

AUDITORIA SOCIAL AL PROCESO DE ALIANZA PÚBLICO PRIVADA.

Propuesta Metodologica



Tegucigalpa, Honduras

Índice

Introducción.....	2
Antecedentes.....	3
Justificación.	4
Objetivos	5
Objetivo general.....	5
Objetivo específicos	6
¿Quiénes son los auditores sociales del proceso de APP?	6
¿A quiénes se audita?	7
Alcance y cobertura de la auditoría social al proceso de APP.	8
Ámbitos y sujetos de aplicación de la Auditoría Social al proceso de APP	8
Variables de análisis a considerar (en todas las etapas).	9
Cronograma de trabajo.....	10
Anexos	13
Flujo del proceso APP según normativa	13
Declaración de la Coalición	14

PLAN DE AUDITORÍA SOCIAL AL PROCESO DE LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS EN HONDURAS

Introducción

Las Alianzas Público-Privadas han adquirido gran notoriedad. Se les presenta como una alternativa para enfrentar los desafíos de la globalización, la competitividad y la innovación en el mundo de hoy. El concepto de Alianza Público-Privada, en el sentido que aquí se utiliza, es de origen reciente. Es propiamente, un fenómeno de la década del 90 del siglo recién pasado. Se ha dicho que surgió en Gran Bretaña en el año de 1992 con la creación de la Iniciativa de Financiación Privada. (Vânia das Gracias Soares, "Asociación público-privada en Brasil" en Revista de la Asociación Brasileña de Presupuesto Público, N°48, enero/abril 2006. Para ver el uso genérico de este concepto es de gran interés Roberto Devlin y Graciela Moguillansky, *Alianzas público-privadas. Para una visión estratégica del Desarrollo*, CEPAL/Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile, 2010). Las APP han mostrado ser eficiente en varios países, tales como el Reino Unido, Irlanda, Canadá e Italia.

En el caso de Honduras, las Alianzas Público privadas se iniciaron con la aprobación de la ley respectiva y la creación de COALIANZA, la cual fue aprobada mediante Decreto No. 143-2010 del 17 de agosto de 2010. Con esta iniciativa, Honduras se adelantó a países como México y Paraguay. La Ley de Asociaciones Público- Privadas de México fue aprobada el 4 de diciembre de 2011 y la de Paraguay fue aprobada por la Ley No. 5102 por el senado de ese país el 28 de octubre de 2013.

Esta Auditoría Social pretende responder a preguntas relacionadas con la política pública de APP y con la institucionalidad desarrollada por el Estado. Entre estas preguntas se consideran: ¿es COALIANZA un mecanismo que debilita la institucionalidad del Estado responsable de la administración de los fondos públicos?, ¿tiene éste ente la potestad técnico política para conducir el amplio abanico y potestades con las que opera?, ¿es COALIANZA un mecanismo efectivo de transferencia de funciones del Estado a la iniciativa privada y fuente de opacidad fiscal?, ¿Cuál en la percepción del impacto de las alianzas público-privadas en Honduras? Esencialmente la pregunta sobre: ¿Son, como se ha sugerido en otros países, una fuente de desbalance en la estructura estatal trasladando potestades al poder ejecutivo en detrimento del legislativo, y/o un mecanismo que

Plan de auditoría social al proceso de alianza público privada. Honduras

genera un desbalance en las potestades y funciones de instituciones del Estado.

Al responder a estas preguntas básicas y fundamentales, pretendemos contribuir a la perspectiva crítica sobre las alianzas público-privadas en Honduras y a colocar en la agenda política de la sociedad civil conocimientos y herramientas para el desarrollo proactivo de los y las ciudadanas de cara a las políticas públicas que afectan la vida de la población.

Antecedentes

En Honduras el proceso de Alianza Público-Privado es reciente. Sin embargo, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) realizan diversos planteamientos los cuales cubren diferentes aristas de esta política: el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) realiza investigación, análisis, alertas ciudadanas y denuncias con la difusión del comportamiento de esta política. Por su parte el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) tiene una acción permanente que denuncia, reclama y acompaña la movilización de la población desde una perspectiva de derechos. En general, la intervención de las organizaciones interviene en la etapa de ejecución de la APP. Entre ellas están: Espacio Regional de Occidente (EROO), la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), Servicios Técnicos, Económicos y Legales (SETELEC) y otras organizaciones como el Movimiento Amplio por la Dignidad y Justicia (MADJ) que incluyen en su participación; el acompañamiento a organizaciones comunitarias con el enfoque de movilizar y defender derechos que fragilizan o violentan los impactos de Alianzas Público Privados implementadas o por implementarse.

En conjunto, con la denominación o no de auditoría, la sociedad civil vigila y audita el proceso de APP. Entre los elementos comunes que se destacan se encuentran; el derrumbe progresivo de la institucionalidad pública, el impacto en el incremento de la deuda pública, la tendencia centralizadora de COALIANZA y la opacidad de sus operaciones y otros.

La experiencia de reunirse varias organizaciones con diferentes enfoques que construyen una visión articulada bajo el interés común de que los instrumentos de política pública y el Estado mismo aseguren el bienestar de las y los hondureños y el ejercicio pleno de los derechos humanos especialmente los sectores más empobrecidos.

Justificación.

Es prácticamente imposible aislar la red de problemas de funcionamiento y de concepción que se ha identificado en el proceso de APP y su significación como política de Estado. **¿Por qué es importante que la sociedad audite el proceso de APP?** Porque, la alianza público privada es un mecanismo que se ha tornado esencial en la inversión pública; especialmente en campos de importancia central como: crecimiento económico, infraestructura y energía. Este mecanismo constituye un nuevo modelo de gestión de Estado comprador de servicios y no hacedor de obras.

Hoy día, en el marco de una profunda crisis de ingobernabilidad fiscal el comportamiento de la inversión da cuenta de la evolución de la capacidad y calidad del Estado hondureño de brindar, mediante la inversión pública, los bienes públicos: salud, educación, tierra, financiamiento a pequeños productores y otros.

Se observa la profundización del modelo económico caracterizado por la tendencia declinante de la inversión pública en los últimos años. Tal es el caso, que para los años 2011-2014 la "Inversión Pública" no ha logrado ejecutar el 100% de su presupuesto aprobado (con sus Modificaciones), a pesar que, para el 2014 disminuyó casi 5 mil millones de Lempiras (Aprox. 22 mil millones en el 2013 y un poco más de 17 mil millones en el 2014). En el 2014, lo ejecutado (inversión) solo representó el 6.8% del Presupuesto General (ejecutado), resaltando que al año 2015 solo se aprobaron 13 mil millones en el Presupuesto General de la República.

Años/Millones	Presupuesto (Ejecutado)	Inversión Pública	Participación (Inv./Pres)	Crecimiento Presupuesto
2011	125,844.6	12,550	10.0	40.5%
2012	144,692.8	13,333*	9.2	15.0%
2013	163,369.1	17,196	10.5	12.9%
2014	181,634.4	12,275	6.8	12.5%

Fuente: Elaboración propia, datos SEFIN

* Existe incoherencia con datos; Informes y Plataforma Inteligente de Negocios.

Aun sin incluir temas centrales de gobernabilidad y relacionamiento político de la institucionalidad y del Estado; se pueden relevar hechos que fundamentan el imperativo de que la sociedad civil se articule en la

auditoría social y vigilancia de la complejidad de la APP, se puede enunciar:

En la precalificación y análisis de viabilidad.

El modelo de APP no parece responder a un Plan Nacional de Inversión Pública que considere el impacto socioeconómico del país y una visión estratégica de desarrollo a mediano y largo plazo. Aún en las declaraciones del plan de nación no se percibe el vínculo con los estudios de viabilidad de los proyectos. Asimismo, al momento de seleccionar los proyectos no se considera la situación de las finanzas públicas en términos de endeudamiento. El punto es, ¿hacia qué Honduras apuntan las APP?

Procesos de Contratación.

La contratación y adjudicación de fideicomisos, concesionarias y entes supervisores se realizan sin tener las reglas claras (normas contractuales de los involucrados, riesgos, beneficios y obligaciones), generando conflictos, dudas y desconfianza a nivel internacional y nacional. Parte de este proceso responde a mecanismos de orden privado y comercial.

En el Funcionamiento del Comité Técnico.

En el Comité Técnico se realiza la negociación y definen las reglas del juego. Manejando la inversión pública desde un marco legal del comercio privado. Vulnerando, sin transparencia ni rendición de cuentas, la economía nacional que administra el Estado.

Supervisión y control del proceso.

Los procesos de APP operan con un mínimo control y supervisión del Estado sobre las actuaciones, operaciones y resultados. Al grado que los organismos financieros del Estado y el Tesoro Nacional Americano mantienen alertas sobre estos procesos y establecen programas especiales para fortalecer su transparencia y rendición de cuentas, como ser el Programa Umbral.

Objetivos

Objetivo general

Contribuir en la construcción de una visión crítica del derecho ciudadano sobre la Alianza Público-Privada y la responsabilidad de vigilar y evaluar el accionar del sector público con la creación y aplicación de mecanismos de control ciudadano a la política de inversión público-privada.

Objetivo específicos

1. Lograr que en colectivo, las organizaciones de la sociedad civil hondureña auditen el proceso de la política de APP en lo relacionado al funcionamiento de la institucionalidad pública, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana e impacto socioeconómico.
2. Generar conocimiento útil para las organizaciones que contribuyan al fortalecimiento de su agenda política.

¿Quiénes son los auditores sociales del proceso de APP?

Las organizaciones involucradas en la auditoría social al proceso de Alianza Público Privada tienen en su agenda política-institucional la demanda de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos, realizan acciones contra la corrupción institucionalizada en el país, y realizan, en respuesta a la demanda social la vigilancia de la política de la APP.

Para la realización de esta auditoría social se parte del reconocimiento que:

- Las organizaciones involucradas han contribuido al planteamiento y la búsqueda de soluciones a ingentes problemas del país desde sus diversos espacios y coberturas: la pobreza, la desigualdad social, el manejo responsable de las finanzas públicas, la opacidad secular en el manejo de los asuntos de interés público, la violencia, el sexismo, el empobrecimiento de la población y otros.
- Disponen de capacidades para contribuir al fortalecimiento y profundización de la democracia real y justicia social al proponer análisis minuciosos y articulados, cursos de acción que son producto de la investigación científica, la reflexión razonada, el sentir y pensar de la población y el hacer incidencia para lograr la ejecución eficiente de políticas públicas efectivas y de amplio beneficio social.

Estas capacidades son de gran valor en este reto de realizar una Auditoría Social (AS) a una de las políticas trascendentes en el país. Las organizaciones aceptan el reto de esta AS y están dispuestas a formar este círculo (sin nombramientos o coordinadores/as) a la manera de una red de colaboración constructiva, trabajan entre sí y con otros actores públicos y privados auditados en el marco de una red colaborativa de varias organizaciones de la sociedad civil será posible enfrentar la complejidad e incertidumbre del proceso de las alianzas público privada en Honduras.

INSTITUCIÓN	PERSONA RESPONSABLE	PERSONAL INVOLUCRADO
1. Departamento Economía UNAH	Christian Duarte	Christian Duarte José Acosta
2. FIAN	Gilberto Ríos	Marlon Ochoa
3. FONAC	Soledad de Ramírez	Adalid Rodríguez
4. C-LIBRE	Héctor Becerra	Amada Ponce
5. FDSF	José León Aguilar	Melisa Elvir Chávez Hoffman Briceño
6. RECTFRAM	Nubia Casco	Nubia Casco
7. RECTCSOH	Ricardo Matute	Ricardo Matute
8. EROC	Francisco Javier García	Ángel Altamirano Oscar Rolando Vivas
9. IDESMULH	Sandra Serrato	Sandra Serrato
10. CESADEH	Melba Reyes	Lucidalia Mercado
11. Aded-Valle	Jesy Nohemy Barralaga	Jesy Nohemy Barralaga Nurys
12. Grupo de Sociedad Civil		Suyapa Castro
13. FOSDEH	Carmen Gálvez	Carmen Gálvez, Breissi Gallegos, Emma Velásquez, Ismael Zepeda.

Las organizaciones auditoras sociales se han organizado en grupos de trabajo para abordar la complejidad de las APP desde cuatro etapas que constituyen cuatro ámbitos de operación de la AS.

¿A quiénes se audita?

El sujeto de la auditoría social es el proceso de implementación de la APP. En consecuencia, los diferentes entes estatales involucrados: Secretaría de Finanzas en lo relacionado al Registro de Pasivos Contingentes, Inversión Pública y la Contraloría; El Tribunal Superior de Cuentas, entes sectoriales como la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Secretaría de la Comisión para la Promoción de las APP y la Superintendencia de COALIANZA. La AS no se “matricula” con un mecanismo en específico por ejemplo COALIANZA o el Fideicomiso como paradigmas. Los percibe como elementos del mapa que pueden o no cambiar, no en forma sino en contenido.

Considerando que la política es público-privada la AS se propone realizar valoraciones con el ente privado directamente vinculado en el proceso de APP; al igual que el mecanismo comité técnico de fideicomiso.

Alcance y cobertura de la auditoría social al proceso de APP.

Los alcances de esta auditoría social trascienden el alcance de los proyectos e individualidad de organizaciones. Se dirige al proceso técnico-político para establecer las Alianzas Público Privadas. No se centra en COALIANZA, como el ente que se creó para la promoción de las APP, se trata de la institucionalidad pública involucrada en el proceso de inversión. Desde la perspectiva de esta AS se interesa, una visión crítica y cuestionadora, la pertinencia de la presente dinámica del proceso de APP y la necesidad de transformar los procesos no solo en el sentido de la “buscada eficacia y eficiencia” sino del impacto en la vida de los sectores empobrecidos. En este sentido, tratándose de una política pública de carácter económico y nacional, la capacidad proactiva del análisis deberá trascender las acciones y procesos para percibir la dinámica de poder y construcción o destrucción del Estado hondureño. Sobre todo, que tipo de país tendrá como efecto resultante la inversión público privada.

Ámbitos y sujetos de aplicación de la Auditoría Social al proceso de APP

Auditoría social a la etapa de precalificación y análisis de viabilidad.

Esta etapa se refiere a la identificación y preselección de proyectos APP, proceso de evaluación y selección de modalidad de contratación, preparación de documentos contractuales y requerimientos presupuestales (admisibilidad).

Procesos de Contratación.

Se refiere mínimamente a la contratación de tres actores privados y la interacción entre los mismos y con los entes públicos y privados (bancos, operadores o empresas ejecutores y entes supervisores.

- **Auditoría social a la etapa de Contratación del proceso de Fideicomiso**

Básicamente se refiere a las funciones de contratación de los entes privados que intervienen: bancos, empresa operadora y empresa supervisora. En esta etapa se incluyen funciones **de Licitación y Adjudicación del Contrato**

Auditoría Social al funcionamiento del Comité Técnico

En conjunto la fase de operaciones relacionadas con la conformación y gestión del Comité Técnico de fideicomiso. Sin embargo, un elemento esencial es que en este espacio se realiza la negociación y concluye la definición de la obra o servicio en APP. Se estima que la AS verá esta etapa desde la función de administración de los recursos públicos en manos de un

Plan de auditoría social al proceso de alianza público privada. Honduras

ente privado y bajo las reglas del sector comercial. Una perspectiva crítica dará cuenta de que ha sido una decisión asumir la figura de fideicomiso y la sujeción al código de comercio.

Auditoría Social a la etapa de supervisión y control del proceso

En el marco del proceso de APP, intervienen las funciones de la Superintendencia de COALIANZA y el Tribunal Superior de Cuentas.

Variables de análisis a considerar (en todas las etapas).

En todas las etapas identificadas se valoran cinco temas:

1. Transparencia y rendición de cuentas
2. Institucionalidad
3. Impacto Socioeconómico (Ej. ingreso, pobreza, otros).

Cronograma de trabajo

Meses	Persona Responsable	Enero				Febrero				Marzo				Abril			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Planificación. Organizar la Auditoria Social																	
Socializar y organizar una AS de la política de inversión Público- Privado	FOSDEH			20													
Organizar una AS de la política de inversión Público- Privado	FOSDEH Colectivo						9										
Realizar taller de elaboración y ajuste de las herramientas.	FOSDEH Colectivo							17									
Presentación del Proceso																	
Informar la AS colectiva a SEFIN y COALIANZA	Colectivo						10										
Capacitación y Facilitación del intercambio																	
Conferencias con especialistas sobre temas de interés																	
Conversatorio 1 para el desarrollo de capacidades	Consultores						10										
Conversatorio 2 para el desarrollo de capacidades	Consultores						13										
Conversatorio 3 para el desarrollo de capacidades	Consultores							17									
Conversatorio 4 para el desarrollo de capacidades	Consultores							18									

Conversatorio 5 para el desarrollo de capacidades	Consultores								24									
Conversatorio 6 para el desarrollo de capacidades	Consultores								25									
Descripción de Actividad	Persona Responsable	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Aplicación de Herramientas	Coalición civil																	
Reunión revisión de herramientas.	Coalición civil												24					
1. Conversatorio 1 para la Auditoria Social. Transparencia y participación ciudadana. COALIANZA y sector público.																	16	
2. Conversatorio 2 para la Auditoria Social. Institucionalidad. COALIANZA y sector público.																	07	
3. Conversatorio 3 para la Auditoria Social. Institucionalidad, Transparencia y Participación. Entes Control: TSC, SAPP, Cuenta del Milenio, Programa Umbral, CNBS.																	07	
4. Conversatorio 4 para la Auditoria Social. Institucionalidad, Transparencia y Participación. Constructoras y Supervisoras.																	09	
5. Conversatorio 5 para la Auditoria Social. Institucionalidad, Transparencia y Participación Ciudadana. Bancos																	15	
atnaS anames																		

6. Conversatorio fusionado para la devolución y réplica sobre los resultados, previo a la socialización																										21
7. Taller de retroalimentación de la redacción de informes. Devolución																										21

Declaración de la Coalición

Declaración de la coalición de organizaciones civiles que realizan la auditoria social al proceso de Alianza Publico Privada

Las organizaciones de la sociedad civil que **suscriben** este documento nos hemos convocado sobre la base de la preocupación de la orientación e implementación de las **Alianza Publico Privada** en Honduras.

Nos preguntamos ¿Es APP un mecanismo que debilita la institucionalidad del Estado responsable de la administración de los fondos públicos?, ¿Tiene COALIANZA la potestad técnico-política para conducir el amplio abanico y potestades con las que opera?, ¿Este ente es un mecanismo de transferencia de funciones del Estado a la iniciativa privada y fuente de opacidad fiscal?, ¿Cuál en la percepción del impacto de las Alianzas Público-Privadas en Honduras?

Esencialmente nos preocupa: ¿Son las APP, como se ha sugerido en otros países, una fuente de desbalance en la estructura estatal trasladando potestades al Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo?, o bien un mecanismo que genera un desbalance en las potestades y funciones de instituciones del Estado.

Con esta auditoria la Coalición aspira a contribuir a una visión crítica y propositiva con el objetivo de vigilar y evaluar el accionar del sector público a través la creación y aplicación de mecanismos de control ciudadano a la política de inversión público privada.

Compartimos la importancia de que el proceso colectivo de la Coalición se dirija al proceso de implementación de la política de APP, es decir, a los diferentes entes estatales involucrados: Secretaría de Finanzas en lo relacionado registro de pasivos contingentes, control de la inversión pública y la contraloría; El Tribunal Superior de Cuentas, entes sectoriales como la ENEE, Secretaría de Infraestructura, Secretaría de Ambiente, Instituto de Acceso a la Información, Comisión de promoción de las APP y la Superintendencia de COALIANZA. Atendiendo que la política es público-privada en esta Auditoria Social incluiremos a entes privados vinculados con la implementación del proceso de APP.



Otras

Por lo tanto, invitamos a las diferentes instituciones del Estado y entes privados a colaborar con transparencia en este ejercicio ciudadano, a fin de enfrentar los desafíos que demanda la población empobrecida.

