

COMPROMISOS DE PAIS CON LOS EJES DE GOBIERNO ABIERTO UNA CONTRIBUCION DE SOCIEDAD CIVIL DESDE EL FOSDEH

Mayo 2015



Contenido

I.	Presentación y Justificación	3
II.	Acciones Propuestas	4
	1. Asegurar el cumplimiento del derecho al acceso a la información pública, en base a los estándares establecidos en los tratados suscritos por el Estado de Honduras y acercar el IAIP a la ciudadanía.	4
	2. Proveer herramientas para el debate político tendentes a asegurar una administración, sistematización y conservación de archivos públicos a nivel de los tres poderes del Estado.	5
	3. Empoderar a la ciudadanía de cara a los espacios de participación para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto.	6
	3.1 Presupuesto General	6
	3.2 Presupuesto Ciudadano	7
	4. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos.	7
III.	Avances 2014-2015	8
	1. Sobre Reformas a la Ley de Promoción de APP's	8
	2. Política de Endeudamiento periodo 2015-2018	9
	3. Apoyo de la Cooperación	9
	4. Acciones adicionales del FOSDEH.	10
IV.	Otras Acciones a Considerar	10
	1. Transparencia y Rendición de Cuentas de los Fideicomisos	10
	2. Transparencia en Licitaciones	11
V.	Debilidades del proceso de Reformas a la Ley	11

COMPROMISOS DE PAIS CON LOS EJES DE GOBIERNO ABIERTO UNA CONTRIBUCION DE SOCIEDAD CIVIL DESDE EL FOSDEH

I. Presentación y Justificación

El Foro Social de la Deuda y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), como actor de sociedad civil comprometido con la defensa de los principios de Gobierno abierto, en el presente documento hace una vinculación de factores relacionados con la transparencia y rendición de cuentas del informe preparado por FOSDEH. “Las Alianzas Público Privadas y la Deconstrucción del Estado Publico Hondureño. Implicaciones Socio Económicas”. El propósito de este informe es de mostrar evidencias sobre la aplicación de los compromisos de país de Gobierno Abierto en las Alianzas Publico Privadas, nuevo modelo de inversión del Estado.

Es oportuno señalar que damos por entendido que las Alianzas Publico Privadas (APP) no están consideradas en el II Plan de Gobierno Abierto de Honduras, periodo 2014-2016, probablemente porque no formó parte de los elementos de la consulta o por la opacidad de los procesos APP.

El FOSDEH por su parte, desde sus inicios pero con un énfasis mayor en los últimos 10 meses ha realizado una intensa labor para conocer y multiplicar la información sobre el proceso APP, que de otra manera continuaría siendo parcial o totalmente secreta: En el proceso, se realizó una Investigación Científica sobre la APP y la Sostenibilidad de la Deuda, acompañada del análisis del Marco Normativo y de los Contratos de las Alianzas Publico Privadas. También se realizó una auditoria social mediante una coalición civil de 14 organizaciones con una cobertura prácticamente nacional con resultados coincidentes con los de la Cooperación Internacional. Desarrollo un proceso de dialogo nacional mediante foros temáticos sobre las APP que pusieron en el escrutinio público aspectos sensibles del proceso del modelo y los proyectos de APP's. El efecto resultante ha sido hacer visible la información y compartir la preocupación sobre la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en todo el proceso.

Esta preocupación es compartida por organismos como Fondo Monetario Internacional, que en su informe de discusión de consultas del Artículo IV en el 2014 y el Convenio Vigente para Honduras, señalo aspectos fundamentales para fortalecer el marco de las APP's, y los límites de riesgos fiscales. El Banco Mundial (BM) que a través de la Iniciativa de Transparencia para el Sector Construcción (CoST por sus siglas en Ingles), presento a Honduras el estudio de medición y

análisis del nivel de divulgación de información en proyectos de infraestructura pública.

Con esta información se han compatibilizado los resultados del análisis realizado en el tema de alianzas público privadas con los objetivos del segundo plan de Gobierno Abierto relacionados con el acceso a la información pública; administración, sistematización y conservación de archivos públicos; empoderamiento de la ciudadanía en espacios de participación para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto; y la Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos.

El FOSDEH, comparte este informe y plantea la necesidad de analizar y avanzar en nuevas acciones para futuros planes de Gobierno Abierto en temas de prioridad del país y de armonización con la cooperación internacional, como es la política de inversión pública mediante la revisión del marco legal de las APP' y su impacto en el nivel de endeudamiento, así como disponer de mecanismos transparentes de rendición de cuentas y de participación ciudadana, indicadores de medición de resultados e instituciones públicas comprometidas, entre otras acciones.

II. Acciones Propuestas

Sobre la base de los cuatro objetivos del Plan de Gobierno Abierto presentamos las acciones propuestas a continuación.

1. Asegurar el cumplimiento del derecho al acceso a la información pública, en base a los estándares establecidos en los tratados suscritos por el Estado de Honduras y acercar el IAIP a la ciudadanía.

Los Portales de Transparencia Institucionales muestran un avance en la presentación de información a partir del 2014, acompañado de mecanismos que facilitan al ciudadano la solicitud de información. Sin embargo esta información corresponde al funcionamiento administrativo institucional y no precisamente a los resultados y problemas de las acciones en el rol y función institucional.

Los Portales que reportan información sobre APP's corresponden a COALIANZA como ente rector de la promoción y gestión de las APP, y la Superintendencia de Alianzas Público Privadas (SAPP), en la supervisión, seguimiento y monitoreo de la ejecución de las APP's. Estos portales muestran debilidades en mecanismos de participación ciudadana, que establece la Ley de las APP's, siendo este una de las mayores críticas a estos organismos.

En particular, COALIANZA declara bajo reserva la documentación que forma parte de los expedientes del proceso de promoción de las APP, que sean de propiedad de la titularidad del Estado, hasta la suscripción del contrato. Restricción contraria

a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), Artículo 92 del reglamento.

Esta restricción se observa en la sección correspondiente a participación ciudadana en el portal de COALIANZA que indica lo siguiente:

“No Aplica ya que COALIANZA no tiene un mecanismo que permita la participación ciudadana en la Toma de Decisiones”.

2. Proveer herramientas para el debate político tendentes a asegurar una administración, sistematización y conservación de archivos públicos a nivel de los tres poderes del Estado.

El manejo de la información pública en poder de las Instituciones del Estado muestra serias debilidades y dificultades. Informes de auditoría realizados por el Tribunal Superior de Cuentas, lo han señalado recurrentemente.

Expedientes que concentran información legal, financiera, estudios técnicos etc, están expuestos al deterioro, extravió, sustracción, pérdida total, etc, además de encontrarse disgregada en las diferentes unidades de las instituciones, que adolecen de tecnologías y espacios apropiados para su protección y manejo adecuado.

En la búsqueda y ubicación de información se pierde mucho tiempo, aun existiendo mecanismos de solicitud que obligan a la entrega de información cuando no es de uso restringido.

En la reciente experiencia desarrollada y en particular en la recolección de información de los contratos de las APP's, respaldada por Decretos Ejecutivos y Legislativos u otro tipo de Contratos, no siempre se encontraron adjuntos los anexos, reformas y adendas que respaldan información detallada sobre análisis. En muchos de los casos hubo que ubicarla en Internet, la ENAG, o no se localizó.

La Contaduría General de la Republica (CGR), para el registro contable de los pasivos firmes y contingentes de los proyectos adjudicados, tuvo que recurrir al diseño de una matriz para recolectar información directamente del inversionista-operador, debido a falta de sistematización de la información correspondiente en la institución responsable y por falta de claridad en los contratos. Muchos de los compromisos asumidos se plantean entre líneas sin la suficiente claridad.

Por las anteriores consecuencias, FOSDEH comparte el compromiso de centralización, de la información en el IAIP. Su sugerencia sobre las APP's, va en los siguientes términos.

“Los contratos, sus modificaciones y el control de su ejecución física de Alianzas Público-Privadas, cuya organización, contenido, condiciones y procedimientos podrían ser establecidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin perjuicio del registro del contrato y de los compromisos contractuales, que efectúa la SEFIN”.

3. Empoderar a la ciudadanía de cara a los espacios de participación para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto.

Como derecho humano, los hondureños debemos saber de dónde el Estado obtiene los recursos que administra y en que los utiliza. Entre mayor es la participación ciudadana y la transparencia fiscal, mayor es la comprensión del manejo de los recursos y de la gestión de las finanzas públicas por parte de la ciudadanía.

3.1 Presupuesto General

Evaluaciones independientes han mostrado mejoras relativas y a veces temporales, en la transparencia en el proceso de elaboración del presupuesto, avances en la credibilidad, ejecución y auditoría del presupuesto, así como avances en las áreas de control interno de los gastos, e informes sobre los fondos extrapresupuestarios.

A la fecha, el tema de las APP's no es muy visible en el Presupuesto General de la Republica, aprobado para el 2015, con excepción de la incorporación de una parte de los proyectos adjudicados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIPH). La Contaduría General de la Republica (CGR), ha contabilizado los pasivos contingentes de los Proyectos Concesionados, con la aclaración que el registro de esta información es parcial, únicamente comprende los proyectos de las Administración Central. Está pendiente el registro de los Fideicomisos y la deuda en el Dirección de Crédito Publico, información que se nos indica está en proceso de revisión.

En resumen las Alianzas Publico Privadas son de los nuevos desafíos de políticas públicas, que impactan en el Presupuesto General, pero que muestran un fuerte rezago en cuanto a falta de transparencia en el manejo de la información y ausencia de participación de la ciudadanía, desde su etapa de promoción y selección de los proyectos, como en los sucesivos procesos de aprobación y ejecución y evaluación y seguimiento.

El manejo del **Presupuesto General del Estado**, ha sido uno de los temas pilares de análisis e incidencia del FOSDEH, orientado a promover mejora en la transparencia y rendición de cuentas de la gestión fiscal del Estado. De allí nuestro interés de someter el tema de las APP's al escrutinio público.

3.2 Presupuesto Ciudadano

Este tema de competencia de la Secretaria de Finanzas, muestra avances importantes en el proceso de inclusión e intervención de la ciudadanía en la construcción del Presupuesto Ciudadano, como contribución a la democratización de la gestión del Estado. Este proceso se ha realizado en consulta con organizaciones de sociedad civil, con incorporación de nuevas metodologías educativas como las Polimedias Formativas.

El Presupuesto Ciudadano 2015, señala entre las implicaciones del Presupuesto General 2015, la continuidad de la promoción de gestión de procesos de contratación que permitan la participación público-privada en la ejecución, desarrollo y administración de obras y servicios públicos de interés para el Estado, conforme lo establece la Ley de Promoción de la Alianza Público- Privadas.

No obstante, está claro que para que las APP's, formen parte del Presupuesto Ciudadano, primero deben formar parte de la clasificación y análisis del Presupuesto General de la Republica y estar incorporadas en los diferentes sistemas de información de la SEFIN.

4. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos.

La rendición de cuentas es un derecho ciudadano que permite exigir a las Instituciones, información sobre los alcances, logros y fracasos de sus actuaciones en el ejercicio del poder delegado. La rendición de cuentas no solo debe verse desde el aspecto de la legalidad, sino de la credibilidad y confianza que debe demostrarse ante la sociedad.

Los informes de rendición de cuentas sobre los recursos públicos siguen siendo muy pobres y muy limitados tanto en *los detalles de su gestión* como en el acceso a la población, que a través de reclamos en los medios de comunicación, la ciudadanía exige mayor rendición de cuentas.

COALIANZA cumple con el informe institucional al IAIP, pero no elabora informes periódicos detallados de rendición de cuentas, la información reportada es sobre la base de un listado de documentos de proyectos que no orientan sobre la situación actual de los proyectos. Este se conoce cuando está aprobado el contrato y ya no hay espacio de reclamo para la ciudadanía.

En el caso de la SAPP, únicamente reporta informe de rendición de cuentas anual al Congreso Nacional, que fue el proporcionado al FOSDEH. No se elaboran informes periódicos que muestren los avances de las APP's, su nivel de cumplimiento en relación a las metas establecidas en el contrato.

La experiencia de FOSDEH, en el análisis del endeudamiento público a través de APPs, revela una serie de problemas ocasionados por la poca claridad en los compromisos firmes y contingentes que el estado adquiere a través de estos proyectos, que comprometen los presupuestos, incrementan el endeudamiento del país, el gasto por servicio de la deuda, partidas presupuestarias comprometidas por varios años, entre otras.

Hasta ahora no existe rendición de cuentas sobre montos de endeudamiento a través de APP's. Tampoco se conoce cuanto representa la inversión extranjera, cuanto ha ingresado al país y donde se registra esta inversión. Esta información debería tener un apartado especial en los informes presupuestarios debido a su impacto en la inversión, el endeudamiento, déficit fiscal, sostenibilidad de la deuda y otras variables.

La participación de la SEFIN delegada en las recientes reformas a la Ley de Promoción de la Alianzas Público Privada (como parte del cumplimiento del Convenio con el FMI), crea nuevas expectativas sobre mejores mecanismos de rendición de cuentas en los proyectos. Así como un proceso más ordenado y transparente en la estructuración de las Alianzas Publico Privadas.

III. Avances 2014-2015

1. Sobre Reformas a la Ley de Promoción de APP's

En meses anteriores se han tomado decisiones importantes para la transparencia y rendición de cuentas de las APP's. Las reformas a la Ley para la Promoción de APP, (Decreto Legislativo No. 115-2014), sugeridas por el FMI, crea la Unidad de Contingencias Fiscales, dependiente de la Secretaria de Finanzas (SEFIN). Esta unidad tendrá entre otras la atribución de dictaminar cuando un proyecto aplica a una APP. Dictaminará la aprobación o desaprobación del inicio o continuidad de un proyecto. Se encargará de identificar, cuantificar, gestionar, dictaminar y el seguimiento de riesgos fiscales derivados de proyectos bajo esquemas APP, y realizará el adecuado registro de compromisos firmes y contingentes cuantificables, y garantías ejecutables bajo dicha modalidad. Emitirá el dictamen del contrato previo a su aprobación por el Congreso Nacional. En resumen la SEFIN participará en todo el ciclo de los proyectos APP, desde su viabilidad hasta su aprobación.

Antes de las reformas a la Ley de Promoción de Alianzas Publico Privadas, la SEFIN, se mantuvo con bajo perfil en los procesos APP's, atribuido al debilitamiento institucional a que se ha sido sometida y por falta de coordinación y comunicación con las instituciones involucradas, especialmente, COALIANZA y la SAPP.

2. Política de Endeudamiento periodo 2015-2018

El documento de Política de Endeudamiento Público de Honduras para el período 2015-2018, establece el techo para endeudamiento público en alianzas público privadas (compromisos firmes y contingentes), el cual no deberá exceder del 5% del Producto Interno Bruto. (Artículo 26 de la Ley para la Promoción de APP)¹.

La política 2015, también establece que los compromisos financieros derivados de la constitución de fideicomisos para proyectos y programas de las Administración Central, formarán parte de la estadística de deuda del Gobierno Central, por tanto contarán dentro los techos establecidos en dicha política.

3. Apoyo de la Cooperación

Actualmente concurren compromisos de parte de organismos de la Cooperación Internacional (Banco Mundial, Programa Umbral, entre otros), que a través de diferentes estrategias proponen mejorar la eficiencia y la transparencia de las Alianzas Publico Privadas.

El Programa Umbral mediante apoyo para aumentar la capacidad del Gobierno para desarrollar, ofertar, ejecutar y supervisar las APP's. Fortalecimiento en la formulación y ejecución presupuestaria mediante mejora de la gestión de la Tesorería General de la Republica y la creación de la Unidad de Contingencias Fiscales, volverla una unidad eminentemente técnica y con suficiente capacidad instalada. La reforma sobre la gestión financiera contempla cambios en la ejecución del presupuesto, nuevos controles en la adquisición de bienes y servicios, mejora de la capacidad de pago con una veeduría de la sociedad civil.

El fortalecimiento abarca además de la SEFIN, otras dependencias entre ellas la Superintendencia de Alianzas Publico Privadas (SAPP), en su rol de supervisor y fiscalizador de las obras o servicios a través de APP's. La Oficina Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), en el proceso de contrataciones y licitaciones. El Tribunal Superior de Cuentas (TSC) en su rol de contralor de los fondos públicos.

¹ Gobierno de la Republica de Honduras, Secretaria de Finanzas, Política de Endeudamiento Público 2015-2018.

Banco Mundial promueve el monitoreo ciudadano en la gestión de las Asociaciones Publico Privadas (APP), para mejorar el impacto de sus servicios.

4. Acciones adicionales del FOSDEH.

Partiendo de la falta de transparencia y la poca rendición de cuentas que reportan los entes encargados de las Alianzas Publico Privadas, FOSDEH ha iniciado un proceso completo de revisión y análisis, que va desde el análisis del marco normativo identificando vacíos, contradicciones y riesgos, la revisión de compromisos adquiridos en los contratos de Fideicomiso y de proyectos adjudicados a través del concesionamiento, la construcción de un Protocolo que permita una práctica de transparencia sobre las APP, y una Auditoria Social que contribuya con una visión clara, critica y propositiva a la orientación del proceso y al ejercicio ciudadano de vigilancia de las acciones del sector público.

IV. Otras Acciones a Considerar

Además de las situaciones comentadas se anexan otras en aspectos de rendición de cuentas.

1. Transparencia y Rendición de Cuentas de los Fideicomisos

La adjudicación, manejo y destino de los recursos a través de la figura del Fideicomiso con fondos públicos manejados por entes privados, son operaciones que se han mantenido en la opacidad, sin la correspondiente rendición de cuentas, a que están obligados dichos fondos. Se desconoce la situación financiera de los Fideicomisos estructurados a través de las APP's, aun cuando la política de endeudamiento los incluye dentro del techo establecido y forman parte de la estadística de la deuda del Gobierno Central.

Varios de los fideicomisos impactan en el Presupuesto Anual, en vista que se alimentan de transferencias presupuestarias de la Institución sectorial a que corresponde la Alianza. Otros Fideicomisos operan fuera del Presupuesto, ejemplo, la ENEE, CONATEL y otros, que se constituyen con el monto de tarifas o cánones que se depositan directamente al fondo, donde el Gobierno pierde el control de los gastos de manejo, operacionalidad y de su liquidación, así como del cumplimiento de su objetivo y metas previstas en los contratos.

Conforme datos de Estados Financieros del Gobierno Central, al mes de abril 2015, solamente un fideicomiso se registra en el Estado Financiero de la Administración Central, que corresponde a la Carretera Gracias-Santa Rosa de Copan.

2. *Transparencia en Licitaciones*

Los procesos de licitación para adjudicación de APP's, se ventilan en el Comité Técnico Financiero que desarrolla la Institución financiera responsable del Fideicomiso, a propuesta del Pliego de Condiciones por parte de COALIANZA. Se cuestiona este proceso por el control en el Comité Técnico, sin la participación del ente público competente del estado, la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), para no aplicar la Ley de Contratación del Estado (LCE) en dicho proceso, debido a que la Ley de Promoción de Alianzas Publico Privadas no reconoce su aplicación, con lo cual se corre el riesgo de contratar empresas u operadores que no acrediten su solvencia económica-financiera y su idoneidad técnica y profesional, además de incurrir en posibles conflictos de interés.

La falta de rigurosidad de este proceso puede resultar en problemas de ejecución como ser retraso o paro de los proyectos, lo cual se asocia a solicitudes de renegociación con el consecuente ajuste de costos, así como nuevas contrataciones por abandono de los proyectos.

Por otra parte, durante la elaboración del pliego de condiciones queda a discreción de COALIANZA, contar o no con la participación de las Secretarías de Estado o de otras instituciones competentes en las obras de infraestructura o servicios objeto de la contratación.

V. *Debilidades del proceso de Reformas a la Ley*

Aunque se han creado muchas expectativas en la devolución del rol a la SEFIN, en todo lo concerniente al control de la inversión y al cumplimiento de la política de endeudamiento, su avance es muy lento, todavía no se encuentra estructurada la Unidad de Contingencias Fiscales, también se informa de un avance lento en el flujo de información que debe llegar a la SEFIN de parte de las Instituciones responsables (COALIANZA, SAPP). Lo anterior deja dudas sobre la voluntad política en enfocar estos procesos por senderos más efectivos y transparentes.