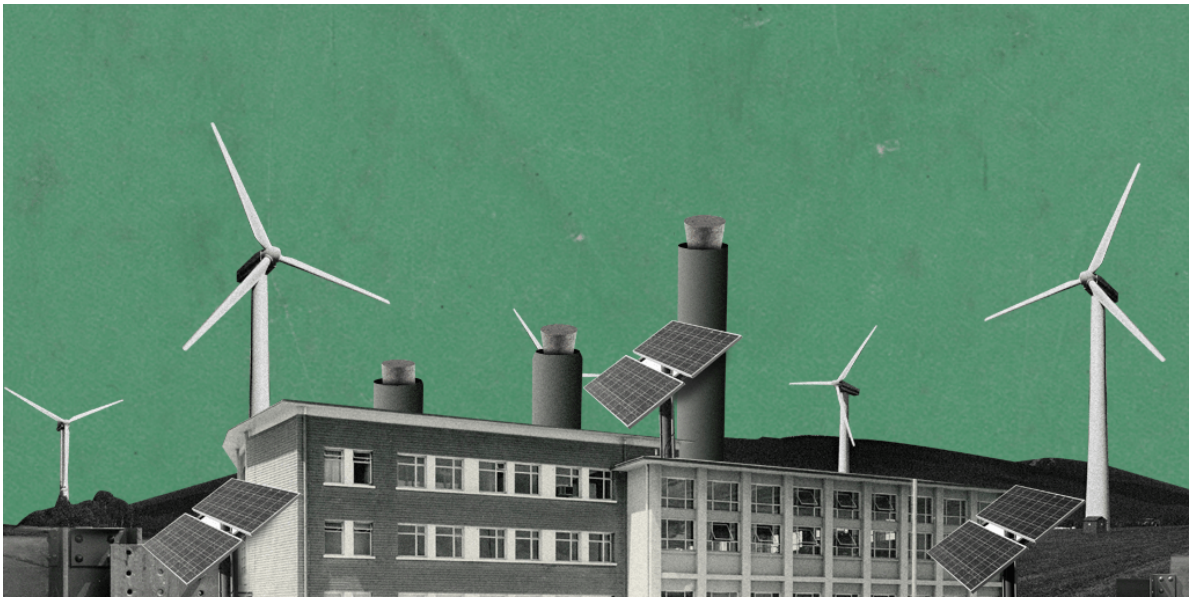
EL FINANÇAMENT DE LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT AL SEGLE XXI

Partenariats publicoprivats i objectius de desenvolupament sostenible

Quin paper poden jugar en el seu assoliment als països en desenvolupament?

David Baxter



Il·lustració: Hansel Obando

El desembre del 2021 vaig participar en una important conferència sobre els partenariats publicoprivats (PPP) a Istanbul, a la qual van assistir principalment representants d'economies emergents. Hi va haver un gran entusiasme pels PPP com a mecanisme per ajudar els països en desenvolupament a assolir els seus objectius de desenvolupament sostenible (ODS). Cal destacar-ho sobretot tenint en compte la disminució de l'interès mundial pels PPP en els dos últims anys a causa de la pandèmia inesperada de la COVID, que va provocar riscos de força major en tots els projectes [1]. Tal com va assenyalar un dels ponents de la conferència durant la seva intervenció: "Els PPP s'han de considerar una eina per ajudar els països a assolir els seus ODS i no un simple mecanisme de contractació". El seu comentari aborda de ple el quid de la qüestió. Els PPP seran una eina útil de desenvolupament si canviem l'enfocament i els establim tenint en compte les lliçons apreses.

Què són els partenariats publicoprivats?

És important entendre què són els partenariats publicoprivats abans de considerar-los eines de desenvolupament. Afortunadament, hi ha un consens general sobre la seva definició. El Banc Mundial descriu a grans trets els PPP com "un contracte a llarg termini entre una part privada i una entitat governamental per a la prestació d'un actiu o un servei públic, en el qual la part privada assumeix un risc significatiu i la responsabilitat de la gestió, i la remuneració es vincula al rendiment". La UNECE ha proposat una descripció més àmplia que afirma que els PPP són "el mecanisme per finançar, dissenyar, aplicar i operar instal·lacions i serveis del sector públic", i els descriu com "uns mètodes innovadors que utilitza el sector públic per contractar el sector privat, que aporta el seu capital i la seva capacitat per executar els projectes a temps i dins del pressupost assignat, mentre que el sector públic conserva la responsabilitat de prestar aquests serveis d'una manera que beneficiï la comunitat i afavoreixi el desenvolupament econòmic i la millora de la qualitat de vida".

Així, doncs, mentre que els PPP al nivell més alt es poden descriure com una associació a llarg termini entre els sectors públic i privat per prestar serveis o crear actius governamentals, quan es profunditza en la qüestió, queda clar que són acords contractuals formals entre el sector públic i el privat que aprofiten la innovació i els recursos financers del sector privat, i exigeixen un repartiment i una assignació de riscos adequats. A més, si l'associació contractual formal dona bons resultats, el sector privat rep una remuneració segons el rendiment que exigeix el contracte, en funció d'uns objectius predeterminats.

És important advertir a aquells que entenen els PPP com una eina de desenvolupament que no s'han de confondre amb els partenariats de naturalesa filantròpica entre els sectors públic i privat (també de vegades anomenats PPP), que sovint es basen en consideracions de responsabilitat social corporativa (RSC).

Per què els partenariats publicoprivats?

La raó principal per posar en marxa PPP en les economies emergents és el dèficit de finançament del sector públic al qual s'enfronten els països en desenvolupament. Sovint disposen de recursos financers limitats per desenvolupar infraestructures essencials o prestar els serveis de necessitat urgent que es requereixen estratègicament per assolir les prioritats nacionals de desenvolupament sostenible. Per solucionar aquest dèficit, el sector públic tendeix a recórrer a promotors i inversors del sector privat.

> La raó principal per posar en marxa partenariats publicoprivats en les economies emergents és el dèficit de finançament del sector públic

Prendre la decisió d'adoptar PPP exigeix una diligència considerable i l'acceptació que els resultats de l'estudi de viabilitat poden determinar la impossibilitat de dur a terme els projectes candidats. Els projectes de PPP tenen possibilitats de reeixir si estan ben planificats, es demostra que són viables des del punt de vista comercial i financer, inclouen uns resultats desitjats clars i es contracten d'una manera competitiva i transparent. A més, cal desenvolupar la capacitat institucional per enfortir les parts executores i codificar els entorns favorables per reforçar els paràmetres legals en els quals s'apliquen i operen els PPP.

Els partenariats publicoprivats mal executats són una proposta arriscada

Malauradament, en massa casos, els PPP no s'executen bé i les contractacions es duen a terme de manera precipitada. Les persones que proposen projectes de PPP han de ser realistes i han d'entendre els reptes als quals s'enfronten. Si no, el *laissez-faire* augmenta l'exposició del projecte als riscos i la possibilitat de fracàs. Per desgràcia, hi ha massa fracassos evitables en el camp dels PPP, com també deficiències d'execució que han provocat insatisfacció en determinats cercles.

En un informe del 2014 escrit per David Hall, titulat "Why Public-Private Partnerships Don't Work – The Many Advantages of the Public Alternative" ('Per què els partenariats publicoprivats no funcionen: els nombrosos avantatges de l'alternativa pública'), es destaca el costat potencialment fosc dels processos de PPP. Entre els punts dèbils que posa en relleu aquest informe, hi ha "les negociacions confidencials per protegir el secret, la manca de consulta pública, les promeses falses i l'elaboració d'uns contractes increïblement complexos dissenyats per protegir els beneficis de les empreses". A més, l'informe també es planteja l'espectre del suborn, la limitada capacitat d'execució i la comprensió escassa de l'abast i la complexitat dels PPP per part dels empleats del sector públic.

Aquest pronòstic és desafortunat, ja que els PPP tenen un gran potencial si són aplicats de manera transparent per professionals qualificats en un entorn favorable (marc jurídic). Per tant, el bon resultat de l'aplicació dels projectes de PPP requereix processos de selecció qualitatius i quantitatius que ajudin els responsables de la presa de decisions a determinar si la proposta de PPP és apropiada per al projecte en qüestió.

Un nou paradigma per aplicar amb èxit els partenariats publicoprivats en les economies emergents?

Ens hem de preguntar què es pot fer per implantar amb èxit els PPP en les economies emergents. La UNECE ha posat en marxa una iniciativa que ofereix assessorament qualitatiu per a la selecció de projectes (bones pràctiques) a les economies emergents que vulguin utilitzar amb èxit els PPP com una eina per assolir els seus ODS i evitar molts dels errors que s'han comès en el passat. L'informe "Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships (PPPs) for the United Nations Sustainable Development Goals (UN

SDGs)" ('Principis rectors sobre partenariats publicoprivats que donen prioritat a les persones per als objectius de desenvolupament sostenible de les Nacions Unides') de la UNECE presenta les millors pràctiques que haurien d'adoptar els proponents dels PPP en les economies emergents.

L'enfocament (paradigma) anomenat *people-first public private partnership* (partenariat publicoprivat centrat en les persones, PPPcP) ha identificat resultats específics per als PPP que poden millorar el disseny i l'aplicació dels PPP en les economies emergents. Entre aquests, hi ha els següents:

- Millora de l'accés als serveis essencials per reduir la desigualtat social i la injustícia.
- Oferta d'infraestructures resilients i sostenibles per garantir la longevitat dels projectes.
- Eficàcia econòmica per produir un impacte econòmic transformador.
- Projectes replicables i escalables que permetin el desenvolupament de projectes posteriors.
- Possibilitat de reunir les parts interessades i consultar les parts afectades pels projectes en qüestió.

Si s'adopten aquests resultats específics de selecció qualitativa, hi ha l'oportunitat de mitigar les preocupacions expressades pels crítics dels PPP i enfortir la posada en marxa de PPP sostenibles i resilients que no malbaratin els recursos limitats de les economies emergents.

Una nova definició de partenariats publicoprivats

Fins ara, els PPP s'han centrat tradicionalment a dur a terme avaluacions quantitatives, en què, per tal de determinar la proposta de valor, s'avalua el "valor per diners" (VpD). No obstant això, els reptes nombrosos i canviants als quals s'enfronten els PPP (com ara la pandèmia de la COVID i el canvi climàtic) en les economies emergents han donat lloc a un consens creixent sobre la necessitat de centrar cada cop més els resultats desitjats en les necessitats de les persones afectades pels projectes de PPP.

> Ha emergit un nou consens sobre la necessitat de centrar els partenariats publicoprivats en les persones afectades pels projectes

Per reconèixer aquesta nova realitat, la UNECE ha proposat una definició més àmplia dels PPP, que estableix el següent: "Un partenariat publicoprivat que dona prioritat a les persones és una relació contractual a llarg termini entre el sector públic i el privat en la qual l'objectiu principal és aportar valor a les persones, comprometre's a servir i protegir la comunitat, i desenvolupar el projecte tenint en compte els interessos reals de la gent".

Valor per a les persones

Els nous principis rectors de la UNECE determinen el "valor per a les persones" (VpP), segons el qual els projectes haurien de tenir en compte el següent: solucionar els reptes crítics als quals s'enfronta la humanitat; lluitar contra la fam i la pobresa; promoure el benestar humà augmentant l'accés als serveis essencials; abordar una agenda social que promogui la cohesió; superar les desigualtats; i aconseguir la igualtat de gènere i l'empoderament de les dones. A més, han de rebutjar qualsevol forma de discriminació per motius de raça, ètnia, credo i cultura, i han d'aportar resiliència a les infraestructures, adaptar els projectes al canvi climàtic, reduir les emissions de CO2, adoptar pràctiques d'economia circular i desenvolupar models de producció i consum més sostenibles.

No hi ha dubte que els PPP poden ajudar els països a assolir els seus ODS específics si el VpP es converteix en una perspectiva central de la seva aplicació. Cal advertir a les persones encarregades de la implantació que cada país té els seus ODS específics i, per tant, les estratègies d'implementació dels projectes i els models de PPP s'han d'adaptar a les prioritats específiques dissenyades per maximitzar els impactes positius en la ciutadania i mobilitzar el suport de la societat civil.

El 2021, la UNECE va publicar la seva metodologia d'avaluació de PPPcP i una guia d'usuari amb una eina d'autoavaluació que permet que els encarregats de proposar projectes de PPP duguin a terme una avaluació quantitativa i qualitativa del PPPcP. La finalitat d'aquesta metodologia és proporcionar un llenguatge comú perquè totes les parts interessades entenguin els PPPcP de la mateixa manera. Les eines d'autoavaluació s'han d'utilitzar durant la identificació, el desenvolupament i l'execució del projecte. Ofereixen punts de referència per a l'avaluació, com ara, entre d'altres, l'accés i l'equitat, l'eficàcia econòmica i la sostenibilitat fiscal, la sostenibilitat i la resiliència mediambientals, la replicabilitat i la implicació de les parts interessades.

Un cop finalitzada l'avaluació qualitativa i quantitativa dels PPPcP, els proponents del PPP, a més d'haver dut a terme una avaluació del VpD, també hauran completat una valoració "que tindrà en compte les persones" i determinarà amb més precisió si el projecte en qüestió compleix els requisits del PPPcP i és compatible amb les prioritats nacionals dels ODS.

Prova de futur i valor de futur

La pandèmia de la COVID i els impactes del canvi climàtic han posat de manifest la fragilitat dels projectes de PPP a llarg termini, que tenen un horitzó d'execució prolongat en el temps. Per tant, l'ampliació dels terminis d'execució dels projectes de PPP exigeix que estiguin preparats per al futur.

La prova de futur es descriu com el procés d'anticipar el futur i desenvolupar mètodes per mitigar-ne l'impacte. Quan s'aplica la prova de futur en la planificació d'un PPP s'afegeix una capa de resiliència als projectes que permet millorar-ne la longevitat i la sostenibilitat.

La prova de futur s'orienta cap a estratègies de planificació de la resiliència que s'adaptin a esdeveniments i canvis futurs per garantir que les infraestructures no esdevinguin obsoletes prematurament. També es pot vincular a la construcció d'infraestructures capaces de ser resilients davant dels fenòmens meteorològics adversos que es puguin produir en el futur i que tenen lloc cada vegada amb més intensitat i freqüència. La prova de futur afegeix valor a la infraestructura, ja que és més probable que els inversors prefereixin invertir en una infraestructura que incorpori amortidors per augmentar la resiliència del projecte i la sostenibilitat financera de la inversió.

La prova de futur dels projectes de PPP s'ha de qualificar i quantificar. S'estan desenvolupant metodologies noves i innovadores d'avaluació quantitativa que permeten processar dades socials, econòmiques i financeres exhaustives i proporcionen mètriques objectives acumulades pel que fa al VpD, el VpP i el VdF [2].

> Quan s'aplica la prova de futur en la planificació s'afegeix una capa de resiliència als projectes que permet millorar-ne la longevitat i la sostenibilitat

El valor de futur (VdF) és una avaluació crítica del PPP que analitza si un projecte contribuirà a millorar el benestar de les generacions successives i té en compte les obligacions financeres del PPP a llarg termini. Una nova eina —el Model d'efectes redistributius intergeneracionals (MERI)—, desenvolupada al Centre Internacional de Mètodes Numèrics en Enginyeria (CINME) per Domingo Peñalver, informa els usuaris sobre l'impacte en els beneficis socioeconòmics del projecte dels diferents tipus d'interès, les condicions de préstec i altres compensacions financeres concedides als socis privats per mitigar el risc del projecte durant el seu període de vida útil. Aquesta informació és fonamental per seleccionar els projectes que tindran impacte en la consecució dels ODS a llarg termini.

Prendre decisions encertades i atraure l'interès dels inversors

El principal repte al qual s'enfronten les economies en desenvolupament és prendre les decisions correctes a l'hora de planificar i posar en marxa projectes de partenariats publicoprivats centrats en la consecució de les prioritats i les finalitats dels ODS. Les decisions errònies donaran lloc a projectes fallits i a projectes que no superaran les proves decisives d'interès dels mercats. Els inversors no són sentimentals i només invertiran en projectes en què s'hagin mitigat els riscos. Si les avaluacions del VpD, el VpP i el VdF demostren que els projectes són viables i han identificat els riscos que es poden mitigar, els inversors estaran interessats a invertir-hi. L'atractiu del projecte no és l'únic punt que es té en compte per fer una inversió, ja que, per als inversors, també són importants els entorns favorables del país i l'historial d'implementació.

Els països en desenvolupament sovint han de competir amb els seus veïns. Això és especialment rellevant a l'Orient Mitjà i el nord de l'Àfrica on nacions poderoses com els Emirats Àrabs Units o Aràbia Saudita són molt atractives per als inversors en PPP. Passa el mateix a l'Àfrica, on els països han de competir amb potències regionals com Nigèria, Sud-àfrica i Kenya.

Els països poden posar remei al biaix inversor si s'esforcen a millorar el seu atractiu. L'informe "Benchmarking 2020 Infrastructure Development" ('Avaluació comparativa del desenvolupament d'infraestructures 2020') del Banc Mundial ofereix una avaluació recent de la qualitat normativa dels països per preparar, contractar i gestionar PPP. L'informe puntua els països segons la manera com preparen, contracten i gestionen els contractes de PPP, i també com enfoquen les propostes no sol·licitades. Els països en desenvolupament s'haurien de continuar esforçant per millorar les seves puntuacions a l'hora d'atraure els inversors en un mercat de PPP molt competitiu.

Consideracions sobre els partenariats publicoprivats en un món afectat per la pandèmia de la COVID

El juny del 2020 vaig iniciar una enquesta informal entre els professionals dels PPP del sector públic i el sector privat per saber la seva opinió sobre les perspectives actuals i futures dels PPP. Els comentaris de 157 professionals de 69 països van ser reveladors i pertinents per a l'statu quo de la implementació dels PPP en els països en desenvolupament.

A continuació s'exposen els comentaris sobre dues de les preguntes de l'enquesta:

- Quins dos sectors dels PPP considera més vulnerables als efectes de la COVID-19?
- Quins dos sectors dels PPP considera que són els més prometedors després de la COVID-19?

Els sectors més vulnerables als impactes de la COVID per regió (on es troben la majoria dels països en desenvolupament) van ser els següents:

- Àfrica: transport; turisme/oci; electricitat/energia; i sanitat.
- Àsia: transport; turisme/oci; i electricitat/energia.
- Orient Mitjà: transport; turisme/oci; i electricitat/energia.
- Amèrica del Sud: transport; turisme; i educació.

Els sectors més prometedors després de la pandèmia identificats pels enquestats per regió (on es troben la majoria dels països en desenvolupament) van ser els següents:

- Àfrica: sanitat; infraestructures digitals; agricultura; energies renovables; i sanejament.
- Àsia: sanitat; infraestructures digitals; educació; agricultura; i energies renovables.

- Orient Mitjà: sanitat; transport intel·ligent; educació; infraestructures digitals; i aigua i sanejament.
- Amèrica del Sud: sanitat; infraestructures digitals; i transport.

> Els països en desenvolupament s'haurien de continuar esforçant per millorar les seves puntuacions a l'hora d'atraure els inversors en un mercat de PPP molt competitiu

Una observació interessant és que els sectors identificats com els més vulnerables en primer lloc i amb més potencial en segon lloc se superposen i estan relacionats amb les prioritats crítiques d'infraestructures i serveis socials necessaris perquè els països en desenvolupament assoleixin els seus ODS. Això dona una idea del tipus de projectes de PPP que s'estan desplegant en els països en desenvolupament i que possiblement impulsaran el mercat dels PPP en els pròxims anys. A més, moltes de les persones enquestades de països en desenvolupament van reafirmar el seu interès en els projectes de PPP.

Conclusió: adaptació a un món canviant

Tot i que es podria esperar que moltes de les persones enquestades estiguessin cansades dels impactes actuals de la pandèmia, va ser interessant constatar que hi continua havent un entusiasme pragmàtic pels PPP. No obstant això, les seves respostes van deixar clar que la manera d'implementar els PPP ha canviat i que els programes que es duen a terme en aquest àmbit s'enfronten a un canvi d'estratègia inevitable. Aquest canvi de circumstàncies ofereix una oportunitat holística per desenvolupar projectes de PPP sostenibles que no solament abordin el VpD, sinó també el VpP i el VdF.

Els professionals dels PPP han reconegut que els impactes d'esdeveniments globals com la pandèmia i el canvi climàtic estan canviant el context i els ecosistemes en què s'implanten aquests projectes. Aquesta realitat és especialment rellevant en els països en desenvolupament vulnerables que disposen de recursos limitats i han de prendre decisions encertades pel que fa a la implantació de PPP si volen assolir amb èxit els ODS mitjançant aquests projectes.

En molts dels debats que s'han dut a terme en l'àmbit dels PPP, els professionals tant del sector públic com del privat han assenyalat repetidament que no poden continuar implantant projectes de PPP de la mateixa manera que ho feien en el passat. Ha arribat el moment de reorientar i fer més rellevants aquests projectes en els països en desenvolupament, per tal que siguin defensables, sostenibles i resilients, i incloguin una millor col·laboració i cooperació entre els sectors públic i privat en partenariats redefinits.

REFERÈNCIES

1 — Consulteu el següent article en relació amb algunes perspectives interessants: Baxter, D. (2020) 157 PPP Practitioners from 69 Countries Share their Insights on the Status of PPPs in the Pandemic Epoch [Disponible en línia].
2 — Domingo Peñalver, del Centre Internacional de Mètodes Numèrics en Enginyeria de Barcelona, és una autoritat capdavantera en aquest àmbit.



David Baxter
David Baxter és consultor d'empreses publicoprivades (PPP) independent i assessor sènior PPP del Centre Internacional de Sostenibilitat i Resiliència (ISRC, per les seves sigles en anglès). Assessora governs, agències i institucions de desenvolupament de tot el món. Les àrees d'atenció de la consultoria inclouen la contractació de projectes, la política i la pràctica de consultories PPP, la planificació de concessions i l'organització del desenvolupament sostenible i resilient. Va exercir com a assessor del programa de certificació PPP del Banc Mundial i va donar suport a la iniciativa *People First PPP Standards* de la Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Europa (UNECE). Altres organitzacions a les quals ha donat suport com a consultor inclouen l'Agència dels Estats Units per al Desenvolupament Internacional (USAID), *Millennium Challenge Corporation*, el Banc Interamericà de Desenvolupament, el Banc Islàmic de Desenvolupament, el *Global Center on Adaptation* (GCA), el *Global Infrastructure Hub* (GIH) i el govern neerlandès, per anomenar-ne uns quants. També és membre del comitè de direcció de l'Associació Mundial d'Unitats i Professionals PPP (WAPPP) i és un membre de reconegut prestigi.