



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA

Factores de Éxito y Desafíos de los Proyectos Público Privados

Revisión de la literatura

Alumno: Daniela Giménez Munúa

Tutor: Leandro Arozamena

El objetivo del presente trabajo es identificar los principales factores involucrados en el éxito/ fracaso de los proyectos inscriptos dentro del marco de asociaciones público-privadas. Con ese propósito se hará una revisión de la literatura evidenciando las diferentes posiciones existentes en cuanto a cuáles son estos factores y de qué manera impactan en el éxito de los proyectos. Finalmente se revisarán las especificidades latinoamericanas y los problemas que presenta la región teniendo en cuenta las características y deficiencias particulares de los países en desarrollo de la región. Se hará especial hincapié en las necesidades particulares a nivel subnacional.

Contenido

1. Introducción al concepto de PPP	3
2. Estado de las PPP en el mundo – Tendencias.....	5
2.1 PPPs a lo largo del tiempo	7
2.2 América Latina y el Caribe	8
3. Factores de éxito y principales desafíos para las PPP	12
3.1 El caso de las Ciudades Latinoamericanas	23
3.1.1 Urbanizaciones y PPPs	23
4. Conclusiones	27
5. Referencias	29

1. Introducción al concepto de PPP

El concepto de PPP (public private partnerships) es el resultado de la evolución en la concepción, el diseño y el funcionamiento de los servicios públicos a lo largo del tiempo. Podemos identificar tres estadios principales: el modelo tradicional burocrático (weberiano), el New Public Management y, finalmente, el llamado New Public Governance (Alsina Burgés, 2017)

El modelo tradicional weberiano se ubica temporalmente entre el siglo XIX y la década de los 70, este paradigma hacía énfasis en la administración de reglas en el contexto de una burocracia fuerte y profesionalizada. Entre la década del 80 y los años 90 surge una nueva visión que se conoce como New Public Management (NPM), la característica principal de este paradigma suele asociarse con una crítica hacia el funcionamiento tradicional del estado burocrático por considerarlo mayormente ineficiente. La propuesta de los impulsores del NPM era promover mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos con la intención de mejorar la efectividad de los mismos. Esta reforma empezó en los países más desarrollados, principalmente en el Reino Unido. Las medidas fueron prontamente extendidas hacia otros países en parte debido a la influencia de organismos internacionales alineados a los principios del Consenso de Washington que llamaban a reevaluar el gasto público (Pessoa, 2010). En este marco es que comenzamos a ver lo que podemos llamar como la primera ola de PPPs que perseguían múltiples objetivos entre los que se destacan hacer un uso más eficiente de los recursos del estado e incrementar así el bienestar. Finalmente, podemos hablar del New Public Governance (NPG), este concepto, surge dentro del marco teórico institucionalista con el concepto de las networks de políticas públicas (Alsina Burgés, 2017). La idea busca capturar las complejidades propias del siglo XXI que no pueden ser apropiadamente reflejadas por los modelos anteriores. El NPG introduce la novedad de concebir el diseño y producción de políticas públicas en un contexto de network interorganizacional consecuente con la idea de un estado relacional donde se distribuyen roles típicamente estatales entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

Alsina Burgés(2017) identifica escenarios de provisión de política pública diferentes en base a la discrecionalidad de los involucrados

Cuadro 1. Provisión de servicios públicos en base al tipo de discrecionalidad

Discrecionalidad	Discrecionalidad pública	Discrecionalidad compartida (gobernanza colaborativa)		Discrecionalidad privada
Tipología de Provisión Indirecta	Subcontratación	Colaboración Público-Privada (PPP)		Actividades filantrópicas y de Responsabilidad Social Empresaria
Instrumentos	contratos	Formalizada	No formalizada	
		Contratos/ Acuerdos/ Nuevas entidades	Networks	
Fórmula legal	Diferentes fórmulas legales dependiendo del lugar			

Fuente: *A Study on Public-Private Collaboration: Motivations and Consequences, Measuring Success with Key Dimensions, Comparing Leadership* (Alsina Burgués, 2017)

Cuando hablamos de discrecionalidad pública nos referimos a subcontrataciones (y con las diferentes tipos de modalidades legales), con discrecionalidad privada siempre estaremos hablando de actividades propiamente privadas de índole filantrópica o de responsabilidad social empresaria. En el medio de estos dos extremos se encuentra nuestro objeto de interés, las PPP que la autora clasifica como “formalizadas” y “no formalizadas”, refiriéndose en el primer caso a diferentes casos de figuras formales, contratos, entidades, convenios; mientras que en el segundo caso nos referimos a organizaciones de carácter informal.

En este trabajo nos concentraremos en las participaciones público-privadas donde la discrecionalidad es compartida. Estrictamente entenderemos a las PPP como “un esfuerzo colaborativo sostenido entre el sector público y el sector privado (incluyendo organizaciones sin ánimos de lucro) para lograr un objetivo común mientras ambos jugadores persiguen sus propios intereses individuales” (Pessoa, 2010). Al mismo tiempo, queremos focalizarnos en las colaboraciones público – privadas de carácter formal por eso entenderemos a las PPP como acuerdos contractuales de diferentes características donde ambas partes comparten derechos y responsabilidades durante la extensión del contrato. Las partes son el sector público (un organismo gubernamental) y el sector privado (empresa, consorcio de empresas u ONG). Las PPP pueden variar en la forma que involucran el sector privado en el proyecto, pudiendo ser parte de diferentes procesos (Cantisani, 2017):

Diseño: desarrollando el proyecto desde un inicio teniendo en cuenta las necesidades y requerimiento de la parte pública.

Construcción o puesta en valor: involucrando una nueva edificación/ desarrollo o teniendo que recuperar o mejorar activos preexistentes.

Financiación: en muchos casos el privado forma parte del proceso de financiación del proyecto para obtener la inversión necesaria para llevarlo a cabo.

Mantenimiento: suele involucrar el mantenimiento de lo construido poniendo parámetros para asegurar la calidad del servicio.

Operación: lo que realice el sector privado dependerá en gran parte de las necesidades del proyecto, pero, esencialmente, estará encargado de la puesta en marcha y el correcto funcionamiento del mismo, entregando el servicio público en cuestión.

Debido a la amplitud del concepto y a la variedad de actividades que puede (o no) involucrar una PPP no existe una definición única. Las definiciones varían dependiendo del marco teórico utilizado, y más importante, varían entre países según los objetivos perseguidos.

2. Estado de las PPP en el mundo – Tendencias

Como mencionamos anteriormente, no existe un acuerdo en toda la literatura sobre PPP sobre la definición conceptual de este tipo de proyectos. En este trabajo entenderemos los casos analizados de la siguiente manera: se considerará PPP a todo proyecto que involucre un contrato a largo plazo entre el sector público y una entidad del sector privado, donde el privado proveerá infraestructura o servicios que fueron tradicionalmente provistos por el gobierno (como carreteras, tendidos eléctricos, aeropuertos, hospitales, escuelas, plantas potabilizadoras de agua, entre otros). En este tipo de contratos existe cierto grado de *risk sharing* entre ambos sectores involucrados.

Típicamente, el socio privado ha provisto financiamiento y ha asumido una gran parte en cuanto a riesgos de construcción y operación. El sector público, por otro lado, suele ocuparse de proveer el marco regulatorio adecuado, supervisar el proyecto y asumir los riesgos de los problemas de performance que pueda tener el actor privado (Infraescope,2019)

Las funciones transferidas a la parte privada (como diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento) variarán en cada caso en particular, pero es una característica

constitutiva de los PPPs que el sector privado tenga que rendir cuentas por el rendimiento (performance) del proyecto.

Para este tipo de proyectos es necesario contar con ciertas condiciones de base que habilitarán o favorecerán el desarrollo de los mismos. En primer lugar, es necesario tener en cuenta el **sustento político** detrás del proyecto, que implica articular un discurso cohesivo alrededor de las necesidades y consideraciones a la hora de impulsar este tipo de proyectos. Los gobiernos suelen hacer algún tipo de “Policy Statement” (PPP Knowledge Lab) donde buscan definir los objetivos y alcances de los PPP y crear, al mismo tiempo, acuerdos de gobierno básicos en busca de garantizar una posición gubernamental estable en torno a las políticas PPP.

En segundo lugar, un **marco regulatorio adecuado** es un paso significativo para el desarrollo de proyectos PPP. Con esto nos referimos a las leyes y todo tipo de regulaciones que sustenten este tipo de proyectos. En algunos casos los países han hecho modificaciones a su legislación para facilitar este tipo de asociaciones y en otros se ha introducido leyes específicas para asegurar una estructura normativa estable que favorezca estas interacciones entre el sector público y el privado.

Otro punto relevante es el **diseño institucional y procedimental** del contexto donde se llevarán a cabo los proyectos. Se trata de los procedimientos de evaluación, aprobación, implementación y evaluación de los proyectos. El adecuado diseño y comunicación de los mismo es una condición necesaria para el desarrollo de los mismos ya que el estado deberá, como socio, mantener un rol activo impulsando este tipo de proyectos, pero también, velando por los resultados de los mismos.

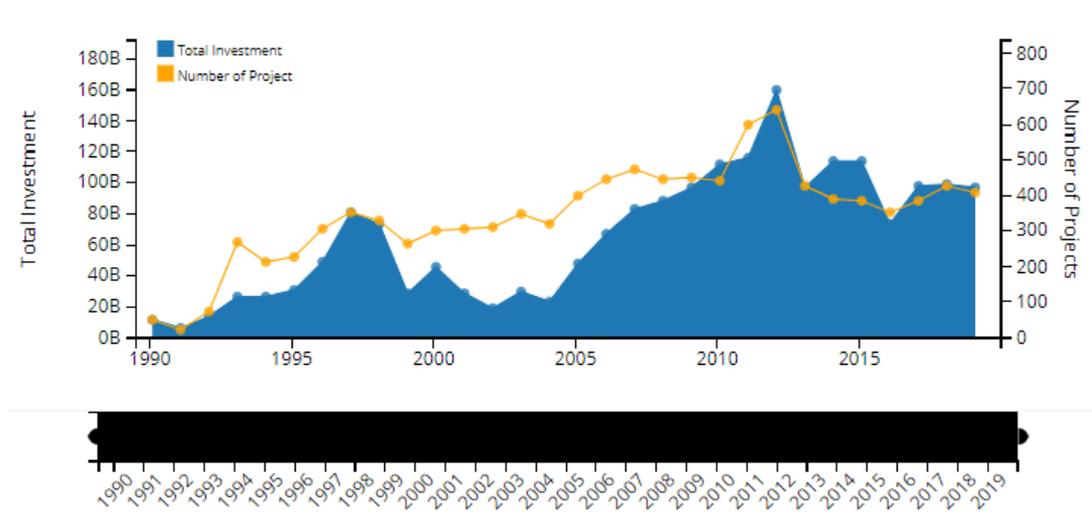
Un hito determinante para los proyectos debería ser la **viabilidad fiscal** de los mismos. Por esto, el estado deberá estar capacitado para evaluar la viabilidad de los compromisos y para monitorear la ejecución de los mismos teniendo en cuenta posibles riesgos. Este punto es especialmente relevante dado que los PPP pueden ser utilizados como una forma de evadir los límites fiscales creando riesgos peligrosos para la viabilidad económica del proyecto y, en algunos casos, para las finanzas del estado

Finalmente, es necesario tener en cuenta que el proceso de diseño, implementación y evaluación de los proyectos PPP requerirá, por parte del estado habilidades de **comunicación** para gestionar los diferentes stakeholders involucrados, desde el sector privado, hasta la legislatura y la sociedad civil, lo que implicará trabajar en estándares de transparencia y gestión de la información apropiados para el tipo de proyectos.

2.1 PPPs a lo largo del tiempo

Como hemos mencionado, el desarrollo de proyectos PPP o asociaciones público-privadas no es algo novedoso. Desde los años 70 comenzaron a desarrollarse este tipo de proyectos que encontraron un contexto propicio para expandirse en los años 90. El interés de utilizar este tipo de instrumentos como una forma de apalancar el financiamiento privado encontró apoyo en instituciones financieras como el Banco Mundial, y otros banco multilaterales de desarrollo que han promovido y promueven iniciativas para generar buenas prácticas en torno a estos proyectos asesorando en cuanto a marcos regulatorios, diseños institucionales, así como también financiando proyectos.

Gráfico 1. Inversión total y número de proyectos en el mundo¹



Fuente: PPI database (Banco Mundial)

Como es posible observar en el Gráfico 1, la inversión en este tipo de proyectos comenzó a crecer rápidamente a partir del año 2004. Con la difusión de esta clase de instrumentos más países comenzaron a utilizarlos, contabilizando desde el año 1990 hasta el 2003, se realizaron 2621 proyectos y \$472.590 billones fueron invertidos en proyectos PPP, en la década siguiente, desde el 2004 hasta el 2016 los proyectos aumentaron un 45% (4694) y la inversión se incrementó un 60 % con respecto al período anterior (\$1.191.889 billones). Otro dato significativo es la distribución de proyectos según ingresos.

¹ Los datos hacen referencia a proyectos de Infraestructura únicamente.

Gráfico 2. Inversión por ingresos 1990-2003

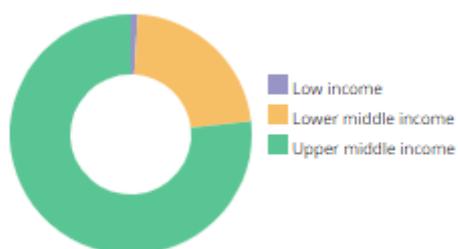
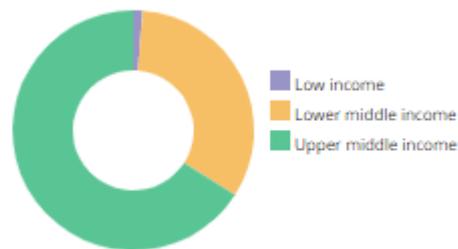


Gráfico 3. Inversión por ingresos 2004-2016



Fuente: PPI database (Banco Mundial)

Con respecto a proyectos PPP de Infraestructura podemos notar que ambos períodos se distinguen no solamente por un aumento en la inversión y la cantidad de proyectos totales, sino también por un cambio en la distribución de los proyectos teniendo en cuenta los ingresos de los países donde se llevaron a cabo. De un período al otro los países de bajos ingresos pasaron de representar un 0.95% de la inversión total a un 1,08%, los de ingresos medios bajos de un 23% a un 32.8% y los de ingresos medios altos de un 76,05% a un 66.1%. De esto último podemos observar que, a pesar de notar un efecto de contagio hacia nuevos países, las inversiones suelen seguir localizadas en los países con más recursos.

Los países de bajos ingresos no atrajeron mucha inversión del sector privado. Según la base de datos del Banco Mundial,² La inversión privada acumulada durante el período 1990-2014 en países de bajos ingresos fue de solo \$ 61 mil millones en comparación con alrededor de \$ 1.6 trillones en países de ingresos medios altos. En general, los proyectos PPP tienden a ser más comunes en los mercados grandes y desarrollados para permitir una recuperación más rápida de los costos y tener ingresos más seguros. La concentración de PPP suele darse en en mercados más grandes con mayor demanda de consumo y estabilidad macroeconómica.

A nivel global, los últimos 30 años evidenciaron una consolidación de los PPP como instrumentos. En la última década, los proyectos PPP mantienen un nivel relativamente estable en términos de cantidad de proyectos, con alguna variación en los picos de inversiones.

2.2 América Latina y el Caribe

Las economías en desarrollo enfrentan necesidades importantes en términos de infraestructura y servicios, dada la escasez de fondos públicos, se ha extendido con el paso del tiempo, como

² <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

una solución, el incorporar una mayor intervención del sector privado, usando en mayor medida la herramienta de los PPPs.

En América Latina y el Caribe existe, especialmente, una deficiencia relacionada con la infraestructura. Para cerrar la brecha de infraestructura predominante en la región, según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL, 2014) los niveles de inversión en infraestructura deben poder elevarse hacia aproximadamente un 6,2% del PBI (siendo actualmente cercanos a la mitad de ese requerimiento). La falta de recursos públicos para hacer frente a las deficiencias en infraestructura ha sido uno de los principales motores para el desarrollo de proyectos PPP en la región. Esto se ha visto reflejado en la cantidad de proyectos a lo largo de los años y también en las condiciones creadas en los países de la región para impulsar y generar los ambientes adecuados para el desarrollo de proyectos público – privados.

Según el informe del Infraescopio del BID para el 2019, donde se evalúa el ambiente para el desarrollo de asociaciones público privadas en infraestructura, en el 2009 solo un país tenía las instituciones adecuadas para diseñar y hacer el seguimiento de contratos de concesión a nivel federal, mientras que diez años después son 16 los países en las mismas condiciones, y muchos otros países están dando los pasos requeridos en el camino de construir un ambiente propicio para este tipo de inversiones, demostrando en todos los casos cierto nivel de apoyo político en la inversión privada para el desarrollo de infraestructura.

Este proceso continúa siendo necesario porque, a pesar de haber avanzado en el desarrollo de proyectos PPPs, el déficit de infraestructura en la región continúa vigente. Particularmente el informe de Infraescopio busca evaluar los principales factores que dan lugar a un ambiente propicio para el desarrollo de este tipo de asociaciones. Entre las categorías se pueden distinguir: el grado de desarrollo normativo o de regulaciones, el diseño y desarrollo institucional, la “madurez” (experiencia) de los países en el desarrollo de este tipo de proyectos y, finalmente, el clima de inversiones en cada país de la región.

Gráfico 4. Ranking de países según clasificación Infraescopio 2019

Rank	Score /100
1 Chile	79
=2 Colombia	77
=2 Peru	77
4 Jamaica	76
5 Guatemala	74
6 El Salvador	73
=7 Brazil	72
=7 Costa Rica	72
=7 Uruguay	72
=10 Honduras	66
=10 Mexico	66
=12 Ecuador	63
=12 Nicaragua	63
14 Panama	60
15 Trinidad and Tobago	56
16 Dominican Republic	55
=17 Bahamas	53
=17 Paraguay	53
19 Argentina	52
20 Barbados	37
21 Venezuela	8
Average	62

■ MATURE (80-100) ■ DEVELOPED (60-79)
■ EMERGING (30-59) ■ NASCENT (0-29)

Fuente: *Evaluating the environment for public-privatepartnerships in Latin America and the Caribbean (Infraescopio 2019)*

Según el ranking 2019, la mayoría de los países de la región califican como “desarrollados” y en segundo lugar como “emergentes”. Para llegar a estos resultados, es necesario tener en cuenta el proceso evolutivo de la región y todos los pasos que aún restan dar.

La primera categoría que se evaluó fue el marco regulatorio, teniendo en cuenta una serie de indicadores: un “ambiente regulatorio conducente”, los criterios de selección de los proyectos PPP, flexibilidad para cambios contractuales, esquemas de conciliación, esquemas de asignación de riesgos, coordinación entre entidades gubernamentales, renegociaciones y sustentabilidad. El marco regulatorio es un eje fundamental a la hora de construir bases sólidas que aporten predictibilidad y disminuyan los riesgos para los inversores, pero al mismo tiempo velen por los intereses de la ciudadanía como principal consumidora de los bienes o servicios ofrecidos.

Algunos avances en este sentido ha sido el desarrollo de planes nacionales de infraestructura en varios países de la región que incluso, en algunos casos como, el de Colombia, deben ser

aprobados por el Congreso de la Nación, otorgándole mayor estabilidad a los proyectos priorizados.

Con respecto a la sustentabilidad, actualmente 19, de 21 países requieren evaluaciones de impacto ambiental para llevar a cabo los PPPs, generando un resguardo más en la búsqueda de garantizar los derechos ciudadanos y de proteger el medioambiente. Otro punto en el que avanzó la región es en implementar un seguimiento independiente en el caso de renegociación de los contratos, pero, al mismo tiempo, la gestión de renegociaciones continúa siendo, en muchos casos, poco transparente.

Una segunda categoría relevante son las instituciones, donde se incorporan conceptos como la existencia y estabilidad de una agencia independiente dedicada a las PPP (con recursos humanos propios), los recursos con los que se cuenta para preparar proyectos y la rendición de cuentas. En términos prácticos, a pesar de que la mayoría de los países han desarrollado procesos para preparar e implementar proyectos, los fondos dedicados a las unidades encargadas de estos procesos continúan siendo escasos e inestables. Por otro lado, solo un reducido porcentaje de estas agencias tienen staff propio, lo que limita la capacidad de las mismas para afrontar las necesidades de los proyectos. Con respecto a la transparencia de los contratos y procesos, aunque la mayoría de los países cuentan con registros públicos de los mismos, solo hay 8 casos donde esa información está accesible online, siendo todavía un punto para resolver por la mayoría de los organismos responsables de estos proyectos en la región.

La categoría con mejor desempeño, según el Infraescopio 2019, fue la de “Madurez”. El concepto de madurez hace referencia a la experiencia en la implementación de proyectos PPP y la capacidad de los gobiernos para hacer el enforcement de las leyes en las que se circunscriben los proyectos. Uno de los puntos más relevantes relevados es la compensación y la posibilidad de apelar en caso de terminación anticipada de los contratos por parte del estado. La posibilidad de apelar ante estas decisiones y de realizar reclamos por una compensación justa están ampliamente extendidas en la región, reduciendo el nivel de incertidumbre para que los privados se involucren en este tipo de inversiones. En este sentido, otro hito destacable es el del peligro de expropiaciones. La cancelación de los proyectos genera pérdidas, pero en el caso del riesgo de expropiación el desincentivo para los privados es aún mayor. Durante la última década, en América Latina y el Caribe las expropiaciones efectivas han sido muy pocas. Finalmente, la experiencia en general de los proyectos se ha ido acumulando con el paso de los años y las múltiples experiencias contribuyendo la madurez de los estados de la región.

Una de las mayores dificultades para los proyectos PPP en América Latina y el Caribe es la falta de financiamiento. La disponibilidad de financiamiento es considerada en el Infraescopio 2019 dentro de la categoría “clima de inversiones y negocios”. Esta categoría abarca el clima político, social y de negocios en general, para ponderar cuan atractiva es la región para los inversores.

Inicialmente, lo que se observa es que los proyectos PPP tienen un grado considerable de apoyo político en la región pero en algunos casos los hechos de corrupción en torno a proyectos de infraestructura y construcción han afectado el apoyo político para este tipo de proyectos (claros ejemplos son Colombia, Perú y Brasil). Como mencionamos, el financiamiento es el indicador con menor puntaje en todo el Infraescopio 2019. Actualmente, la región aún enfrenta diversos desafíos para conseguir financiamiento, a la hora de evaluar este indicador se tienen en cuenta una serie de subindicadores como riesgo de no pago por parte del gobierno, la disponibilidad de un mercado de capital para el financiamiento de este tipo de proyectos, la presencia de inversores institucionales, la existencia de un mercado de seguros/ garantías sólido y el riesgo de la moneda local. Como respuesta a las dificultades para conseguir financiamiento algunos países comenzaron a desarrollar propuestas de development impact bonds (DIBs) o bonos de impacto para el desarrollo, entre estos casos podemos nombrar a México, Colombia y Perú. Estas nuevas iniciativas intentan abrir nuevas oportunidades para la región que presenta diversas dificultades en los indicadores de clima de inversiones.

Como hemos visto, los PPP tienen una presencia importante en América Latina y el Caribe pero aún existen diversas dificultades para su implementación con vistas a que estos generen un impacto positivo en las sociedades donde se desarrollan. A continuación, se introducirá el debate alrededor de las dificultades de los proyectos PPP.

3. Factores de éxito y principales desafíos para las PPP

Como se mencionó anteriormente, desde finales de los años setenta se ha extendido por el mundo las PPP persiguiendo diferentes objetivos, entre los que se destacan, mejorar la eficiencia, generar una sinergia de conocimiento entre el sector público y el privado, y en muchos casos, sobre todo en Latinoamérica, se vio en el modelo de participación público-privada una forma de encontrar financiamiento para proyectos que hubiesen representado un gasto fiscal muy elevado de otro modo.

Los bancos multilaterales de desarrollo han tenido un rol proactivo y relevante en el impulso de este tipo de proyectos alentando el involucramiento del financiamiento privado en proyectos relacionados con la provisión de servicios públicos.

A pesar de los diferentes esfuerzos realizados por los estados y los diferentes organismos multilaterales existen numerosos casos de proyectos que no resultan exitosos y un amplio debate alrededor de las causas de este fenómeno. Por empezar, al no existir un concepto unificado de lo que involucra una PPP es difícil establecer parámetros uniformes a la hora de determinar si un proyecto es exitoso o no. Típicamente los proyectos son evaluados en base al “Triángulo de Hierro” (Atkinson, 1999) que involucra tiempo, costo y calidad. El problema con este abordaje es que no llega a capturar en su totalidad las complejidades que forman parte de un proyecto de participación público-privada donde deben tenerse en cuenta por ejemplo el impacto social del mismo y los costos medioambientales entre otros tantos factores importantes.

Osei-Kyei, Albert P. C. Chan, Arshad Ali Javed & Ernest Effah Ameyaw (2017) introducen el concepto de Critical Success Factors (CSFs) para explicar los factores de determinan el éxito de las PPP. Habitualmente suelen confundirse los CSFs con los criterios de éxito propiamente dichos. Los CSFs son las circunstancias o requisitos para alcanzar los resultados deseados teniendo en cuenta los requerimientos para que un proyecto sea considerado exitoso. En otras palabras, el éxito del proyecto funciona como la variable dependiente mientras que los CSFs serían la variable independiente dentro del modelo (Osei-Kyei et al, 2017). Llamaremos criterios de éxito, a aquellos resultados que necesitamos conseguir para considerar a un proyecto en su totalidad como exitoso, y los CSFs serán las circunstancias que necesitamos que sucedan para alcanzar los primeros. Para identificar los criterios de éxito los autores construyeron una lista de 15 factores principales basándose en aquellos ampliamente extendidos en la literatura especializada. La tabla 2 detalla los criterios.

Cuadro 2. Critical Success Factors

PPP Criterios de éxito	Definiciones
Litigios y disputas reducidos	Se minimizan los litigios y disputas contractuales a lo largo del ciclo de vida del proyecto
Protestas públicas y políticas reducidas	La reducción de agitaciones y protestas que a menudo suelen surgir debido a aumentos en las tarifas, falta de transparencia, corrupción etc.
Efectiva gestión de riesgos	Los riesgos están debidamente identificados. El mecanismo de distribución y transferencia de riesgo está acordado y eficaz implementado por las partes públicas y privadas.

Transferencia efectiva de Tecnología e Innovación	El conocimiento técnico y la innovación son efectivamente compartidos entre los interesados, particularmente con los representantes locales.
Performance ambiental	El proyecto no afecta la salud y seguridad de los habitantes o el medio ambiente
Relaciones y asociaciones a largo plazo	Relación cordial y una coordinación bien establecida e instituida entre los interesados
Cumplir con las especificaciones del proyecto	El proyecto alcanza los resultados esperados y los estándares/ requisitos de entrega.
Adherencia al presupuesto planificado	El proyecto se construye de acuerdo con el costo estimado y no tiene costos operativos por fuera de lo planificado/ excesivos
Adherencia a los tiempos planificado	El proyecto es terminado en tiempo/o antes del tiempo estipulado.
Satisfacción de la necesidad del servicio/ bien público	El proyecto PPP implementado satisface completamente la necesidad por un bien público / servicio
Rentabilidad	Un ingreso / beneficio continuo es recibido por las partes durante la operación del proyecto
Desarrollo económico local.	El proyecto contribuye al desarrollo económico de la comunidad dentro de la cual se desarrolla el proyecto.
Costo reducido del ciclo de vida del proyecto	Se logra un menor costo del ciclo de vida, lo que mejora el value for money del proyecto.
Costo administrativo público reducido	El sector público incurre en menores costos en la administración del proyecto porque gran parte de los riesgos se asigna al sector privado
Calidad fiable de ejecución de servicios	Los servicios/ bienes del proyecto se proveen continua e ininterrumpidamente teniendo en cuenta la satisfacción de los usuarios.

Fuente: Robert Osei-Kyei, Albert P. C. Chan, Arshad Ali Javed & Ernest Effah Ameyaw (2017)

Sobre estos 15 criterios los autores realizaron una encuesta a 310 expertos con diferentes perfiles profesionales y culturales para determinar cuales de estos criterios eran los más relevantes a la hora de evaluar las PPP y vincularlos con los CSFs correspondientes. Los resultados fueron los siguientes:

El primer criterio de éxito dentro de los seleccionados por los expertos es la **gestión efectiva de los riesgos**, involucrando la identificación, distribución y gestión de los mismos. En este caso los CSFS estarán involucrados sobre todo en la etapa de diseño y negociación del proyecto donde deberán identificarse apropiadamente los riesgos luego acordar entre las partes como se asignarán la gestión de los mismos

En segundo lugar, como criterio de éxito está **cumplir con las especificaciones del proyecto**, entendiéndolo como cumplir con los requisitos técnicos especificados en el proyecto. Para lograr

la conformidad con los parámetros determinados en los proyectos el factor clave es poder identificar requerimientos claros y concisos en la redacción de los mismos proyectos.

En tercer lugar, encontramos la **calidad de la operación de los servicios**, asociado directamente con la satisfacción de los usuarios. En este punto es relevante contar con herramientas de medición adecuadas para reflejar la calidad de los servicios por parte del privado sin dejar de lado que el actor público deberá ser responsable de monitorear el servicio ofrecido. Es decir, es un factor crítico contar con técnicas de monitoreo adecuadas para que el privado pueda asegurar la calidad del servicio público a los ciudadanos.

En cuarto lugar, y uno de los criterios más usuales dentro de la gestión de proyectos es el **cumplimiento temporal**. Refiriéndose más precisamente al cumplimiento de los plazos estipulados en la planificación del proyecto.

Los CSFs involucrados en ese caso serán un plan de proyecto adecuadamente detallado, agilización de procesos de aprobación, buenos estudios de factibilidad, apoyo de la comunidad y un diseño claro de proyecto.

En quinto lugar, se encuentra la **satisfacción de la necesidad por la que se desarrolló el proyecto**. Antes de poner un proyecto en marcha debería realizarse darse una razón bien fundamentada para llevar a cabo el proyecto por parte del sector público. Para asegurarse de cumplir con este criterio de éxito en cuanto a la resolución de la necesidad debe contarse con estudios de factibilidad adecuados que den cuenta de cómo el proyecto y en qué medida solucionaría la necesidad planteada.

El sexto criterio es “**relación y asociación de largo plazo**” (Osei-Kyei et al, 2017). Debido a la habitual duración de este tipo proyectos (mayormente superiores a 15 años) para los especialistas es necesario mantener un rol de cordialidad entre las partes que debe mantenerse incluso en la etapa de evaluación final del proyecto. Las condiciones necesarias para obtener este resultado son la transparencia en los procesos, asegurar la competencia en las selecciones, una gestión adecuada de la comunicación entre las partes y contar con el apoyo político necesario.

Finalmente, el último criterio es la **rentabilidad**, entendida como un flujo continuo de ingresos recibido por las partes del proyecto durante la operación del mismo, dependiendo del tipo de proyecto ambos actores recibirán ingresos o solo los recibirá el actor privado. Los CSFs necesarios para conseguir la rentabilidad deseada se relacionan con estudios de factibilidad

apropiados, condiciones macroeconómicas adecuadas y la apropiada determinación de las tarifas que pagarán los usuarios.

Victoria Alsina Burgués, por otro lado, más allá de determinar cuales son los requisitos para que un PPP sea considerado exitoso propone una nueva forma de evaluar los factores de éxito de los proyectos con un abordaje más amplio. La autora habla de las **estrategias** utilizadas por los actores privados a la hora de abordar un proyecto de colaboración público-privada. Entendiendo que las organizaciones desarrollan estrategias para adecuarse de la mejor manera posible al ambiente y conseguir los objetivos deseados por la organización es que se pueden identificar abordajes organizacionales proactivos y reactivos. Se entenderá como un “(..) **abordaje organizacional proactivo** al que es caracterizado por un sector público que promueve la colaboración con el sector privado para alcanzar mayor efectividad, eficiencia y mejor calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. Por el contrario, un **abordaje organizacional reactivo** es caracterizado por un sector público que promueve colaboración con el privado no para mejorar la gestión sino para cubrir sus propios problemas de déficit presupuestario, tecnológico o de recursos humanos” (Alsina Burgés, 2017).

El vínculo entre el tipo de abordaje organizacional y el éxito de los proyectos es el siguiente: se espera que un abordaje organizacional proactivo facilite el involucramiento del sector público en los procesos de **planificación, monitoreo y evaluación** que se consideran determinantes para el éxito de las PPP, mientras que desde una mirada más reactiva probablemente el involucramiento sea menor (o nulo) incrementando las chances de fracaso de los proyectos.

En otras palabras, la relación es la siguiente: existe un vínculo positivo entre las razones proactivas y las actividades de planificación, monitoreo y evaluación (cuantas más actividades de planificación son llevadas a cabo, más importancia se le dio a las razones proactivas) y lo mismo sucede en el sentido opuesto con el abordaje reactivo (las pocas o nulas actividades de planificación coincidirán con haber otorgado una mayor importancia a las razones reactivas).

Como se mencionó anteriormente se espera que exista una relación positiva entre las actividades de planificación, monitoreo y evaluación y el éxito de los proyectos. La autora evalúa su teoría a la luz de la información de los proyectos PPP en España entre 2007 y 2013. En este período se registraron 54 proyectos PPP en toda España (teniendo en cuenta diferentes tipos de niveles gubernamentales) y Alsina Burgués basó su análisis sobre el total de la población disponible. En busca de identificar las razones que impulsaron cada PPP se estudió todos los documentos oficiales disponibles para cada proyecto y al mismo tiempo se administró un cuestionario entre todos los responsables de llevar a cabo cada proyecto. Se pidió a los

responsables que identificaran las razones por las que empezaron los proyectos PPP, las mismas fueron clasificadas de la siguiente manera.

Cuadro 3. Razones proactivas o reactivas para Iniciar proyectos PPP

Razones Proactivas	Razones Reactivas
Proveer servicios/bienes de más alta calidad	El hecho de que fuese un servicio nuevo (recién creado)
Mejorar la flexibilidad de la gestión	Imposibilidad de contratar más staff
Tomar ventaja del conocimiento y experiencia del sector privado	Porque las colaboraciones Público-Privadas están de moda
Compartir riesgos con el sector privado	Escaso valor público agregado por la gestión directa.
Introducir innovaciones tecnológicas	Necesidad de financiamiento privado
Reducir los costos en busca de mejorar la eficiencia del proyecto	La crisis económica
	Inhabilidad para proveer el bien/ servicio internamente
	El servicio público no funcionaba adecuadamente antes de realizar el PPP

Fuente: Proactive and reactive reasons for initiating public-private collaboration and its consequences in terms of success (Alsina Burgués, 2017)

Luego de recibir las respuestas de los involucrados donde se les requirió que clasifiquen las diferentes razones como en un continuo entre “sin importancia”- “poco importante” – “Moderadamente importante” “Muy importante” se buscó determinar la correlación entre estas y el éxito de los proyectos. Con este objetivo los proyectos fueron clasificados como “abandonados/ no exitosos” y “adjudicados/exitosos”. Esta definición sufre fuertes limitaciones ya que solo se refiere al resultado del proceso contractual, en consecuencia, no mide apropiadamente los contratos “exitosos” que resultaron adjudicados, pero no cumplieron apropiadamente con los objetivos del proyecto. Es necesario que estos tipos de procesos contractuales podían durar hasta tres años, por lo que, a pesar de estar lejos de ser una medida ideal, arrojan información relevante. Los resultados hallados confirman la hipótesis inicial. Las razones proactivas y reactivas estuvieron relacionadas con diferentes desenlaces. Las razones

proactivas fueron consideradas más importantes en los contratos exitosos que en los que fracasaron, y, por el contrario, las razones reactivas fueron consideradas más importantes en los proyectos no exitosos.

En su segundo trabajo *“Proactive understanding public- private collaboration processes: measuring degrees of success and indentifying institutional and organizational contexts that contribute to success”*, Alsina Burgués ahonda en la medición del éxito del proyecto en sí mismo (más allá del proceso contractual). La autora hará hincapié en el éxito del proceso colaborativo en sí mismo basándose en los procesos contractuales que resultaron exitosos del total de la muestra (Los mismos representaban un 68.5% del total). Sobre estos procesos exitosos, más allá de una revisión documental extensiva, se realizó a los responsables de cada proyecto un cuestionario enfocado en el éxito del proceso colaborativo. En el análisis se retoma la idea de los CSFs de Osei-Kyei, Albert P. C. Chan, Arshad Ali Javed & Ernest Effah Ameyaw, y selecciona de la literatura una serie de factores clave que organiza l en 4 subíndices.

Cuadro 4. Índice para la medición de éxito del proceso colaborativo

ÍNDICE: Éxito del proceso colaborativo público - privado
Subíndice 1: Rol de la administración pública
Indicador 1: Apoyo político e Institucional fuerte
Indicador 2: Liderazgo estratégico en la Administración pública
Subíndice 2: Gestión de contratos y gobernanza
Indicador 3: Autoridad y responsabilidad compartida entre actores públicos y privados
Indicador 4: Alcanzar mayor flexibilidad en la gestión
Indicador 5: Definición de objetivos compartidos para crear situaciones win- win
Indicador 6: Gestión correcta de los riesgos inherentes al trabajo colaborativo
Indicador 7: Definición de mecanismos de monitoreo que, en caso de no – cumplimiento, permiten la introducción de medidas correctivas.
Indicador 8: Existencia de un sistema de evaluación orientado a la mejora organizacional.
Subíndice 3: Recursos Humanos y organización interna.

Indicador 9: Empleados públicos y gerentes con habilidades y conocimiento apropiados para el gerenciamiento de networks.
Indicador 10: Implementación de medidas organizacionales para adaptar las unidades burocráticas y procesos tradicionales a los requerimientos de este tipo de proyectos.
Subíndice 4: Relación entre las partes
Indicador 11: Buena comunicación entre las partes
Indicador 12: Existencia de reglas claras conocidas por ambas partes.
Indicador 13: Entendimiento de la misión y la cultura organizacional de cada organización y la búsqueda de compatibilidad entre ellos
Indicador 14: Clima de confianza y compromiso entre las partes más allá de las obligaciones legales.

Fuente: Proactive understanding public- private collaboration processes: measuring degrees of success and indentifying institutional and organizational contexts that contribute to success (Alsina Burgés, 2017)

Con respecto a estos indicadores, se les consultó a los involucrados sobre la presencia o ausencia de estas condiciones en los proyectos. Las principales conclusiones del trabajo refieren a la necesidad de comprender el éxito de los proyectos teniendo en cuenta estas diversas dimensiones. En cuanto a los resultados, se puede observar variabilidad entre los subíndices donde los que presentaron más dificultad fueron los subíndices 1 y 3 “Rol de la administración pública” y “Recursos Humanos y organización interna” respectivamente. Por otro lado, el indicador con mejor puntaje fue “Relación entre las partes”. Finalmente, una vez obtenida el puntaje del índice de cada proyecto se comparó el mismo con una medición que buscaba capturar la percepción de los responsables del proyecto sobre el resultado general: los managers a cargo de los proyectos reportaron un mayor puntaje que el resultante del índice. Lo que refleja la necesidad de utilizar un índice generalizable y “objetivo” para medir el desempeño de este tipo de proyectos. Finalmente, la autora analiza el impacto del tipo del nivel de gobierno y el tipo de agencia sobre el grado de éxito de los proyectos. Con respecto al nivel de gobierno se evaluaron proyectos a nivel nacional, regional y local. Lo que se observó es que las organizaciones más grandes (nacionales y regionales) consiguen un mejor desempeño general frente a las locales, lo que podría sustentarse en que los dos subíndices más “problemáticos” “Rol de la administración pública” y “Recursos Humanos y organización interna” cuenten todavía

con más limitaciones a nivel local. En el mismo sentido encontramos lo que sucede por tipo de agencia gubernamental. Las mismas fueron clasificadas como “administración pública tradicional” o “agencia ejecutiva”, entendiendo a estas últimas como entidades independientes que funcionan con una lógica principal – agente propia, diferente a lo que sucede en la administración pública tradicional. En este caso no se trata de agencias ejecutivas específicamente creadas para llevar a cabo proyectos PPP, pero igualmente podemos ver que son estas, las que avanzaron más proyectos de este tipo y, a su vez, consiguieron un mayor porcentaje de éxito sobre los proyectos desarrollados.

Teniendo en cuenta toda la información relevada podemos concluir que las estrategias proactivas están correlacionadas con el éxito de los proyectos y a su vez, existen algunos determinantes fundamentales que fallaron en los mismos: el apoyo institucional y político, la disponibilidad de recursos humanos capacitados y recursos en general y adaptar los marcos institucionales y regulatorios a la lógica de interacción con el privado.

En la búsqueda de identificar los factores de éxito y las principales de los proyectos PPP KS, Anis Chowdhury, Jomo KS, Daniel Plat, Krishnan Sharma (2016), plantean el desarrollo de los proyectos en el marco de discusión de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas. Teniendo este contexto en cuenta, es que los autores hablan de un pronunciado énfasis en el discurso internacional sobre un refuerzo en el diseño de la distribución de riesgos entre los actores públicos y privados y en la rendición de cuentas, dado que la inadecuada implementación de estos procesos ha traído problemas en repetidas ocasiones. En palabras de los autores:

“Si bien esto puede verse como una visión extrema, muchos observadores (...) creen que las APP no son una simple panacea o una "bala de plata" para llenar la enorme brecha financiera en la inversión en infraestructura. Por ejemplo, las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), las organizaciones que normalmente promueven las APP, han encontrado una serie de casos en los que las APP no arrojaron el resultado esperado y resultaron en un aumento significativo en las obligaciones fiscales del gobierno” (Chowdhury et al, 2016)

Como ya hemos mencionado, los proyectos PPP se han evaluado como especialmente significativos en el contexto de la brecha de inversiones en infraestructura existente en los países en desarrollo. Frente a este hecho, los autores destacan que el financiamiento privado provee únicamente una porción pequeña de la inversión en infraestructura del mundo en desarrollo, más precisamente esa inversión representa menos de un cuarto de la inversión total

en los mercados emergentes. Uno de los principales objetivos de los proyectos PPP es mejorar la calidad y eficiencia de los servicios/ bienes brindados a los ciudadanos, y, al mismo tiempo, ha sido incorporar financiamiento privado para habilitar una utilización más eficiente de los fondos públicos. Los autores plantean que en muchos casos estos objetivos no han sido alcanzados.

Uno de los puntos más importantes a la hora de desarrollar un proyecto PPP es evaluar la relación del “value for money” en un sentido amplio, teniendo en cuenta los costos del proyecto y la calidad del servicio. Para que un proyecto PPP esté justificado, tendría que compararse favorablemente con la forma en que la provisión por parte del estado desempeñándose bajo estos criterios. Dentro de estos parámetros se deberá considerar las implicancias fiscales a largo plazo (incluidos los riesgos de cualquier pasivo contingente) y las ganancias de eficiencia, así como los objetivos sociales, económicos y ambientales

Los costos de los préstamos suelen ser mayor para el sector privado en comparación al público, como estados soberanos suelen tener maneras de conseguir financiamiento en términos más favorables. Al mismo tiempo, Este tipo de proyectos suelen implicar negociaciones complejas y renegociaciones que suben los costos de transacción

A este tipo de costos hay que sumarles los riesgos potenciales de los PPPs, los autores identifican los siguientes: riesgos financieros (p. ej., tasas de interés y variaciones del tipo de cambio); riesgos de disponibilidad (p. ej., rendimiento del equipo, calidad de servicio); riesgos de demanda (variaciones en la necesidad / uso del servicio) y riesgos residuales (valor futuro del proyecto cuando se transfiere al gobierno). El principio subyacente de una APP es que tales riesgos, que son mejor administrados por el socio privado, deben asignarse al socio privado. El problema con esta afirmación es que la transferencia de riesgos no es, en la práctica, tan sencilla. Los gobiernos suelen enfrentarse a un trade off donde aumentar el costo en riesgos al privado puede trasladarse al consumidor final de tal manera de volver al proyecto inviable. Es usual que el gobierno decida asumir una parte demasiado grande de los riesgos poniendo en peligro el equilibrio fiscal general. Esta es una situación usual, sobre todo en el caso de los países en desarrollo.

Otro punto relevante a tener en cuenta para el desarrollo de los PPPs es la mejora en la calidad de los servicios brindados y un incremento de la eficiencia. Sin embargo, la evidencia en ganancia de eficiencia no es concluyente, la misma depende en gran parte del sector, el tipo de proyecto y el contexto del país

Especialmente en el contexto de los países en vías desarrollo, también existe un requisito importante para evaluar el desempeño en términos de indicadores como el impacto en la pobreza, la desigualdad y el desarrollo sostenible. Las evaluaciones dentro de las organizaciones internacionales no son concluyentes sobre las contribuciones de los proyectos PPP a los aspectos del desarrollo sostenible o los impactos sobre la pobreza, el género y el medio ambiente.

Según los autores, para obtener los beneficios antes mencionados (ofrecer una estructura de costos favorable, generar una mejora en cuanto a la calidad del servicio ofrecido, crear una asignación adecuada de riesgo entre los actores, aumentar la eficiencia del servicio y generar los impactos favorables en cuanto a un desarrollo sostenible) los estados deberán ser capaces de:

i) identificar y seleccionar correctamente los proyectos en los que las APP serían viables, ii) estructurar contratos para garantizar una fijación de precios y transferencia de riesgos adecuados a los socios privados, iii) establecer un estándar integral y transparente de contabilidad e informes fiscales para este tipo de proyectos, y iv) establecer marcos legales, regulatorios y de monitoreo que aseguren precios y calidad de servicio adecuados.

Para cumplir con estas tareas es necesario que los países cuenten con capacidades institucionales sólidas. Como se mencionó anteriormente los países en desarrollo, especialmente hablando de América Latina y el Caribe, han recibido asistencia y asesoramiento de diversos organismos internacionales para diseñar este tipo de procesos. A pesar de esto, los autores destacan la falta de uniformidad que existe a nivel internacional para definir parámetros estandarizables aplicables a todos los proyectos en general.

En línea con la evaluación de dificultades que enfrentan los proyectos PPP, el informe *“History RePPPeated. How Public – Private Partnerships are Failing”* (Eurodad, 2018) analiza diez casos de PPPs que muestran dificultades representativas de este tipo de proyectos en el mundo.

Todos estos proyectos tuvieron en común un alto costo para la cartera pública, un nivel excesivo de riesgo para el sector público y, por lo tanto, una carga excesiva sobre la ciudadanía. Otra situación repetida fue una distribución de riesgos donde la mayoría de estos caían en las espaldas de los estados, teniendo estos que asumir los costos frente a las diferentes eventualidades. Por otro lado, otra consecuencia no deseada que tuvieron la mitad de los proyectos fue un impacto negativo sobre los sectores económicos más vulnerables, otros proyectos presentaron impactos medioambientales y sociales graves. Casi todos los proyectos carecieron de transparencia o fallaron en consultar con las comunidades afectadas. Todos los proyectos debieron ser renegociados, en algunos casos con un impacto muy elevado sobre el

sentido mismo del proyecto, evidenciando la necesidad de capacidades estatales específicas para este tipo de tareas. Finalmente, algunos proyectos fueron cancelados.

Todos estos problemas, especialmente en los países en desarrollo evidencian limitaciones estructurales sobre las cuales se debe trabajar, como así también contextos donde la falta de financiamiento limita la capacidad de negociación de los estados frente a los privados.

3.1 El caso de las Ciudades Latinoamericanas

Como ya mencionamos América Latina tiene un déficit de infraestructura y los estados no cuentan con recursos propios suficientes para realizar todas las obras necesarias. Todavía existe una ausencia de mercados financieros maduros en la región que faciliten el financiamiento para llevar a cabo estos trabajos. Históricamente, la forma de financiamiento para los proyectos latinoamericanos ha provenido de los bancos, mayormente bancos comerciales internacionales, aunque últimamente la región ha comenzado a incorporar inversionistas institucionales (principalmente compañías de seguros y fondos de pensiones) a través de bonos de infraestructura. Sumadas a estas dos fuentes de financiamiento, es reconocida la trayectoria del vínculo con los bancos multilaterales de desarrollo que han brindado a los gobiernos no solo financiamiento sino también apoyo técnico y han colaborado en el proceso de atracción de inversionistas, sobre todo en contextos más endebles donde los países no contaban con la experiencia suficiente, tenían una moneda débil o no contaban con una calificación de riesgo favorable.

3.1.1 Urbanizaciones y PPPs

América Latina tuvo un marcado crecimiento demográfico en los últimos años. La región contaba en 1995 con 472 millones de habitantes y en el 2016 ese número había crecido a 625 millones según el informe Observatorio Demografico de America Latina, (CEPAL, 2017). El crecimiento de la población ha implicado una profundización de la urbanización en la región, actualmente en Latinoamérica el 80% de la población es urbana y se espera que el proceso de urbanización de la población continúe (CAF, 2018)

La urbanización latinoamericana se ha producido en gran parte erráticamente, sin la debida planificación que requiere adecuar el traslado de una gran cantidad de personas desde las zonas rurales a las ciudades. La falta de planificación ha llevado a un desarrollo informal asociado con todo tipo de dificultades infraestructurales, estas se han sumado a ciudades que se caracterizan por una profunda desigualdad socioeconómica al interior de las mismas, ambas situaciones han generado en la convivencia una profundización de la violencia. Otro hecho significativo sobre la urbanización latinoamericana es que las ciudades también se han “expandido”, en otras

palabras, se ha dispersado la población hacia las periferias, asentándose también barrios informales y asentamientos. Toda esta evolución de las ciudades representa diversas dificultades, no solo por la falta de infraestructura básica en los asentamientos informales, sino también porque la extensión de las ciudades hacia las periferias demanda extender la infraestructura existente. Todos estos procesos de adaptación para garantizar a la ciudadanía acceso a servicios básicos y a condiciones de vida dignas requiere una gran cantidad de recursos. La disponibilidad de recursos depende del nivel de desarrollo de la ciudad, en la mayoría de los casos, cuando no se trata de ciudades muy desarrolladas económicamente gran parte de los recursos proviene de otros niveles de gobierno.

Según el informe *“Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades”* (Berrone et al, CAF, 2018) *“En los entornos urbanos de América Latina no hay un adecuado balance entre los beneficios de las economías de aglomeración (economías de escala, atracción de empresas etc.) y los costos asociados a las externalidades de la congestión (inseguridad, emisiones, problemas de movilidad, subida de los precios etc.).(...) La mayoría de los municipios de la región no tienen recursos suficientes o presentan una gran dependencia del gobierno central para llevar a cabo proyectos de infraestructuras de manera continuada”*

Dada las dificultades de financiamiento que ya existen a nivel nacional y se profundizan, en gran parte de los casos a nivel subnacional y a las diversas demandas de infraestructura que enfrentan los estados locales en la región, la búsqueda de financiar proyectos a través de asociaciones público privadas (PPPs) ha ido creciendo. La mayoría de los proyectos, en este sentido, se han desarrollado en:

- Transporte y movilidad
- Abastecimiento y saneamiento de agua
- Manejo de residuos sólidos
- Alumbrado público,
- Salud
- Educación
- Equipamiento público y social

Como ya hemos mencionado anteriormente a lo largo del trabajo, diversos autores han intentado plantear los factores fundamentales que deben ser tenidos en cuenta para desarrollar proyectos PPP exitosos. A continuación, se buscará destacar los puntos haciendo hincapié en las necesidades de las ciudades latinoamericanas (Berrone et al, CAF, 2018):

Gobernanza institucional y legislación: refiriéndonos puntualmente al marco institucional, una particularidad de los proyectos a nivel local es que es necesario tener claramente identificado cómo se organizan las competencias en el país, es decir, determinar quién tiene capacidad

institucional y legal para desarrollar este tipo de proyectos, solicitar financiamiento internacional, desarrollar cierto tipo de contratos referidos a asociaciones público-privadas, entre otras atribuciones. En muchos casos, sobre todo cuando se trata de proyectos que tienen un alcance interjurisdiccional es necesario generar organismos con la capacidad de liderar los proyectos por fuera de los propios gobiernos locales.

Estructuración de proyectos de PPP y marco legal: dadas las demandas de especialización que requieren este tipo de proyectos es necesario determinar hasta donde deberían de llegar los municipios en la búsqueda de estructurar sus administraciones intentando conseguir los recursos especializados en economía, gestión de proyectos, administración de riesgos, entre otros. Otra de las preguntas involucra el marco normativo a nivel local. Podría pensarse que en ambos casos (en cuanto al uso de recursos con cierto expertise y a la legislación) podría generarse una sinergia beneficiosa entre los diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo existen casos de desarrollo de legislaciones propias a nivel local buscando adaptar normas de nivel nacional a las necesidades locales, sobre todo de ciudades más grandes, aunque la mayoría de las ciudades han optado por apoyarse en el marco legal supramunicipal. Lo que resulta más relevante es que no existan entre los diferentes niveles normativas que se contradigan entre sí. En la región, la mayoría de los proyectos PPP han sido impulsados por los gobiernos nacionales, que suelen ser los impulsores de los marcos normativos e institucionales de los proyectos. Por eso, es importante que estos marcos sean flexibles, adaptables a las necesidades de las diferentes jurisdicciones, teniendo en cuenta las necesidades locales.

Planificación, toma de decisiones y promoción de los proyectos: más allá de la planificación propia de cualquier proyecto, los proyectos urbanos suelen fallar por no tener en cuenta la infraestructura y dinámica urbana preexistente. Por eso, este tipo de proyectos de debe ser parte de una planificación urbana integral desde el estado.

Modelo de Contratación y financiamiento: en el caso de tratarse de una iniciativa pública (propuesta por el estado) deberán tenerse en cuenta los mismos parámetros de value for money discutidos anteriormente, donde se evaluará la propuesta teniendo en cuenta como serían estos parámetros si el proyecto fuese desarrollado únicamente como un proyecto público. En el caso de las iniciativas privadas, deberá tenerse en cuenta que las propuestas impulsadas por los privados tienen que adaptarse y tener en cuenta la infraestructura preexistente, sin generar una dinámica disruptiva que pueda ocasionar perjuicios sobre el funcionamiento urbano. Por otro lado, un tema relevante son las tarifas, dado que para los privados los PPPs son un emprendimiento de negocios, el estado deberá estar involucrado en la definición de las tarifas

que deberán pagar los usuarios para garantizar un acceso justo, probablemente estableciendo un sistema tarifario integrado.

Captura de valor y financiamiento: por su propia lógica los proyectos urbanos pueden generar capturas de valor, por ejemplo, ciertas intervenciones públicas, como la puesta en valor de una avenida, puede generar una externalidad positiva sobre las propiedades que se encuentran alrededor de la misma. Esta captura de valor, más allá de la plusvalía inmobiliaria puede estar relacionada con servicios anexos a ciertos proyectos: por ejemplo la construcción de un estadio deportivo público puede traer aparejado el desarrollo de servicios complementarios (ej.,gastronómico). Todas estas potenciales capturas de valor en el ámbito urbano deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar el financiamiento de los proyectos.

Gestión de riesgos: más allá de los mencionados, que aplican a los proyectos PPP en general, existen riesgos propios de los ámbitos urbanos. Con respecto a los riesgos de gestión de los terrenos, en el caso de que sea necesario adquirir/expropiar terrenos para desarrollar los proyectos, deberá tenerse en cuenta las posibles dificultades de este tipo de transacciones, y dentro de las posibilidades realizar la licitación de los proyectos cuando ya hayan sido adquirido los terrenos. En caso de que esto no sea posible, deberá preverse un mecanismo de compensación a los actores privados que se vean perjudicados por las posibles demoras derivadas de la adquisición de los terrenos. Otro punto a tener en cuenta es que en los ámbitos urbanos también son más probables que surjan problemas en la etapa de construcción debido a las posibles interferencias generadas con la infraestructura preexistente. Es habitual, por ejemplo, encontrarse con interferencias de servicios (tendidos de agua, electricidad o gas) como imprevistos.

Apoyo a la atracción de inversores: como ya hemos mencionado, una de las principales dificultades que enfrentan los proyectos en las ciudades de América Latina es la falta de financiamiento. Uno de los escenarios más problemáticos es el compromiso a futuro de los recursos municipales sin contar con una forma de asegurar la disponibilidad de los mismos. En el caso de no ser posible el pago de los compromisos el municipio queda en una situación de vulnerabilidad que puede inhabilitarlo para el desarrollo de proyectos futuros. Frente a esta situación, muchos países han desarrollado instrumentos para apoyar el repago de las obligaciones. Un caso bien conocido es el Fondo de Garantía de Asociaciones Público – Privadas de Brasil que tiene como función otorgar garantías que respalden el pago de las obligaciones.

Todas estas características deben ser tomadas en cuenta a la hora de afrontar proyectos PPP en las ciudades. Las consideraciones analizadas resultan especialmente relevantes en el contexto

de Latinoamérica donde las inversiones privadas son fundamentales para cerrar la brecha de infraestructura imperante en la región dadas las dificultades de financiamiento que enfrentan estos países.

4. Conclusiones

La promoción de los proyectos PPPs en el mundo como formas de proveer infraestructura económica y social debe tener en cuenta las múltiples dificultades a las que se enfrentan estos tipos de proyectos.

Especialmente en las economías en desarrollo, las asociaciones público privadas han sido utilizadas en reiteradas ocasiones como una forma de conseguir financiamiento al mismo tiempo que se intentaba mejorar la provisión de servicios públicos y, en consecuencia, eficientizando los recursos del estado. En muchos casos los proyectos no han conseguido los resultados esperados por diversos motivos que abarcan desde el incumplimiento temporal, déficits en la calidad de los servicios entregados, impactos medioambientales y socioeconómicos indeseados, cancelación de los proyectos, renegociaciones poco beneficiosas para la población afectada hasta poner en jaque la estabilidad fiscal de las administraciones.

En este trabajo buscamos analizar los diferentes factores que han determinado el éxito/ fracaso de los proyectos PPP haciendo especial hincapié en la realidad latinoamericana. Los diversos autores han coincidido en la importancia de ciertos factores básicos que deben de ser fortalecidos para lograr proyectos exitosos: una adecuada distribución de riesgos entre actores, un marco institucional robusto con procedimientos claros, un diseño fiscal responsable de acuerdo a una proyección apropiada de los recursos del estado, estandarización de procedimientos de rendición de cuentas y transparencia, un marco normativo robusto que tenga en cuenta la necesidad de atraer inversores sin dejar de velar por los intereses de la ciudadanía y el medio ambiente, entre otros.

Actualmente, en América Latina gran parte de la problemática que enfrentan este tipo de proyectos está relacionada con la escasez de recursos: falta de disponibilidad de recursos humanos capacitados, falta de recursos para las agencias especializadas, y, especialmente, falta de financiamiento para llevar a cabo los proyectos. A pesar de esto, la región ha tenido avances significativos en torno a desarrollo de marcos regulatorios y experiencia en la gestión de proyectos PPP. Específicamente en las ciudades latinoamericanas se requiere recursos

capacitados para diseñar, implementar y evaluar este tipo de proyectos que se suman a la complejidad de la planificación urbana.

En búsqueda de seguir generando sinergias beneficiosas entre los sectores privados y públicos de la región es preciso continuar con la evaluación del impacto de los proyectos en un sentido amplio, con un sentido de eficiencia económica así como también de beneficios sociales y medioambientales. Contar con este tipo de información será fundamental para refinando los diseños y procesos de los proyectos para obtener mejores resultados.

5. Referencias

Alsina Burgés,V (2017), *Proactive And Reactive Reasons For Initiating Public-Private Collaboration And Its Consequences In Terms Of Success*, Departament of Political Science, Universitat Pompeu Fabra

Alsina Burgés,V (2017), *Understanding Public-Private Collaboration Processes: Measuring Degrees Of Success And Identifying Institutional And Organizational Contexts That Contribute To Success*, Departament of Political Science, Universitat Pompeu Fabra

Alsina Burgés,V (2017), *Comparing Public And Private Sector Leadership In Urban Development In Washington,D.C*, Departament of Political Science, Universitat Pompeu Fabra

Alsina Burgés,V. *La gestión de los recursos humanos en un contexto de colaboración público-privada: factores clave para superar dos lógicas institucionales en competencia*, Departament of Political Science, Universitat Pompeu Fabra

Atkinson, R. (1999). *Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other success criteria*, International Journal of Project Management 17(6): 337–342. [https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(98\)00069-6](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(98)00069-6)

Berrone,P; Fageda,X; Llumà, C; Ricart. J.E; Rodríguez, M; Salvador, J; Trillas, F. (2018). *Public-Private Partnership in Latin America: A Guide for Regional and Local Governments*, CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Cantisani. R (2017) *Participación Público-Privada para Inversiones en Infraestructura en Argentina*. MFIN – Universidad Torcuato Di Tella

Chowdhury, KS, Platz, Sharma Platz (2016) *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*, DESA Working Paper No. 148 ST/ESA/2016/DWP/148

Darwin, M(2020) *Private Participation in Infrastructure (PPI) 2019 ANNUAL REPORT*, World Bank Group

EIU (Economist Intelligence Unit) (2019) *Infrascope: measuring the enabling environment for public-private partnerships in infrastructure Methodology*

EIU (Economist Intelligence Unit). (2014) *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascope*.

Estrada, V. (2017) *Estudio Comparativo en la Implementación de las Asociaciones Público-Privadas (App) En Colombia, Perú, Brasil Y Argentina*, Asociación Ambiente y Sociedad

Eurodad (2018) *Historie RePPPeated. How Public – Private Partnerships are Failing*. From: <https://eurodad.org/HistoryRePPPeated>

Henjewe, C; Fewings, P; Rwelamila, P. (2013), *De-marginalising the public in PPP projects through multi-stakeholders management*, Journal of Financial Management of Property and Construction, Vol. 18 Iss 3 pp. 210 – 231

Osei-Kyei, Chan, Arshad & EAmeyaw (2017) *Critical success criteria for public-private partnership projects: international experts' opinion*, International Journal of Strategic Property Management

Pessoa, A (2010) *Reviewing PPP Performance in Developing Economies*. FEP Working Papers.

Romero, María José. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*, Eurodad. <http://www.eurodad.org/files/pdf/559da257b02ed.pdf>

Vassallo, J.M (2018) *Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades*, CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Sitios Web:

PPP Knowledge Lab <https://pppknowledgelab.org/>

PPI Database <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

Base de datos de Inversiones en Infraestructura económica en América Latina y el Caribe 1980 – 2012 <https://www.cepal.org/es/notas-informativas/base-de-datos-de-inversiones-en-infraestructura-economica-en-america-latina-y-el>

