



## Consejo Económico y Social

Distr.: General  
21 de enero 2019

Original: Inglés  
(Traducción no-oficial)

### 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

## Introducción a las Asociaciones Público-Privadas en apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

Nota de la secretaría

### *Resumen*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas plantean un nuevo desafío a las Asociaciones Público-Privadas (PPP, en inglés), que tradicionalmente han sido diseñadas como una herramienta de “relación calidad-precio”. En general, puede decirse que no todas las PPP son “aptas para el propósito” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Todavía no existe un modelo que, por una parte, sea transformador y, por otra, responda a los desafíos de los países de ingresos bajos y medianos, donde se puede decir que las PPP son las que más se necesitan, pero en los que también pueden generar dificultades cuando no se utilizan de una manera informada y razonable.

La UNECE ha defendido la necesidad de hacer que el modelo tradicional de PPP sea “adecuado” para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, situando a las personas en el centro de las mismas, y ha acuñado la frase: “Asociaciones Público-Privadas Primero las personas” en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien el concepto de relación calidad-precio sigue siendo esencial, con la adopción de la Agenda 2030, el reto consiste en implementar PPP que integren un conjunto más amplio de criterios holísticos y emprender proyectos que, desde su inicio hasta su finalización, creen “valor para las personas”.

Este documento desarrolla el concepto de Primero las personas PPP y presenta un argumento a favor de un nuevo conjunto de principios rectores sobre las Primero las personas PPP. En su segundo período de sesiones, celebrado en noviembre de 2018, el Grupo de Trabajo sobre asociaciones entre el sector público y el privado hizo suyo el documento y pidió a la secretaría que lo presentara al Comité para su aprobación.

La secretaría agradece los valiosos comentarios de los siguientes expertos en la preparación del presente documento (en orden alfabético): Frédéric Bobay, Bruno de Cazalet, Anand

Chiplunkar, Felix Dodds, David Dombkins, Christopher Finck, Marc Frilet, Kaimeng Li, Dietrich Lingenthal, Raymond Saner, Prashant Sharma, Steven Van Garsse y Sedef Yavuz Noyan.

## I. Introducción

1. A lo largo de los años, la UNECE ha mantenido que las PPP pueden ser utilizadas como una herramienta para el desarrollo sostenible. En las Directrices de la UNECE de 2008 sobre la buena gobernanza en las asociaciones entre el sector público y el privado, uno de sus siete principios abogaba por un enfoque de "primero la gente" para las PPP. En 2015, las Naciones Unidas adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), en la que se instaba a utilizar y mejorar las asociaciones entre los sectores público y privado. La UNECE en su Foro Internacional de PPP en marzo de 2016 identificó además que los modelos de PPP que ponen el interés público en primer plano deben ser bien identificados y promovidos para poder llevar a cabo esta nueva Agenda y además adoptó una nueva terminología llamada "Primero las personas" PPP.

### **Una pausa para reflexionar**

2. En los últimos 20 años, el modelo de PPP promovido se ha utilizado a menudo como una herramienta de financiación, y esta tendencia ha llevado a que el discurso y el desarrollo de la experiencia se encuentre en gran medida dentro de los círculos financieros. Curiosamente, el modelo de PPP fue impulsado en gran medida por la capacidad de captar financiación privada para infraestructuras cuando la financiación pública y los fondos presupuestarios no eran suficientes, y sólo más tarde se realizó un análisis de la relación calidad-precio cuando las restricciones presupuestarias disminuyeron, pero el proyecto aún tenía que justificarse desde una perspectiva financiera.

3. Cabe señalar que, por razones de sostenibilidad fiscal, algunos países no consideran las PPP como una herramienta para financiar proyectos o para desconsolidar la deuda o crear inversiones desequilibradas. Por ejemplo, en Alemania y Francia, las PPP se consideran sólo como uno de los posibles métodos de entrega. El sistema alemán incluso prohíbe el uso de las PPP exclusivamente por razones de financiación. Una PPP sólo es elegible si representa la opción más eficiente en comparación con otras soluciones. En Francia, la justificación de las PPP de pago público se basa en las ventajas generales en comparación con los métodos alternativos de prestación de servicios y no en la mera financiación, y se considera una forma de crear incentivos de riesgo adecuados para los socios privados a fin de garantizar la calidad en términos de prestación de servicios y rendimiento. En ambos países, los objetivos de interés público, como los objetivos de desarrollo sostenible, deben alcanzarse independientemente del método de ejecución.

4. Dada la importancia central de las PPP en la Agenda 2030, se requiere un gran esfuerzo para promover las PPP en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, no se ha iniciado ninguna campaña clara para promover las PPP para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y pocas agencias gubernamentales responsables de las PPP han reconocido los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un punto de referencia para su trabajo. De hecho, parece haber un enfoque de "esperar y ver" hacia el papel de las PPP en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### **Modelo no "apto para el uso".**

5. ¿Por qué hay una "pausa" en la promoción de las PPP para la Agenda 2030?

6. En primer lugar, hay algunas dudas sobre si el modelo tradicional de PPP es "adecuado para el propósito" de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Algunos sostienen que aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigen la promoción de las PPP, el modelo de PPP no se ha alineado adecuadamente con los resultados contemplados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. Otros sostienen que las PPP en general delegan un papel clave de implementación del gobierno a actores no estatales como el sector privado o la sociedad civil, lo cual, en lugar de contribuir a la entrega exitosa de infraestructura y servicios gubernamentales, puede implicar una derogación de la responsabilidad del gobierno. Otros piensan que el uso de las PPP por parte de los gobiernos introduce un peligroso motivo de lucro en la prestación de servicios públicos que debe ser abandonado o que necesita ser mejorado en gran medida. Algunas organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, han argumentado que las empresas privadas que obtienen beneficios contaminan cualquier bien que puedan aportar, y que este proceso inevitablemente hará que los proyectos sean más costosos, perjudiciales para el bienestar público o que impongan una carga a la vida de los ciudadanos. En otras palabras, algunos argumentan que los modelos de PPP "privatizan las recompensas y socializan los costos".<sup>1</sup>

8. Sin embargo, estas preocupaciones pueden pasar por alto el hecho de que los gobiernos adquieren regularmente bienes y servicios del sector privado, y que el desempeño de muchas de las responsabilidades públicas de los servicios públicos económicos está a cargo de proveedores privados, o en ellos intervienen de una u otra manera. En general, puede decirse que no todas las PPP son "aptas para el uso".

9. Según informes recientes publicados en el Reino Unido y Francia, junto con las recomendaciones del FMI, la carga presupuestaria para las generaciones futuras en el modelo de Asociaciones Público-Privadas de la Iniciativa de Financiación Privada debe evaluarse con sumo cuidado antes de lanzar el proyecto al mercado. En el párrafo 48 del Programa de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Programa de Acción de Addis Abeba), los gobiernos también pidieron que se prestara mayor atención a los posibles inconvenientes y pidieron que se elaboraran directrices sobre las asociaciones entre los sectores público y privado para mejorar su utilización y eficacia en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

10. La experiencia demuestra que las asociaciones entre los sectores público y privado pueden incluir programas internacionales de desarrollo sostenible y fondos de donantes, y pueden ofrecer diversos medios para mejorar el perfil de riesgo y rendimiento de los proyectos de desarrollo sostenible mediante determinados instrumentos, como las asociaciones entre los sectores público y privado, los seguros de inversión, la financiación mixta y los compromisos de mercado por adelantado. Sin embargo, es necesario actuar con cautela, ya que las PPP pueden dar lugar a métodos de financiación relativamente caros y pueden aumentar el coste para el sector público si no se evalúan adecuadamente los costes de la inversión inicial y las consiguientes fuentes de ingresos (rendimiento de la inversión). Esto es especialmente relevante para los países con capacidades técnicas, institucionales y de negociación más débiles.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La Iniciativa de Financiación Privada del Reino Unido ha sido objeto de un ataque de este tipo y ha sido criticada por las organizaciones de la sociedad civil por sus excesivos beneficios y sus excesivos costes operativos y de mantenimiento.

<sup>2</sup> Entre los ejemplos de riesgos asociados a las PPP para los gobiernos se incluyen los elevados compromisos fiscales o las dificultades para estimar el coste de las garantías (por ejemplo, cuando los gobiernos proporcionan garantías a la vista, tipos de cambio u otros costes). Refiérase a UNCTAD, 2015. *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. United Nations: New York and Geneva.

11. Está claro que, si hay un historial positivo de algunos modelos de PPP fuera de los países desarrollados, sigue siendo que la mayoría de las PPP tradicionales se han llevado a cabo en países occidentales plenamente desarrollados con economías maduras y riesgos relativamente bajos, que también están bien equilibrados entre las partes. Por otra parte, un modelo de PPP que, por una parte, sea transformador y, por otra, responda a los problemas de los países de ingresos bajos y medianos, aún no se ha identificado mucho mejor sobre la base de muchas cuestiones comunes y se ha abordado de manera realista, lo que ha dado lugar a principios comunes arraigados en los datos empíricos. El enfoque de las Primeras personas PPP debe asegurar que los proyectos de PPP - si se realizan, ayudarán a dichos países a contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para que esto ocurra, los proyectos deben ser implementados de una manera sólida y sostenible, respondiendo verdaderamente a las necesidades de la gente.

## **II. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la importancia de las asociaciones**

12. Para cumplir el Programa de Acción de 2030 es fundamental movilizar nuevas inversiones, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, en proyectos de infraestructura de alta calidad. La inversión en infraestructura en general es un motor clave del progreso económico y social, ya que crea puestos de trabajo, aumenta la productividad e impulsa el comercio. Esas inversiones pueden ayudar a erradicar directamente la pobreza, entre otras cosas, logrando el acceso universal a la infraestructura y distribuyendo los servicios públicos de manera más eficaz y equitativa, como los servicios de salud y educación, la energía renovable y el agua y el saneamiento. En toda Asia Central, por ejemplo, las carreteras y el transporte ferroviario inadecuados limitan la capacidad de los productores para llevar sus productos al mercado y sacar de la pobreza a las comunidades marginadas.

### **Financiación y déficit de financiación**

13. Se necesitará una gran cantidad de fondos y financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se ha calculado entre 3,3 billones de dólares estadounidenses y 4,5 billones de dólares anuales hasta 2030 para los países en desarrollo (UNCTAD, 2014). La inversión de capital es sólo una parte de lo que se necesita; sin embargo, también se necesitarán más inversiones y gastos operativos, es decir, en la operación y mantenimiento de los activos de infraestructura. Además, en algunos sectores, como el de la salud, el coste de la formación de nuevos médicos, enfermeras y demás personal será considerable.

14. Si bien esta tarea en muchas situaciones es asumida por el sector público a partir del presupuesto público, simplemente no es factible que los gobiernos por sí solos satisfagan la necesidad de capital cuando sea necesario mediante el aumento de los impuestos, el aumento de la productividad, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), etc. Sin embargo, sólo deberían realizarse modelos de PPP que tengan menos impacto en los presupuestos públicos actuales o futuros en comparación con otras opciones.

15. La financiación privada significa necesariamente deuda pública, ya que dicha financiación siempre tendrá que ser reembolsada. Por lo tanto, incluso beneficiándose de la financiación privada y de la ampliación de la capacidad, los gobiernos pueden seguir enfrentándose al reto de la "brecha de financiación". Establecer y aclarar las fuentes de financiación que satisfarán los pagos requeridos al socio privado que financia una PPP es un paso crítico para asegurar la viabilidad de algunas formas de PPP. También es un factor crítico para la sostenibilidad de las finanzas públicas y requiere una atención especial por parte de los gobiernos para evitar la creación de deuda y obligaciones públicas no intencionadas y ocultas (por ejemplo, el tratamiento fuera de balance).

16. Además, no debe ignorarse la capacidad del sector privado para diseñar u operar servicios públicos esenciales como el transporte, el agua, la energía y los servicios urbanos. De hecho, la experiencia indica que esto es posible y sostenible. Las lecciones aprendidas en las últimas dos décadas muestran que las Primeras las personas PPP pueden ser una respuesta a estos dilemas basada en el equilibrio a largo plazo entre el interés público y el privado, donde el "interés de la gente" debe ser siempre la prioridad.

17. También hay que señalar que las PPP son una posibilidad, entre otras, de movilizar a los actores privados para la realización de los "intereses de la gente". El éxito de la prestación de servicios universales requerirá una estrategia global que tenga en cuenta otras posibilidades de participación del sector privado.<sup>3</sup>

### **Experiencia limitada en PPP dentro de la ONU**

18. La idea de que las PPP, y más recientemente el conocimiento generalizado de las PPP, proviene del mundo financiero está respaldada por el hecho de que se han desarrollado conocimientos especializados en los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Han liderado el desarrollo de herramientas de asistencia para la preparación de proyectos de infraestructura y otros recursos y productos de conocimiento sobre las PPP. Además de las grandes instituciones financieras internacionales, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), la UNECE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) son, con mucho, los principales depositarios del resto de las mejores prácticas internacionales en materia de PPP.

19. Los conocimientos especializados sobre las PPP están algo dispersos en el sistema de las Naciones Unidas.<sup>4</sup> No existe una sola asociación mundial de las Naciones Unidas que promueva las asociaciones entre los sectores público y privado en apoyo de los objetivos de desarrollo sostenible. La cooperación entre los diferentes organismos de las Naciones Unidas que participan en las asociaciones entre el sector público y el privado se lleva a cabo, pero cada actividad carece de recursos y su impacto es limitado. De hecho, la UNECE -una Comisión regional- posee el único organismo intergubernamental dedicado a la promoción de las PPP. También cuenta con una red de expertos internacionales que se extiende más allá de su propia región. Además, sus normas y recomendaciones son utilizadas internacionalmente por Estados no miembros de la UNECE, mientras que su Junta Asesora Empresarial de PPP, única dentro del sistema de las Naciones Unidas, proporciona servicios de creación de capacidad de PPP a países individuales a nivel mundial.

### **Necesidad de orientar las PPP hacia un enfoque de "Primero las personas"**

20. Se necesita un nuevo conjunto de principios rectores para centrarse en las PPP basadas en un enfoque mejorado e inclusivo que tenga en cuenta la experiencia internacional de los diversos modelos de PPP en los que se da prioridad al "valor para las personas" y a la ampliación del impacto. Esto conducirá a PPP que minimicen y compartan equitativamente los riesgos, mejoren los resultados y estén alineadas con un financiamiento que sea sostenible, equitativo y que combine "hacer el bien con hacerlo bien". La adopción de un enfoque de este tipo abordará las preocupaciones comunes sobre las PPP y las hará verdaderamente "aptas para el propósito" de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>3</sup> Esto podría incluir la reducción o delegación de los monopolios estatales combinada con una regulación apropiada que incluya un acceso al mercado transparente y no discriminatorio para los actores privados.

<sup>4</sup> UNECE, ESCAP, UNCITRAL, UNCTAD, y otros realizan investigaciones, organizan el diálogo, llevan a cabo el trabajo de desarrollo de capacidades y producen materiales de recursos para la PPP.

21. Un proyecto de PPP "Primero las personas" puede definirse como aquel que fomenta el acceso a los servicios públicos esenciales para todos, con el objetivo de lograr resultados de desarrollo sostenible y situar a las personas en primer lugar en el centro. Con la adopción de la Agenda 2030, el reto para los gobiernos y el sector privado es implementar las PPP de acuerdo con un conjunto de criterios holísticos y emprender proyectos que desde su inicio hasta su finalización creen "valor para las personas". Por lo tanto, una PPP debe ser considerada una transacción de "relación calidad-precio" – en comparación con una alternativa pública tradicional – si genera un beneficio económico neto para el público en términos de cantidad, calidad del servicio o instalación, costo y transferencia de riesgos a lo largo de la vida del proyecto, y el 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 rendimiento basado en los resultados que aporta el mayor beneficio a las personas a las que el proyecto pretende servir. El enfoque de la PPP basada en el principio de "Primero las personas" garantizará que la lógica tradicional de "relación calidad-precio" integre de manera más amplia el factor de la consecución efectiva y eficiente de los objetivos de desarrollo sostenible. En consecuencia, la relación calidad-precio -incluido el valor para las personas en términos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible- debería desempeñar un papel fundamental en la decisión de si una institución pública debe celebrar un acuerdo de colaboración público-privada.

22. En esencia, esto significa que las PPP necesitan hacer más y ser medidas de acuerdo con una serie de impactos que están en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto incluiría la evaluación de si las redes de proyectos:

- (a) Aumentan el acceso y la equidad a los servicios esenciales adaptados a las necesidades de las personas durante el ciclo de vida del proyecto (especialmente a los grupos vulnerables);
- (b) Tengan una eficacia económica y un impacto transformador particularmente fuertes y contribuir a la sostenibilidad fiscal;
- (c) Sean replicables;
- (d) Recortar o reducir significativamente las emisiones de CO<sub>2</sub>, haciendo que la infraestructura sea más resistente; y
- (e) Comprometerse eficazmente con todos los *stakeholders*.

### **Objetivo de los Principios Rectores**

23. Los Principios Rectores <sup>5</sup> tienen los siguientes objetivos principales:

- (a) Identificar las nuevas funciones y responsabilidades que se exigirán a los gobiernos y al sector privado para que el modelo de PPP alcance el nivel de Primero las personas PPP;
- (b) Esbozar los elementos clave para un enfoque de "Primero las personas", y en particular aquellos que serán necesarios para que las PPP se lleven a cabo en países de ingresos bajos y medianos;<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Los Principios Rectores figuran en el documento ECE/CECI/2019/5

<sup>6</sup> Estos ajustes se refieren, entre otras cosas, a los ajustes jurídicos, normativos e institucionales necesarios y a las revisiones de las mejores prácticas internacionales en materia de colaboración entre los sectores público y privado, a los nuevos enfoques del riesgo de los proyectos, a la renovación de la rendición de cuentas a los ciudadanos y a la puesta en marcha de nuevas iniciativas importantes, como

- (c) Proporcionar puntos de referencia y un marco para que los gobiernos den los siguientes pasos y alineen sus actividades con el modelo "Primero las personas";
- (d) Reunir a diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas, especialmente las comisiones regionales, los bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones, con conocimientos especializados en materia de colaboración entre los sectores público y privado, en torno a un conjunto de principios comunes para orientar las actividades de promoción de PPP en el futuro; y
- (e) Ser utilizado como referencia en la preparación de proyectos de infraestructura.

### III. Experiencias de PPP y aprendizajes clave

24. El modelo de PPP debe adaptarse para hacer frente al desafío de la Agenda 2030. Para ello vale la pena plantearse las siguientes preguntas:

- (a) ¿Cómo han evolucionado las PPP en los diferentes sectores y a qué retos se enfrentan para contribuir a un desarrollo más inclusivo y sostenible?
- (b) ¿Cuáles son los desafíos para la entrega efectiva de proyectos de PPP basados en las experiencias hasta la fecha?
- (c) ¿Cuál debería ser el modelo de PPP que debería prevalecer?

#### A. ¿Cómo han evolucionado las PPP en diferentes sectores y a qué retos se enfrentan para contribuir a un desarrollo más inclusivo y sostenible?

25. Las PPP, como ahora se las denomina comúnmente, ya no son la "nueva" forma de hacer las cosas. Las PPP vieron su resurgimiento más reciente en los años 90 y 2000 en el Reino Unido, Australia y Canadá como transacciones de "iniciativa financiera privada". Sin embargo, las Iniciativas de Financiación Privada son sólo una rama del mundo de las PPP, siendo los acuerdos basados en concesiones un actor importante en otros países, en particular en aquellos con una tradición de derecho civil como Francia.<sup>7</sup> Además, cada vez se recurre más a otros modos de colaboración entre los sectores público y privado.

26. Los diversos modos de PPP ciertamente traen distinciones prácticas en, por ejemplo, cómo están estructuradas y cómo se hacen más viables y cómo adaptan el servicio al público para que realmente cumpla con los criterios de Primero las personas de una manera sostenible. Debido a que las PPP se han vuelto cada vez más heterogéneas en su forma, a nivel mundial muchos países no hacen ninguna distinción entre la Iniciativa de Financiación

---

el empoderamiento de la mujer y el fomento de la capacidad para llevar a cabo actividades de Primero las personas PPP.

<sup>7</sup> De hecho, en el discurso actual de la PPP, la iniciativa financiera privada está más estrechamente asociada con el Reino Unido y su esfuerzo por renovar los hospitales y los centros de salud, pero tanto Australia como Canadá también tienen proyectos de diversas formas que datan de finales de la década de 1980 a principios de la de 1990. A pesar de este resurgimiento de las iniciativas financieras privadas en un puñado de jurisdicciones de tradición de derecho consuetudinario, Francia tiene quizás algunos de los ejemplos más antiguos de PPP, con una famosa concesión de agua otorgada a un noble francés, Luis de Bernam, en 1438, para que cobrara tasas por el transporte de mercancías en el Rin. La larga tradición de Francia ha contribuido a su distinción de derecho civil entre las PIF y las concesiones, siendo las concesiones (incluida la afirmación esencialmente para proyectos Brownfield) un modo distinto de PPP en el que el servicio público se delega en un operador privado, y una iniciativa de financiación privada en comparación es simplemente una herramienta en la que el organismo público sigue siendo el responsable en última instancia de la prestación del servicio "público" asociado a la instalación.

Privada, las concesiones y otras formas, y simplemente se refieren a todas las formas como PPP.

27. A medida que las PPP siguen evolucionando, ahora más que nunca, se están desarrollando de manera sectorial y en respuesta a los tipos de proyectos que son comunes en un sector y a las necesidades de los países que las emplean.

### **Agua y saneamiento**

28. Existe una brecha entre lo que se proporciona en los servicios de agua y saneamiento y lo que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como observa el Banco Mundial, "hoy en día, al menos 663 millones de personas carecen de acceso al agua potable y 2.400 millones de personas carecen de acceso a saneamiento mejorado" y "para 2050, al menos una de cada cuatro personas probablemente vivirá en un país afectado por la escasez crónica o recurrente de agua dulce". Por otra parte, el número total de personas que tienen acceso a los servicios de agua o de aguas residuales del sector privado superó los mil millones por primera vez en 2013.

29. Los sistemas de agua y saneamiento todavía tienen que hacer frente a importantes costos de capital para desarrollar o ampliar los sistemas de agua y saneamiento a fin de satisfacer la demanda. A menudo se considera que el desafío clave para prácticamente todos los sistemas de agua y saneamiento es la sensibilidad del público a las tarifas. Los gobiernos son naturalmente reacios a aumentar los aranceles.<sup>8</sup> Sin embargo, mantener los aranceles bajos (o inexistentes) no refleja el costo real de producción. Otros desafíos que deben ser considerados son el costo de la ineficiencia en la operación y mantenimiento en el caso de empresas públicas nacionales de agua subóptimas. La mejora progresiva de la prestación de servicios puede aumentar la voluntad de pago de los usuarios finales.

30. A pesar de estos desafíos, durante la última década varios casos de participación del sector privado en el sector de agua y saneamiento han mostrado ser prometedores. Se produjeron experiencias exitosas en la participación del sector privado en la reutilización de aguas residuales para el riego, la construcción de sistemas de agua y saneamiento en pequeña escala, y soluciones de agua y saneamiento urbano.<sup>9</sup> Las PPP independientes en las plantas de desalinización y tratamiento de aguas residuales también han tenido éxito,<sup>10</sup> al igual que el uso de la eficiencia basada en el rendimiento, obteniendo contratos de arrendamiento y gestión para reducir las fugas en los sistemas o ampliar la conectividad general.<sup>11</sup>

### **Energía**

31. El sector de la energía ha experimentado un cambio significativo en la última década con la generación de energía renovable, en particular, hidroeléctrica, solar y eólica, que se ha vuelto más eficiente y relativamente competitiva sobre la base de la comparación de costos. Sin embargo, gran parte del mundo sigue dependiendo de la generación basada en el carbón y no se vislumbra un final para el aumento de la demanda de energía. Por lo tanto, mientras

---

<sup>8</sup> En caso de que sea necesario un ajuste al alza de las tarifas, es preferible que se lleve a cabo con suficiente antelación para lanzar la licitación de la PPP, a fin de evitar cualquier asociación con la participación del sector privado y, por consiguiente, cualquier reacción que pudiera obstaculizar la facturación y el cobro por parte del operador privado.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la nueva planta de tratamiento de aguas residuales de El Cairo utiliza con éxito las aguas residuales urbanas para regar zonas agrícolas regionales, lo que reduce tanto la cantidad de contaminantes vertidos al río Nilo como el uso general de agua dulce. Manila Water ha implementado con éxito PPPs para aumentar su cobertura de suministro de agua urbana, por ejemplo, del 26% de la población de la Zona Este en 1997 al 99% de toda la ciudad en la actualidad.

<sup>10</sup> Se pueden encontrar ejemplos en Brasil y Arabia Saudita.

<sup>11</sup> Ho Chi Minh City, Vietnam, ha implementado este modelo con éxito.



que los gobiernos a menudo tienen más opciones para la generación de energía, luchan por satisfacer la demanda, aumentar su capacidad de generación y distribución (en particular, ampliando sus redes a las zonas subatendidas y pobres) y hacerlo de una manera ecológica y respetuosa con el medio ambiente. Las propuestas no solicitadas y el desarrollo de sistemas o capacidades innecesarias (o la provisión de garantías innecesarias) también siguen siendo un problema en muchos países. Estos retos se sitúan en el contexto de unos presupuestos públicos cada vez más ajustados y de la necesidad de proporcionar energía a los clientes, que a menudo no pueden pagar el coste real del servicio.

32. Por lo tanto, el desafío clave para los gobiernos es aumentar el acceso a las fuentes de energía y, al mismo tiempo, superar los importantes costos iniciales necesarios para establecer o ampliar las redes de generación y distribución de energía.

33. El mecanismo de la PPP puede ser una herramienta importante para los gobiernos en la gestión de este desafío, ya que puede llevar la inversión privada, así como las nuevas tecnologías, la innovación y la mejora de la eficiencia, a su capacidad y sistemas energéticos. De hecho, nuevas tecnologías; sistemas más pequeños e independientes; capacidades de generación conectadas a la red y distribuidas fuera de la red; y fuentes verdaderamente renovables,<sup>12</sup> son muy prometedoras para transformar el sector, crear más puestos de trabajo y mitigar el cambio climático,<sup>13</sup> y promover la seguridad energética y la equidad en la prestación de servicios energéticos.<sup>14</sup>

34. Sin embargo, los gobiernos deben tener cuidado de no limitar su enfoque a la producción de energía, sino de desarrollar un enfoque global que incluya la distribución a los consumidores. Este es un verdadero desafío para la mayoría de los países de bajos ingresos, donde la distribución es a menudo el monopolio de las compañías nacionales de electricidad que se encuentran en una situación financiera difícil.

## Salud

35. La provisión de infraestructura y servicios de salud es una enorme obligación tanto para los gobiernos como para el sector privado. Algunas estimaciones sitúan el gasto acumulado en infraestructura sanitaria en la última década por encima de los 3,6 billones de dólares estadounidenses. Y cuando se añaden los servicios, esa estimación alcanza los 68,1 billones de dólares estadounidenses. Mientras tanto, muchos ciudadanos del mundo siguen sin tener acceso a los servicios de salud más básicos, por lo que los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacen un llamamiento a los gobiernos para que sirvan a todos los ciudadanos, ayuden a los pobres y a los que corren mayor riesgo, y tomen medidas significativas para proporcionar un acceso verdadero y universal a la atención sanitaria, todo lo cual se sumaría a la ya de por sí cuantiosa etiqueta de precios.

36. El desafío para los gobiernos, por lo tanto, es cómo ser más eficientes, efectivos y equitativos en la provisión de atención de salud, aumentando su capacidad general para proporcionar atención y ampliar el alcance de esa atención. Las PPP en salud han ayudado a

<sup>12</sup> Parques Eólicos de Cabeolica en Cabo Verde. Los parques eólicos con 11 aerogeneradores han entrado en servicio para abastecer el 25% de la demanda de electricidad del país y aproximadamente 50.000 caboverdianos tienen acceso a la electricidad.

<sup>13</sup> En Marruecos, la energía solar Noor II y III ha supuesto una reducción de CO<sub>2</sub> estimada en 521.670 toneladas anuales gracias a esta central solar de 350 MW, lo que supone un gran paso hacia el compromiso de Marruecos (alcanzar los 2.000 MW de energía renovable en 2020) para mitigar el cambio climático.

<sup>14</sup> Planta Geotérmica Olkaria III en Kenia. Este proyecto hizo que el costo de la energía para el usuario final fuera menor que el generado por el fueloil u otras fuentes de energía alternativas. De hecho, esto ayuda a reducir el coste de la electricidad tanto para los consumidores como para la industria.

aliviar parte de esta presión y han sido particularmente exitosas cuando se utilizan para la creación, expansión y rehabilitación de la infraestructura de salud, pero continúan enfrentando desafíos cuando se enfocan en la provisión de servicios de la gente.

37. Sin embargo, existen casos exitosos de PPP en los servicios de salud, con programas de bienestar general,<sup>15</sup> programas para mejorar la gestión y el rendimiento de las instalaciones,<sup>16</sup> y la atención específica, como la distribución de vacunas en regiones remotas de África,<sup>17</sup> todos mostrando una gran promesa. Por lo tanto, existen modelos para que los gobiernos centren sus esfuerzos, establezcan asociaciones que aumenten el acceso a la atención de salud, mejoren la distribución de los servicios de salud y emprendan iniciativas económicamente eficaces y replicables.

### Transporte

38. El sector del transporte sigue siendo uno de los mercados de productos fitosanitarios más sólidos, en particular en las carreteras, los ferrocarriles y el transporte urbano, incluidas las autopistas de peaje, los puentes de peaje, los túneles de peaje, los puertos, los aeropuertos y otras infraestructuras, que se benefician de un historial relativamente largo en muchos países, con muchas lecciones aprendidas de los fracasos y los éxitos. Las condiciones de éxito han sido un tanto "probadas" en el mercado, aunque todavía no se han traducido bien en las mejores prácticas de PPP. Este hecho, junto con la capacidad del sector del transporte para tener un impacto significativo y positivo en la conectividad, las vidas y la prosperidad económica general, ha hecho que algunos modelos de PPP en el sector del transporte sean una opción atractiva para los gobiernos.

39. Por ejemplo, el Banco Mundial ha señalado que "las carreteras tienen el potencial de ser un activo significativo para cualquier país, tanto en términos de inversión física como de beneficios sociales y económicos";<sup>18</sup> y han demostrado su capacidad para aumentar la actividad económica, en el movimiento de bienes, la interconexión de las personas y la conexión de los que antes estaban marginados con las oportunidades económicas.

40. El desafío para los gobiernos en el sector del transporte es sobre todo mejorar el proceso de planificación y establecimiento de prioridades para los proyectos y programas adecuados<sup>19</sup> y determinar qué proyectos de carreteras traerán el mayor beneficio mientras ahorran dinero a los contribuyentes.<sup>20</sup> Asimismo, determinar qué aspectos de los sistemas de transporte pueden modernizarse, hacerse más seguros, más resistentes y fortalecer las redes económicas.<sup>21</sup> Otras consideraciones incluyen la evaluación del impacto social y ambiental

<sup>15</sup> El programa "Let's Play" es una asociación entre IKEA y el ACNUR y está diseñado para proteger el derecho de los niños a jugar, proporcionando así apoyo psicológico a los niños refugiados, mejorando su resistencia psicológica y su bienestar general.

<sup>16</sup> El Instituto Nacional de Trasplante de Riñón de Filipinas entró en una PPP para la automatización total del laboratorio que mejoró el equipo, pero también proporcionó una mejor capacitación en gestión, lo que dio como resultado un aumento en el número de pacientes susceptibles de ser tratados en la instalación y una gran mejora en la eficiencia de la misma.

<sup>17</sup> Fundación GAVI, la Alianza para Vacunas

<sup>18</sup> Banco Mundial PPP Knowledge Lab

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, el proyecto de carriles de alta ocupación del Estado de Virginia (proyecto de carriles de peaje de alta ocupación de la carretera interestatal 95 y 395 Capital Beltway ("HOT Lanes")).

<sup>20</sup> La autopista de peaje Diamniadio de Dakar ha dado un nuevo impulso al desarrollo de Senegal al ayudar a cerrar la brecha de movilidad y acceso entre las comunidades y los empleos, los mercados, las escuelas, los hospitales y otros servicios esenciales, mejorando sus vidas y creando nuevas oportunidades para el desarrollo.

<sup>21</sup> La concesión del gobierno colombiano para la construcción y ampliación de la carretera Ruta del Sol, que conecta la capital, Bogotá, con otras grandes áreas urbanas del interior del país y la costa caribeña,

de los proyectos para mitigar las posibles externalidades negativas de las carreteras sobre el medio ambiente y la sociedad,<sup>22</sup> cuáles son los más flexibles, ampliables y sensibles a los objetivos de transporte a largo plazo de la región y el país, y qué modelo servirá mejor a la población a través de una opción de PPP aceptable, entre otras cosas, en términos de cuotas de usuario, sostenibilidad del presupuesto fiscal o una combinación de ambas.

## **B. ¿Cuáles son los desafíos para la entrega efectiva de proyectos de PPP basados en las experiencias hasta la fecha?**

### **Centrado en los proyectos; no existe una política concertada para las PPP.**

41. En general, los esfuerzos de las PPP han tendido a centrarse en proyectos más que en políticas de infraestructura transformadora que sitúan a las personas en un programa integral de actividades. Esto se debe a que en la mayoría de los países las PPP son simplemente eso: sobre proyectos individuales, abordando problemas individuales, y a menudo limitadas a sectores específicos. Rara vez se ha utilizado el modelo como parte de un plan nacional de infraestructura integral y holístico. Sólo cuando las PPP formen parte de un plan de infraestructura transformadora podrá llevarse a cabo la ampliación necesaria que exigen los Objetivos de Desarrollo Sostenible: múltiples proyectos en concierto en múltiples frentes que contribuyan de manera significativa a los desafíos a los que se enfrenta el planeta, como la erradicación de la pobreza y la lucha contra el cambio climático.

### **Capacidad insuficiente del Gobierno**

42. Los países que emprenden una PPP, especialmente los de bajos ingresos, por lo general carecen de las habilidades y la capacidad necesarias para ejecutar los proyectos. En la mayoría de los casos carecen del marco legal básico y de instituciones tales como las unidades de PPP que pueden entregar la escala de proyectos necesarios, y también carecen del personal y el conocimiento técnico para entregar exitosamente proyectos y construir programas estratégicos que aprovechen el poder de las PPP. De hecho, muchos de los problemas a los que se enfrentan los proyectos se deben al principio y a las deficiencias de las autoridades públicas respectivas (por ejemplo, no realizar la debida diligencia, incluidos estudios precisos de la demanda, análisis de costes y beneficios, etc., o lanzarse en ausencia de un plan sectorial y un programa de actividad coherentes).

43. Es justo decir que esa capacidad, tanto a nivel de planificación como de proyecto, hasta el lanzamiento de una licitación competitiva capaz de atraer a licitadores serios, conlleva altos costos de organización que actualmente no están al alcance de la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos con cargo a los presupuestos públicos, y que hasta ahora no han sido proporcionados a un nivel apropiado por la comunidad de desarrollo. Por lo tanto, a menudo se toman malas decisiones en torno a los proyectos (y cuándo y cómo hacerlo). Por lo tanto, muchos aspectos de la ejecución de proyectos, desde la creación de capacidad básica hasta la coordinación dentro y entre el gobierno y los ministerios, pasando por la alineación entre políticas, programas y proyectos, deberían mejorarse sustancialmente.

---

una vez finalizada, ayudará a fomentar la competitividad del país al mejorar las condiciones viales y de viaje de pasajeros y mercancías.

<sup>22</sup> El proyecto de mejora de la ciudad de Thiruvananthapuram en la India y la concesión de carreteras no sólo proporcionaron una carretera de alta calidad, sino que también abordaron las emisiones de CO<sub>2</sub> y las cuestiones ambientales con la plantación de árboles y otras medidas, como la captación de la escorrentía de agua.

### **De alto riesgo**

44. Los riesgos actuales de emprender proyectos sofisticados, complejos y costosos, donde faltan las condiciones institucionales imperantes y donde la capacidad del sector público es débil, dan lugar a un entorno de alto riesgo y ponen en grave peligro el éxito de los proyectos. Este alto riesgo acentúa la preocupación (basada en las lecciones aprendidas en algunos países) de que, si el modelo de PPP se aplica ciegamente, toda la economía de un país puede pagar un alto precio.

### **Necesidad de mejorar el entorno del proyecto**

45. Los proyectos de PPP requieren que existan una serie de condiciones de situación y, en primer lugar, un entorno institucional sólido y un clima de inversión y de negocios propicio. Esto debería incluir a menudo sistemas específicos de gobernanza jurídica y pública que sean capaces de ofrecer transparencia y crear un sistema eficaz de prestación de servicios de PPP, un sistema que fomente la voluntad y la capacidad del sector privado para aceptar los riesgos correspondientes, especialmente los mayores riesgos de invertir en países de bajos ingresos. La estabilidad política y un fuerte consenso entre los líderes políticos y los grupos de interés sobre el valor de las PPP también son esenciales para que las PPP tomen forma de manera positiva. Como resultado, las PPP han sido a menudo una herramienta más fácil de promover y utilizar en los países desarrollados donde existen condiciones más predecibles y donde la economía de mercado es antigua y madura, y donde prevalecen las instituciones y leyes pertinentes.

46. Dado que varias de estas condiciones, por el contrario, no se cumplen en los países de bajos ingresos, es difícil aplicar el modelo de PPP a gran escala sin resolverlo durante el desarrollo del proyecto y en un contrato de PPP varias cuestiones adicionales que a menudo son comunes a varios países de bajos y medianos ingresos.

### **Las "ciudades inteligentes y sostenibles" desempeñarán un papel importante en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.**

47. El mundo se congrega cada vez más en los centros urbanos y en las ciudades. El auge de la innovación tecnológica también puede generar oportunidades. Por ejemplo, las ciudades de todo el mundo están utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para recopilar datos y proporcionar los servicios y soluciones necesarios para los problemas urbanos de una manera más eficaz y eficiente, lo que conduce a la creación de las llamadas "ciudades inteligentes y sostenibles". Estas ciudades inteligentes y sostenibles son más flexibles y a menudo pueden proporcionar soluciones más oportunas, eficaces e innovadoras a los desafíos siempre cambiantes a los que se enfrentan las zonas urbanas.

48. Las PPP también necesitan adaptarse a la realidad de las ciudades y aprovechar el hecho de que las ciudades son, en última instancia, una aglomeración de personas, empresas e instituciones y ofrecen el potencial para exponer sus beneficios. Esta propagación de las externalidades positivas que una PPP puede generar puede beneficiar a muchos dentro del contexto urbano. Las autoridades locales como los gobiernos deberían investigar cómo planificar y priorizar proyectos específicos dentro del contexto urbano y el sustento de los ciudadanos.

### **Es posible que se necesiten PPP de transición o asociaciones de multi-stakeholders como precursores de las PPP.**

49. El modelo de PPP puede necesitar ser deconstruido hasta cierto punto, donde los gobiernos participan en proyectos que a sabiendas están en transición o emplean una asociación que tiene algunos elementos de PPP pero que, debido a circunstancias difíciles, necesitan apoyo adicional. Los proyectos en ciertos países que requieren una importante

"eliminación de riesgos" financieros o experiencia en la ejecución de proyectos, por ejemplo, pueden necesitar la participación o suscripción de bancos multilaterales de desarrollo, o buscar apoyo y supervisión de subvenciones para el desarrollo, o involucrar la experiencia operativa de las ONG para implementar el proyecto de manera efectiva. En los países de alto riesgo, podría ser una opción la implementación de una PPP transicional o de asociaciones entre múltiples partes interesadas que no se ajusten al modelo tradicional de PPP, pero que funcionen en entornos difíciles, con la suposición de que los gobiernos tendrán que trabajar en la etapa de transición antes de llegar al punto en que se puedan establecer acuerdos de PPP "plenos".

### **Involucrar a la población**

50. Todo el propósito del gobierno es promover el interés general, actuar en nombre del pueblo y en beneficio del pueblo. Por lo tanto, los gobiernos deben colaborar más sistemática y tempranamente con la población afectada a fin de que sus esfuerzos tengan éxito y puedan prestarles un servicio más eficaz. De hecho, es axiomático que un gobierno pretenda implementar infraestructura o servicios para su población, pero con demasiada frecuencia no se involucra con las mismas personas que usarán o se verán afectadas por esos activos y servicios. El enfoque de arriba hacia abajo, "el gobierno es el que mejor sabe", ha tenido resultados mixtos en el mejor de los casos. Se corre el riesgo de que los servicios públicos no estén dirigidos a las necesidades de las personas, los activos que están sobre construidos o subconstruidos, los sistemas que crean barreras en lugar de mejorar o ampliar el acceso, los servicios que no sirven para nada, etc.

51. La solución obvia es que los gobiernos mejoren su capacidad de atención y respondan mejor a las necesidades de la población mediante procedimientos de consulta adecuados a diferentes niveles de manera realista y eficaz. Esos esfuerzos han tenido éxito en varios proyectos históricos. Por lo tanto, la participación y consulta de las partes interesadas antes del inicio del proyecto, durante su conceptualización e implementación, y después de su finalización, es de vital importancia si se quiere que los esfuerzos públicos se adapten a las necesidades de las personas.

## **C. ¿Cuál debería ser el modelo de PPP que debería prevalecer?**

52. Se argumenta que, debido a los desafíos y problemas que a menudo se asocian con el modelo de PPP, es posible que el modelo no sea en absoluto "adecuado para el propósito". Sin embargo, es importante no pasar por alto por qué las PPP se pusieron de moda en primer lugar.

53. En el caso de las PPP que prestan servicios públicos a los ciudadanos que están dispuestos a pagar por el servicio, las PPP han permitido a los gobiernos:

- (a) Beneficiarse de la capacidad del sector privado para prestar mejores servicios de carácter económico;
- (b) Hacer que los servicios sean pagados sólo o en su mayor parte por los usuarios finales del servicio en particular (por ejemplo: transporte, agua, electricidad y salud);
- (c) Limitar el desagüe del presupuesto público; y
- (d) Reducir el impacto de la prestación de servicios en los presupuestos fiscales actuales o futuros.

54. Además, las PPP han permitido a los gobiernos corregir las deficiencias del sistema tradicional de contratación pública en lo que respecta a la construcción, la entrega y el mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos.<sup>23</sup>

55. Por estas razones, las PPP se han utilizado para lograr la eficiencia del sector privado, entregar los proyectos a tiempo, utilizar mejor los presupuestos públicos e inculcar una mejor administración y enfoques operativos y de mantenimiento a largo plazo en la infraestructura pública y la prestación de servicios. Es interesante observar que, con el paso del tiempo, las PPP adjudicadas mediante licitación pública han hecho más eficiente la contratación tradicional. En el contexto actual de escasez de recursos y de alternativas limitadas del sector público, es necesario promover con mayor claridad estos modelos basados en la experiencia de los países desarrollados y de los países de ingresos medios y bajos, en los que el desarrollo sostenible y las "personas" son la piedra angular.

56. Lo que se necesita es un enfoque de "Primero las personas" para las PPP inspirado en la Agenda para el Desarrollo de 2030, y un conjunto de principios rectores para incorporar dicha agenda en la ejecución de las PPP.

---

---

<sup>23</sup> A menudo se observa que los proyectos tradicionalmente adquiridos y entregados a menudo superan el presupuesto, tienden a no ser entregados a tiempo y tienden a ser un enfoque de "construirlo y olvidarlo" para la infraestructura pública.