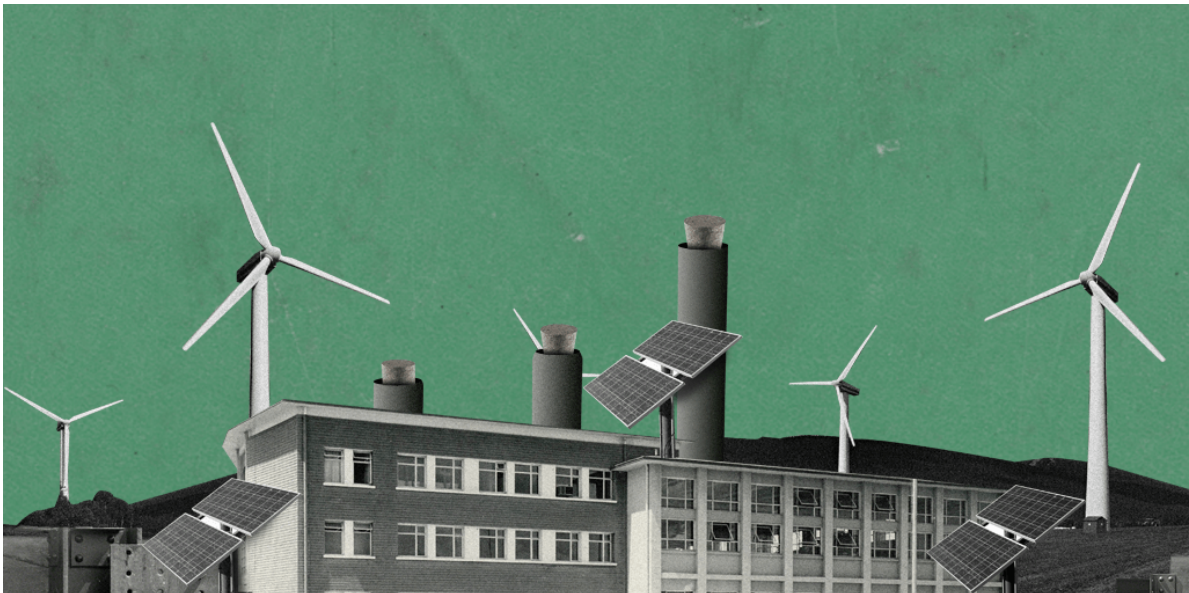


LA FINANCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL SIGLO XXI

Partenariados público-privados y objetivos de desarrollo sostenible

¿Qué papel pueden jugar en su consecución en los países en desarrollo?

David Baxter



Il·lustració: [Hansel Obando](#)

En diciembre de 2021 participé en una importante conferencia sobre los partenariados público-privados (PPP) en Estambul, al cual asistieron principalmente representantes de economías emergentes. Hubo un gran entusiasmo por los partenariados público-privados como mecanismo para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Hay que destacarlo sobre todo teniendo en cuenta la disminución del interés mundial por los PPP en los dos últimos años a causa de la inesperada pandemia de la COVID, que provocó riesgos de fuerza mayor en todos los proyectos [1]. Tal como señaló uno de los ponentes de la conferencia durante su intervención: “Los PPP se tienen que considerar una herramienta para ayudar a los países a alcanzar sus ODS y no un simple mecanismo de contratación”. Su comentario aborda de lleno el quid de la cuestión. Los PPP serán una herramienta útil de desarrollo si cambiamos el enfoque y los establecemos teniendo en cuenta las lecciones aprendidas.

¿Qué son los partenariados público-privados?

Es importante entender qué son los partenariados público-privados antes de considerarlos herramientas de desarrollo. Afortunadamente, hay un consenso general sobre su definición. El Banco Mundial describe a grandes rasgos los PPP como “un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para la prestación de un activo o un servicio público, en el cual la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración se vincula al rendimiento.” La UNECE ha propuesto una descripción más amplia que afirma que los PPP son “el mecanismo para financiar, diseñar, aplicar y operar instalaciones y servicios del sector público”, y los describe como “unos métodos innovadores que utiliza el sector público para contratar al sector privado, que aporta su capital y su capacidad para ejecutar los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto asignado, mientras que el sector público conserva la responsabilidad de prestar estos servicios de una manera que beneficie la comunidad y favorezca el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida.”

Así, pues, mientras que los PPP al nivel más alto se pueden describir como una asociación a largo plazo entre los sectores público y privado para prestar servicios o crear activos gubernamentales, cuando se profundiza en la cuestión, queda claro que son acuerdos contractuales formales entre el sector público y el privado que aprovechan la innovación y los recursos financieros del sector privado y exigen un reparto y una asignación de riesgos adecuados. Además, si la asociación contractual formal da buenos resultados, el sector privado recibe una remuneración según el rendimiento que exige el contrato, en función de unos objetivos predeterminados.

Es importante advertir a aquellos que entienden los PPP como una herramienta de desarrollo que no se tienen que confundir con los partenariados de naturaleza filantrópica entre los sectores público y privado (también a veces denominados PPP), que a menudo se basan en consideraciones de responsabilidad social corporativa (RSC).

¿Por qué los partenariados público-privados?

La razón principal para poner en marcha PPP en las economías emergentes es el déficit de financiación del sector público al cual se enfrentan los países en desarrollo. A menudo disponen de recursos financieros limitados para desarrollar infraestructuras esenciales o prestar los servicios de necesidad urgente que se requieren estratégicamente para alcanzar las prioridades nacionales de desarrollo sostenible. Para solucionar este déficit, el sector público tiende a recurrir a promotores e inversores del sector privado.

La razón principal para poner en marcha PPP en las economías emergentes es el déficit de financiación del sector público

Tomar la decisión de adoptar PPP exige una diligencia considerable y la aceptación de que los resultados del estudio de viabilidad pueden determinar la imposibilidad de llevar a cabo los proyectos candidatos. Los proyectos de PPP tienen posibilidades de triunfar si están bien planificados, se demuestra que son viables desde el punto de vista comercial y financiero, incluyen unos resultados deseados claros y se contratan de una manera competitiva y transparente. Además, hace falta desarrollar la capacidad institucional para fortalecer las partes ejecutoras y codificar los entornos favorables para reforzar los parámetros legales en los que se aplican y operan los PPP.

Los partenariados público-privados mal ejecutados son una propuesta arriesgada

Desgraciadamente, en demasiados casos, los PPP no se ejecutan bien y las contrataciones se llevan a cabo de manera precipitada. Las personas que proponen proyectos de PPP tienen que ser realistas y entender los retos a los cuales se enfrentan. Si no, el *laissez-faire* aumenta la exposición del proyecto a los riesgos y la posibilidad de fracaso. Por desgracia, hay demasiados fracasos evitables en el campo de los PPP, como también deficiencias de ejecución que han provocado insatisfacción en determinados círculos.

En un informe del 2014 escrito por David Hall, titulado “Why Public-Private Partnerships Don’t Work - The Many Advantages of the Public Alternative (‘Por qué los partenariados público-privados no funcionan: las numerosas ventajas de la alternativa pública’), se destaca el lado potencialmente oscuro de los procesos de PPP. Entre los puntos débiles que pone de relieve este informe, están “las negociaciones confidenciales para proteger el secreto, la falta de consulta pública, las promesas falsas y la elaboración de unos contratos increíblemente complejos diseñados para proteger los beneficios de las empresas”. Además, el informe también menciona el espectro del soborno, la limitada capacidad de ejecución y la comprensión escasa del alcance y la complejidad de los PPP por parte de los empleados del sector público.

Este pronóstico es desafortunado, ya que los PPP tienen un gran potencial si son aplicados de manera transparente por profesionales cualificados en un entorno favorable (marco jurídico). Por lo tanto, el buen resultado de la aplicación de los proyectos de PPP requiere procesos de selección cualitativos y cuantitativos que ayuden a los responsables de la toma de decisiones a determinar si la propuesta de PPP es apropiada para el proyecto en cuestión.

¿Un nuevo paradigma para aplicar con éxito los partenariados público-privados en las economías emergentes?

Nos tenemos que preguntar qué se puede hacer para implantar con éxito los PPP en las economías emergentes. La UNECE ha puesto en marcha una iniciativa que ofrece

asesoramiento cualitativo para la selección de proyectos (buenas prácticas) a las economías emergentes que quieran utilizar con éxito los PPP como una herramienta para alcanzar sus ODS y evitar muchos de los errores que se han cometido en el pasado. El informe “Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships (PPPs) for the United Nations Sustainable Development Goals (UN SDGs)” (‘Principios rectores sobre partenariados público-privados que dan prioridad a las personas para los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas’) de la UNECE presenta las mejores prácticas que tendrían que adoptar los proponentes de los PPP en las economías emergentes.

El enfoque (paradigma) denominado *people first public private partnership* (partenariado público-privado centrado en las personas, PPPcP) ha identificado resultados específicos para los PPP que pueden mejorar el diseño y la aplicación de los PPP en las economías emergentes. Entre estos, hay los siguientes:

- Mejora del acceso a los servicios esenciales para reducir la desigualdad social y la injusticia.
- Oferta de infraestructuras resilientes y sostenibles para garantizar la longevidad de los proyectos.
- Eficacia económica para producir un impacto económico transformador.
- Proyectos replicables y expansibles que permitan el desarrollo de proyectos posteriores.
- Posibilidad de reunir a las partes interesadas y consultar a las partes afectadas por los proyectos en cuestión.

Si se adoptan estos resultados específicos de selección cualitativa, existe la oportunidad de mitigar las preocupaciones expresadas por los críticos de los PPP y fortalecer la puesta en marcha de PPP sostenibles y resilientes que no malgasten los recursos limitados de las economías emergentes.

Una nueva definición de partenariados público-privados

Hasta ahora, los PPP se han centrado tradicionalmente en llevar a cabo evaluaciones cuantitativas, en las que, con el fin de determinar la propuesta de valor, se evalúa el “valor por dinero” (VpD). No obstante, los numerosos y cambiantes retos a los que se enfrentan los PPP (como la pandemia de la COVID y el cambio climático) en las economías emergentes han dado lugar a un consenso creciente sobre la necesidad de centrar cada vez más los resultados deseados en las necesidades de las personas afectadas por los proyectos de PPP.

Ha emergido un nuevo consenso sobre la necesidad de centrar los

partenariados público-privados en las personas afectadas por los proyectos

Para reconocer esta nueva realidad, la UNECE ha propuesto una definición más amplia de los PPP, que establece lo siguiente: “Un partenariado público-privado que da prioridad a las personas es una relación contractual a largo plazo entre el sector público y el privado en la que el objetivo principal es aportar valor a las personas, comprometerse a servir y proteger a la comunidad, y desarrollar el proyecto teniendo en cuenta los intereses reales de la gente”.

Valor para las personas

Los nuevos principios rectores de la UNECE determinan el “valor para las personas” (VpP), según el cual los proyectos tendrían que tener en cuenta lo siguiente: solucionar los retos críticos a los cuales se enfrenta la humanidad; luchar contra el hambre y la pobreza; promover el bienestar humano aumentando el acceso a los servicios esenciales; abordar una agenda social que promueva la cohesión; superar las desigualdades; y conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Además, tienen que rechazar cualquier forma de discriminación por motivos de raza, etnia, credo y cultura, y tienen que aportar resiliencia a las infraestructuras, adaptar los proyectos al cambio climático, reducir las emisiones de CO₂, adoptar prácticas de economía circular y desarrollar modelos de producción y consumo más sostenibles.

No hay duda que los PPP pueden ayudar a los países a alcanzar sus ODS específicos si el VpP se convierte en una perspectiva central de su aplicación. Hace falta advertir a las personas encargadas de la implantación que cada país tiene sus ODS específicos y, por lo tanto, las estrategias de implementación de los proyectos y los modelos de PPP se tienen que adaptar a las prioridades específicas diseñadas para maximizar los impactos positivos en la ciudadanía y movilizar el apoyo de la sociedad civil.

En 2021, la UNECE publicó su metodología de evaluación de PPPcP y una guía de usuario con una herramienta de autoevaluación que permite que los encargados de proponer proyectos de PPP lleven a cabo una evaluación cuantitativa y cualitativa del PPPcP. La finalidad de esta metodología es proporcionar un lenguaje común para que todas las partes interesadas entiendan los PPPcP de la misma manera. Las herramientas de autoevaluación se tienen que utilizar durante la identificación, el desarrollo y la ejecución del proyecto. Ofrecen puntos de referencia para la evaluación, como, entre otros, el acceso y la equidad, la eficacia económica y la sostenibilidad fiscal, la sostenibilidad y la resiliencia medioambientales, la replicabilidad y la implicación de las partes interesadas.

Una vez finalizada la evaluación cualitativa y cuantitativa de los PPPcP, los proponentes del PPP, además de haber llevado a cabo una evaluación del VpD, también habrán completado una valoración “que tendrá en cuenta a las personas” y determinará con más precisión si el proyecto en cuestión cumple los requisitos del PPPcP y es compatible con las prioridades

nacionales de los ODS.

Prueba de futuro y valor de futuro

La pandemia de la COVID y los impactos del cambio climático han puesto de manifiesto la fragilidad de los proyectos de PPP a largo plazo, que tienen un horizonte de ejecución prolongado en el tiempo. Por lo tanto, la ampliación de los plazos de ejecución de los proyectos de PPP exige que estén preparados para el futuro.

La prueba de futuro se describe como el proceso de anticipar el futuro y desarrollar métodos para mitigar su impacto. Cuando se aplica la prueba de futuro en la planificación de un PPP, se añade una capa de resiliencia a los proyectos que permite mejorar su longevidad y la sostenibilidad. La prueba de futuro se orienta hacia estrategias de planificación de la resiliencia que se adapten a acontecimientos y cambios futuros para garantizar que las infraestructuras no se vuelvan obsoletas prematuramente. También se puede vincular a la construcción de infraestructuras capaces de ser resilientes ante los fenómenos meteorológicos adversos que se puedan producir en el futuro y que tienen lugar cada vez con más intensidad y frecuencia. La prueba de futuro añade valor a la infraestructura, ya que es más probable que los inversores prefieran invertir en una infraestructura que incorpore amortiguadores para aumentar la resiliencia del proyecto y la sostenibilidad financiera de la inversión.

La prueba de futuro de los proyectos de PPP se tiene que calificar y cuantificar. Se están desarrollando nuevas metodologías innovadoras de evaluación cuantitativa que permiten procesar datos sociales, económicos y financieros exhaustivos y proporcionan métricas objetivas acumuladas con respecto al VpD, el VpP y el VdF [2].

Cuando se aplica la prueba de futuro, se añade una capa de resiliencia a los proyectos que permite mejorar su longevidad y la sostenibilidad

El valor de futuro (VdF) es una evaluación crítica del PPP que analiza si un proyecto contribuirá a mejorar el bienestar de las generaciones sucesivas y tiene en cuenta las obligaciones financieras del PPP a largo plazo. Una nueva herramienta —el Modelo de efectos redistributivos intergeneracionales (MERI)—, desarrollada en el Centro Internacional de Métodos Numéricos en Ingeniería (CINME) por Domingo Peñalver, informa a los usuarios sobre el impacto en los beneficios socioeconómicos del proyecto de los diferentes tipos de interés, las condiciones de préstamo y otras compensaciones financieras concedidas a los socios privados para mitigar el riesgo del proyecto durante su periodo de vida útil. Esta información es fundamental para seleccionar los proyectos que tendrán impacto en la consecución de los ODS a largo plazo.

Tomar decisiones acertadas y atraer el interés de los inversores

El principal reto al que se enfrentan las economías en desarrollo es tomar las decisiones correctas a la hora de planificar y poner en marcha proyectos de PPP centrados en la consecución de las prioridades y finalidades de los ODS. Las decisiones erróneas darán lugar a proyectos fallidos y a proyectos que no superarán las pruebas decisivas de interés de los mercados. Los inversores no son sentimentales y solo invertirán en proyectos en los que se hayan mitigado los riesgos. Si las evaluaciones del VpD, el VpP y el VdF demuestran que los proyectos son viables y han identificado los riesgos que se pueden mitigar, los inversores estarán interesados en invertir. El atractivo del proyecto no es el único punto que se tiene en cuenta para hacer una inversión, ya que, para los inversores, también son importantes los entornos favorables del país y el historial de implementación.

Los países en desarrollo a menudo tienen que competir con sus vecinos. Eso es especialmente relevante en Oriente Medio y el norte del África, donde naciones poderosas como los Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudí son muy atractivas para los inversores en PPP. Pasa lo mismo en África, donde los países tienen que competir con potencias regionales como Nigeria, Sudáfrica y Kenia.

Los países pueden poner remedio al sesgo inversor si se esfuerzan en mejorar su atractivo. El informe “Benchmarking 2020 Infrastructure Development” (‘Evaluación comparativa del desarrollo de infraestructura 2020’) del Banco Mundial ofrece una evaluación reciente de la calidad normativa de los países para preparar, contratar y gestionar PPP. El [informe](#) puntúa los países según la manera en la que preparan, contratan y gestionan los contratos de PPP, y también cómo enfocan las propuestas no solicitadas. Los países en desarrollo se tendrían que seguir esforzando por mejorar sus puntuaciones a la hora de atraer a los inversores en un mercado de PPP muy competitivo.

Consideraciones sobre los partenariados público-privados en un mundo afectado por la pandemia de la COVID

En junio del 2020 inicié una [encuesta informal](#) entre los profesionales de los PPP del sector público y el sector privado para saber su opinión sobre las perspectivas actuales y futuras de los PPP. Los comentarios de 157 profesionales de 69 países fueron reveladores y pertinentes para el statu quo de la implementación de los PPP en los países en desarrollo.

A continuación, se exponen los comentarios sobre dos de las preguntas de la encuesta:

- ¿Qué dos sectores de los PPP considera más vulnerables a los efectos de la COVID-19?
- ¿Qué dos sectores de los PPP considera que son los más prometedores después de la COVID-19?

Los sectores más vulnerables a los impactos de la COVID por región (donde se encuentran la mayoría de los países en desarrollo) fueron los siguientes:

- África: transporte; turismo/ocio; electricidad/energía; y sanidad.
- Asia: transporte; turismo/ocio; y electricidad/energía.
- Oriente Medio: transporte; turismo/ocio; y electricidad/energía.
- América del Sur: transporte; turismo; y educación.

Los sectores más prometedores después de la pandemia identificados por los encuestados por región (donde se encuentran la mayoría de los países en desarrollo) fueron los siguientes:

- África: sanidad; infraestructuras digitales; agricultura; energías renovables; y saneamiento.
- Asia: sanidad; infraestructuras digitales; educación; agricultura; y energías renovables.
- Oriente Medio: sanidad; transporte inteligente; educación; infraestructuras digitales; y agua y saneamiento.
- América del Sur: sanidad; infraestructuras digitales; y transporte.

Los países en desarrollo se tendrían que seguir esforzando por mejorar sus puntuaciones a la hora de atraer a los inversores en un mercado muy competitivo

Una observación interesante es que los sectores identificados como los más vulnerables en primer lugar y con más potencial en segundo lugar se superponen y están relacionados con las prioridades críticas de infraestructuras y servicios sociales necesarios para que los países en desarrollo alcancen sus ODS. Eso da una idea del tipo de proyectos de PPP que se están llevando a cabo en los países en desarrollo y que posiblemente impulsarán el mercado de los PPP en los próximos años. Además, muchas de las personas encuestadas de países en desarrollo reafirmaron su interés en los proyectos de PPP.

Conclusión: adaptación a un mundo cambiante

Aunque se podría esperar que muchas de las personas encuestadas estuvieran cansadas de los impactos actuales de la pandemia, fue interesante constatar que sigue habiendo un entusiasmo pragmático por los PPP. No obstante, sus respuestas dejaron claro que la manera de implementar los PPP ha cambiado y que los programas que se llevan a cabo en este ámbito se enfrentan a un cambio de estrategia inevitable. Este cambio de circunstancias ofrece una oportunidad holística para desarrollar proyectos de PPP sostenibles que no solamente aborden el VpD, sino también el VpP y el VdF.

Los profesionales de los PPP han reconocido que los impactos de acontecimientos globales como la pandemia y el cambio climático están cambiando el contexto y los ecosistemas en que se implantan estos proyectos. Esta realidad es especialmente relevante en los países en desarrollo vulnerables que disponen de recursos limitados y tienen que tomar decisiones acertadas con respecto a la implantación de PPP si quieren alcanzar con éxito los ODS mediante estos proyectos.

En muchos de los debates que se han producido en el ámbito de los PPP, los profesionales tanto del sector público como del privado han señalado repetidamente que no pueden seguir llevando a cabo proyectos de PPP de la misma manera que lo hacían en el pasado. Ha llegado el momento de reorientar y hacer más relevantes estos proyectos en los países en desarrollo, para que sean defendibles, sostenibles y resilientes, e incluyan una mejor colaboración y cooperación entre los sectores público y privado en partenariados redefinidos.

REFERENCIAS

- 1 — Consultad el siguiente artículo en relación a algunas perspectivas interesantes: Baxter, D. (2020) 157 PPP Practitioners from 69 Countries Share their Insights on the Status of PPPs in the Pandemic Epoch [[Disponible en línea](#)].
- 2 — Domingo Peñalver, del Centre Internacional de Mètodes Numèrics en Enginyeria de Barcelona, es una autoridad puntera en este ámbito.



David Baxter

David Baxter es consultor de empresas público-privadas (PPP) independiente y asesor senior PPP del Centro Internacional de Sostenibilidad i Resiliència (ISRC, por sus siglas en inglés). Asesora gobiernos, agencias e instituciones de desarrollo por todo el mundo. Las áreas de atención de la consultoría incluyen la contratación de proyectos, la política y práctica de consultorías PPP, la planificación de concesiones y la organización del desarrollo sostenible y resiliente. Ejerció como asesor del programa de certificación PPP del Banco Mundial y apoyó la iniciativa *People First PPP Standards* de la Comisión Económica de las Naciones Unidas por Europa (UNECE). Otras organizaciones que ha apoyado como consultor son la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Millennium Challenge Corporation*, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo, el *Global Center on Adaption* (CGA), el *Global Infrastructure HUB* (GIH) i el gobierno neerlandés, por citar algunos. También es miembro del comité de dirección de la Asociación Mundial de Unidades y Profesionales PPP (WAPPP) y es un miembro de prestigio reconocido.