



Comisión Económica por Europa**Comité de Innovación, Competitividad y Asociaciones Público-Privadas****Treceava sesión**

Ginebra, 25-27 de marzo 2019

Artículo 4 (b) de la agenda provisional

Implementación del Programa de trabajo:**Grupo de Trabajo sobre Asociaciones Público-Privadas****Principios rectores¹ Asociaciones Público-Privadas “Primero las personas” en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas****Nota de la secretaria***Resumen*

El siguiente documento contiene 10 principios rectores sobre las Asociaciones Público-Privadas “Primero las personas” en respuesta al párrafo 48 de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación para el Desarrollo.²

El Equipo de Especialistas en Asociaciones Público-Privadas de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) lanzó el trabajo sobre los principios rectores en su octava y última sesión en octubre de 2016. Desde entonces, se discutieron varios borradores de los principios rectores en numerosas ocasiones con la participación activa de representantes de los Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organizaciones internacionales.

En noviembre de 2017, el Grupo de Trabajo sobre Asociaciones Público-Privadas, en su primera sesión, acogió con beneplácito los principios rectores y elogió el enfoque en los criterios de la UNECE “Primero las personas” que capturan la esencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que identifican a las personas como los principales beneficiarios de proyectos PPP (Conclusión 2017 - 5.9 en el documento ECE / CECI / WP / PPP / 2017/2 de

¹ Las normas de PPP de la UNECE, los principios rectores, las mejores prácticas, las declaraciones y las recomendaciones se adoptan por aclamación de los órganos intergubernamentales de la UNECE, el Grupo de Trabajo sobre Asociaciones Público-Privadas y el Comité de Innovación, Competitividad y Asociaciones Público-Privadas, y no imponen ninguna obligación de los Estados miembros, ya que su aplicación es totalmente voluntaria.

² La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación para el Desarrollo está disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.

fecha 11 de diciembre de 2017). El Comité de Innovación, Competitividad y Asociaciones Público-Privadas en su duodécima sesión en marzo de 2018 invitó a la secretaría a finalizar los principios rectores y presentarlos al Grupo de Trabajo y luego al Comité para su consideración final y adopción (Decisión 2018 - 4b.5 en el documento ECE / CECI / 2018/2 de 6 de abril de 2018).

En agosto de 2018, la Mesa del Grupo de Trabajo sobre Asociaciones Público-Privadas revisó los principios rectores y aprobó los temas tratados en ellos.

El Grupo de Trabajo sobre Asociaciones Público-Privadas en su segunda sesión en noviembre de 2018 aprobó el documento y solicitó a la secretaría que lo presentara al Comité para su aprobación.

La secretaría agradece los valiosos comentarios de los siguientes expertos en la preparación de este documento (en orden alfabético): Frédéric Bobay, Bruno de Cazalet, Anand Chiplunkar, Felix Dodds, David Dombkins, Christopher Finck, Marc Frilet, Beatrice Florah Ikilai, Kaimeng Li, Dietrich Lingenthal, Raymond Saner, Prashant Sharma, Steven Van Garsse, Scott Walchak y Sedef Yavuz Noyan.

Tabla de Contenidos

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Los Principios Rectores para las Alianzas Público-Privadas Primero las personas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas	9
Principio 1: Incorporar a las estrategias de infraestructura la agenda transformadora de las Primero las personas, asegurándose de que se escuchen las necesidades de las personas.....	9
Principio 2: Entregue más, mejores y más simples proyectos de Primero las personas uniéndose al gobierno y permitiendo que las ciudades y otros niveles locales desarrollen proyectos ellos mismos	14
Principio 3: Aumentar las habilidades de los funcionarios en la ejecución de proyectos de Primero las personas, particularmente asegurando que los gobiernos sepan cómo empoderar mejor a las mujeres en los proyectos, así como alentar al sector privado a contribuir a la transferencia necesaria de habilidades	18
Principio 4: Hacer marcos políticos y legales más inclusivos que permitan la participación activa de las comunidades y se centren también en un enfoque de tolerancia cero ante la corrupción.	23
Principio 5: Revelar más información sobre proyectos a la sociedad, especialmente sobre los compromisos asumidos con varios socios en el proyecto.	27
Principio 6: proyectos de reducción de riesgos al proporcionar una mayor previsibilidad en el entorno propicio	30
Principio 7: Establecer claramente los criterios de selección de los proyectos para promover el "Valor para las personas" para que se puedan seleccionar los mejores proyectos de Primero las personas.....	32
Principio 8: Hacer de la sostenibilidad ambiental un componente clave de la evaluación, adjudicación e implementación de proyectos de Primero las personas PPP.....	36

Principio 9: Asegurar que la financiación mixta catalice a los socios privados para que inviertan en proyectos Primero las personas..... 38

Principio 10: Evitar las trampas de la deuda asegurando la sostenibilidad fiscal de los proyectos Primero las personas y la transparencia de las políticas fiscales..... 40

I. Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una oportunidad para transformar nuestro mundo, incorporando el desarrollo económico que es multifacético y:

- **Transformacional**, en un sentido internacional, global, que cambia el juego;
- **Inclusivo**, "no dejar a nadie atrás";
- **Fomenta la resiliencia**, para adaptarse y mitigar los múltiples desafíos que presenta el cambio climático;
- **Orientado social y ambientalmente**, en lugar de solo orientado económicamente; y
- **Circular**, pasar de una economía lineal a una economía circular para fomentar patrones de producción y consumo más responsables y sostenibles que ahorren energía y recursos naturales basados en la regla "Reducir, Reutilizar y Reciclar".

Lograr objetivos de desarrollo económico tan amplios requerirá enormes aumentos en el gasto en infraestructura. El sector público por sí solo no podrá alcanzar la cantidad requerida; de ahí la necesidad de asociaciones, especialmente con el sector privado. Como lo establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, se requerirán "asociaciones públicas, públicas-privadas y de la sociedad civil efectivas" para fortalecer los medios de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Un Nuevo modelo Primero las personas.

Las "Primero las personas PPP"³ se pueden percibir como un tipo de Asociaciones Público-Privadas (PPP, en inglés) diseñadas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, por lo tanto, ser "adecuadas para su propósito". Se define como un enfoque mejorado para las PPP que supera algunas de las debilidades en la forma en que se ha implementado el modelo tradicional de PPP.⁴ Las PPP son herramientas de entrega de contratos para la provisión de infraestructura pública que implican financiamiento privado inicial. Incluyen dos tipos: "PPP pagadas por el gobierno" que son financiadas principalmente por los contribuyentes y "concesiones" que son financiadas principalmente por los usuarios de la infraestructura.⁵

El modelo Primero las personas PPP propuesto es coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para que las PPP se hagan "aptas para su propósito" y se orienten a satisfacer las necesidades de "Primero las personas". El concepto es de vital importancia para enfocar las PPP en la entrega de resultados deseables y necesarios de la inversión en infraestructura que enfoca las PPP en entregar "valor para las personas".

Además, si bien las carreteras, los ferrocarriles, los puentes y las centrales eléctricas son importantes para el logro de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es aún más importante establecer el impacto de estos activos de infraestructura en el contexto de una agenda de desarrollo sostenible más amplia y un conjunto de resultados específicos del proyecto. Si bien la preparación de proyectos de PPP a veces puede ignorar las

³ La UNECE acuñó el término "Primero las personas PPP" en 2015.

⁴ Varios países ya tienen en cuenta los criterios de Primero las personas en su marco regulatorio y en la implementación de las PPP.

⁵ El Sistema Europeo de Cuentas (SEC) proporciona un marco detallado sobre el alcance y los límites de las PPP y las concesiones con fines estadísticos y económicos, basado en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de las Naciones Unidas. Este marco es independiente de cualquier marco institucional y legal nacional para las PPP. El SEC 2010 (véase en particular el Capítulo 15) está disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>.

externalidades, el enfoque de Primero las personas se centrará en criterios básicos que podrían clasificarse de acuerdo con los siguientes cinco resultados deseables (más detallados en el Cuadro 1):

- (i). Acceso e igualdad
- (ii). Sostenibilidad medioambiental
- (iii). Efectividad económica incluyendo sostenibilidad fiscal
- (iv). Replicabilidad, y
- (v). Participación de los Interesados (*stakeholders*, en inglés).

Los cinco resultados Primero las personas

Las Primero las personas PPP están diseñadas para:

- (i). **Aumentar el acceso a los servicios esenciales y disminuir la desigualdad social y la injusticia.**

Esto implica aumentar el acceso al agua y al saneamiento, la energía, etc., centrándose en proyectos que consideren las necesidades de las personas social y económicamente vulnerables y contribuyan a eliminar las desigualdades.

- (ii). **Mejorar la resiliencia y responsabilidad hacia la sostenibilidad ambiental.**

Esto implica desarrollar una infraestructura resistente y mejorar la sostenibilidad ambiental al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y desarrollar proyectos "circulares" en lugar de proyectos lineales.

- (iii). **Mejorar la efectividad económica y la sostenibilidad.**

Esto implica la entrega exitosa de proyectos que logren una buena relación calidad-precio y sostenibilidad fiscal y sean transformadores, lo que significa que tienen un impacto sostenible medible.

- (iv). **Promover la replicabilidad y el desarrollo de nuevos proyectos.**

Esto implica que los proyectos sean replicables y escalables para que puedan repetirse y / o ampliarse para tener el impacto transformador requerido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este criterio también debe considerar si el personal local y los gobiernos tienen la capacidad o si reciben la capacitación y el conocimiento necesarios para realizar proyectos similares.

- (v). **Involucrar completamente a los *stakeholders* en el Proyecto.**

Involucrar a todos los *stakeholders* que participan directamente en el proyecto de PPP o que se ven afectados directa o indirectamente a corto y / o largo plazo y crear nuevos medios para integrar grupos especiales que han desempeñado un papel limitado hasta la fecha.

Las personas en el centro del modelo PPP

No es fácil, pero muy importante, que este nuevo modelo de PPP apoye y beneficie directamente a las personas y específicamente a los siguientes grupos de personas:

- Los social y económicamente vulnerables;

- Grupos o comunidades marginalizadas (desempleados, personas con discapacidad, ancianos, minorías, etc.);
- Ciudadanos cuyas vidas dependen de la infraestructura pública, que debe ser resistente y segura; y
- Mujeres y niñas.

Las Primeras las personas PPP deberían tener beneficios a corto y largo plazo para tales grupos. A corto plazo, por:

- Mejorar su acceso a servicios críticos (agua, energía, transporte, salud, educación, etc.) e infraestructura resistente;
- Proporcionar servicios asequibles;
- Reducir la discriminación, aumentar el acceso a los servicios para los más vulnerables y tener en cuenta sus necesidades en la fase de diseño de los proyectos; y
- Empoderar a estos grupos para que se conviertan en verdaderos tomadores de decisiones dentro de los proyectos, haciendo que los proyectos sean más inclusivos.

A largo plazo, por:

- Contribuir para alcanzar el nivel de desarrollo requerido para iniciar un "ciclo virtuoso", crear empleos, reducir la proporción de personas que viven en la pobreza, impulsar el crecimiento económico, reducir las desigualdades y, en última instancia, mejorar la vida de millones de personas; y
- Ayudar a las personas a apropiarse de los procesos de PPP y fortalecer sus capacidades a través de la capacitación y la tutoría, y convertirse en actores clave en la implementación de proyectos exitosos y más fáciles de replicar.

Viabilidad del modelo Primera las personas PPP

Por supuesto, las PPP ya son complejas y al agregar lo que los críticos han calificado como "campanas y silbatos", este nuevo modelo está agobiando a los responsables de la formulación de políticas con más capas de complejidad, lo que podría hacer inviables las Primeras las personas PPP. De hecho, algunos argumentan que el enfoque Primera las personas podría tener el efecto desagradable de aumentar los costos para el sector privado, disuadiendo así la inversión privada, especialmente en países de bajos ingresos donde las necesidades de una mejor infraestructura ya son enormes y los desafíos se manifiestan.

Sin embargo, el modelo Primera las personas parece ser factible. Primero, el sector privado busca cada vez más oportunidades para contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera concreta y efectiva. Además, muchas PPP existentes ya están cumpliendo con algunos de los cinco resultados de Primera las personas. Finalmente, es perfectamente factible agregar a las especificaciones de adquisición para un proyecto o utilizar los cinco resultados mencionados anteriormente con indicadores clave de rendimiento adecuados. Se espera que los beneficios a largo plazo para la economía y para las personas compensen el posible costo más alto a corto plazo, lo que hace factible el modelo Primera las personas.

Paisaje de orientación PPP

Actualmente, existe una buena guía sobre cómo las PPP pueden cumplir con el enfoque de valor por dinero al seleccionar proyectos. Por ejemplo:

- El Fondo Monetario Internacional emitió algunas pautas iniciales sobre las PPP con su publicación de 2006 titulada "Asociaciones Público-Privadas, Garantías Gubernamentales y Riesgo Fiscal";

- El Banco Mundial emitió su "Guía de Referencia de Asociaciones Público-Privadas" (con revisiones continuas reflejadas en la última versión 3.0 de 2017), "Informe sobre las Disposiciones Contractuales de PPP recomendadas" (2015) y "Un Marco para la Divulgación de los Proyectos de Asociaciones Público-Privadas" (2016);
- El Banco Europeo de Inversiones a través de su Centro Europeo de Expertos en PPP (EPEC) emitió "La Guía de Orientación, Cómo Preparar, Adquirir y Entregar Proyectos de PPP" (2011);
- El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) emitió su "Manual de Asociaciones Público-Privadas" (2014);
- Las "Directrices de la Comisión Europea para PPP Exitosas" (2003), la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP) "Una Guía Sobre la Asociación Público-Privada en Infraestructura" (2011);
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) "Asociaciones Público-Privadas: en Busca de la Distribución de Riesgos y la Relación Calidad-Precio" (2008) y "Principios para la Gobernanza Pública de las Asociaciones Público-Privadas" (2012); y
- Los bancos multilaterales de desarrollo también crearon conjuntamente la plataforma "SOURCE" para la preparación de proyectos para poner a disposición de los gobiernos y equipos de proyecto directrices, estándares y buenas prácticas desarrolladas por las instituciones multilaterales para ayudar a los gobiernos en la preparación y gestión de proyectos de infraestructura.⁶

Este panorama de orientación actual se encuestó en 2017 con un "Estudio de Alcance sobre Asociaciones Público-Privadas" (2017) para el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.⁷ Se alcanzaron interesantes, encontrando que si bien se ha producido una amplia orientación, los materiales PPP existentes tienden a ser en gran medida:

- Informativo más que normativo;
- Divergente en lugar de convergente, señalando, por ejemplo, que se utilizan múltiples definiciones de PPP en los diversos recursos;
- Carece de la dimensión de desarrollo sostenible, en su lugar se centra en gran medida en la viabilidad comercial de las PPP con una visión esporádica de cómo las PPP pueden generar beneficios y bienes públicos;
- Demasiado centrado en los factores de éxito ex ante y no concluye si han tenido resultados reales e impacto en el terreno; y
- No alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¿Cómo presentar la agenda de Primero las personas?

Además, según un análisis del modelo de PPP existente, el párrafo 48 de la Agenda de Acción de Addis Abeba se hace eco de la necesidad de avanzar hacia un nuevo enfoque y exige la promulgación de directrices para la estructura y el uso adecuados de las PPP, que deberían:

- Compartir riesgos y recompensar de manera justa;
- Cumplir con los estándares sociales y ambientales;

⁶ La plataforma SOURCE se encuentra en <https://public.sif-source.org>.

⁷ Scoping Study on Public-Private Partnerships (Febrero 2017), Aizawa, Motoko, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, Working Paper Series.

- Alinearse con el desarrollo sostenible, para garantizar una "infraestructura de calidad sostenible, accesible, asequible y resistente";
- Garantizar mecanismos claros de rendición de cuentas;
- Garantizar la transparencia, incluso en los marcos y contratos de contratación pública;
- Asegurar la participación, particularmente de las comunidades locales en las decisiones que afectan sus vidas;
- Garantizar una gestión, contabilidad y presupuesto efectivos para pasivos contingentes y sostenibilidad de la deuda;
- Alinearse con las prioridades nacionales y los principios relevantes de la cooperación efectiva para el desarrollo; y
- Utilizar instrumentos financieros combinados.

En vista del material de orientación existente mencionado anteriormente, el desafío es alejarse de los modelos PPP existentes para ampliar el alcance a los modelos de asociación y desarrollar un nuevo conjunto de principios rectores que ofrecerán proyectos mejorados Primero las personas. Esto implicará el diseño de nuevos enfoques Primero las personas para las PPP con más enfoques orientados a la Agenda 2030 que los que se han presentado hasta la fecha. Por supuesto, las nuevas normas o el material de orientación emitidos por este u otros organismos competentes no deben contradecir ni descuidar los enfoques estándar existentes y el trabajo de otros organismos y organizaciones internacionales como se ha mencionado anteriormente. Por lo tanto, estos Principios Rectores sobre las Primero las personas PPP deben considerarse como una construcción sobre los logros de los trabajos existentes sobre PPP.

¿Cuál es, entonces, la naturaleza del camino que debe seguirse si se hace un esfuerzo serio para que las PPP funcionen para los Objetivos de Desarrollo Sostenible? ¿Qué orientación se necesita para impulsar la implementación de una gran cantidad de proyectos transformadores que harán que los países, especialmente los de bajos ingresos, sean más prósperos y establezcan una nueva agenda para incluir la sostenibilidad de la infraestructura y el compromiso de todos los interesados con el bien público y bienestar social?

La respuesta radica esencialmente en reformar los principios que sustentan las PPP y reescribir la "caja de herramientas" en la que las PPP se basan para abordar los desafíos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de frente. Es necesario definir una lista de principios integrales para la acción para ayudar a los gobiernos y otras partes interesadas a navegar la transición:

10 Principios de Primero las personas PPP

Principio 1: Incorporar a las estrategias de infraestructura la agenda transformadora de las Primero las personas, asegurándose de que se escuchen las necesidades de las personas

Principio 2: Entregar más, mejores y más simples proyectos de Primero las personas uniéndose al gobierno y permitiendo que las ciudades y otros niveles locales desarrollen proyectos ellos mismos.

Principio 3: Aumentar las habilidades de los funcionarios en la ejecución de proyectos de Primero las personas, particularmente asegurando que los gobiernos sepan cómo empoderar mejor a las mujeres en los proyectos, así como

alentar al sector privado a contribuir a la transferencia necesaria de habilidades.

- Principio 4:** Establecer marcos legales y de políticas más inclusivos que permitan la participación activa de las comunidades y centrarse también en un enfoque de tolerancia cero frente a la corrupción.
- Principio 5:** Revelar más información sobre proyectos a la sociedad, especialmente sobre los compromisos asumidos con varios socios en el proyecto.
- Principio 6:** Eliminar riesgos de los proyectos al proporcionar más previsibilidad en el entorno propicio.
- Principio 7:** Establecer claramente los criterios de selección de los proyectos para promover el "Valor para las personas" para que se puedan seleccionar los mejores proyectos de Primero las personas.
- Principio 8:** Lograr que la sostenibilidad ambiental sea un componente clave de la evaluación, adjudicación e implementación de proyectos de Primero las personas PPP.
- Principio 9:** Asegurar que la financiación mixta catalice a los socios privados para invertir en proyectos de Primero las personas.
- Principio 10:** Evitar las trampas de endeudamiento garantizando la sostenibilidad fiscal de los proyectos Primero las personas y la transparencia de las políticas fiscales.

Cada uno de estos principios constituye una respuesta a un desafío clave para las PPP para el desarrollo sostenible y debe implementarse mediante la realización de una serie de acciones. Las siguientes secciones presentan cada uno de los principios, los desafíos que abordan y describen las acciones clave que podrían llevarse a cabo para implementarlos.

Esta no es la última palabra. Es necesario "mantener" los principios rectores y tener en cuenta los aprendizajes clave, los desarrollos en curso y la experiencia política, así como los debates de la comunidad internacional en múltiples foros para intercambiar opiniones y sugerencias.

II. Los Principios Rectores para las Alianzas Público-Privadas Primero las personas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

Principio 1: Incorporar a las estrategias de infraestructura la agenda transformadora de las Primero las personas, asegurándose de que se escuchen las necesidades de las personas

Mito: Dado que las PPP son arreglos financieros y contractuales muy complejos, es demasiado difícil de entender para la gente común, por lo que no tiene sentido consultarlos.

Sin embargo, las personas deben estar en el centro de las Primero las personas PPP y, por lo tanto, los gobiernos deben consultarlas y hacer el esfuerzo necesario para explicar cómo pueden beneficiarse de estos proyectos.

Desafío 1.1: aumento de la demanda de servicios

Mayor demanda de servicios de personas impulsadas por una población cada vez mayor. Hay una creciente población mundial y la migración ejerce una gran presión sobre las ciudades para proporcionar servicios. Además, el desplazamiento interno de personas tras las transformaciones económicas estructurales (es decir, de las zonas rurales a las urbanas) o, en algunos países, el conflicto, ha aumentado la presión sobre las autoridades de la ciudad. En muchas ciudades, la necesidad de agua limpia y segura, saneamiento, gestión de residuos, servicios de salud, electricidad, vivienda, transporte y otros servicios públicos son apremiantes.⁸

Recomendación

El desarrollo de la infraestructura nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere inversiones de tal magnitud que sea imposible que los gobiernos las emprendan solos. Por ejemplo, el movimiento hacia la economía verde a menudo requiere la introducción de tecnologías y servicios caros. Debido a que las PPP pueden ser un motor clave del crecimiento económico y, a menudo, contribuir a la creación de capacidad productiva, las PPP deben ser una parte integrada de las estrategias nacionales de desarrollo. Esto implicará emprender no solo una evaluación clara de lo que se puede lograr y a qué costo, sino también una comprensión integral de los complejos tecnicismos involucrados en las inversiones en infraestructura y sus implicaciones a largo plazo en términos de costo, calidad, disponibilidad y asequibilidad de los servicios.⁹ En última instancia, la prestación de servicios críticos debe prestarse de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Desafío 1.2 - Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible no se identifica suficientemente como el objetivo de las PPP. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible requieren un nuevo tipo y una mayor calidad de las PPP y las inversiones en infraestructura: no se trata solo de construir activos tangibles, sino también de garantizar que estos activos contribuyan al desarrollo sostenible. No se trata, por ejemplo, solo de construir un puente, una carretera o una línea de ferrocarril; más bien lo está posicionando de manera que beneficie a las comunidades locales, los grupos vulnerables y aquellos que viven en regiones ubicadas lejos de los mercados o las principales conurbaciones.

Recomendación

Las PPP deben enmarcarse en estrategias de desarrollo más amplias y políticas de inversión orientadas a la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por el contrario, el logro de resultados de desarrollo sostenible debe ser un objetivo central de los proyectos individuales de PPP.

⁸ Para respaldar la necesidad de aumentar el gasto, se espera un aumento de la población mundial de 2 mil millones de personas en 2040 y un aumento del 46 por ciento en la población urbana, impulsada por Asia, que necesita una inversión de \$ 52 billones para 2040 para satisfacer esa demanda. (GIH, 2017).

⁹ UNCTAD (2015), Investment policy framework for sustainable Development, p. 43.

En dicha estrategia, el objetivo de las PPP debe ser el logro de resultados de desarrollo sostenible. Sin embargo, los modelos de PPP a menudo no se han utilizado para atacar significativamente la erradicación de la pobreza, el crecimiento verde, las comunidades inclusivas, la regeneración urbana y otros objetivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al incorporar estos problemas en las "especificaciones de salida" de los contratos de PPP a largo plazo, se pueden hacer ajustes para que se pueda introducir una dimensión de Primero las personas para las PPP. Estos ajustes son necesarios incluso si las demandas del socio privado en las especificaciones de salida de los contratos pueden aumentar los costos de los proyectos.

Desafío 1.3 - Satisfacer las "necesidades reales"

Demasiadas propuestas de proyectos para infraestructura no son "realmente necesarias" desde una perspectiva de desarrollo: Las razones y motivaciones son a menudo de carácter político y no basadas en "necesidades reales". Por ejemplo, puede ser "popular" proponer la construcción o el re-desarrollo de un estadio de fútbol o de deportes grande y costoso, pero dichos activos pueden no ser utilizados lo suficiente después de que termine el evento.

Recomendación

Consulte con todas las partes interesadas clave sobre los méritos y deméritos de proyectos específicos. Use Internet y las redes sociales para escuchar mejor las necesidades y preferencias de las personas en cuanto a infraestructura y servicios públicos: las comunidades deben participar en los proyectos de PPP. Esto podría tener lugar a través de consultas públicas en las etapas apropiadas del proceso, cuyos resultados deberían ponerse a disposición del público en general. Los encargados de formular políticas deben consultar a las comunidades y personas afectadas sobre lo siguiente:

- Debates sobre la selección y priorización de proyectos;
- Garantizar un equilibrio entre el valor social y el valor económico de la infraestructura, de modo que las políticas estén dirigidas a desarrollar proyectos que sean verdaderamente sostenibles;
- A nivel de proyecto, evaluar la inclusión, la igualdad, la sensibilidad de género, el medio ambiente y otros aspectos de impacto social; y
- Los estudios de viabilidad y la evaluación de impacto deben incorporar las preocupaciones anteriores y hacerse públicos de manera oportuna.

Es necesario incorporar todas estas oportunidades para que los ciudadanos sean una "voz" dada en el proyecto. Esto garantizaría la priorización correcta de los proyectos de infraestructura para garantizar un equilibrio entre la infraestructura social y económica; enfocar proyectos que consideren las necesidades de las mujeres y contribuyan a eliminar las desigualdades de género; y para ayudar a eliminar riesgos de una perspectiva social.

Desafío 1.4 - Demostrando impacto

Los gobiernos deben mostrar a sus pueblos que los proyectos que están construyendo tienen un gran impacto en el desarrollo, y se necesitan nuevos conjuntos de indicadores para capturar los resultados sostenibles para las Primero las personas PPP. Los nuevos sistemas de evaluación y metodologías de evaluación permitirán a los gobiernos y al sector privado evaluar en qué medida sus proyectos son consistentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto permitirá la evaluación de los proyectos propuestos para determinar el impacto en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y facilitará la priorización de los proyectos: es necesario ir más allá de las justificaciones financieras, encontrar nuevos

indicadores que evalúen los cinco resultados de las Primero las personas PPP y comunicar claramente sobre estos resultados a las personas.

Recomendación

Se podría desarrollar una "Herramienta de inversión de impacto del proyecto" para evaluar en qué medida los proyectos están alineados con los resultados de Primero las personas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los proyectos individuales deben ser comparados de acuerdo con tres conjuntos de factores:

- (i). **Intención:** Los proyectos que pueden denominarse "Primero las personas" deben tener como una de las características que las partes en el proyecto declaran clara y explícitamente que el objetivo del proyecto es tener impactos sociales y ambientales para lograr los ODS. Esta intención se puede encontrar (por ejemplo, en el informe anual de la empresa, o la política del gobierno, o se puede articular en los materiales de marketing y comunicación que rodean el proyecto).
- (ii). **Impacto:** (midiendo los cinco criterios identificados para las Asociaciones Público-Privadas "Primero las personas"):

- *Aumentar el acceso a servicios esenciales y mejorar la equidad social.*

Se puede mostrar un mayor acceso a servicios esenciales, especialmente para las personas social y económicamente vulnerables, por ejemplo, *el número total de ciudadanos que ahora tienen acceso a agua limpia, que anteriormente estaban desatendidos, etc.*

- *Sostenibilidad ambiental y resiliencia*

Demostrar que un proyecto de infraestructura cumple con la sostenibilidad ambiental y la resiliencia podría hacerse, por ejemplo, mediante el uso de indicadores como *la magnitud del corte de emisiones de CO₂ / reducción de pérdida o desperdicio / disminución en el uso de agua y energía, etc.*

- *Eficacia económica, incluida la sostenibilidad fiscal*

La demostración de la eficacia económica y la sostenibilidad fiscal de los proyectos se puede hacer a través de indicadores que capturan el valor por dinero y la transparencia fiscal y demuestran que los proyectos son transformadores, lo que significa que tienen un impacto sostenible medible (*p.ej. Se crean empleos decentes / verdes, crecimiento anual de los ingresos locales, aumento del empoderamiento económico de las mujeres, etc.*).

- *Replicabilidad*

Se puede demostrar que los proyectos replicables y escalables tienen el impacto transformador requerido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por ejemplo, mostrando cuántos funcionarios, etc., fueron capacitados por el proyecto a nivel local / regional / nacional).

- *Participación de los Stakeholders*

La demostración de la participación de los *stakeholders* se puede lograr a través de varios indicadores, como el número de consultas realizadas con las comunidades afectadas por los proyectos, etc.

- (iii). **Verificación:** Es muy importante mostrar pruebas verificables de que se han logrado los impactos, y aquí se necesitan indicadores tales como resultados positivos auditados de forma independiente, comentarios de los beneficiarios que confirman que de hecho recibieron el servicio mejorado, etc.

- *Medición*

La Herramienta de Inversión de Impacto del Proyecto se establecerá para medir o calificar el grado en que un proyecto tiene un impacto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Primero las personas y, por lo tanto, actúa como una brújula. Cada uno de los resultados de Primero las personas podría calificarse en una escala, por ejemplo, de 0 a 3. Cuanto mayor sea el puntaje, mejor se alineará el proyecto con los criterios de Primero las personas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tal alineación también podría presentarse esquemáticamente como una telaraña con un proyecto calificado de acuerdo con lo siguiente:

- Alta alineación donde los proyectos están cerca de tres en los seis factores;
- Alineación promedio donde el proyecto se califica entre 1 y 2 en los factores y;
- Baja alineación donde el proyecto obtiene 1 o 0 en los factores.

Comentario

1. Compensaciones entre los indicadores

Los resultados mencionados anteriormente y los indicadores asociados, se argumenta que no todos se pueden lograr simultáneamente. Específicamente, se argumenta que existe una posible falta de alineación entre los proyectos que aspiran a la efectividad económica y los resultados relacionados con la sostenibilidad y la resiliencia. En otras palabras, se argumenta que los gobiernos tendrán que enfrentar opciones a lo largo de un espectro de opciones diferentes, con ellos deben enfrentar un equilibrio precario entre el crecimiento económico y la prosperidad, por un lado, y la sostenibilidad ambiental, por el otro.

Pero esto es posiblemente una falsa dicotomía. Por ejemplo, los datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades sugieren que las compensaciones no son tan aparentes como se podría suponer y el trabajo en la economía verde y circular ha demostrado que los beneficios superan con creces los costos. Por ejemplo, el crecimiento del empleo se puede lograr mientras se lucha contra el cambio climático. Un fuerte transporte público conecta a las personas con empleos y oportunidades comerciales y, al mismo tiempo, puede reducir el tráfico y la contaminación del aire. Las medidas de eficiencia energética ahorran dinero a los consumidores y limpian el aire al tiempo que reducen la huella de carbono de la ciudad. La mayoría de los rasgos que hacen que las ciudades sean mejores, más limpias, más saludables y más productivas económicamente también pueden reducir las emisiones de carbono.¹⁰

Por lo tanto, los cambios inducidos por las estrategias de desarrollo sostenible tendrán efectos positivos en el crecimiento económico y la prosperidad y, en consecuencia, en el desempeño de las empresas, lo que en última instancia se alentará a incorporar los resultados del desarrollo sostenible en las políticas corporativas. Esta tendencia ya se puede observar en un número creciente de sectores económicos donde las empresas, que buscan aumentar sus cuotas de mercado, buscan oportunidades comerciales relacionadas con el desarrollo sostenible, convirtiendo así la Responsabilidad Social y Ambiental Corporativa en una ventaja comparativa.¹¹

2. Los nuevos indicadores y metodologías deben ser validados por partes interesadas reales, incluida la sociedad civil.

Proponer los nuevos indicadores es solo la mitad de la batalla. También debe haber un extenso ejercicio de validación que involucre a la sociedad, la academia, la comunidad empresarial y los prestamistas del proyecto, es decir, bancos internacionales, bancos multilaterales de desarrollo, etc. Por ejemplo, al final del día, serán los prestamistas de los

¹⁰ Climate of Hope P 28 Michael Bloomberg, Carl Pope, St. Martin's Press 2017.

¹¹ Por ejemplo, Iberdrola Sustainability Report 2017.

proyectos quienes determinará si los resultados del proyecto pueden ser alcanzables. Deberán ser consultados sobre si los resultados e indicadores pueden integrarse en sus estrategias de préstamo.

Afortunadamente, la experiencia con los Principios del Ecuador ha demostrado que los bancos están dispuestos a ajustar sus préstamos para que no tengan impactos ambientales adversos.¹²

Principio 2: Entregue más, mejores y más simples proyectos de Primero las personas uniéndose al gobierno y permitiendo que las ciudades y otros niveles locales desarrollen proyectos ellos mismos

Mito: los proyectos no se llevan a cabo por falta de recursos financieros.

Sin embargo, a menudo el problema no es la falta de dinero, sino la falta de buenos proyectos.

Desafío 2.1 - Entrega del proyecto

No se entregan suficientes proyectos: Se necesitan acciones urgentes para desarrollar proyectos prioritarios. En los niveles actuales de inversión en sectores relevantes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, solo los países en desarrollo enfrentan una brecha anual de \$ 2.5 billones. La inversión en infraestructura social (salud, educación, electricidad, agua, gestión de residuos y saneamiento) necesita un cambio radical, en línea con las prioridades nacionales del país.

Recomendación

Al emprender las PPP, los gobiernos deben pasar de un enfoque ad hoc orientado a proyectos a la integración de proyectos Primero las personas bajo un plan consistente que genere una cartera de proyectos junto con un programa de inversión donde se consideren y analicen las opciones de entrega. Por lo tanto, si los gobiernos utilizan el modelo de PPP, deberían priorizar los planes de infraestructura audaces que anticipan los proyectos de Primero las personas y vincularlos con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dado el papel fundamental de la infraestructura en el logro de muchos de los Objetivos. También se necesitarán políticas sectoriales que puedan desarrollar y avanzar tales proyectos al máximo efecto.

Existe la necesidad de movilizar nuevos actores para aumentar la oferta de Primero las personas PPP. Los gobiernos deberían tratar de alentar la participación de otras partes interesadas en el diseño de proyectos de Primero las personas, especialmente a nivel municipal. Las ciudades pueden desempeñar un papel importante para enfrentar el desafío de la transformación social y económica innovando y desarrollando asociaciones que brinden servicios esenciales. Por lo tanto, los gobiernos centrales deben otorgar a las ciudades mayores poderes para poder realizar tales campañas de manera efectiva. Por ejemplo, se les podría otorgar mayor autoridad en la prestación de servicios de transporte y energía.

Ante el cambio climático, muchas ciudades ya han tomado medidas enérgicas para movilizar acciones de abajo hacia arriba para abordar la amenaza. Los propios municipios se han convertido en actores importantes en las iniciativas de adaptación y mitigación. La acción en las ciudades a nivel municipal puede ser significativa. Debido a su densidad de población,

¹² El lector se puede referir a: <http://equator-principles.com/>

las iniciativas a nivel de ciudad pueden promover la reducción de emisiones de carbono de una gran cantidad de personas.

Además, las ciudades están en la primera línea de donde surgen los problemas del cambio climático: representan aproximadamente el 80 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero y sus habitantes tienden a sufrir más las emisiones.¹³ Como resultado, son propensos a facilitar la adopción de soluciones, como nuevas viviendas, parques, escuelas y clínicas de salud resistentes al clima.

Las necesidades de las economías rurales y urbanas también deben ser equilibradas (los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigen un desarrollo equitativo que supere las disparidades de ingresos dentro de los países) y el peso estratégico de los proyectos. Se debe estimular la inversión en las zonas rurales para permitir el desarrollo de las comunidades rurales. Esto podría implicar la provisión de instalaciones de infraestructura relacionadas con la agricultura, como el riego y las carreteras para vincular las granjas con los mercados. Al mismo tiempo, dicha infraestructura podría permitir a las comunidades rurales aumentar la producción, crear nuevos empleos y aumentar los ingresos. El comercio electrónico y otras tecnologías también pueden mejorar la capacidad productiva de los empresarios rurales y las pequeñas empresas.¹⁴

Desafío 2.2: mejorar el clima de inversión

Acelerar la entrega de proyectos inevitablemente enfrentará el desafío de condiciones favorables pobres e insatisfactorias en el entorno empresarial.

Recomendación

El desarrollo de políticas adecuadas para mejorar el entorno empresarial es un requisito previo para la entrega exitosa de proyectos. Las políticas de inversión, incluidas las PPP, están influenciadas por una serie de otras áreas de políticas que afectan el clima comercial general de los países. Mientras que las políticas relacionadas con la inversión podrían abarcar muchas áreas en las que el gobierno legisla (por ejemplo, acceso a la tierra, competencia, política ambiental, impuestos, comercio, emprendimiento, propiedad intelectual), algunas áreas pueden ser de mayor importancia, según el contexto nacional, el nivel de desarrollo, y el tipo de PPP que se está desarrollando. Sin embargo, en muchos países de bajos y medianos ingresos, las capacidades legales e institucionales aún deben desarrollarse para garantizar la coherencia entre los marcos legales e institucionales de las PPP y las políticas relacionadas necesarias para atraer y beneficiarse de las Primero las personas PPP.

Desafío 2.3 - Coordinación dentro de los gobiernos

Uno de los desafíos críticos en la implementación de las Primero las personas PPP es la necesidad de reunir a diferentes ministerios para que los proyectos tengan impactos integrados y sostenibles.

Recomendación

La implementación exitosa de las PPP se basa en la coherencia y efectividad de los mecanismos de coordinación. Esto requiere la cooperación entre diferentes ministerios y la participación de las Unidades PPP nacionales. Además, abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera efectiva requiere que los resultados de sostenibilidad que se buscan se

¹³ UNECE, 2011, *Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges*, p.12.

¹⁴ UNCTAD 2009, *World Investment Report: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

determinen en diferentes sectores, de ahí la necesidad de que los gobiernos desarrollen su capacidad para colaborar eficazmente en todos los departamentos. El nombramiento de un coordinador de Primero las personas PPP posiblemente dentro de la Unidad de PPP, para promover la coordinación y los proyectos de Primero las personas podrían avanzar en dichos resultados.

Desafío 2.4 - De abajo hacia arriba - De arriba hacia abajo

Hay una necesidad apremiante de romper con el enfoque anterior de arriba hacia abajo para el desarrollo de proyectos que es contrario al desarrollo sostenible y un enfoque basado en las personas. En general, las autoridades no tienen el conocimiento y la comprensión suficientes de las condiciones y necesidades locales en función de qué proyectos deben diseñarse y funcionar para el desarrollo sostenible.

Recomendación

Lo contrario de un enfoque de arriba hacia abajo es de abajo hacia arriba, pero por sí solo un enfoque de abajo hacia arriba tampoco funcionará. Los municipios tienen un mejor conocimiento de las necesidades específicas de las comunidades locales y los desafíos que enfrentan. Sin embargo, a menudo también carecen de recursos y capacidad para desarrollar proyectos importantes. Este es especialmente el caso del transporte, la tecnología digital y otros sectores que pueden facilitar las conexiones urbano-rurales, aumentar el acceso a los mercados y facilitar la creación de empleo, la educación y la salud.

Por lo tanto, los proyectos locales deben desarrollarse dentro de una estrategia de planificación de infraestructura más amplia y coordinada que provenga del gobierno regional y / o nacional. Por lo tanto, un enfoque mixto ascendente / descendente podría impulsar proyectos de desarrollo sostenible a medida que las ciudades avanzan en proyectos iniciados por comunidades locales bajo marcos más amplios. Esto permitirá una mayor participación de los ciudadanos y garantizará un mayor compromiso y apoyo para el proyecto a largo plazo.

Llevando adelante el tema de una mejor coordinación entre los diferentes departamentos gubernamentales, los desafíos de infraestructura y sus soluciones a menudo están interconectados. Por ejemplo:

- (i). La mala calidad del agua aumenta la incidencia de enfermedades y ejerce presión sobre los servicios de salud;
- (ii). Los sistemas de transporte inadecuados son una carga de costos adicionales para los trabajadores que viajan diariamente o los bienes que se llevan al mercado, lo que reduce la productividad económica general; y
- (iii). La baja exposición de los niños a la educación impide su plena participación en la vida económica, política y social, lo que ahoga su potencial y su interacción con la innovación y su contribución en la sociedad del futuro.

Las unidades de PPP dentro de las administraciones gubernamentales deben desempeñar un nuevo papel alentando más soluciones ascendentes de la población local, al mismo tiempo que coordinan mejor las soluciones intersectoriales y la colaboración entre varios departamentos que implementan proyectos. La colaboración intersectorial también debe crear una cultura de innovación y asociación en el gobierno y las comunidades locales. Los equipos ad-hoc de los diversos grupos de partes interesadas afectadas deberían estar en la mesa para encontrar soluciones a los innumerables problemas que enfrentan las comunidades locales: empleos, transporte, seguridad, contaminación, entre otros.

Desafío 2.5 - Importancia de la infraestructura social

El camino crítico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible es uno que enfatiza la infraestructura social.

La inversión en infraestructura social, como educación y salud, es un requisito previo para un desarrollo sostenible efectivo y, por lo tanto, es clave para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La inversión anual en educación en los países en desarrollo se estimó en alrededor de \$ 80 mil millones en el momento del lanzamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en este sector, las necesidades anuales de inversión se estiman en \$ 330 mil millones. Las necesidades de inversión en salud tienen un alcance similar: la inversión actual en salud es de aproximadamente \$ 70 mil millones, mientras que la necesidad total se estima en \$ 210 mil millones por año.¹⁵ Las PPP tienen el potencial de reducir la brecha de inversión en ambos sectores.

Sin embargo, la salud y la educación generalmente se consideran sectores sensibles que requieren la participación de las partes interesadas y el compromiso de las comunidades locales. La inversión en estos sectores puede no siempre ser comercialmente viable en los países en desarrollo. Mientras que la contribución de la inversión del sector privado a la atención de la salud en los países en desarrollo puede ser significativa, la contribución de las empresas privadas tanto en los países desarrollados como en desarrollo en educación sigue siendo pequeña o insignificante.¹⁶

Recomendación

Hacer hincapié en lo social debería implicar también centrar la política en proyectos de menor escala. Los proyectos deben priorizarse de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible, apuntando a una combinación diversa de escalas de proyectos, y no solo priorizando proyectos de infraestructura complejos a gran escala. Los megaproyectos a menudo se ven afectados por el presupuesto y el desbordamiento del cronograma, mientras que las ventajas de los megaproyectos a veces superan las proyecciones previas al proyecto. Por el contrario, los modelos más pequeños y más centrados en las personas con perfiles de riesgo más bajos, mayores ganancias de eficiencia, donde las ganancias comerciales son más fáciles de obtener para los inversores y donde las ganancias socioeconómicas son claramente medibles, ayudarán a reducir el riesgo y la exposición del sector público. Sobre todo, esto permitirá soluciones escalables y replicables. Este tipo de proyectos se pueden agrupar para reducir los costos del desarrollo individual.

Desafío 2.6 - Priorizar proyectos para impacto

Existe la necesidad de centrarse en proyectos de infraestructura que puedan desbloquear capacidades productivas e impulsar la fabricación y los servicios, garantizando nuevamente el máximo impacto de desarrollo.

Recomendación

Los proyectos deben priorizar áreas de infraestructura básica que puedan desbloquear capacidades productivas como servicios públicos, transporte y otros sectores. Deben apoyar el desarrollo de infraestructura verde, como infraestructura de transporte sostenible, energía renovable e infraestructura resistente al clima y eficiente en el uso de los recursos. Los planificadores de proyectos deben ser conscientes de las interrelaciones entre los Objetivos

¹⁵ UNCTAD 2014, World Investment Report: Investing in the SDGs: An Action Plan for promoting private sector contributions, p. 143.

¹⁶ El lector puede referirse a: Achieving a Sustainable Future, Gobierno de Canadá 2016-2019.

de Desarrollo Sostenible para garantizar que una solución en un área no cause un problema en otra. Deben definir explícitamente los recursos disponibles y los posibles acuerdos de PPP, incluidas plantillas, metodologías de entrega, plazos, etc.

Debido a la limitada capacidad local y nacional, podría ser necesaria una clasificación de proyectos. Después de una evaluación de necesidades, los gobiernos deben diseñar marcos técnicos y de contratación que clasifiquen y prioricen las inversiones según las necesidades, en función de los cinco criterios de Primero las personas, el retorno efectivo de la inversión y la asequibilidad. Este enfoque les ayudará a seleccionar los proyectos dentro de los sectores de infraestructura y evaluar los beneficios con los costos y el presupuesto en consecuencia.

Comentario

Financiación privada

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible tendrán amplias implicaciones de recursos en todo el mundo. Las necesidades totales de inversión solo en los países en desarrollo podrían promediar \$ 3.9 billones por año. Los niveles actuales de inversión dejan una brecha de unos \$ 2.5 billones. A nivel global, las necesidades totales de inversión son del orden de \$ 5 trillones a \$ 7 trillones por año. Los gobiernos deberán explorar esquemas de financiamiento innovadores para satisfacer estas necesidades, incluida la movilización de financiamiento del sector privado.

El potencial para aumentar la participación del sector privado es mayor en algunos sectores que en otros. Los sectores de infraestructura, como la energía y las energías renovables, el transporte y el agua y el saneamiento, son candidatos naturales para una mayor participación del sector privado, pero es menos probable que otros sectores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible generen cantidades significativamente mayores de interés del sector privado, ya sea porque es difícil diseñar modelos de riesgo-retorno atractivos para los inversores, o porque están en el ámbito de la responsabilidad del sector público y, en consecuencia, son muy sensibles a la participación del sector privado (por ejemplo, educación y atención médica).¹⁷

Al buscar nuevos esquemas de financiamiento, se debe tener en cuenta que el financiamiento privado para ciertos tipos de PPP necesariamente significa deuda pública, ya que el financiamiento privado siempre tendrá que pagarse. Por lo tanto, incluso beneficiándose del financiamiento privado y la capacidad ampliada, los gobiernos aún pueden enfrentar el desafío de la "brecha de financiamiento". Establecer y aclarar las fuentes de financiamiento que satisfagan los reembolsos requeridos al socio privado que financia un PPP es un paso crítico para garantizar asociaciones viables público-privadas. También es un factor crítico en la sostenibilidad de las finanzas públicas y requiere de la atención especial de los gobiernos para evitar la creación de deudas y obligaciones públicas no intencionadas y ocultas (por ejemplo, tratamiento fuera del balance).

Principio 3: Aumentar las habilidades de los funcionarios en la ejecución de proyectos de Primero las personas, particularmente asegurando que los gobiernos sepan cómo empoderar mejor a las mujeres en los proyectos, así como alentar al sector privado a contribuir a la transferencia necesaria de habilidades

¹⁷ Ibid.

Mito: las PPP necesitan habilidades que se encuentran en el sector privado y los gobiernos pueden adquirir las habilidades necesarias mediante la contratación del sector privado para cubrir los puestos de trabajo del gobierno.

Sin embargo, la entrega de Primero las personas PPP requiere múltiples habilidades, en la negociación de contratos, la realización de acuerdos de financiación de proyectos, etc., pero debe fundamentarse en primer lugar en proteger el interés público y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto debe ser realizado por funcionarios del sector público a tiempo completo basados en el espíritu del sector público.

Desafío 3.1 - Falta de capacidad dentro de los gobiernos

La capacidad insuficiente para entregar PPP para personas es probablemente la barrera más importante que debe superarse para entregar la cartera de proyectos necesaria. Se necesita un cambio de paso para la entrega de proyectos Primero las personas. Si bien se necesitará una gran cantidad de proyectos para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no solo cuantitativamente sino también cualitativamente, los gobiernos generalmente no tienen un historial real de entrega de los proyectos de la escala necesaria.

La verdadera barrera para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y superar la brecha de infraestructura no es simplemente la falta de fondos o financiación; también es la necesidad de los gobiernos de habilidades para identificar y entregar los proyectos correctos y la capacidad de atraer esas inversiones. Por supuesto, la situación no es la misma para todos los países y muchos han mejorado en los últimos años, pero la falta de capacidad de entrega es una preocupación, especialmente en la mayoría de los países de bajos ingresos.

Recomendación

La comunidad internacional no brinda suficiente apoyo al desarrollo de capacidades de PPP ni por parte de las instituciones financieras internacionales. Hasta ahora, las instituciones financieras internacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo de capacidades de PPP, pero los recursos gastados simplemente no han proporcionado tanto apoyo como se necesitaría para satisfacer adecuadamente las necesidades de los países en desarrollo. El buen desarrollo de capacidades no es barato, por lo tanto, existe la necesidad de nuevos enfoques para garantizar un desarrollo de capacidades efectivo para la entrega en los diversos frentes relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Existe un consenso cada vez mayor de que, de todas las cosas necesarias en los países para que un programa de desarrollo de capacidades de PPP sea exitoso, los siguientes requisitos básicos deben cumplirse con anticipación:¹⁸

- Primero, debe haber una Unidad de PPP con la responsabilidad general de crear capacidad de PPP e implementar políticas, programas y proyectos de PPP; y
- Segundo, debe haber una voluntad política de alto nivel y un apoyo consistente a largo plazo, no ad hoc, para llevar a cabo una PPP.

Para implementar las Primero las personas PPP, se deben asignar recursos y capacitación adicionales a las Unidades de PPP para que permanezcan operativas y contribuyan de manera más efectiva a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la implementación de mejores proyectos.

¹⁸ UNECE Guidebook on Promoting Good Governance in PPP (2008); UNCTAD (2009) Best Practices in Investment for Development: How to Utilize FDI to Improve Transport Infrastructure – Roads, Lessons from Australia and Peru; UNCTAD (2014). Investment Policy Review: Guatemala.

Desafío 3.2 - Estandarización

Cuando los gobiernos inician proyectos, su primer objetivo es acumular toda la información necesaria y las experiencias existentes en todo el mundo con proyectos similares. – Un proceso largo y a menudo costoso. A nivel mundial, hay demasiada "reinención de la rueda" y un desperdicio de recursos que podrían ahorrarse para el desarrollo esencial del proyecto real de Primero las personas.

Recomendación

Se pueden lograr enormes ahorros y un mayor desarrollo de la capacidad mediante el desarrollo de prácticas y estándares nacionales a menudo basados en estándares internacionales de Primero las personas PPP. Por lo tanto, los gobiernos deberían desarrollar procesos y procedimientos estandarizados para implementar PPP primero para las personas. Existe amplia evidencia de que aquellos países que estandarizan tales procesos, que involucran cosas tales como disposiciones contractuales comunes, o el desarrollo de orientación para diferentes departamentos gubernamentales tienen muchas más probabilidades de desarrollar redes de proyectos.

Para desarrollar dichos procedimientos y evitar nuevos costos cada vez que legislan sobre las PPP, los gobiernos deben utilizar las mejores prácticas y estándares internacionales para mejorar aún más sus iniciativas de PPP. La UNECE ha iniciado este proceso de desarrollo de estándares y recomendaciones internacionales de Primero las personas PPP para ayudar a este respecto, incluyendo:

- Prácticas internacionales sobre políticas, leyes e instituciones de Primero las personas PPP; y
- Normas sectoriales internacionales (agua y saneamiento, salud, ferrocarriles, carreteras, etc.).

Los estándares sectoriales identifican los pasos y procesos relativos a la entrega de una PPP real y se basan en ejemplos recientes de tales proyectos en todo el mundo. Estos son documentos simples que discuten las experiencias y tendencias, la tecnología, el tipo de modelos utilizados, los impactos sociales y ambientales, los arreglos de financiamiento típicos y los asuntos legales y contractuales relacionados con los proyectos, todo con una superposición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cómo ciertos modelos pueden alcanzar mejor los resultados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el sector. Están diseñados como recomendaciones abiertas: los estándares pueden, de hecho, desaconsejar el uso de cierto modelo donde la evidencia sugiere que podría tener impactos negativos o donde los riesgos son demasiado altos.

Estas normas han ayudado a los gobiernos a acceder a la información sin tener que hacer la investigación ellos mismos, acelerando así sus esfuerzos de desarrollo y ahorrando tiempo y dinero.

Desafío 3.3 - Pasos de entrenamiento

Muchos países son muy nuevos en todas las formas de PPP, incluidos los acuerdos de Primero las personas, y con una experiencia tan limitada, comenzar y avanzar para desarrollar una cartera de proyectos es inmensamente difícil.

Recomendación

Es un error pensar que es una "misión imposible" para los países con experiencia muy limitada lograr una cartera de proyectos. Por el contrario, con el enfoque y la intención debida, se puede lograr con éxito en un período de tiempo relativamente corto y puede conducir directamente a la entrega de proyectos reales.

Tal desarrollo de capacidades ha implicado varios pasos básicos:

- Evaluación inicial de preparación;
- Creación de capacidad institucional, que implica la creación de una junta de infraestructura interministerial y una Unidad de PPP;
- Capacitación de formuladores de políticas y legisladores en enfoques de Primero las personas PPP, incluida la revisión de la legislación, si es necesario;
- Capacitación de partes interesadas clave, con enfoque en las capacidades de la comunidad empresarial local y en los grupos de ciudadanos.;
- Formación de las regiones.;
- Identificación del proyecto; y
- Entrega del proyecto

Al final, el gobierno, una vez que se han tomado estos pasos, es capaz de entregar una cartera de proyectos efectivos de Primero las personas PPP.

Desafío 3.4 - Representación insuficiente de las mujeres y falta de perspectiva de género

Las mujeres están pobremente representadas en la industria de infraestructura y típicamente en la entrega de proyectos críticos. Su ausencia, como lo demuestra cada vez más la investigación empírica, tiene impactos negativos en la calidad y cantidad de proyectos y en la falta de perspectiva de género en el diseño y entrega de infraestructura.

Recomendación

Los gobiernos y el sector privado pueden hacer mucho para mejorar la participación de las mujeres en la infraestructura y en las Primero las personas PPP. Los gobiernos deberían proporcionar más lugares a las mujeres en la educación secundaria y terciaria: deberían, en los casos, eliminar las barreras legislativas para la participación de las mujeres.

El sector privado puede y también debe desempeñar un papel fundamental en el empoderamiento de las mujeres cubriendo los siguientes cuatro puntos:

- (i). Mejorar la representación de las mujeres dentro de las empresas que realizan PPP y en los proyectos de PPP, asegurando su plena participación con igualdad de oportunidades;
- (ii). Ayudar a las mujeres lideradas por compañías en la cadena de suministro a competir en licitaciones por proyectos y eliminar las discriminaciones de género en el proceso de adjudicación;
- (iii). Marcar la diferencia en las comunidades donde hacen negocios: ayudar a las mujeres y capacitarlas para convertirse en líderes empresariales del futuro, mejorando el uso de nuevas tecnologías para promover el empoderamiento de las mujeres; y
- (iv). Ayudar a diseñar proyectos de infraestructura teniendo en cuenta los desafíos especiales que enfrentan las mujeres en su vida cotidiana, evaluando los impactos diferenciados de los proyectos en las mujeres.

Comentario

1. **Mejorar el apoyo internacional y la cooperación para el desarrollo de capacidades de Primero las personas PPP.**

Es de vital importancia que el sistema de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo trabajen más estrechamente en el desarrollo de capacidades cuando existen claras sinergias. El sistema de las Naciones Unidas tiene una apreciación muy clara de la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la necesidad de adoptarlos en los proyectos Primero las personas, mientras que los bancos multilaterales de desarrollo y especialmente el Banco Mundial a través de su mecanismo de donantes múltiple – la Gestión de Asesoramiento de Infraestructura de Asociaciones Público-Privadas – ayuda con los países de bajos ingresos.

Sin embargo, la mayoría de las instituciones financieras internacionales no juegan un papel importante en el desarrollo de capacidades sistémicas de PPP y, en cambio, están más enfocadas en los proyectos. Es importante movilizarlos para proporcionar más apoyo para el desarrollo integral de capacidades de PPP, contribuyendo al desarrollo de habilidades dentro de los gobiernos, teniendo así más proyectos para facilitar.

Mirando hacia el futuro, el Mecanismo de Asesoramiento sobre Infraestructura de PPP y unidades similares en otras instituciones financieras internacionales podrían adoptar un enfoque de Primero las personas PPP y promover de manera más agresiva la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En un espíritu de inclusión, también podrían ampliar su mejor práctica de promover la relación calidad-precio y asumir el concepto de valor para las personas y considerar los intereses de los beneficiarios y la sociedad civil y organismos como las Naciones Unidas.

2. **Centro de Excelencia Internacional de PPP de la UNECE**

La ausencia de conocimiento y experiencia concentrados en PPP dentro del sistema de las Naciones Unidas como se mencionó anteriormente requiere mayores esfuerzos y cooperación entre las agencias existentes de las Naciones Unidas. Durante varios años, a este respecto, se ha recomendado que las cinco Comisiones Regionales de las Naciones Unidas cooperen más en PPP. Esto ha llevado a la creación en 2012 del Centro Internacional de Excelencia PPP que fue creado como resultado de una cooperación en el desarrollo de capacidades PPP entre la Comisión Económica para África (ECA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP), y la UNECE.

El Centro debería ampliarse para incluir a todas las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas que deseen trabajar juntas en proyectos de infraestructura y servicios de PPP, y en compartir herramientas e instrumentos para el desarrollo de capacidades de PPP, como la Junta Consultora de Empresas de PPP de la UNECE.

Este organismo debería trabajar con otros organismos de las Naciones Unidas para garantizar que se incremente el impacto general del trabajo de PPP, en particular los siguientes:

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD);
- La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO);
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA);
- El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP); y
- La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL)

El Centro de Excelencia Internacional de PPP de la UNECE ha establecido siete centros internacionales especializados. Su misión es proporcionar servicios de asesoría de políticas de alta calidad, es decir, en la redacción de documentos de licitación específicos del proyecto y mercadeo junto con capacitación en sus respectivas áreas, a saber:

- Política, Derecho e Instituciones (Francia);
- Ciudades Inteligentes (España);
- Agua y Sanidad (Portugal);
- Resiliencia (Estados Unidos);
- Gobiernos Locales (Japón);
- Transporte Público y Logística (China); y
- Puertos (Líbano).

Principio 4: Hacer marcos políticos y legales más inclusivos que permitan la participación activa de las comunidades y se centren también en un enfoque de tolerancia cero ante la corrupción.

Mito: Los proyectos se pueden basar en un contrato seguro cercado del gobierno y otros desafíos externos.

Sin embargo, Primero las personas requiere una política sólida y un marco legal que no solo brinde al sector privado una protección adecuada y garantías sobre la seguridad de sus inversiones, sino que también proteja y salvaguarde los intereses de las personas.

Desafío 4.1 - Priorizar la política y la legislación para las Primero las personas PPP

El desafío es garantizar que el enfoque Primero las personas se incorpore por completo a los marcos legales y de políticas de PPP. ¿Cómo establecen los gobiernos – especialmente en los países de bajos ingresos – las políticas y los marcos legales necesarios, incorporando los cinco resultados de Primero las personas? a saber:

- Aumentar el acceso a los servicios esenciales y disminuir la desigualdad social y la injusticia;
- Mejorar la resiliencia y la responsabilidad hacia la sostenibilidad ambiental;
- Mejorar la efectividad económica y la sostenibilidad;
- Promover la replicabilidad y el desarrollo de nuevos proyectos; y
- Involucrar completamente a todos los *stakeholders* en los proyectos.

¿Saben los gobiernos a qué aspectos de la política y la legislación apuntar? Esta tarea puede ser en verdad un desafío realmente desalentador.

El diseño de los marcos legales de las PPP varía de un país a otro dependiendo de las tradiciones legales y las leyes existentes. Un marco legal apropiado de PPP debería incluir:

- Disposiciones que hagan posible un proyecto de PPP y faciliten su funcionamiento (por ejemplo, el derecho legal de establecer una empresa de PPP, los términos y condiciones bajo los cuales los activos públicos pueden transferirse a entidades no públicas, el poder de la empresa de PPP para elegir subcontratistas en sus propios términos, etc.); y

- Disposiciones que permitan a los gobiernos proporcionar financiamiento, cuando corresponda (por ejemplo, para proporcionar subsidios o hacer compromisos a largo plazo de gasto público durante la vigencia del contrato de PPP).¹⁹

Actualmente, existe una considerable literatura sobre orientación sobre marcos legales sobre las PPP. Sin embargo, muchos de estos materiales están desactualizados y ya no capturan la realidad. Por lo tanto, deben actualizarse de manera sistemática, integral y lo más rápido posible para ayudar a los gobiernos a diseñar un marco legal efectivo para sus programas de PPP.

Recomendación

Los gobiernos que deseen implementar un programa de PPP que centre a las personas en su núcleo, deben considerar al principio del desarrollo del programa todos los elementos relevantes del entorno propicio, incluidos los marcos normativos y legales. Para este efecto, necesitan integrar los principios de Primero las personas en los siguientes vehículos y en diferentes niveles dentro del gobierno:

1. Política nacional y legislación

Los gobiernos deberían, entre otras cosas:

- (i). Establecer una política clara de Primero las personas PPP antes de desarrollar una cartera real de proyectos. Esto incluye fijar objetivos económicos claros y resultados sociales y ambientales sólidos alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecer objetivos realistas y los medios para alcanzarlos, establecer procedimientos claros para consultar con los *stakeholders* e identificar los sectores y proyectos que cumplen con el enfoque Primero las personas;
- (ii). Cuando corresponda, incluir referencias claras a los Objetivos Desarrollo Sostenible y metas en todas las declaraciones de políticas, estrategias sectoriales, planes nacionales y programas de acción.;
- (iii). Diseñar un marco legal que permita el desarrollo efectivo de las PPP, elaborando legislación adecuada en todos los niveles para lograr la exhaustividad, lo cual es una necesidad absoluta para Primero las personas. Este marco legal debe cumplir con los principios Primero las personas, así como con los estándares internacionales de derechos humanos, y también debe incluir mecanismos de responsabilidad para garantizar el cumplimiento de los principios Primero las personas de las empresas privadas;
- (iv). Empoderar a nuevos grupos de personas, especialmente mujeres en el sector de infraestructura para promover y avanzar en su desarrollo económico; y
- (v). Garantizar la eficacia económica y la rectitud fiscal.

2. Gobierno local

Como parte del enfoque mixto ascendente / descendente recomendado para avanzar en el desarrollo sostenible, los marcos de políticas y legislación nacional deben reflejarse a nivel local de manera que permita a las autoridades locales abordar las necesidades específicas de sus comunidades con respecto a la infraestructura y servicios sociales. Los gobiernos locales deberían desarrollar enfoques ascendentes para garantizar la entrega de Primero las personas

¹⁹ Fuente: Guía EPEC PPP – Una nota sobre marcos legales para las PPP

PPP que beneficiarán principalmente a las comunidades locales, grupos vulnerables y aquellos que viven en regiones remotas.²⁰ Estos enfoques deben diseñarse en coherencia con el marco nacional para, *entre otras cosas*:

- Aumentar el acceso a servicios esenciales, crear empleos decentes y apoyar el empleo local sostenible, especialmente en áreas rurales y remotas;
- Consultar a las comunidades locales, garantizar su participación en todas las etapas de la ejecución del proyecto y obtener su aceptación especialmente para proyectos que afecten sus vidas y su futuro (transporte accesible y seguro, medio ambiente saludable, educación de alta calidad, etc.);
- Capacitar a funcionarios locales para permitir la replicación de proyectos que resultaron exitosos; y
- Empoderar a las comunidades empresariales locales, comunidades económicamente marginadas, grupos vulnerables, mujeres emprendedoras, etc.

3. **Directrices administrativas para los funcionarios públicos sobre la implementación de Primero las personas en los programas de PPP**

Se ha brindado una orientación considerable a los funcionarios públicos sobre cómo hacer las PPP tradicionales.²¹ Todos estos materiales tienen que ser revisados para incluir el enfoque Primero las personas, y los funcionarios deben recibir esta nueva guía sobre cómo integrar el enfoque Primero las personas en los proyectos.

Además, se debe hacer un nuevo énfasis en ciertos aspectos de las leyes y prácticas que son particularmente relevantes para la protección de los ciudadanos comunes y los miembros social y económicamente vulnerables en las sociedades. Estas leyes y prácticas específicas pueden variar, pero las siguientes son particularmente importantes para establecer y hacer cumplir:

(i) *Un enfoque de Tolerancia Cero a la Corrupción*

Los pobres son los que más sufren la corrupción. La corrupción en realidad milita contra el interés de la gente. De hecho, cuando se otorgan favores para que los proyectos puedan iniciar, el impacto real es que muchos proyectos no tienen justificación ni efectividad económica, lo que resulta en la pérdida de recursos vitales para las personas. Ninguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es alcanzable a menos que la corrupción esté bajo control.

Por lo tanto, los gobiernos deberían implementar el Estándar de la UNECE sobre un enfoque de tolerancia cero para la corrupción en las adquisiciones de PPP y mapear las disposiciones lo más cerca posible en su propia legislación, procedimientos y prácticas. Los procedimientos anticorrupción se describen en el Principio 7.

Los gobiernos también pueden demostrar su compromiso con un enfoque de tolerancia cero a la corrupción en las adquisiciones de PPP mediante el envío de un respaldo a su compromiso con la UNECE, proporcionando evidencia de cambio en las políticas y

²⁰ Un ejemplo de una política que cumple con el enfoque de Primero las personas PPP es la experiencia galesa. El Gobierno galés ha incorporado el enfoque Primero las personas PPP en su legislación a través de programas comunitarios y sociales en el sector del transporte. Las empresas ahora deben cumplir con una serie de requisitos, incluida la contratación y capacitación de personas desempleadas y económicamente inactivas; la creación de aprendizajes y prácticas de posgrado; la entrega de iniciativas educativas y servicios profesionales; la entrega de iniciativas comunitarias para apoyar la participación comunitaria; la apertura de oportunidades para pequeñas organizaciones, etc.

²¹ Ejemplos: el marco de Asociaciones Victoria para implementar PPP, Tesoro de Su Majestad: contratos estandarizados para proyectos de PFI; etc.

procedimientos, y sobre dónde tienen lugar los riesgos y los métodos para abordarlos. La última información se puede incluir en una tipología de riesgos de corrupción en PPP, en base a experiencias reales, y se puede utilizar para la capacitación de los funcionarios gubernamentales involucrados en las adquisiciones.

(ii) *Igualdad de condiciones y adquisiciones sostenibles*

La efectividad económica requiere mercados abiertos para que las personas puedan tener acceso a los mejores servicios, y cuanto más abierto sea un sistema de adquisiciones, más probable será que se seleccione el mejor socio, más probable será que las personas sean las primeras.

La orientación de la UNCTAD sobre las concesiones va en la misma dirección: siempre que sea posible, las concesiones a los inversores privados deben tener como objetivo introducir la competencia para no reemplazar un monopolio público por uno privado. La colocación de monopolios naturales bajo concesión privada debe limitarse a los casos en que aumenta la eficiencia y la prestación de servicios.

Las políticas de contratación pública también podrían sopesarse para dar preferencia a la compra de bienes que se han producido de manera respetuosa con el medio ambiente y la sociedad. Muchas ciudades están adoptando programas de adquisición que incluyen la compra de energía renovable, la mejora de los sistemas de transporte masivo, edificios ecológicos de la ciudad o sistemas de reciclaje.²²

(iii) *Repatriación de beneficios*

Garantizar la libertad de repatriar capital es vital para incentivar al sector privado a invertir en proyectos de Primero las personas PPP. Uno de los desafíos clave que enfrentan los inversores son las formas y los medios en que los gobiernos utilizan la legislación para imponer restricciones a la repatriación de sus ganancias y otros pagos. La buena práctica resumida por la UNCTAD indica que los países deben garantizar la libertad de transferir y repatriar el capital relacionado con las inversiones en activos productivos, sujeto a los requisitos de información (incluso para combatir el lavado de dinero) y el cumplimiento previo de las obligaciones fiscales, y sujeto a posibles restricciones temporales debido a crisis de balanza de pagos y de conformidad con el derecho internacional. Cualquier control que pueda imponerse debe revisarse periódicamente para determinar su eficacia. Además, los países deben garantizar la libre convertibilidad de su moneda para las transacciones en cuenta corriente, incluidas las ganancias y dividendos relacionados con inversiones, intereses, regalías y otros. Cualquier restricción a la convertibilidad para las transacciones de cuenta corriente debe estar de acuerdo con las obligaciones y flexibilidades internacionales existentes, en particular los Artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional.

(iv) *Resolución de conflictos*

Los tribunales deben proteger el interés público y estar disponibles para intervenir en la resolución de disputas a tal efecto. De hecho, los miembros más vulnerables de las sociedades cuando los proyectos son suspendidos debido a una disputa que surge entre las entidades públicas y privadas son los pobres. Por lo tanto, su interés por la continuación de los servicios críticos a pesar de la disputa debe ser de suma importancia.

La orientación de la UNCTAD sobre el tratamiento y la protección de las inversiones debería ayudar a los países a construir marcos legales sólidos que minimicen la necesidad de resolución de disputas. En consecuencia, todos los inversores deberían tener derecho a la igualdad de trato en la ejecución de los contratos. Los mecanismos y procedimientos para la

²² UNCTAD, 2010, *World Investment Report: Investing in a Low-Carbon Economy*.

ejecución de los contratos deben ser transparentes, objetivos, eficientes y efectivos, y estar disponibles para todos los inversores. Los Estados deben cumplir sus obligaciones derivadas de los contratos de inversión con los inversores, a menos que puedan invocar un cambio fundamental de las circunstancias u otras razones legítimas de conformidad con la ley.

(v) *El derecho de la gente a ser compensada y escuchada*

Primero las personas requiere la acción directa de las personas para proteger sus derechos e intereses. Por lo tanto, el estado de derecho debería extenderse a aquellos que no tienen acceso a la justicia para proteger sus derechos. Un método de empoderamiento legal es informar mejor a las personas sobre sus derechos para acceder a buenos servicios y permitirles participar en la toma de decisiones, preferiblemente mientras el proyecto aún se encuentra en la etapa de planificación. Los gobiernos deberían crear mecanismos para la participación pública temprana y desarrollar las circunscripciones que los utilizarán.

Por ejemplo, la Convención de Aarhus de la UNECE es un claro ejemplo de reconocimiento de los derechos públicos en los procesos de toma de decisiones realizados por los gobiernos. Hace hincapié en la necesidad de la participación de los ciudadanos en cuestiones ambientales y del acceso a la información sobre el medio ambiente que poseen las autoridades públicas. Como tal, es la empresa más ambiciosa en democracia ambiental llevada a cabo hasta ahora bajo los auspicios de las Naciones Unidas.²³

Principio 5: Revelar más información sobre proyectos a la sociedad, especialmente sobre los compromisos asumidos con varios socios en el proyecto.

Mito: las PPP son menos transparentes que otros modelos de entrega.

Sin embargo, las restricciones a la divulgación de información son comunes a todos los modelos de entrega. La información no patentada sobre todos los proyectos de PPP debe estar abierta al máximo para los ciudadanos de una manera que sea comprensible y utilizable.

Desafío 5.1 - Información sobre acuerdos de proyectos

La implementación de las PPP a menudo se ha visto afectada por la opacidad en las disposiciones contractuales y la rendición de cuentas insuficiente al público. Las PPP se mantienen con demasiada frecuencia bajo el velo del secreto comercial y, como resultado, los ciudadanos siguen ignorando lo que se supone que deben hacer los proyectos. Su capacidad para tomar decisiones o emitir juicios se ve seriamente afectada. Los intentos hasta la fecha para hacer que la información esté más disponible para el público a menudo han fallado porque la información no se ha puesto en una forma que sea fácilmente comprensible para el ciudadano común.

La conciencia general sobre los proyectos de PPP sigue siendo muy baja, sin mencionar la participación pública limitada en el ciclo de vida de la PPP, particularmente en las etapas de identificación del proyecto y monitoreo del desempeño. Además de los requisitos legislativos, la rendición de cuentas en las PPP son importantes por varias otras razones, tanto en términos de "inquietudes públicas" como de "privadas".

²³ Por favor ver más información en <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

Recomendación

Si las Primero las personas PPP se convierten en una realidad, la responsabilidad en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto de PPP son elementos críticos para lograr este objetivo.

Por lo tanto, se debe proporcionar información regular a todos los interesados, especialmente a los desfavorecidos social y económicamente, sobre la selección, el diseño y el impacto de los proyectos.

Esto incluye, por ejemplo, proporcionar detalles sobre el impacto ambiental y la cantidad de emisiones de carbono que emitirá un proyecto. Los socios públicos y privados pueden utilizar los comentarios de las partes interesadas para que sus proyectos sean más efectivos. Se debe alentar la cooperación de este tipo y los gobiernos deberían considerar establecer requisitos para la difusión de información a las personas como un derecho legal.

Desafío 5.2 - Mejora de la confianza de los inversores

Existe una tendencia a no ver ninguna correlación entre la divulgación de información sobre proyectos y la movilización de financiación privada suficiente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho, parece prevalecer el mismo pensamiento de que cuanto más información se divulgue a las personas, menos probable es que los inversores coloquen su dinero en proyectos.

Recomendación

Mejorar la transparencia trae varios beneficios a los inversores privados y, en consecuencia, los alienta a invertir. Asegurarse de que todos los posibles participantes privados tengan acceso a la misma información al mismo tiempo conduce a la creación de un campo de juego nivelado. Para que dicho proceso sea efectivo, los criterios objetivos (es decir, elegibilidad, evaluación de ofertas, etc.) deben divulgarse públicamente. Esto a su vez conducirá a una mayor previsibilidad del proceso y tranquilizará a los posibles inversores en la imparcialidad del proceso.

Además, los procesos de licitación más transparentes reducen la necesidad de renegociaciones en una etapa posterior del ciclo de vida del proyecto. Cuando los inversores potenciales tienen fe en la imparcialidad y objetividad del proceso, existe una mayor probabilidad de una mayor participación, lo que a su vez permite que el proceso sea más competitivo. Trabajar para lograr indicadores de desempeño declarados públicamente también puede ser muy beneficioso para las entidades privadas para mantener los estándares y cumplir con los resultados acordados.

La protección de los secretos comerciales y de negocios, y la propiedad intelectual del socio privado es una razón legítima para mantener cierta información confidencial. En algunos países, los secretos comerciales y de negocios, así como la propiedad intelectual, incluso están protegidos por la constitución como elementos de los derechos fundamentales. Sin embargo, este motivo no servirá como excusa para una denegación completa de divulgación. La confidencialidad no debe ir más allá de lo legalmente requerido.

Desafío 5.3 - Lista de verificación para mejorar la responsabilidad

Los proyectos basados en las personas deben garantizar que son totalmente responsables y sirven a los intereses de los ciudadanos.

Recomendación

Los contratos de PPP pueden incorporar la responsabilidad directamente en los acuerdos, como un contrato de Primero las personas con principios de responsabilidad. Un verdadero

contrato social para proyectos de Primero las personas podría contener, entre otros, los siguientes compromisos:

- (i). Comprometerse con todos los interesados relevantes en los proyectos;
- (ii). Promover la creación de empleo local;
- (iii). Proteger los intereses de las comunidades afectadas, permitiéndoles expresar sus preocupaciones.;
- (iv). Minimizar los impactos sociales y ambientales negativos de los proyectos;
- (v). Actuar con integridad y de manera abierta y transparente;
- (vi). Usar mecanismos legítimos de resolución de disputas; y
- (vii). Adherirse a las pautas de transparencia y divulgación acordadas.

Comentario

Las últimas tres décadas han visto un aumento global en hacer que el funcionamiento del gobierno y el gasto público sean más transparentes y responsables. Por ejemplo, solo había 13 países con algún tipo de legislación nacional sobre acceso a la información en 1988. Esto ha aumentado a 117 países hasta la fecha.²⁴ La mayoría de las legislaciones sobre libertad de información se aplican directa o indirectamente a las PPP, ya que generalmente comprometen recursos públicos, ya sea directa o indirectamente.

Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas del ciclo de vida de las PPP podría mejorar la conciencia general y la comprensión de las PPP, especialmente en términos de diferenciarla de la adquisición o contratación regular. Por ejemplo, la transparencia de la información a través del ciclo de vida del PPP puede generar beneficios visibles a largo plazo, como una mayor responsabilidad en el gasto, un mayor nivel de confianza en la equidad del proceso, una mejor calidad de las ofertas y el potencial para la formulación de Políticas mejoradas sobre las PPP.²⁵

La divulgación proactiva de información relevante de manera oportuna puede ayudar enormemente a las expectativas públicas, especialmente en términos de identificación de proyectos y monitoreo del desempeño. Además, ser transparente sobre la justificación para elegir la ruta de PPP (especialmente con respecto a las evaluaciones de valor por dinero) también mejora la confianza pública en las PPP y permite que los proyectos cumplan sus promesas de manera más efectiva y sustancial.

Además, la relación entre la mejora de la transparencia y la reducción de la corrupción es bien conocida. Cuanto más transparente, predecible y objetivo sea el proceso de adquisición, menos probable es que sea propenso a ser capturado por intereses creados. Además, esto también puede conducir a un litigio reducido cuando toda la información relevante se hace pública de manera consistente en cada etapa del ciclo de vida del proyecto de PPP. Debido a que los litigios pueden ralentizar todo el proceso (es decir, pueden generar demoras innecesarias y posiblemente incluso hacer que el proyecto sea inviable), mejorar el acceso a la información también mejora la eficiencia de la implementación del proyecto.

Finalmente, mejorar la transparencia y la responsabilidad de las PPP tiene un impacto particularmente positivo en términos de mejorar el desempeño de las PPP. Si los indicadores clave de desempeño, los informes de desempeño y las auditorías financieras se hacen

²⁴ World Bank 2013, Financial Management Information Systems and Open Budget Data, p.46.

²⁵ World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/773541448296707678/Disclosure-in-PPP-Framework.pdf>

públicos de manera consistente durante la vida del proyecto, los gobiernos y los usuarios finales pueden pedir cuentas a la entidad PPP y / o al poder adjudicador.

Principio 6: proyectos de reducción de riesgos al proporcionar una mayor previsibilidad en el entorno propicio

Mito: las PPP son proyectos en los que los gobiernos reciben activos de infraestructura sin costo y pueden transferir todos los riesgos a los socios privados.

Sin embargo, los gobiernos deben desempeñar un papel y compartir los costos y riesgos con el sector privado.

Desafío 6.1 - Distribución equilibrada de riesgos

En general, la teoría PPP establece que los riesgos del proyecto deben ser asumidos por la parte mejor capacitada para manejarlos.²⁶ Sin embargo, el perfil de riesgo de los proyectos puede cambiar sustancialmente durante el ciclo de vida del proyecto. En consecuencia, los gobiernos y el sector privado suelen encontrarse en negociaciones para transferir el mayor riesgo posible a la otra parte. Cuando al sector privado se le dan demasiados riesgos para soportar, puede ser cada vez menos dispuesto a asumirlos para ciertos proyectos y pasarlos al gobierno o actuar de manera oportunista tomando demasiado riesgo a pesar de que no pueden manejarlo. En consecuencia, los gobiernos pueden terminar lidiando con las fallas de los proyectos y enfrentando una gran exposición al riesgo, ya que al final son responsables de proporcionar infraestructura pública y servicios públicos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. En última instancia, los beneficiarios finales también pueden verse afectados por tener que pagar un precio más alto por los servicios.

Recomendación

Los gobiernos deben esperar asumir cierto grado de riesgo y costo para el proyecto y lograr cierto equilibrio en términos de riesgo y costo compartido en todas las formas de PPP: en general, los riesgos comerciales en los proyectos son asumidos por el sector privado y los riesgos políticos (cambios en la legislación, los procedimientos de aprobación de eventos, etc.) corren a cargo del sector público. Los problemas ocurren cuando una o ambas partes tienen expectativas demasiado altas sobre las recompensas para lograr: en general, debe haber expectativas más realistas de ambas partes en términos de la asignación de riesgos y recompensas en los proyectos.

Los gobiernos también deberán proporcionar algunos tipos de garantía y apoyo, especialmente aquellos que protegen al sector privado de los riesgos que no puede anticipar o controlar. De hecho, algunos contratos de PPP ofrecen garantías de ingresos mínimos que

²⁶ Aunque las estrategias de asignación de riesgos en el mundo real pueden variar de un proyecto a otro y de un país a otro, en general, los riesgos que están relacionados con el entorno general dentro del cual se implementa el proyecto son asumidos por los gobiernos. Estos incluyen el riesgo político (cambio en la política gubernamental, etc.); riesgo financiero (inflación y riesgo cambiario, etc.) y legal o regulatorio (cambios en la ley, procesos legales ineficientes y procedimientos burocráticos lentos). Por otro lado, los riesgos específicos del proyecto (por ejemplo, los riesgos de diseño, construcción, operación y rendimiento del proyecto) que están directamente relacionados con el proyecto se asignan en teoría al sector privado. Ambas partes deben compartir algunos riesgos que están más allá del control de los socios públicos y privados (riesgos de demanda y oferta). Independientemente de estas líneas típicas de demarcación del riesgo, la distribución del riesgo apropiada, justa y equilibrada siempre será crítica para tener proyectos de PPP que puedan resistir la prueba del tiempo y las condiciones cambiantes.

limitan la exposición del sector privado a los riesgos de la demanda. Sin embargo, se debe tener cuidado en las disposiciones de dichos apoyos por parte del sector público. Después de todo, uno de los puntos principales de la PPP es mejorar el desempeño del proyecto, lo que se hace utilizando su riesgo para sus inversiones como un incentivo para que el sector privado se desempeñe bien.

Además, los gobiernos, al asumir esa carga de apoyo, pueden asumir al mismo tiempo demasiados pasivos que tienen importantes implicaciones fiscales (véase el principio 10 a continuación) y también pueden afectar su calificación crediticia y su capacidad de endeudamiento.

Desafío 6.2 - Países de alto riesgo

Cuando las empresas deben ingresar a países de alto riesgo y bajos ingresos, a menudo requieren mayores recompensas esperadas en compensación. Pero este coste se pasaría al cliente final o al contribuyente y estos precios más altos generalmente no serán asequibles para los clientes pobres en países de bajos ingresos y / o aquellos afectados por conflictos. Estos mercados son menos atractivos para el sector privado porque el país y su gobierno generalmente no tienen la experiencia y el conocimiento para hacer frente a proyectos PPP complicados y complejos. En algunas regiones particularmente frágiles y afectadas por conflictos, las entidades del sector privado generalmente no ingresan a estos mercados en absoluto.

Recomendaciones

1. Los gobiernos podrían intentar y simplemente persuadir a la empresa privada para que acepte una relación riesgo-recompensa diferente y mantener sus recompensas en niveles similares a los de las economías industrializadas. Pueden argumentar que las empresas podrían adoptar una perspectiva a largo plazo en la inversión, buscando rendimientos futuros solo después de varios años. Las empresas también pueden pensar que estar presente en el mercado puede, si no se obtienen grandes ganancias, ser estratégicamente importantes y, por lo tanto, justificar su inversión a largo plazo.
2. Los gobiernos que enfrentan el desafío de atraer financiamiento privado a veces han intentado colocar proyectos en "zonas especiales" o incluso más para rodearlos y aislarlos de algún modo del riesgo u otras consecuencias negativas de las condiciones comerciales prevalecientes. Algunas de estas iniciativas han funcionado. Sin embargo, el cerco de anillos no es sostenible, ya que inevitablemente, cuando las condiciones comerciales generales (por ejemplo, que afectan el transporte de suministro de componentes, fronteras y despacho de aduanas, etc.) eventualmente interfieren y dañan el proyecto.
3. Está surgiendo un nuevo término para un enfoque más radical por parte de los gobiernos, conocido como "eliminación de riesgos", que transmite lo que puede ser necesario para que el sector privado se asocie en proyectos. Es decir, consiste en eliminar el riesgo general del país y su programa de PPP. Quieren que los gobiernos demuestren compromisos de reforma, establezcan instituciones sólidas, promuevan y apoyen el estado de derecho, implementen una economía más abierta, "para los negocios", etc.
4. Los gobiernos también *in extremis* pueden desear considerar otros tipos de asociaciones para prestar servicios esenciales, especialmente en el sector de la salud. Dichos proyectos pueden involucrar alianzas con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para establecer servicios de salud críticos para aquellos que han sido afectados por la guerra o para grupos vulnerables especiales. A menudo, estos esquemas serán financiados por organizaciones benéficas internacionales o fundaciones religiosas o nacionales de países. Estas alianzas público-ONG pueden dar paso a las PPP más típicas.

5. Más allá de los riesgos adecuadamente equilibrados entre socios, eliminación de riesgos y otras estrategias, es importante comprender que algunos sectores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden ser particularmente sensibles al riesgo. Además de las PPP, existen otras herramientas de riesgo compartido que podrían utilizarse para promover la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los instrumentos típicos variarán según los requisitos específicos del proyecto en todos los sectores. Aunque no necesariamente forman parte de un acuerdo de PPP, pueden contribuir a disminuir la aversión al riesgo en cierto tipo de proyectos.

Principio 7: Establecer claramente los criterios de selección de los proyectos para promover el "Valor para las personas" para que se puedan seleccionar los mejores proyectos de Primero las personas

Mito: una solución PPP solo debe centrarse en el precio más bajo posible.

Sin embargo, las Primero las personas PPP requieren un conjunto más amplio de resultados que van más allá del precio más bajo.

Desafío 7.1: agregar características a los criterios de selección

A menudo, al seleccionar la opción de PPP, los países se centran demasiado en lograr el precio más bajo posible, lo que puede eclipsar el propósito real del proyecto, incluido el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se utilizan diferentes metodologías y métricas para garantizar que los criterios de "valor por dinero" se evalúen de manera genuina y precisa. Sin embargo, también se ha argumentado que tales metodologías contienen algunos sesgos inherentes y sigue siendo insuficiente para aplicarse a proyectos que buscan ayudar a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, el concepto de "valor por dinero" puede ser consistente con el enfoque de Primero las personas. A tal efecto, una PPP debe considerarse una transacción de "valor por dinero" – en relación con una alternativa pública tradicionalmente adquirida – si genera un beneficio económico neto para el público en términos de cantidad, calidad del servicio o instalación, costo y riesgo transferencia a lo largo de la vida del proyecto y logro de los diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, la evaluación de la "relación calidad-precio" de una PPP debe basarse en las nociones tradicionales de "relación calidad-precio" en las PPP, pero también en el desempeño basado en los resultados que brinda el mayor beneficio a las personas a las que el proyecto pretende servir. El enfoque Primero las personas PPP garantizará que la lógica tradicional del "valor por dinero" integre el factor de un logro eficaz y eficiente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de una manera más amplia.

Recomendación

Los gobiernos deben introducir los criterios de Primero las personas para organizar sus licitaciones competitivas. Independientemente del formulario de entrega previsto, las ofertas deben organizarse de modo que los "ganadores" sean aquellos que demuestren su capacidad para cumplir con éxito las especificaciones de evaluación de adquisiciones, como:

- Mejorar el acceso a los servicios;
- Superar las desigualdades sociales.;

- Brindar diseño y servicios "adecuados para el propósito";²⁷
- Fomentar la transformación económica.;
- Construir instalaciones resistentes a las amenazas del cambio climático.;
- Contribuir a reducir las emisiones de carbono.;
- Mejorar la eficiencia operativa y reducir costos.;
- Aumentar la calidad del servicio.;
- Promover el empoderamiento económico de las mujeres fomentando su posición como empresarias en la sociedad y promoviendo su participación plena e igualitaria en el mercado laboral.;
- Proporcionar capacitación a la fuerza laboral local para la transferencia de habilidades.;
- Apoyar el empleo local decente y sostenible.

Se debe llevar a cabo una evaluación final del valor del dinero basada en las ofertas recibidas para determinar si el formulario de entrega previsto es la forma más efectiva y eficiente de cumplir con estas especificaciones. Solo en ese caso, la elección inicial, por ejemplo, la realización como PPP, debe implementarse.

Desafío 7.2 - Costos de licitaciones competitivas

Las licitaciones pueden ser costosas para que las empresas compitan y este alto costo puede discriminar a las empresas más pequeñas que tienen menos recursos.

Recomendación

Los gobiernos deberían esforzarse por establecer sistemas de adquisiciones para mantener los costes de entrada de licitaciones lo más posible: en general, lograr las Primeras personas PPP y tener licitaciones Primeras personas correspondientes no debería ser a expensas de crear procedimientos demasiado complicados o excesivamente altos costes de licitación. Las adquisiciones deben estar diseñadas de manera eficiente para crear suficiente competencia. Por ejemplo, un "proceso de licitación interactivo"²⁸ llevado a cabo con integridad y con el objetivo de mantener un entorno competitivo puede reducir la incertidumbre y generar ahorros significativos en costos y éxito operativo a largo plazo.

El modelo contractual y la participación de las partes interesadas para la adquisición de PPP son componentes importantes para el éxito del proyecto y deben considerarse cuidadosamente. También debe implementarse una buena gobernanza y procesos de precalificación, negociación de ofertas y selección de socios transparentes, para mitigar los costos de transacción.

²⁷ Adecuado para el propósito significa que los servicios y proyectos deben contribuir a avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cumplir con los resultados de Primeras personas PPP. Consulte más información sobre las recomendaciones de gobernanza aptas para el propósito de la ONU en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit_for_whose_purpose_online.pdf

²⁸ Algunos países de la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda utilizan el diálogo o el proceso interactivo de licitación. Primero, se emite la solicitud de cotización, con la intención de preseleccionar una breve lista de oferentes calificados. Los términos comerciales básicos y la estructura del proyecto son habituales. Luego, el diálogo o la interacción se lleva a cabo junto con el proceso de solicitud de propuesta. Recuperado de: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-main-types-ppp-tender-processes>

Desafío 7.3 - Especificaciones de salida

Para todos los tipos de PPP, es fundamental que las especificaciones en los proyectos se centren en lograr "resultados", no "insumos" como en la adquisición tradicional. Los aportes establecen tareas específicas y requisitos contractuales sobre cómo construir activos y servicios de infraestructura, que se implementan y simplemente se espera que se entreguen al nivel deseado de activos o servicios públicos. Sin embargo, las especificaciones basadas en insumos que no dejan la responsabilidad con el proveedor de servicios sobre lo que se debe hacer para lograr un proyecto y causan los resultados deseados pueden resultar en ineficiencias en la adquisición y el rendimiento.²⁹

Recomendación

En lugar de especificar entradas en un contrato de PPP, la autoridad pública debe especificar sus requisitos en términos de "rendimiento", o incluso más, en términos de "resultados", ya que para los productos de Primero las personas PPP no significan mucho si no conducen a los resultados deseables. Por lo tanto, los contratos de Primero las personas PPP deben especificar resultados medibles (es decir, sin especificar las tuberías, bombas y sistemas de tratamiento que se utilizarán en un proyecto de suministro de agua, el contrato especificaría los resultados en términos de la calidad del agua potable suministrada en el marcador de consumo junto con otros requisitos técnicos).

En esta reformulación de los resultados y productos del contrato, los gobiernos deben incorporar los criterios de desarrollo sostenible en sus indicadores clave de desempeño para hacer que sus PPP sean verdaderamente Primero las personas y cumplan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los estándares internacionales de derechos humanos. El logro de resultados en las PPP puede depender de condiciones más allá de los límites del proyecto y los gobiernos deben ser conscientes de esto al momento de negociar incentivos y sanciones. Por lo tanto, aunque el incumplimiento de los productos puede ser penalizado, el logro de los resultados puede explicarse mejor como pagos de incentivos en un contrato.³⁰

Desafío 7.4 - Cambios tecnológicos durante el plazo contractual

Los contratos de PPP pueden durar 30 años y la infraestructura, a diferencia de la mayoría de los productos comerciales, está destinada a durar muchas décadas. Debido a su naturaleza a largo plazo, formar un contrato que tenga una vida tan larga es un desafío considerable para los gobiernos. En el caso de algunos activos (por ejemplo, hospitales), el entorno externo probablemente cambiará durante su vida útil, lo que puede requerir que el gobierno redacte una nueva legislación y regulación.

Recomendación

Las PPP contractuales de todo tipo, incluidas las Primero las personas PPP, deben respaldar los cambios sin tener que pasar por la renegociación del contrato. Los acuerdos de PPP no deben vincular los detalles de un proyecto más allá de un horizonte razonable de certeza. Por lo tanto, los gobiernos deberían probar el alcance del PPP y el diseño del contrato para el nivel conocido de certeza y, de lo contrario, crear flexibilidad para que el proyecto se adapte a los cambios.

²⁹ Por ejemplo, en un proyecto de electricidad, en lugar de especificar el tipo y la cantidad de luces, los niveles de luz requeridos para la instalación podrían especificarse, dejando la elección de las entradas al proveedor de servicios. Esto significa que el rendimiento y la calidad deben cumplirse con el mejor aporte posible proporcionado por el proveedor de servicios.

³⁰ En algunos casos, los gobiernos pueden monitorear mejor los resultados al momento de definir las estrategias del plan de desarrollo del sector.

Desafío 7.5 – Participación de los stakeholders

La licitación se trata de una selección competitiva abierta y ese desafío es incluir a tantas partes interesadas como tomadores de decisiones en este proceso, para garantizar la "propiedad" de las personas, más oportunidades de tener proyectos que logren "valor para las personas" y, por supuesto, tolerancia cero a la corrupción en la licitación de PPP.

Recomendación

Los gobiernos pueden lograr el desafío antes mencionado fomentando una mayor confianza de los ciudadanos en la licitación mediante las siguientes acciones:

- Las organizaciones de *stakeholders* deben tener un asiento en la mesa de selección. De hecho, están desempeñando un papel cada vez mayor en las adquisiciones con buenos resultados. Por ejemplo, al involucrar a las partes interesadas clave (es decir, los beneficiarios del proyecto), es más fácil demostrar si se alcanza o no el valor, y se mejoran los procesos de adquisición, incluidos los menores costos y la aceptación pública de soluciones y servicios. Estas tendencias deben ser reforzadas. Dichos roles para las partes interesadas también pueden involucrar el monitoreo del desempeño de la PPP después de la implementación y una vez operativo;
- Se pueden necesitar herramientas legales para promover la consulta con los interesados de la comunidad. En Suiza, los referéndums se utilizan para consultar a los ciudadanos sobre proyectos de infraestructura a gran escala, como estadios deportivos o proyectos de transporte. Existen muchos otros métodos que pueden usarse para aumentar la confianza; y
- Los gobiernos toman medidas para demostrar que existen procedimientos abiertos y transparentes y que los proyectos se han ganado con criterios claros y justos. De lo contrario, los ciudadanos pueden pensar que ha habido un encubrimiento o alguna otra acción engañosa en la adquisición cuando no se les proporciona información clara.

Desafío 7.6 - Procedimientos anticorrupción

La corrupción, como se mencionó anteriormente, es uno de los mayores desafíos para el logro de las Primeras personas PPP y el desafío para los gobiernos es que deben implementar procedimientos y procesos para reducir el riesgo de corrupción.

Recomendación

Los gobiernos tienen cada vez más información y experiencias abiertas cuando diseñan sus prácticas anticorrupción y la siguiente lista de verificación de medidas de buenas prácticas podría llevarse a cabo en base a las experiencias de la UNECE:

- **Vigilancia:** cuando el contrato se otorga a un socio del proyecto, se debe establecer y respetar un sistema de revisión de calidad y gobierno, asegurando que el desempeño del contrato se administre de manera efectiva y cumpliendo con los criterios de inversión predeterminados. Un comité de supervisión que involucre a sectores privados independientes y organismos contables puede ayudar a garantizar el cumplimiento de los procedimientos de licitación adecuados, los requisitos del contrato y los desembolsos de fondos.
- **Pago:** el pago puede hacerse solo después de que la debida diligencia se haya realizado satisfactoriamente. Una oficina de auditoría independiente puede trabajar para garantizar que el público reciba valor por dinero y valor para las personas.

- **Denunciante:** los gobiernos deberían establecer un mecanismo efectivo de quejas, incluyendo prácticas de denuncia de irregularidades. Todos deberían tener derecho a reparación si consideran que el proceso ha sido injusto.
- **Digitalización:** la digitalización y los sistemas de pago electrónico ayudan sustancialmente a reducir la corrupción. Todos los archivos deben estar disponibles como registros públicos en Internet. Además, la digitalización no solo respalda la gobernanza, sino también el monitoreo del impacto de los proyectos.
- **No a la corrupción:** debería haber un enfoque de tolerancia cero a la corrupción. A este respecto, los gobiernos pueden mapear sus procesos y procedimientos en comparación a las recomendaciones de los Estándares de la UNECE, junto con participación plena en los mecanismos sugeridos para la implementación que incluyen la declaración de que los gobiernos puedan promover el enfoque de tolerancia cero a la corrupción. En general, para que la adquisición de PPP tenga beneficios de largo alcance, las entidades públicas involucradas deben adoptar un enfoque de tolerancia cero frente a la corrupción y construir sistemas y una cultura de integridad para respaldar sus iniciativas de PPP.

Principio 8: Hacer de la sostenibilidad ambiental un componente clave de la evaluación, adjudicación e implementación de proyectos de Primero las personas PPP.

Mito: Los objetivos ambientales en las PPP siempre se lograrán a expensas de los beneficios económicos.

Sin embargo, las Primero las personas PPP deben lograr tanto beneficios económicos como objetivos sociales y medioambientales.

Desafío 8.1 - Sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental debe convertirse en un componente clave de la evaluación, calificación, adjudicación e implementación de proyectos de PPP, basados, entre otras cosas, en evaluaciones de impacto del ciclo de vida completo. Hasta la fecha, en algunos proyectos, la sostenibilidad ambiental es tratada como un complemento casi opcional, debido a la preocupación de que comprender las medidas necesarias para garantizar que los proyectos sean ambientalmente sostenibles puede aumentar los costos del proyecto.

Recomendación

Los gobiernos deben integrar los principios de sostenibilidad ambiental en los proyectos de PPP al reflejar las consideraciones ambientales en los objetivos del proyecto, establecer especificaciones y adjudicar proyectos a aquellos licitantes que cumplan plenamente con los criterios ecológicos.

Antes de tomar la decisión de emprender un proyecto o programa, las autoridades públicas deben evaluar y considerar los factores ambientales y de salud. En algunos casos, a nivel de proyecto, llevarán a cabo Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) como parte de la preparación de planes, programas y legislación que probablemente tengan efectos ambientales significativos.

Como autoridad contratante, la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las PPP con criterios ecológicos recae en los gobiernos, que deben fijar objetivos y especificaciones claros en los contratos. Deben identificar algunos factores ambientales como los indicadores clave de desempeño, así como los riesgos ambientales y la parte que debe gestionarlos.

Desafío 8.2 – "Valor para las personas"

Es un gran desafío para los gobiernos resistir la tentación de seleccionar proyectos en el escenario más barato. El desafío consiste esencialmente en ver la inversión en los proyectos no sólo en términos de ponerlos en marcha, sino más bien en hacer que el país sea ambientalmente sostenible y que el futuro del planeta sea seguro.

Recomendación

Los gobiernos deben insistir en que las interpretaciones de "valor para las personas" en la selección de proyectos se basan en el costeo de toda la vida, y en si el proyecto en sí es sostenible. Por ejemplo, el trabajo a domicilio puede ser una alternativa más rentable, preferible desde el punto de vista ambiental y socialmente beneficiosa que la construcción de una gran oficina en un lugar céntrico de primera clase. Asimismo, la exploración de oportunidades para reducir el espacio no utilizado y maximizar el uso de terrenos baldíos en todo el territorio del sector público podría ser una solución para algunos proyectos. En caso de que se planifiquen nuevos edificios o traslados, se debe dar preferencia a los lugares que ya están bien comunicados por el transporte público para reducir las emisiones de los automóviles.

Los gobiernos pueden incorporar a sus contratos productos preferibles desde el punto de vista medioambiental, como evitar los productos químicos que agotan la capa de ozono, elegir materiales de bajo mantenimiento con baja energía incorporada y fabricados con materiales reciclados cuando sea posible. También deben especificar los tipos de edificios, que pueden diseñarse desde el principio para su desmontaje y reciclaje. También pueden favorecer el uso de terrenos baldíos en lugar de terrenos nuevos que minimizan la dependencia de los automóviles.

Además, las iniciativas para maximizar los efectos de las inversiones en el desarrollo sostenible a menudo se llevan a cabo en un solo lugar mediante la creación de zonas económicas especiales o parques industriales, a menudo gestionados mediante acuerdos de colaboración entre los sectores público y privado. Podrían redoblar los esfuerzos para acelerar la conversión de las empresas existentes en entidades centradas en la sostenibilidad, con un efecto positivo derivado de: agrupaciones y redes de empresas estrechamente asociadas y actividades de apoyo al desarrollo de efectos indirectos y vínculos inclusivos; instalaciones y procesos de incubación concebidos para convertirlos en servicios e infraestructuras de apoyo al desarrollo sostenible de las zonas, con el fin de alimentar a las empresas y empresarios locales y sociales; y zonas que actúen como mecanismos para difundir la inversión responsable, en particular en lo que se refiere a las prácticas de trabajo, la sostenibilidad del medio ambiente, la salud y la seguridad, y la buena gobernanza.

Desafío 8.3 - Evaluación del impacto ambiental

Garantizar la sostenibilidad ambiental de los proyectos será fundamental para establecer eficaces Asociaciones Público-Privadas Primero las personas.

Recomendación

Los gobiernos deberán establecer autoridades ambientales adecuadas para facilitar la realización de evaluaciones del impacto ambiental, que deberán ser transparentes, no discriminatorias con respecto a los inversores extranjeros, previsibles y estables, y que los procedimientos de concesión de licencias ambientales se lleven a cabo sin demoras indebidas y con plena objetividad técnica.

Comentario

Las PPP pueden ofrecer soluciones mejoradas que abordan algunos de los desafíos de la sostenibilidad ambiental:

- En primer lugar, la innovación tecnológica es necesaria para realizar el cambio significativo hacia una economía con bajas emisiones de carbono y para lograr el avance tecnológico necesario. Las PPP pueden utilizarse para movilizar los recursos necesarios de manera eficaz y para compartir el riesgo de manera eficiente en una situación en la que se requieren desembolsos financieros significativos en condiciones inciertas.
- En segundo lugar, los propios proyectos de PPP pueden contribuir directamente a la adaptación y mitigación del cambio climático. Por ejemplo, en el sector de los residuos a la energía, en algunos países la eliminación de los residuos se sigue haciendo a menudo en vertederos o rellenos sanitarios, el proceso de descomposición que conduce a la emisión de metano, que tiene un efecto importante en el calentamiento global. Los proyectos PPP de conversión de residuos en energía capturan este gas y lo convierten en electricidad utilizando el acceso del sector privado a las últimas tecnologías. Estos proyectos se están convirtiendo en norma en los países de la Unión Europea debido a la legislación específica.
- En tercer lugar, la integración de los enfoques de las PPP en la contratación pública a través del enfoque del ciclo de vida puede contribuir aún más a la mitigación del cambio climático. Al combinar los diversos elementos del proyecto, como el diseño y la construcción, en un único proyecto integrado, el modelo de PPP adopta un enfoque de ciclo de vida completo, lo que ayuda a seleccionar la solución más eficiente y sostenible a largo plazo en lugar de la solución más barata a corto plazo.

Principio 9: Asegurar que la financiación mixta catalice a los socios privados para que inviertan en proyectos Primero las personas.

Mito: Las PPP anteponen el beneficio a la gente.

Sin embargo, los mecanismos de financiación innovadores son fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la financiación mixta es una forma de financiación que puede desempeñar un papel importante en la promoción de las asociaciones entre el sector público y el privado.

Desafío 9.1 - Financiación mixta

La idea no es poner la financiación mixta en proyectos en los que el sector privado ya habría intervenido, sino precisamente cuando la combinación de capital público o filantrópico con capital privado puede llegar a ser realmente catalizadora y/o cuando está programada de tal manera que catalice a los inversores privados para que inviertan su capital en algo que de otro modo no harían.

Recomendación

Los gobiernos pueden trabajar para asegurar que las finanzas mixtas³¹ puedan ser verdaderamente catalizadoras y no subvencionar proyectos que ya se habrían llevado a cabo.

³¹ La financiación mixta se menciona en el párrafo 48 del Programa de Acción de Addis Abeba (2015). La financiación mixta se define como un mecanismo que combina la financiación pública en condiciones favorables con la financiación privada no concesional.

Desafío 9.2 - Ampliación

La magnitud de la financiación necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible - billones y no miles de millones de dólares de los EE.UU. - demuestra la importancia de aumentar la escala de los instrumentos y fondos de financiación mixtos.

Recomendación

Se necesitan fondos públicos y filantrópicos para "atraer" significativamente más capital privado por cada dólar destinado a financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En consecuencia, debería hacerse hincapié en lograr una mayor escala aumentando el apalancamiento entre el sector público y el privado.

Desafío 9.3 - Centrar el impacto en el desarrollo

Hasta la fecha, la industria de la inversión mixta financiera/de impacto tiene un enorme potencial y está creciendo de manera prodigiosa. El reto consiste en fomentar un crecimiento aún más rápido, especialmente centrándose en los países de bajos ingresos. (con la infraestructura identificada como prioritaria). Por ejemplo, la financiación de una carretera en un país desarrollado puede tener un impacto marginal en los tiempos de desplazamiento, pero un efecto material bastante pequeño en los medios de vida de los pobres: pero la construcción de una carretera en un país en desarrollo puede tener impactos importantes para muchas aldeas que antes estaban aisladas de la economía nacional y regional, y que ahora están empoderadas. Ahora pueden, por ejemplo, vender sus productos agrícolas y sus productos manufacturados a la capital y más allá.

Recomendación

La industria de las finanzas mixtas podría recibir un impulso si se integraran los cinco resultados de Primero las personas en la métrica de los proyectos. Esto podría permitir a los inversionistas con sede en capitales financieras, como la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, realizar inversiones en proyectos con métricas apropiadas sin tener que visitar el proyecto *in situ* y realizar la debida diligencia. Estas métricas de Primero las personas ofrecen la escalabilidad para aumentar la industria de las finanzas combinadas y aumentar aún más el impacto positivo que ya tiene. La Herramienta de Inversión de Impacto de Proyectos puede ponerse a disposición de la industria de las finanzas mixtas para medir el impacto de los proyectos.

Comentario

La movilización de la financiación privada a una escala sin precedentes es la condición *sine qua non* crítica de la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta financiación es necesaria para asegurar que se pueda cerrar la brecha de infraestructura. En el debate anterior sobre el riesgo, se ha observado que en los países en los que existe un alto riesgo para la inversión privada, una opción es simplemente alentar al sector privado a adoptar una relación riesgo-recompensa diferente. El principal desafío sigue siendo convencer a los inversores de que acepten recompensas limitadas mientras se desarrollan los mercados, con la perspectiva de que, a medida que estas economías crezcan, puedan recibir mayores beneficios más adelante.

Un mecanismo más inmediato que tiene el potencial de superar los altos riesgos asociados con la inversión en países de ingresos medios y bajos es el llamado mecanismo de "financiación mixta". Esto implica el uso estratégico de la financiación para el desarrollo, incluidas las fuentes filantrópicas, para movilizar las corrientes de capital privado hacia los países de ingresos medianos y bajos. Las fuentes de desarrollo ya proporcionan mecanismos

de apoyo en los proyectos de los países para atraer y apoyar a los inversores del sector privado mediante la gestión de sus riesgos y la reducción de los costos de transacción del proyecto.

Por lo tanto, la financiación mixta puede superar las diversas barreras que existen en esos países y que aumentan considerablemente los riesgos y pueden tener un impacto real en el desarrollo. Puede proporcionar beneficios significativos a las partes involucradas en la promoción del desarrollo:

- Apalancamiento: Utilización de la financiación del desarrollo y de fondos filantrópicos para atraer capital privado;
- Impacto: Aumentar el número de inversiones que impulsan el progreso social, ambiental y económico; y
- Rentabilidad: para los inversores privados en línea con las expectativas del mercado basadas en el riesgo percibido.

La inversión de impacto refleja el deseo del inversor de generar nuevos valores (es decir, sociales, medioambientales y culturales), así como de obtener un rendimiento financiero. La inversión de impacto puede ser una fuente de financiación valiosa para financiar las necesidades de los países de ingresos bajos y medios o para productos y servicios destinados a las comunidades vulnerables. Están proliferando los llamados instrumentos financieros de inversión de impacto que recaudan fondos para la inversión en programas sociales o ambientales (por ejemplo, los Bonos de Impacto Social, los Bonos Verdes). Se dirigen a inversores que están preocupados por integrar las preocupaciones sociales y medioambientales en sus decisiones de inversión. Si bien garantizan un retorno seguro a los inversores (muchos de ellos cuentan con el respaldo de donantes o bancos multilaterales), también pueden ayudar a los inversores a identificar proyectos o productos sostenibles.

El hecho de que la inversión de impacto esté creciendo y tenga el potencial de convertirse en una nueva industria demuestra que no sólo los gobiernos y las organizaciones filantrópicas deben contribuir a resolver los desafíos globales, sino también el sector privado y los individuos privados tienen un papel que desempeñar. Hasta la fecha, se están beneficiando sectores específicos, como por ejemplo la vivienda asequible, los servicios de educación y la energía sostenible. Como fuente de capital, la oferta está destinada a crecer. Se ha producido un crecimiento considerable de los fondos en todo el mundo, incluso en los centros financieros tradicionales, impulsado por el deseo de los clientes de utilizar sus inversiones para crear un impacto en el desarrollo sostenible.

Principio 10: Evitar las trampas de la deuda asegurando la sostenibilidad fiscal de los proyectos Primero las personas y la transparencia de las políticas fiscales.

Mito: Las PPP conducen a "trampas de deuda", especialmente en los países de bajos ingresos.

Sin embargo, un uso prudente e informado del modelo de PPP, así como políticas fiscales transparentes, son las formas de evitar las consecuencias indeseables de los préstamos a largo plazo en proyectos.

Desafío 10.1 - Préstamos a países de bajos ingresos

La financiación privada significa necesariamente deuda para el gobierno en cuestión, ya que dicha financiación siempre tendrá que ser reembolsada. Por lo tanto, incluso beneficiándose de la financiación privada, los gobiernos siguen enfrentándose al reto de la "brecha de financiación". Todavía tienen que establecer y aclarar las fuentes de financiación

y presupuestarias de los reembolsos requeridos al socio privado que financia una PPP. La movilización de financiamiento privado para inversiones en infraestructura pública requiere que los gobiernos presten atención a la sostenibilidad de sus presupuestos. Con ello se pretende evitar la creación de deuda pública involuntaria y oculta (fuera de balance).

Si la financiación y/o financiación de los proyectos implica una subvención del Estado, la cuantía de la subvención, el apoyo y las garantías deben ser conocidos por los ciudadanos, antes del cierre comercial. Las operaciones de PPP crean obligaciones de pago y pasivos contingentes por parte de un organismo del sector público por encima de las sumas de los proyectos que a menudo son significativas, lo que excede considerablemente la duración de cualquier ciclo político. También puede implicar la distribución y la promesa de apoyo de fondos públicos, así como la plena confianza y el crédito del gobierno a un socio del sector privado, lo que puede tener un impacto significativo no sólo en la generación actual, sino también en las obligaciones financieras futuras de los contribuyentes.

La financiación y la transparencia financiera incluyen la exposición de los supuestos en los que se basan las evaluaciones de los proyectos y el nivel de certeza de esos supuestos. Esto incluye establecer claramente los supuestos para la demanda y los aumentos de las tarifas de usuario a lo largo de la vida del proyecto. Lo que es más importante, la transparencia financiera y de financiación incluye la transparencia de las provisiones para imprevistos y los procesos incluidos para el cambio y la renegociación de los contratos.

Recomendación

Por lo tanto, las PPP deben estructurarse de manera que las garantías, subvenciones, beneficios, obligaciones contingentes u obligaciones de pago no sobrecarguen indebidamente los presupuestos sectoriales o nacionales afectados y no sobrecarguen los recursos públicos con reembolsos excesivos a lo largo de la vida del proyecto o proyectos.³²

Dado que las PPP son acuerdos contractuales, las disposiciones contractuales que fomentan la financiación y la responsabilidad financiera y la rendición de cuentas pueden incorporarse fácilmente en los acuerdos y convertirse en requisitos mínimos de licitación y asociación con el gobierno. Dicho contrato podría contener, entre otras cosas, los siguientes compromisos para:

- (i). Comprometerse con todas las partes interesadas en los proyectos con respecto a la financiación y los impactos financieros;
- (ii). Identificar claramente el financiamiento y los supuestos de financiamiento al inicio del proceso y monitorear su desempeño, exactitud y viabilidad a lo largo del tiempo;
- (iii). Proteger el presupuesto público y los intereses públicos de las comunidades afectadas o usuarias;
- (iv). Minimizar el financiamiento negativo o los impactos financieros de los proyectos;
- (v). Actuar con integridad fiscal y financiera y de manera abierta y transparente; y

³² Las PPP son diferentes a los proyectos públicos tradicionales, en los que la carga financiera se distribuye típicamente entre el presupuesto general y la capacidad de endeudamiento del gobierno; en cambio, las PPP son obligaciones individualizadas y recurrentes durante toda la duración del proyecto. Algunos argumentan que los proyectos de "pago al usuario", en los que la financiación se basa en los ingresos procedentes del uso, son un enfoque más seguro porque el apoyo financiero se basa en aquellos que utilizan el proyecto y no en los contribuyentes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si el modelo de negocio del socio privado fracasa, el socio público tendrá que asumir la responsabilidad de la continuación de la prestación del servicio.

- (vi). Adherirse a las directrices acordadas sobre transparencia y divulgación de información.

Comentario

Minimizar la deuda pública y los pasivos ocultos.

El cambio a las Primeras personas PPP requiere que los proyectos y programas de PPP no den lugar a deudas y responsabilidades públicas involuntarias y ocultas, especialmente en los países en desarrollo y los mercados emergentes. Además, las enormes necesidades de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el esfuerzo conexo de generar financiación privada para colmar esa laguna a través de las asociaciones entre el sector público y el privado aumentarán la financiación a largo plazo y las obligaciones fiscales de los gobiernos y podrían sobrecargar aún más a las generaciones futuras. Por lo tanto, se debe tener cuidado de asegurar que la financiación de las PPP sea sostenible y que no se haga hincapié en los presupuestos públicos.

Divulgación de información pertinente sobre los proyectos

Uno de los desafíos críticos se refiere al grado en que los gobiernos han asumido las responsabilidades de financiación y las cargas en términos de pago de la deuda, así como los pasivos contingentes que rodean a las garantías que a menudo se les exige a los gobiernos que ofrezcan al socio privado. La oscuridad con respecto al impacto de la financiación de las PPP en la financiación del Estado ha llevado a acusaciones de que los gobiernos pueden estar utilizando las PPP para "ocultar el endeudamiento público".³³ La falta de transparencia puede aumentar las posibilidades de corrupción, ya que muchos proyectos han sufrido porque la entidad privada paga honorarios adicionales a los gobiernos para ganar el contrato.

La sostenibilidad fiscal también implica informar a los ciudadanos sobre el impacto presupuestario de las PPP.

Es importante que el público tenga acceso a información sobre hasta qué punto el gobierno se verá obligado a reembolsar los préstamos y los compromisos financieros de las PPP, lo que a menudo implica desembolsos a lo largo de muchos años, a veces hasta 20 ó 30 años. Algunos críticos han sugerido que tales relaciones y obligaciones a largo plazo aumentan la obligación de los gobiernos de revelar el impacto de estos acuerdos (más allá de lo que normalmente se revelaría) y de tener cuidado al evaluar el impacto presupuestario y las implicaciones fiscales. Esto requiere elevar el nivel de atención, evaluación, divulgación y rendición de cuentas que un gobierno tendría típicamente para el bienestar de sus propios ciudadanos.

³³ Esta falta de transparencia sobre la financiación y las obligaciones de deuda ha alimentado la campaña de las ONG para alertar sobre los riesgos inherentes a estos acuerdos, así como para argumentar que la colaboración público-privada es, de hecho, una forma muy costosa e ineficaz de suministrar infraestructuras. Por favor, vea un ejemplo: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf.