE ni de la UE.



La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo es una iniciativa de la Confederación Sindical Internacional. Esta publicación es parte del trabajo de investigación: "Armonizar la financiación combinada con la eficacia del desarrollo: situación actual". Descárguela en [www.ituc-csi.org/armonizar-financiacion-combinada](http://www.ituc-csi.org/armonizar-financiacion-combinada)