Protocolo para una práctica **transparente** DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN HONDURAS

impactos
impulsando participación ciudadana, transparencia y oportunidades sociales

FOSDEH
FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

Iniciativa Think Tank

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS (FOSDEH)

Col. Alameda, Ave. Tiburcio Carías Andino, Casa No. 1011, Tegucigalpa, Honduras.
Tel: (504) 2239-3404
Correo electrónico: contacto@fosdeh.net
www.fosdeh.net
fb: www.facebook.com/fosdeh
tw: @fosdeh

El contenido técnico de este documento es responsabilidad del FOSDEH. Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

La elaboración de este Protocolo para una Práctica Transparente de las Alianzas Público – Privadas en Honduras ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de FOSDEH y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

SIGLAS / ABREVIACIONES **05**

INTRODUCCIÓN **07**

RESUMEN EJECUTIVO **09**

I PLANIFICACIÓN Y PRECALIFICACIÓN **13**

1.1. Plan General de Inversión Pública 14

1.1.1. Planificación Nacional: Ley Visión de País y Plan de Nación 14
1.1.2. Priorización de Necesidades de País: Enfoque Sectorial 18
1.1.3. Desarrollo Territorial 21
1.1.4. Carta de Alineamiento de la Coordinación General y el Coordinador del Gabinete Sectorial 25
1.1.5. Nota de Prioridad: Pre-inversión 26
1.3.2. Priorización del Proyecto 28
1.2.1. Presentación de Iniciativa Pública 08
1.4.1. Presentación de Iniciativa Privada 29

II DISEÑO Y CALIFICACIÓN **31**

2.1. Criterios de Elegibilidad 32

2.3.1. Análisis de Viabilidad Técnica, Legal y Económica-financiera 34
2.2.1 Viabilidad Ambiental 35
2.2.2. Análisis de Viabilidad y Valoración Social 38
2.1.1. Análisis de Riesgo Fiscal y Costo Beneficio 38
2.1.2. Análisis de Pasivos Firmes y Contingentes 39
2.3.3. Admisibilidad 39
2.3.4. Oficios de Notificación 39

III CONTRATACIÓN Y ADJUDICACIÓN **41**

Proceso Administrativo Público Comparativo con Ley APP 41

Descripción del Proceso 42

Descripción Breve de Ambos Procedimientos: 42

3.3.1. Metodología para la Contratación Bajo Figura de Fideicomiso 43
3.5.1. Selección del Banco Fiduciario 44
3.5.2. Pre-Calificación (Ofertas Técnica y Legal) 45

3.5.3. Evaluación de las Ofertas Económicas 46
3.5.4 Recomendación Comisión Evaluadora y Notificación al Adjudicado 47
3.5.5. Remisión Contrato al PCM y CN 47
3.5.6. Remisión Contrato a los órganos contralores (SAPP, CNBS, entre otros) 48
3.6.1. Instalación Comité Técnico 49
3.3.2. Metodología Bajo Contratación Directa de APP -Coordinación COALIANZA- 57
3.3.3 Selección del Inversionista Operador Privado 57
3.3.4 Pre-Calificación (Ofertas Técnica y Legal) 59
3.3.5. Evaluación de las Ofertas Económicas 59
3.3.6 Recomendación Comisión Evaluadora y Notificación al Adjudicado 59
3.3.7. Remisión Contrato al PCM y CN 60
3.3.8. Remisión Contrato a la SAPP y SEFIN 61

IV SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN 63

4.1 Métodos y mecanismos de supervisión y evaluación para las APP 64

Supervisión de APP 64
La Entidad Supervisora de APP 64
El contrato APP -Debería ser la principal herramienta de administración- 66
4.1.1 Definición clara de todos los riesgos (y contingencias). 67
4.5.1. Obtener permisos y expropiaciones, Fideicomitente o Concedente. 68
4.4.1. Realizar el Cierre Financiero: Empresa Privada (Concesionaria) 68
4.5.2. Presentación/Aprobación del Cierre Financiero: Concedente o Comité Técnico 68
4.4.2. Construcción de obras: Empresa Privada (Concesionaria) 69
4.5.3. Efectuar seguimiento del proyecto: Concedente / Fideicomitente 70
4.9.1 Supervisa e informa a COALIANZA, SEFIN y Ente Sectorial: Empresa Supervisora 70
4.2.1. Realiza supervisión de la obra y de las funciones del supervisor: Ente sectorial 71
4.4.3. Entrega de obras: Empresa privada (Concesionaria) 71
4.5.4 Levantar acta de recepción: Concedente / Fideicomitente 71
4.8.1 Norma, Supervisa, Fiscaliza y Sanciona: SAPP 72

BIBLIOGRAFÍA 82

El modelo del presente contenido corresponde a la numeración del "Flujo del Proceso de la Gestión APP". Ver a la nota técnica en la página 11.

SIGLAS / ABREVIACIONES

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APP	Alianzas Público Privadas
APPL	Alianzas Público Privadas Locales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para America Larina y el Caribe
CGR	Contaduría General de la República
CN	Congreso Nacional
COALIANZA	Comisión para la Promoción de las Alianza Público Privadas
CT	Comité Técnico
Data Room	Sistema de asignación y validación de personas encargadas y habilitadas para recibir la categoría de usuario, por parte de los postores interesados en participar en los procesos de selección competitivos.
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DPPE	Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ES-APP	Entidad Supervisora de APP
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
IMAG	Ingreso Mínimo Anual Garantizado
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INSEP	Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos
IOP	Inversionista Operador Privado
LAPP	Ley para la Promoción de las Alianzas Público Privadas
LCE	Ley de Contratación del Estado
LOT	Ley de Ordenamiento Territorial

LVPPN	Ley de Visión de País y Plan de Nación para Honduras
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PCM	Presidente en Consejo de Ministros
PdC/TDR	Términos de Referencia
PEI	Planes Estratégicos Institucionales
PGR	Procuraduría General de la República
PIP	Programa de Inversión Pública
POA	Planes Operativos Anuales
PPP	Public Private Partnerships
RENOT	Registro Nacional de Normativas de Ordenamiento Territorial
SANAA	Servicios Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SAPP	Superintendencia de las Alianzas Público Privadas
SDHJGD	Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización
SCGG	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación
SINEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SNIPH	Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras
TSC	Tribunal Superior Cuentas
UCF	Unidad de Contingencias Fiscales
UMA	Unidad Municipal Ambiental
UNA	Unidades Ambientales
UMCE UPNFM	Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
ZEDE´s	Zonas de Empleo y Desarrollo Económico

INTRODUCCIÓN

La figura jurídica/técnica de las Alianzas Públicas Privadas, han sido utilizada por los gobiernos como una herramienta para el desarrollo de inversiones en distintos países. La misma ha evolucionado desde sus orígenes (comenzó en el gobierno británico, años noventa), sin embargo la base esencial -conceptual- se mantiene, cuando observamos que dicha figura constituye el fundamento para la ejecución de ciertos proyectos para el desarrollo en infraestructura y servicios estatales con la participación del capital del sector privado.

Se observa como tendencia en las diferentes modalidades de las APP, la permisibilidad de crearse para cubrir no sólo un sector en específico de inversión, sino para cubrir toda la gama de posibles proyectos que surjan de las necesidades de los diferentes sectores posibles de inversión (Infraestructura Vial, Servicios Públicos, Educación, Turismo, Salud, etc.).

La experiencia internacional, tanto como el paso del tiempo en Honduras, nos muestra que las APP deben presentar una serie de principios y objetivos orientadores, tales como los que se muestran a continuación:

- Dentro de los principales beneficios de realizar un proyecto vía APP se encuentran la posibilidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo, la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios y garantizar buenos niveles de servicio durante largos períodos, la gestión más eficiente de los riesgos del proyecto, la capacidad de atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios, y que en algunos casos la estructuración financiera de un proyecto puede atraer recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como un proyecto público.

- Existen diversas variantes y diferentes esquemas contractuales para la realización de APP. Estos van desde concesiones hasta esquemas de una extensa gama en responsabilidades para el diseño, la construcción, el mantenimiento, el financiamiento y/o la operación de un determinado servicio/bien, y cuyos riesgos pueden transferirse al operador, de acuerdo con el tipo de proyecto y las habilidades del sector privado involucrado, siempre en vela a los intereses del Estado.

- La estructuración de proyectos de APP es compleja, requiere de un período de maduración extenso y consensuado en cuanto al análisis de viabilidad técnica, financiera, socio-económica, legal, territorial y ambiental, e implica un detallado esquema de asignación de riesgos entre las partes involucradas. Además de exigir un cambio de paradigma cultural en la manera tradicional de brindar servicios. Es debido a esto que se debe prestar especial atención a la manera en que se desarrolla el proceso de estructuración por parte de las entidades públicas responsables de ello. Y una verdadera participación ciudadana con miras a la veeduría social.

- El proceso de auditoría social debe impulsar y motivar a las entidades públicas a utilizar las mejores prácticas que aseguren que dichos procesos se realicen tomando en cuenta todas las variables involucradas que garanticen la calidad de los procesos, la disminución de riesgos para

el Estado y todas las partes involucradas, así como su consecución exitosa. Hay que destacar que es fundamental la participación comunitaria la que debe basarse en adecuados mecanismos de socialización y construcción de consensos para garantizar el éxito de los proyectos. Así mismo se requiere una mayor rigurosidad en el manejo de los aspectos territoriales, ambientales y sociales involucrados.

- De los principales objetivos al estructurar una APP debe ser el esquema de asignación y mitigación de riesgos (económicos, fiscales, ambientales, etc.) entre cada una de las partes. La asignación de riesgos debe ser tal, que la parte más apta para manejar los riesgos sea la que tenga la responsabilidad contractual de hacerlo. De esta manera se asegura que los proyectos que se realicen a través de APP tengan una mayor probabilidad de éxito. El esquema de identificación, asignación y distribución de riesgos es diferente para cada contrato y para cada sector, y además depende de la capacidad de cada una de las partes de hacerse responsable del riesgo y mitigarlo. Es por ello, la mejor escogencia de la empresa que ejecutará el proyecto.

- Los impactos fiscales de contingencias e imprevistos deben ser cuidadosamente cuantificados y, de acuerdo con su probabilidad de ocurrencia incluidos en las cuentas fiscales. Igual tratamiento se les debe dar a los pasivos no contingentes.

- Aunque las APP liberan al Estado de las actividades de ejecución y operación, normalmente este tipo de proyectos exige un mayor esfuerzo en materia de regulación y supervisión por parte del Estado. Esto es especialmente importante en el Estado de Honduras, donde las instituciones han demostrado históricamente que son débiles en materia de regulación y sobre todo de hacer cumplir las leyes y seguimiento.

- Se debe prestar especial atención a la administración de los contratos APP una vez que estos están en marcha. De esta manera se asegurará que la prestación de los servicios llenen los requisitos de calidad exigidos. Así mismo se podrá requerir a la autoridad competente que se renegocie o se rescinda un contrato, en caso de comprobarse que los servicios no están de acuerdo a las necesidades requeridas, o porque las condiciones iniciales se han modificado, lo cual es muy probable, dado el largo plazo de dichos contratos.

- La preocupación aumenta cuando se observa, la utilización en boga de una herramienta de carácter privada, en el actuar de la administración pública, como es la figura del Fideicomiso. Y dicho sea de paso, ello evidencia la no especialización en estructuración de proyectos de inversión y de impacto social gubernamental por parte de los Fiduciarios, así como también el traslado de la titularidad dominical del patrimonio estatal, a instituciones financieras privadas, teniendo como efecto directo la desnaturalización de la función, delegación y la pérdida de la institucionalidad del Estado.

Por lo mencionado anterior y más, nace la iniciativa de construir dicho documento. Con la premisa que el modelo APP, es de constante aprendizaje y de modalidad cambiante porqué se ajusta a las realidades y tiempos.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento denominado **Protocolo para una Práctica Transparente de las Alianzas Público Privadas en Honduras** surge de un esfuerzo en conjunto del FOSDEH, Organizaciones de Sociedad Civil, Instituciones del Estado, Empresa Privada, Cooperación Internacional, Academia, Movimientos Sociales, entre otros, como una respuesta a los diferentes análisis, opiniones, preocupaciones y criterios realizados sobre la implementación de las Alianzas Público Privadas en Honduras. Nacidos desde el año 2011, con la aprobación del Decreto No. 143-2010, el cual jurídicamente, da validez oficial al instrumento (modelo) para qué el gobierno de Honduras fomente y promueva las inversiones bajo la modalidad de APP.

Es por ello, surge la necesidad de agrupar información, estudios, mecanismos, instrumentos, procesos y flujos que se encuentran dispersos, y así plasmarlo en un documento tangible y que contenga *"el deber ser"* del proceso de la gestión en las APP de Honduras. La estrategia para la fabricación del presente documento, FOSDEH llevó a cabo cuatro (4) foros -los cuales, se establecieron como capítulos-, asumiendo como referencia central las siguientes fases:

1. Planificación y Precalificación;
2. Diseño y Calificación;
3. Contratación y Adjudicación; y
4. Seguimiento, Control y Fiscalización.

Es importante mencionar que el presente documento, enmarca la política pública en el proceso de la gestión en las alianzas público privadas de Honduras, no enfocándose en la individualización de los proyectos formulados/ejecutados en la modalidad de inversión antes mencionada. La inversión pública debe ser prioritaria en Honduras, por ende, la necesidad de establecer parámetros transparentes y con miras a mejorar la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, que se encuentran frente -manejan- a la política de inversión de Honduras.

Los foros (capítulos) se desarrollaron a través del análisis contextual, técnico y jurídico en la práctica nacional y en forma referencial, lo internacional. Cada uno de los foros se realizó en el marco de evidenciar la situación actual de la política de inversión pública y como deberían mejorar, y en los puntos que a criterios de FOSDEH, son torales para generar un proyecto idóneo, para que cubra las necesidades de país y sean instrumentos de desarrollo para Honduras.

No. 1 Planificación y Precalificación: En el desarrollo del capítulo se abordan los puntos que deben regir la idea de un proyecto -el comienzo de la vida en una obra-. La planificación nacional debería encaminar como guía la generación de proyectos, y debe ser la Visión de País y Plan de Nación ese parámetro (sin otro, que tener). Esto es de suma importancia en la estructuración de un proyecto de APP, y poder prever y actuar correctamente conforme al establecido en un plan de desarrollo sostenible nacional. El aspecto de ordenamiento y desarrollo territorial, es un elemento importante

a tomar en cuenta, debido que nos muestra las potencialidades territoriales (y depresiones) con las que cuenta cada región de país y a su vez servir de mira en priorización para la estructuración de proyectos adecuados y acorde a las necesidades existentes regionales (es importante mencionar, que la parte regional es considerada como un apartado dentro de la Planificación Nacional, pero no es así, son complementarias). La inversión pública donde se centra con el Plan y Programa de Inversión Pública Nacional, debe contextualizar y enmarcar las APP, y colocar bajo esta visión los mecanismos y criterios, cuales deben de seguirse y aplicarse en todo obra a ejecutarse. Es de esa manera como la complementariedad y sostenibilidad en el marco de una estrategia de desarrollo nacional, se ligan en la primera parte (planificación nacional, territorial y un plan y estrategia de inversión pública). Al igual que el entrelazamiento de responsabilidades en las secretarías de Estado y sus compromisos con la política de inversión pública.

No. 2 Diseño y Calificación de un proyecto: tres puntos claves.

Criterios del área técnica-económica, planteando aspectos necesarios en un proyecto de inversión pública y APP. En juicios importantes para su desarrollo, mostrando la importancia de la sintonía previa que deberían de tener los proyectos en el ciclo de vida; la etapa de formulación y evaluación de un proyecto, y su esquema de análisis, pero sobre todo, responder la gran incógnita ¿Por qué bajo modalidad APP y no, inversión pública directa? Debido a que, un proyecto es la búsqueda inteligente al planteamiento de un problema para resolver las necesidades de una determinada población.

En Criterios del área social, se expone la relevancia, de integrar en los estudios, los determinantes de la rentabilidad social del proyecto a realizar bajo el esquema de APP, así como el papel participativo que deben de tener las organizaciones de sociedad civil en las actividades de contraloría social, y resaltar la socialización de los proyectos desde la formulación de la idea del mismo (hablando de proyectos).

Criterios del área ambientales, el de mayor opacidad en la gestión pública. Los estudios técnicos ambientales y análisis en el ciclo de vida de un proyecto, en mención alguna como: Análisis de pre-factibilidad ambiental, análisis de viabilidad ambiental, la evaluación de impacto ambiental (EIA) y el diseño final que tendrá el proyecto en materia de mitigación ambiental, no son visibles en los proyectos.

No. 3 Contratación y Adjudicación de un proyecto APP: se amplían los temas rígidos para la ciudadanía como: licitación y adjudicación de un proyecto en APP, gestión de las instituciones gubernamentales encargadas de las APP, los mecanismos y procesos de licitación, utilización del fideicomiso, comité técnico, entre otros. Proceso administrativo y contratación de las APP dando a conocer puntos importantes como: las diferencias presentadas en los procesos de la ley, los alcances, entes creados, funciones y estructura institucional, comisiones, calidad de los oferentes (participantes), órganos contratantes, fuentes de financiamiento de los proyectos, las modalidades de contratación, el ciclo de gestión de contratación entre otros que son las figuras presentes en la ley.

No. 4 Seguimiento, Control y Fiscalización de un proyecto APP: con la finalidad de conocer aquellos mecanismos que se están utilizados alrededor de las APP, se abordó claramente el rol legal la SAPP, las funciones a las que la ley de APP les llamaba a realizar, como supervisaban los aspectos técnicos en cada una de las etapas del proyecto de APP. Los objetivos, pasos y prácticas sobre la auditoria de un proyecto. Al igual, que cual debe ser la parte primordial de la fiscalización de los proyectos y su seguimiento para la ejecución idónea de un proyecto. Enmarcando roles de las instituciones que deben participar en la supervisión y evaluación de los proyectos, cuales son los criterios de evaluación y estándares de los proyectos ejecutados.

Para una mejor comprensión de la propuesta, se recomienda tomar en cuenta las siguientes notas técnicas.

Notas Técnicas

PRO 4.2.1. y/o 4.2.1. (sub–capítulo): Designa el punto en el proceso del flujo general para el desarrollo APP. Que significa:		
Primer Número:	**Segundo Número:**	**Tercer Número:**
Corresponde a la fase del proceso en la gestión APP (igual corresponde al capítulo).	Corresponde al actor involucrado (institución o sector).	Depende de la actividad realizada por el actor, mencionado con el número anterior.
Las abreviaciones en la columna de **Observación** de la **Matriz Resumen** (al final de cada capítulo) corresponden a las evaluaciones del proceso APP con las siguientes apreciaciones:		
N/C: No se cumple dicho punto.	**S/C:** Se cumple dicho punto.	**C/P:** Se cumple parcialmente.

Sobre los resultados anteriores, se ha elaborado la presente propuesta, que permitirá fortalecer la aplicabilidad de los "principios de transparencia" de forma transversal en cada una de las fases que comprende el proceso general de las APP, en congruencia tanto con el marco jurídico vigente, como a las mejores prácticas recogidas en los análisis derivados de los foros precitados, documentos oficiales, marco legal vigente y normas internacionales.

El documento **Protocolo para una Práctica Transparente de las Alianzas Público Privadas en Honduras**, se concibe como una guía de proceso en forma analítica y puntual, que sirva tanto a las instituciones participantes en esta lectura, como para el gobierno, sector empresarial, cooperación internacional, academia, sociedad civil y otras instituciones vinculadas directa o indirectamente en la consecución de proyectos APP, incluyendo a los entes veedores y auditores, y ofreciendo a la ciudadanía en general, una herramienta para el seguimiento y verificación del manejo y destino de las inversiones en el país, a través de este modelo, poco conocido.

El documento presenta en cada una de las secciones, los aspectos normativos de cada fases (el "*como debe ser*"), buscando brindar al lector un mejor conocimiento de lo que implica una buena práctica transparente en materia de las APP. Se aleja de lo que ocurre en la práctica (el "*cómo es*"); no obstante, se presentan al lector, algunos elementos de contexto actual para describir los retos existentes, el cambio y mejora que debe realizar.

Existe una diversidad de información, que no pueden ser incluidos en el documento (pero, se encuentra en una potente base, en el FOSDEH), debido a su extenso contenido. Lo cual, de manera sucinta se pretende que dicho documento sea una herramienta manejable y amigable para el usuario. Así no agotar el tiempo y recursos para el principal alcance, empoderar al ciudadano (llámese empleado público, corrientes sociales, organizaciones de sociedad civil, académicos, empresarios, etc.) sobre el modelo de inversión pública-privada.

CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN Y PRECALIFICACIÓN

Observar Flujo del Proceso de la Gestión APP, Fase I

(Desplegable)

impactos
impulsando participación ciudadana, transparencia y oportunidades sociales

FOSDEH
FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

Iniciativa Think Tank

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

I PLANIFICACIÓN Y PRECALIFICACIÓN

La planificación le permite a un gobierno orientar su gestión hacia el logro de objetivos de desarrollo. La planificación se aplica a la conducción de la sociedad. Debe estar influida por las ideas que orientan la sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla (CEPAL, 2006).

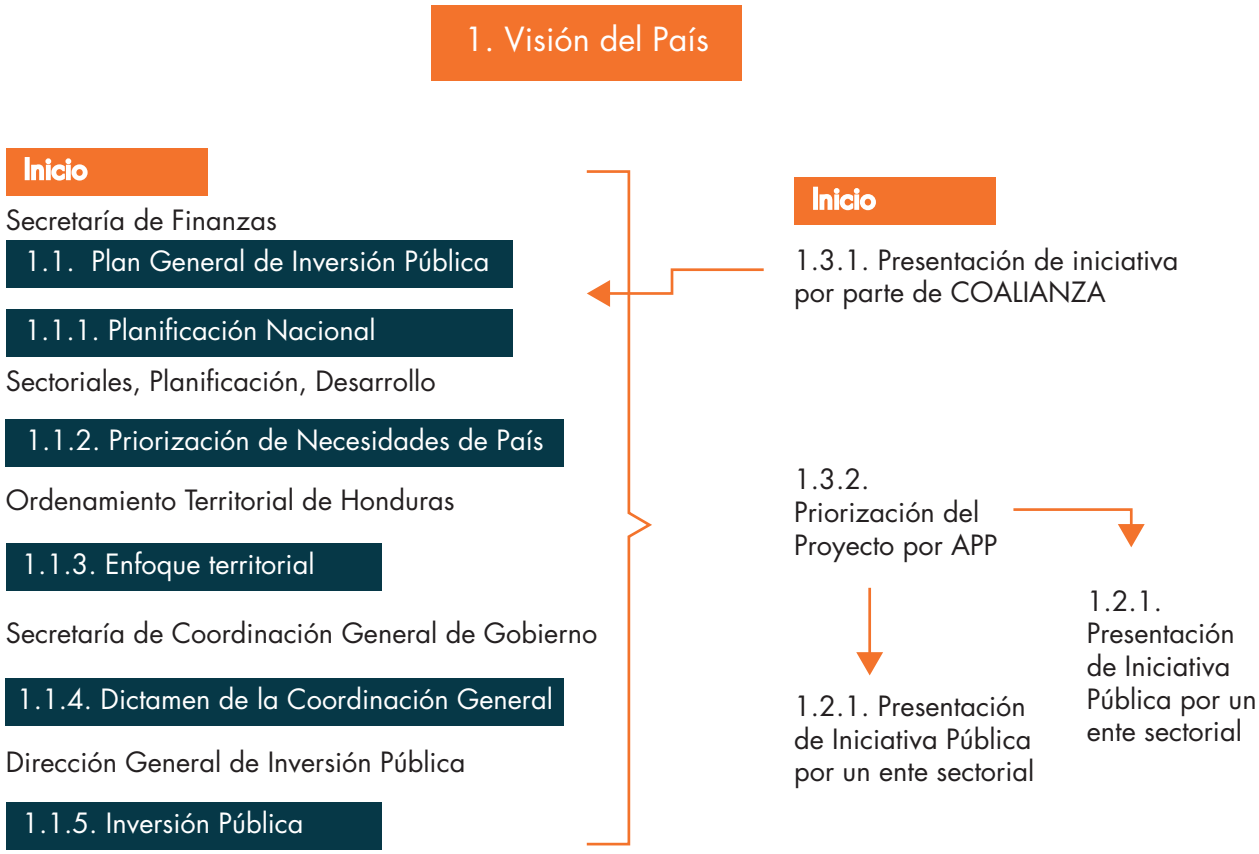
La planificación no sólo le compete al gobierno central, sino también a instituciones sectoriales, empresas estatales, gobiernos locales, que producen servicios y bienes públicos, que a través de la estructuración y ejecución de proyectos/obras/programas satisfagan las necesidades de la sociedad. Y su accionar se debe enmarcar dentro de planes sectoriales y territoriales, y un gran plan nacional. De tal forma, la planificación que se presenta en los siguientes acápites trata en tres niveles:

- Planificación Nacional (Planificación de Largo Plazo)
- Planificación Sectorial (Planificación de Medio Plazo)
- Planificación Institucional (Planificación Anual)

Tal como se presenta en el flujo de proceso abajo, la práctica transparente de las APP en Honduras implica estructurar e ejecutar proyectos tomando en cuenta la visión de desarrollo del país, instituciones públicas, los sectores del gobierno y elementos territoriales, todo esto dentro de un plan estructurado de inversión del país. Se aspira la participación de la ciudadanía como un elemento que contribuya a la gobernabilidad y democracia del país, solamente si estos elementos se cumplen, se estará ante proyectos APP viables y sostenibles en el tiempo, que tomen en cuenta la participación popular, mitiguen los impactos económicos, ambientales y gocen de legitimidad social y seguridad jurídica. Se puede argumentar que la falta de una planificación estructurada en los tres niveles, afecta la formulación, estructuración, gestión y ejecución de buena parte de los proyectos en el país.

De manera sucinta todo proyecto debe ser congruente con la mirada de un país en desarrollo. Por ende, el intento de suplir las necesidades municipales, regionales y nacionales -y su entrelazamiento- deben regir los principios de formulación y precalificación de los proyectos por APP. El marco institucional del gobierno actual (puede ser cambiante, como a inicios del 2014 con la toma de posesión del nuevo gobernante) se mantiene un entre amañamiento jurídico y técnico, de la gestión de formulación de los proyectos/obras por APP. Observaremos en el desarrollo del capítulo el involucramiento de las Secretarías de Estado y algunas de sus direcciones para dar paso a las iniciativas de proyectos, ver ilustración No. 1.

Ilustración No.1 Planificación y Precalificación de Proyectos



Elaboración propia, FOSDEH.

1.1. Plan General de Inversión Pública

1.1.1. Planificación Nacional: Ley Visión de País y Plan de Nación

La inserción de la planificación en la institucionalidad pública tiene un rango constitucional y se concibe como el instrumento del cual dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto al crecimiento y desarrollo económico y social.[1]

Bajo la Constitución de la República de Honduras de 1982, existe todo un entramado jurídico e institucional que busca enmarcar la planificación nacional con el presupuesto, con el territorio, las necesidades económicas y sociales, como con los resultados de desarrollo. Entre la institucionalidad a tomar en cuenta en materia APP, además de COALIANZA, está la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP) y la recién creada Unidad de Contingencias Fiscales (UCF) de la Secretaría de Finanzas

1 Esta máxima queda plasmada en el artículo No. 329 de la Constitución de la República, al expresar que: "El Estado promueve el desarrollo económico y social, que estará sujeto a una planificación estratégica…"

(SEFIN), así como la recién creada Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa (DPPE) adscrita a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG). Los cuales deben tener establecidas sus acciones y responsabilidades, en materia de los proyectos APP. Es decir que no todas las instancias participantes han logrado concluir y poner en marcha la normativa y funcionalidad correspondiente, lo cual contribuye desfavorablemente al proceso de las APP.

A nivel de legislación, está la Ley General de Administración Pública (Decreto 146-86); la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No.83-2004); Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto No.180-2003); Ley para el Establecimiento de la Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto No. 286-2009); y muy recientemente, la Ley para Optimizar la Administración Pública Mejorando los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (Decreto 266-2013) que viene a crear la SCGG, asumiendo las responsabilidades de la extinta Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) en materia de planificación.[2]

A partir del 2010 en Honduras se reactiva la planificación nacional que había quedado en desuso desde la década de los noventa cuando se inicia el modelo socio-económico vigente y el proceso de modernización del Estado. En el 2010, Honduras hace un intento de encarrilarse a la planificación del desarrollo a través de la Ley para el Establecimiento de la Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras (LVPPN). El país toma un giro hacia la planificación del desarrollo. Se puede decir que a través de esta ley se intenta encausar el proceso de planificación del desarrollo económico y social que establece la Constitución de la República de Honduras.[3]

Mediante la LVPPN se crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo y se definen las rutas críticas de mediano y largo plazo para conducir el proceso de planificación del desarrollo, el cual consta de tres elementos complementarios (ver Ilustración No. 2):

- Visión de País, con objetivos y metas al año 2038.
- Plan de Nación, con lineamientos e indicadores de avance.

.....

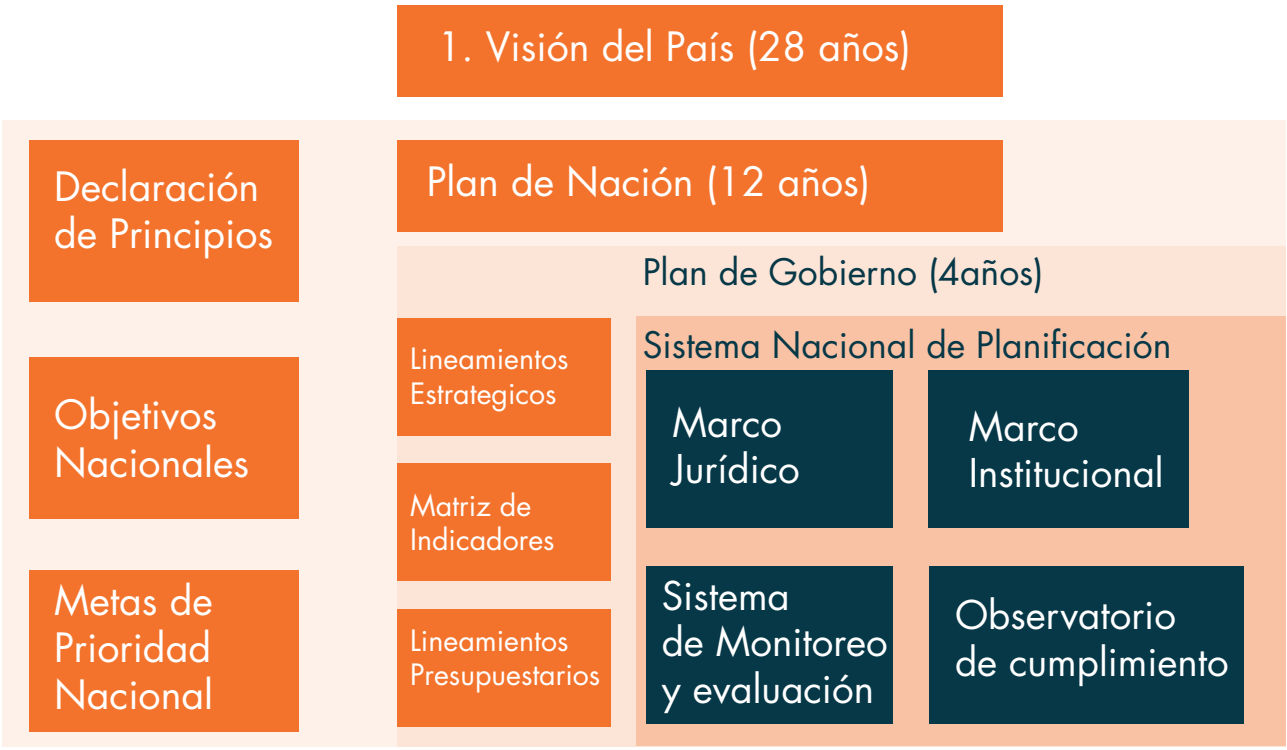
2 Es importante resaltar que durante los dos últimos gobiernos (de los Presidentes: Porfirio Lobo Sosa y Juan Orlando Hernández) ha habido cambios en torno a la estructura administrativa del Estado. De la creación de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), se pasó a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno. Esto no solo ha traído cambios en las estructuras administrativas, sino en las políticas de planificación y en la continuidad de iniciativas. Por ejemplo, con SEPLAN se crea el Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo de Honduras, pero con la SCGG, éste Sistema no se continúa.

3 El esquema de planificación del desarrollo, plantea las valorizaciones que venía haciendo la CEPAL (2006) desde principios de la década pasada que venía a reconocer el valor de la participación ciudadana en el desarrollo (en contraposición a la visión tradicional tecnócrata o racional), la coordinación de las políticas públicas (sinergias en aras de la eficiencia y eficacia), la buena gobernanza (transparencia y rendición de cuentas) y la gestión por resultados (monitoreo y evaluación del impacto).Véase: ILPES (2000) Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas.

- Plan de Gobierno, con vigencia de 4 años.

Es importante indicar que pese a la existencia y vigencia de la LVPPN, resulta sumamente complicado constar técnicamente el cumplimiento de la misma y la necesaria relación que todos los proyectos de inversión pública, dicen tener, en el territorio hondureño. Este es un asunto pendiente que debe ser resuelto, ajustándose a la ley y en el peor de los casos mediante la derogación de la misma, lo cual significaría un retroceso significativo de los escasos avances en políticas públicas en materia de planificación del país.

Ilustración No. 2 Elementos del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo



La Ley de Promoción de las Alianzas **Público-Privada**s (LAPP) que se publica el 10 de septiembre del 2010, teniendo como finalidad la potenciación de la capacidad de inversión en el país a fin de lograr el desarrollo integral de la población, no hace ninguna mención de la LVPPN -a pesar que había entrado en vigencia en enero de 2010- como parte de su marco orientador en la planificación y estructuración de proyectos. De igual manera, no hay observancia de la ley, incluso en el acuerdo vigente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que conllevó a la realización de reformas por parte del Congreso Nacional de la República a la reforma de la ley APP (Decreto 115-2014).

En aras de enfilarse hacia una práctica transparente, es prudente que la planificación de los proyectos APP (por ejemplo en los casos de transporte, energía, telecomunicaciones, infraestructura social e infraestructura en general) se asocien con al menos dos Objetivos Nacionales y tres Metas de Prioridad Nacional de la Visión de País; mientras que en el Plan de Nación, se deben asociar con al menos seis lineamientos estratégicos y trece indicadores del Plan de Nación, ver ilustración No. 3.

La LVPPN establece que el proceso de desarrollo tiene como elemento central las regiones geográficas definidas en función de las cuencas hidrográficas principales del país, aunque éste proceso no debe sustituir la división política del país; es decir, no exime de sus responsabilidades, deberes y derechos a las municipalidades, ni a las mancomunidades. En fin, se trata de una nueva estructura de planificación que toma muy en cuenta el territorio, la participación de la población, en la formulación y presentación de iniciativas de inversión, como en la aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos.

La creación y conformación en el gobierno anterior del Presidente Lobo Sosa, de los Consejos Regionales de Desarrollo, con amplia participación de representantes de organizaciones de sociedad civil, sector privado, ONG, entre otros, así como un mayor empuje de las municipalidades, pudo permitir un mayor acierto en las decisiones, mismas que debieran regirse a muy corto plazo por los esfuerzos de ordenamiento territorial, que a nivel regional estaban siendo estructurados con apoyo de la SEPLAN. En este sentido es pertinente definir de manera oficial la continuidad o no, de esta estructura por parte de la nueva SCGG.

Ilustración No.3 Asociación de proyectos APP con respecto a la LVPPN

Objetivos Visión de País	Metas Visión de País	Lineamientos Estrategicos del Plan de Nación
Objetivo No. 1: Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social. Objetivo No. 3: Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.	Meta 1.1: Erradicar la pobreza extrema Meta 1.3: Elevar al 80% la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país Meta 3.4: Elevar la tasa de represamiento y aprovechamiento hídrico al 25%.	Contenidos explícitos sobre infraestructura: - Infraestructura productiva como motor de la actividad económica - Competitividad, imagen país y desarrollo de sectores productivos, como uno de los objetivos centrales de sector de infraestructura - Salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida, vinculado a temas de infraestructura social relacionados con salud, agua potable y saneamiento - Desarrollo regional, recursos naturales y ambiente, por la contribución de temas de infraestructura vial y demás infraestructura al desarrollo regional - Reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades, como uno de los objetivos centrales de sector de infraestructura - Educación y cultura como medios de emancipación social, vinculado a temas de infraestructura social relacionados con educación.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley Visión de País y Plan de Nación, 2010.

Indicadores de los lineamientos estratégicos anteriores:

1. % de avance del Programa Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción Vial (Fondo Vial)
2. Tasa Nacional de Articulación Social (% población con acceso a red vial primaria, INSEP)
3. Tasa Nacional de Articulación Productiva (% de territorio con acceso a red vial primaria, INSEP)
4. Miles de toneladas métricas de transporte de carga transitando por territorio para fines de exportación (BCH)
5. Inversión (en infraestructura) del Gobierno Central respecto del PIB (SEFIN)
6. % de energía eléctrica renovable participando en matriz de generación (ENEE)
7. Inversión público / privada en Programa Imagen País (US$ millones por año)
8. Número de municipios administrando sistemas de agua y saneamiento (Secretaría de Gobernación / SANAA)
9. % Cobertura de hogares rurales con acceso a agua potable (INE)
10. % Cobertura de hogares con acceso a sistemas de eliminación de excretas (INE)
11. Tasa Nacional de Represamiento y Aprovechamiento de Recursos Hídricos, (SERNA).
12. Tasa de desempleo abierto (INE)
13. Tasa de escolaridad promedio (UNCE-UPNFM)

1.1.2. Priorización de Necesidades de País: Enfoque Sectorial

La priorización de las necesidades en Honduras en la práctica es un hibrido entre la planificación tradicional de tipo racional (CEPAL, 2006) y la discrecionalidad del tomador de decisiones que se alimenta de factores políticos, sociales y económicos. En gran medida se ha tratado de una planificación que excluye la participación ciudadana, dado el cortoplacismo y autoritarismo del tomador de decisiones. En sí, es la lógica de la formulación de las políticas públicas en Honduras, donde los arreglos políticos y económicos del momento se legitiman a través del marco jurídico e institucional vigente[4]. Es oportuno indicar que la confusión y el tratamiento de la planificación por el lado gubernamental afectan los equipos técnicos oficiales, ya sea por las "lagunas", contradicciones,

4 Ejemplo de esto son los primeros proyectos APP que se vienen a desarrollar en el 2013, como la Terminal de Gráneles de Puerto Cortés, el Corredor Logístico (CA-5) y el Corredor Turístico (CA-3). Previo a la entrada en vigencia de la LVPPN. Estos proyectos ya se habían identificado y se mencionan hasta en el documento que explica la Visión de País y Plan de Nación que se prepara. Fuente: Lineamiento Estratégico "Infraestructura Productiva como motor de la Actividad Económica"; SEPLAN (2010) "Visión de País 2010-2038, Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno".

interferencias, etc., del marco legal operativo vigente, para una mejor definición y aplicación de políticas públicas en el país.

Al dar inicio el Gobierno del Presidente Juan Orlando Hernández en el 2014, entra en vigencia el Decreto 266-2013 *"Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorando los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno"* que le viene a trasladar facultades decisoras al "Titular del Ejecutivo" sobre la estructura y organización del Estado que previamente le competían al Congreso Nacional. Como hemos dicho antes esta Ley da origen a una reorganización orientada a sectores[5], que crea la SCGG y siete Gabinetes Sectoriales, entre los cuales está el de Infraestructura Productiva, donde se encuentra COALIANZA.[6]

En materia de planificación, se crea el Sistema Integrado de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública, que pretende articular los procesos de planificación nacional, sectorial e institucional, con el presupuesto y la inversión pública. Este Sistema es gestionado por la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública y Cooperación Externa (DPPE)[7], adscrita a la SCGG la cual viene a absorber las estructuras administrativas, organizativas y presupuestarias e inversión pública.

En la práctica los cambios que se dan al principio del Gobierno actual, viene a concentrar la priorización de las necesidades del país en el "Presidente del Poder Ejecutivo", y en el proceso, hay un distanciamiento del enfoque territorial de la nueva estructura en vigencia que indica buscar la promoción de la descentralización y la participación ciudadana en el desarrollo; por uno sectorial, tecnocrático y con la participación de la empresa privada en la administración y provisión de servicios públicos.[8]

En términos normativos y apoyados en la ilustración número tres, la planificación sectorial multianual debe estar armonizada con la planificación de largo plazo establecida en LVPPN; así como con el

5 Siguiendo las pautas de lo establecido en el Decreto 266-2013 el término "sector" se define como "el conjunto de instituciones públicas cuya misión converge sobre un mismo ámbito de actividad socio – económica y que tienen competencias y funciones relevantes para la conducción o la producción de bienes y servicios de dicho ámbito socio- económico"

6 Los otros gabinetes sectoriales son: 1) Gobernabilidad y Descentralización; 2) Desarrollo e Inclusión Social; 3) Desarrollo Económico; 4) Relaciones Internacionales; 5) Conducción y Regulación Económica; y, 6) Seguridad y Defensa.

7 La DPPE se crea mediante el Decreto Ejecutivo No. PCM-002-2014.

8 Contrario a su título, la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorando los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno otorga al Presidente de Republica la facultad de decretar la reserva de operaciones del Consejo de Secretarios de Estado. Por otro lado, la Ley otorga al Consejo de Secretarios de Estado, facultades importantes en la gestión Pública, incluida la aprobación de prestación de servicios públicos a través de entidades privadas y la autorización de la venta de bienes fiscales, lo cual abre una brecha para la no divulgación de información sobre procesos vinculados con infraestructura y servicios públicos. El artículo 26 de la ley establece que "el carácter privado o público de las operaciones del Consejo de Secretarios de Estado, será determinado por el Presidente de la Republica… (quien) puede declarar reservadas algunas de las decisiones tomadas en Consejo de Secretarios de Estado".

marco de gasto de mediano plazo. De igual manera, la planificación sectorial debe responder a las prioridades establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno, y constituye la base para la formulación de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), y Planes Operativos Anuales (POA)[9]. Esto implica que mientras no se formulen los planes sectoriales, no habrá una priorización racional de la inversión y los POA se formularan bajo el enfoque de gasto y no por resultados.[10]

Según el documento *"Directrices de Planificación Estratégica Sectorial"* de la DPPE, cada institución debe elaborar su Plan Estratégico Institucional (PEI) a partir de la visión de mediano plazo de su sector correspondiente (SCGG, 2014). Sin observar algún plan o estrategia de medir resultados, o la forma como se realiza la gestión. En el caso de COALIANZA, su planificación institucional y operativa debe estar en armonía con el plan estratégico sectorial del Gabinete de Infraestructura Productiva, que debe incluir los siguientes elementos:

- La visión del sector que exprese el futuro deseado para el sector al responder la pregunta: ¿Hacia dónde va el sector, para contribuir al cumplimiento del Plan de Gobierno y del Plan de Nación?;
- La misión del sector, la cual expresa el valor público que se desea generar y el propósito de la existencia del sector. Es su aporte específico a la realización de la Visión de País;
- Diagnóstico del Sector que permite encontrar los macro-problemas del sector, de cuya solución deben encargarse las instituciones que lo integran. De allí que el diagnóstico debería identificar tanto los macro-problemas sectoriales centrales y los temas que deben ser priorizados
- El proceso de planificación debería generar las estrategias que permitan alcanzar las metas del Plan de Gobierno, en el marco de las restricciones vigentes, a través de explicitar las políticas, programas y proyectos que se implementarán de manera sinérgica y complementaria por parte de las entidades que conforman el sector

Conforme a lo evidenciado es necesario que se formule el plan estratégico del sector Infraestructura Productiva de no ocurrir, difícilmente habrá una priorización racional de la inversión según las necesidades y retos del sector. En efecto, en el caso de COALIANZA, su plan operativo anual (POA) únicamente se ha formulado tomando en cuenta su propia planificación estratégica institucional y no la del sector que pertenece[11]. En ausencia de una estrategia sectorial, la práctica es dar continuidad

9 Las instituciones de cada uno de los sectores vienen trabajando los respectivos planes sectoriales desde marzo del 2014, con el apoyo técnico de la Coordinación General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas y Cooperación Internacional, pero a julio del 2015, estos aún no se han publicado.

10 En el mejor de los casos, el POA se formulará tomando en cuenta la planificación estratégica institucional y la priorización establecida en el Plan de Gobierno 2014-2018 -esto último vuelve a concentrar la priorización en el poder discrecional del Presidente-.

11 Véase: Portal de Transparencia de COALIANZA; Componente "Planeación y Rendición de Cuentas". Consultado en http://coalianza.gob.hn/portaldetransparencia/?page_id=69

a las priorizaciones del Gobierno. Esto hace que la priorización de proyectos observe una propensión política de intereses inconvenientes al país, además de correr el riesgo de ser menos transparente y con menores fundamentos técnicos, presupuestarios o sociales.

Ilustración No. 4 Principales Niveles de Planificación en materia APP

Fuente: Elaboración propia en base a *Irías, J., (2015) Estudio de Alcance de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST Honduras).*

1.1.3. Desarrollo Territorial

El Ordenamiento Territorial trata ponerse de acuerdo sobre el uso y ocupación del territorio para mejorar la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo (AECID, 2010)[12]. La participación ciudadana es el epicentro del ordenamiento territorial, pues queda en las personas determinar el

12 Desde finales de la década de los setenta en Honduras se viene impulsando una visión territorial del funcionamiento nacional y a proyectar iniciativas de "ordenamiento" de algunas inversiones estratégicas para el país. Con ese propósito, se elaboraron durante ese periodo las "Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979-83", con las que se pretendió encauzar el ordenamiento de las actividades socioeconómicas con enfoque territorial, dar orientaciones de largo plazo para la áreas prioritarias de acción a corto plazo y determinar proyectos para la estructuración del espacio y la complementariedad entre las actividades humanas y los recursos naturales.

destino de sus comunidades, municipios, regiones, departamentos y país. Es por eso que cuando el Estado promueve el Ordenamiento Territorial debe tener una visión integral y una planificación para el desarrollo social, económico y productivo de sus diferentes regiones.

Honduras cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) desde el 2003 (Decreto No. 180-2003) que en su artículo No. 1 establece que *"se constituye en una política de Estado incorporando a la planificación nacional, promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la Nación, humanos, naturales y técnicos, mediante la aplicación de políticas, estratégicas y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano en forma dinámica, homogénea, equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible, en un proceso que reafirme a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y a la vez como su recurso más valioso"*, la cual aborda la planificación desde una perspectiva participativa, regional y sectorial.

Esta ley en su artículo No. 2, conceptualiza el ordenamiento territorial como:

- El proceso político-administrativo del Estado para **conocer y evaluar los recursos que con la participación de la sociedad, pueda gestionar el desarrollo sostenible del país**.
- Un modelo de gestión sistematizado y centrado en la **visión estratégica** del país, para hacer frente a los retos de la globalización.
- Es un **instrumento administrativo para gestionar estratégicamente** la relación armónica y eficiente de los recursos humanos, naturales, físico-estructurales buscando su uso integral y equilibrado en todo el territorio para impulsar la expansión de la economía;
- Es un instrumento de gestión socio-política para **propiciar condiciones de gobernabilidad** que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular sus intereses cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos.

También la LOT presenta una serie de fundamentos que han de regir la planificación y el mismo ordenamiento territorial, como es la solidaridad y equidad nacional, la gestión participativa, la descentralización, la participación ciudadana y el fortalecimiento de entidades comunitarias, entre algunos[13].

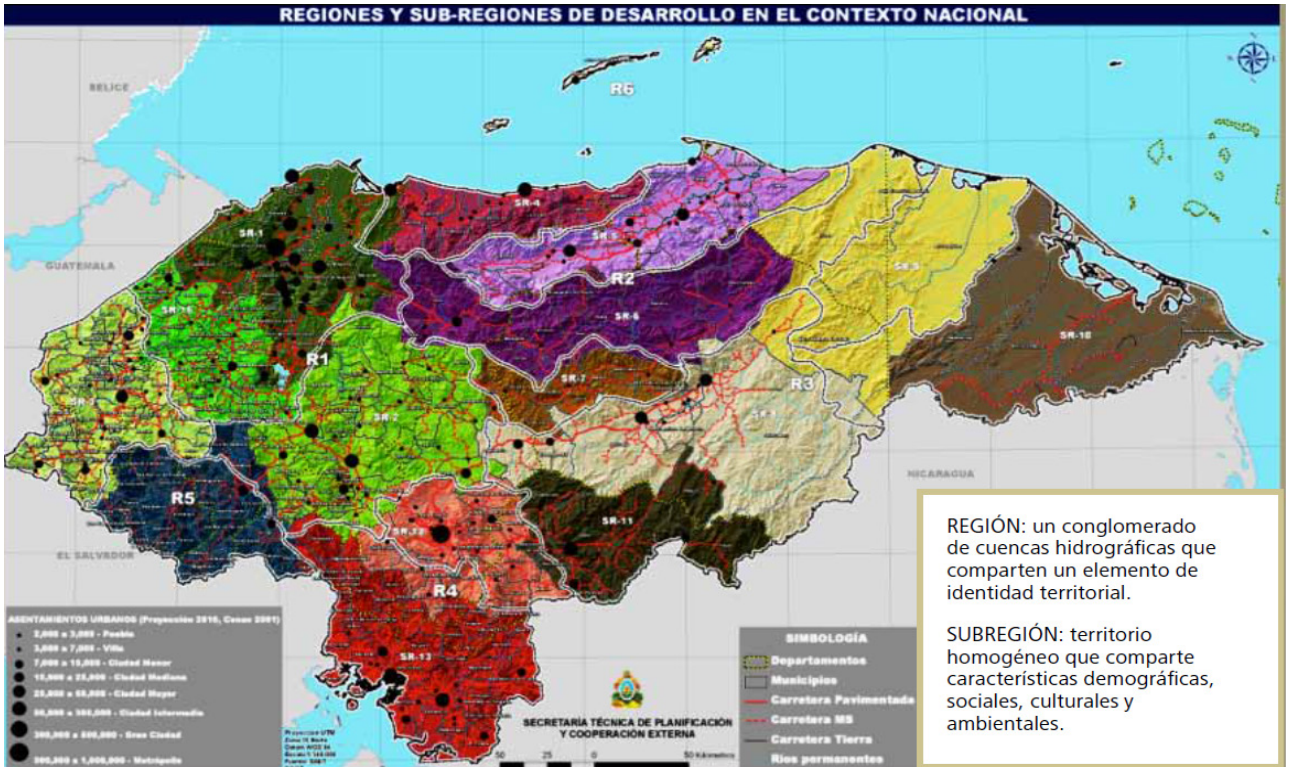
.....

13 En la práctica estos fundamentos, han quedado más como enunciados que elementos que orientan el diseño, formulación e implementación de planes estratégicos.

De esta manera, el Ordenamiento Territorial es la expresión espacial del desarrollo de la sociedad, y como estrategia de planificación territorial constituye un proceso que involucra un conjunto coherente de políticas, programas y proyectos, que buscan actuar sobre la organización espacial para fortalecer, en el largo plazo, una estructura del territorio que integre a la población, los recursos naturales y la infraestructura en el contexto del desarrollo humano sostenible[14].

EL Ordenamiento Territorial se expresa mediante zonificaciones que subdividen el territorio en unidades espaciales, atendiendo la vocación de la tierra, los objetivos de desarrollo y las expectativas sociales. Con la creación de la LVPPN, se integra el Modelo de Desarrollo Regional que introduce, dentro de la planificación del territorio, el concepto de Región basado en las cuencas hidrográficas; de esta forma el país se divide en 6 regiones y éstas a su vez en al menos 16 subregiones, presentadas en el mapa abajo.

Mapa No. 1 Regiones y Sub-Regiones de Desarrollo, según LVPPN



Fuente: Imagen de Ley Visión de País y Plan de Nación, 2010.

Según la LOT, los instrumentos normativos deben estar registrados en el Registro Nacional de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT). Sin embargo, éste no ha sido instrumentalizado. Por lo anterior, para conocer el estado, alcances y documentos relacionados con diferentes planes

14 Desafortunadamente, el Ordenamiento Territorial ha tenido la misma suerte que muchas de las políticas públicas hondureñas que sufren los vaivenes políticos. Con la LVPPN en el 2010, la Secretaría Técnica de Cooperación.

es necesario acudir a la Dirección de Ordenamiento Territorial (DGOT) como fuente primaria; y a los municipios ejecutores de estos planes como fuente secundaria. Parte del reto de la DGOT es crear y difundir un banco de datos con los planes de Ordenamiento Territorial aprobados por las municipalidades y vigentes, que contribuirá a evitar la duplicidad de esfuerzos.

Criterios de elegibilidad y óptimos para el Desarrollo Sostenible

La iniciativa debe estar contenida o alineada al menos, con la cartera de proyectos de algún instrumento o herramienta de planificación local, municipal, mancomunada, departamental o nacional, preferiblemente con alguno que incorpore consideraciones de gestión territorial.

La iniciativa debe ser evaluada y/o validada en el seno de una plataforma sistémica de Gobernanza Territorial competente en el ámbito de influencia del proyecto. Con la puesta en vigencia de la LVPPN, se contempla los planes de desarrollo territorial con enfoque de ordenamiento territorial como ingrediente clave dentro de la planificación, pues en ellos se plasman las prioridades territoriales[15]. El plan de desarrollo territorial dentro del esquema de la LVPPN, se convierte en un componente del Sistema de Planificación del Desarrollo, formando parte de la vinculación Plan-Presupuesto.

En contraste a todo lo anterior, es importante indicar que a través de la *Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorando los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno* del 2014, la SCGG se convierte en la entidad responsable de implementar la Ley de Ordenamiento Territorial, directamente a través de la DPPE.

Por su parte, los proyectos APP que se han desarrollado, a pesar de tener un fuerte elemento de desarrollo territorial, los elementos que integran los territorios como población, recursos naturales, ambiente, municipios, mercados, comunicaciones, etc. no han sido tomados en cuenta. La estructuración de estos proyectos ha tomado un enfoque centralista. En ese sentido, en términos de APP es importante tomar en cuenta los siguientes elementos:

La iniciativa debería incorporar en sus criterios de elegibilidad, además de los eminentemente relacionados con indicadores de rentabilidad económica, social y ambiental, otros que incorporen consideraciones de:

- Inclusión de Grupos vulnerables (Jóvenes y Mujeres)
- Restauración de Ecosistemas en deterioro
- Competitividad en territorios deprimidos (fronterizos, expulsores de población, degradación ambiental, etc.)
- Vulnerabilidad Ambiental
- Riesgo Climático.

15 Para tal fin se preveía conformar Consejos Regionales de Desarrollo, donde la participación ciudadana y el ordenamiento territorial serían elementos orientación y articulador de las políticas públicas

Recomendaciones y Propuestas para APP en relación al Desarrollo Territorial de Honduras

1. Promover un proceso de armonización de la legislación pertinente a la gestión territorial (Ley General de OT y LVPPN) con la Ley de las Alianzas Público-Privadas y la Ley de las ZEDE´s en Honduras, a fin de encontrar elementos coincidentes que faciliten la legitimidad y aceptación territorial de los procesos e iniciativas APP.

2. Conducir, de manera prioritaria, procesos de Mapeo de Actores (Instituciones público-privadas) claves en los territorios y ámbitos de intervención de las Iniciativas APP, que promuevan la creación, consolidación y/o fortalecimiento de las plataformas socio-políticas de Gestión Territorial que avalen y certifiquen, de manera inicial, la pertinencia territorial de las iniciativas APP en su ámbito de influencia.

3. Facilitar un proceso de recopilación, actualización y armonización de los instrumentos de Planificación Territorial existentes (comunitarios, municipales, mancomunados, departamentales, regionales y nacionales) en el ámbito de influencia de las iniciativas APP, a fin de :

    - Hacer uso de recursos de gestión existentes y priorizados de manera participativa por los actores territoriales.

    - Posibilitar la identificación de proyectos o actividades factibles de ser ejecutadas y que cuentan con el aval de los actores e instituciones territoriales.

4. Promover la consolidación de una unidad técnica y política de seguimiento y auditoría de las iniciativas APP, aprovechando y fortaleciendo las capacidades existentes en las Mancomunidades, Comunidades, las Alcaldías, las Unidades Técnicas Intermunicipales, los Consejos de Desarrollo Regional y las Unidades de Gestión Sectoriales del Gobierno Nacional.

5. La generación de ingresos al momento de la ejecución de los proyectos APP deben de establecer nuevos modelos de desarrollo que se focalicen en una Estrategia de Desarrollo Económico Local que se ajusten, de forma articulada con el Plan de Desarrollo Regional con enfoque de Ordenamiento Territorial de Honduras.

1.1.4. Carta de Alineamiento de la Coordinación General y el Coordinador del Gabinete Sectorial

Previo a la emisión de la Nota de Prioridad por SEFIN, se deberá contar con la Nota de Aceptación (Visto Bueno) del Coordinador General de Gobierno a través de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública y del Coordinador del Gabinete Sectorial (SEFIN , 2014), mediante el procedimiento siguiente:

Ilustración No. 5 Procedimiento Carta de Alineamiento Propuesta APP

1. GABINENTE SECTORIAL Y COALIANZA presenta propuesta APP al Secretario del Gabinete Sectorial Infraestructura Productiva. Dicha propuesta debe estar debidamente alineada a las prioridades Sectoriales (Plan Estrategico Sectorial) y Nacionales (Plan Estrategico de Gobierno).

2. SCGG. Si la propuesta es identificada como prioritaria por el Gabinete Sectorial, ésta es remitida a la SCGG (DPPE) solicitando sea incluida en las prioridades de Gobierno para la identificación de fondos, sean externos o nacionales.

3. SEFIN. Si la Propuesta APP es identificada como prioritaria por la SCGG, ésta es remitida a SEFIN (DGIP) para dar el trámite correspondiente a la emisión de la Nota de Prioridad.

Fuente: Elaboración propia, en base a circular No. CGG-011-2015 (26 de Marzo de 2015)

1.1.5. Nota de Prioridad: Pre-inversión

La Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), establece que la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP), de la Secretaria de Finanzas, es el órgano técnico coordinador del Programa de Inversión Pública (PIP).[16] El PIP permite llevar a la práctica las políticas, planes y programas, enmarcados en la Visión de País, Plan de Nación y los planes de gobierno, incluyendo las APP (SEFIN, 2011). A su vez, la DGIP es el ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), que comprende un conjunto de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos, comunes a todas las Instituciones Públicas, orientadas a ordenar el proceso de la inversión y concretar las opciones más rentables económica y socialmente, para priorizar, formular, financiar, ejecutar, dar seguimiento, monitorear y evaluar los proyectos que conforman el Programa Plurianual de Inversión, considerando las políticas públicas en el marco de la Visión de País Plan de Nación.[17]

El PIP permite llevar a la práctica las políticas, planes y programas, enmarcados en la Visión de País, Plan de Nación y Plan de Gobierno, con el fin de alcanzar los objetivos y metas; para lo cual además de la inversión que tradicionalmente ha sido ejecutada y financiada con recursos del presupuesto de la República, se impulsan las APP (SEFIN, 2011).

En el marco de las competencias de la Ley Orgánica de presupuesto (en el artículo No. 58), las Normas Técnicas de Inversión Pública y las Disposiciones Generales de Presupuesto Vigente en su

16 *Fuente: Sistematización de Experiencias en materia Técnica, Normativa, Legal y Organizacional, Asociada a la Inversión Pública y Formulación, Evaluación, Seguimiento y Monitoreo de Proyectos de Inversión Pública.*

17 En el Gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014), llamado: "Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU)"

artículo No. 79: dictan que la SEFIN a través de la DGIP, emitirá la respectiva "Nota de Prioridad" de los nuevos Programas y Proyectos que quieran ser incorporados al PIP, para lo cual las Instituciones del Sector Público solicitantes, deberán presentar el documento de proyecto de acuerdo a las guías metodológicas aprobadas para tal efecto.[18]

Desde su creación con base en la reforma a la Ley de Administración Pública, según Decreto Legislativo 218-1996, la DGIP de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) se ha visto involucrada en el desarrollo de un significativo número de esfuerzos dirigidos a dotar de condiciones para un mejor desenvolvimiento de las funciones y responsabilidades otorgadas a cada una de las instituciones vinculadas al Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU), como es COALIANZA.

El Programa de Inversiones Públicas de la DGIP es un instrumento de planificación, que le permite llevar a la práctica las políticas, planes y programas, enmarcados en la Visión de País, Plan de Nación y Plan de Gobierno, con el fin de alcanzar los objetivos y metas; para lo cual además de la inversión que tradicionalmente ha sido ejecutada y financiada con recursos del presupuesto de la Nación, se están impulsando nuevas modalidades como ser las APP Fideicomisos y poder realizar proyectos estratégicos con alto impacto a nivel nacional; como también realizar pequeños proyectos que a nivel regional o municipal, respondan a una demanda específica y a una necesidad particular, pero que contribuirán sustancialmente a elevar el nivel de bienestar de la población beneficiaria.

El proyecto que presente COALIANZA, deberá ser acompañado de los estudios y diseños actualizados a la fecha, incorporando las variables de Gestión de Riesgos, Cambio Climático, Género y Derechos Humanos, así como las prioridades establecidas en los Planes de Desarrollo Regional, para propiciar un desarrollo más equilibrado entre las regiones de la Visión de País y acorde a las potencialidades naturales y sociales del territorio.[19]

En síntesis, todo proyecto APP requiere tener una "Nota de Prioridad" emitida por la DGIP, sin importar si es iniciativa privada o iniciativa pública o del mismo COALIANZA. Asimismo, COALIANZA tiene la obligación de registrar y mantener actualizada la información física y financiera de los proyectos APP a los que se le ha emitida nota de prioridad en el SNIPH.[20]

18 Fuente: SEFIN (2014) Procedimiento para la emisión de la Nota de Prioridad. Dirección General de Inversión Pública. Consultado en: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/06/Procedimiento_Legal_de_Nota_de_Prioridad.pdf

19 Ídem.

20 Véase, Disposiciones Generales del Presupuesto de 2015; artículo No. 93

1.3.2. Priorización del Proyecto

La Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada (LAPP) establece claramente las leyes que no aplican a las APP, como la Ley de Contrataciones del Estado (art**ículo** No. 36 LAPP), así como las leyes que quedan totalmente derogadas como las Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Publicas de la Infraestructura Nacional (art**ículo** No. 39 LAPP) y no contempla nada con respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información **Pública**, lo cual implica que ésta última ley no tiene vigencia con respecto a la modalidad de las APP. El caso de las APP, esto también ha sido la característica que ha marcado su desarrollo, hecho que también ha contribuido a que la opinión pública desconfíe sobre la manera poco transparente y eficaz en que se han priorizado los proyectos.

El artículo No. 18 de la LAPP, establece que los proyectos a ser incorporados en el SNIP (en la actualidad, denominado SNIPH) que consolida toda la información sobre los proyectos de COALIANZA, deben contar con un examen de viabilidad previo, que incluya los análisis de costo-beneficio y esquemas de financiamiento factibles, para asegurar la ejecución del proyecto, obra y/o servicio delegable[21]. Por su parte, el artículo No. 19 dispone que COALIANZA, *"determinará cuáles son los proyectos de iniciativa pública que pueden ser ejecutados bajo esquemas de participación público-privada"*. Con estos dos artículos, el legislador dejó abierta la posibilidad que en la práctica los proyectos APP sean priorizados de manera discrecional, sin ser parte de una política o plan nacional de inversión. Asimismo, le otorga facultades extraordinarias a COALIANZA de poder definir cuáles proyectos pueden ser ejecutados, sin necesidad de tomar en cuenta elementos como necesidad social, viabilidad económica o impacto ambiental. Por lo que se propone un ajuste para delimitar las iniciativas de proyectos y los abusos que se puedan generar o que se han podido generar.

Conforme a lo anterior, es importante indicar que la decisión final en torno a la realización del proyecto APP, es SEFIN a través de la DGIP (ratificado en el Decreto No. 115-2014). Pero previo a que llegue a SEFIN, la propuesta de proyecto requiere ser alineada a los elementos de planificación nacional, estrategia sectorial y gubernamental. El artículo No. 17 de la LAPP dispone que las iniciativas de APP, pueden tener origen tanto público como privado.

1.2.1. Presentación de Iniciativa Pública[22]

En el ámbito público pueden actuar como proponentes de una iniciativa de proyecto; las Secretarías de Estado, los Entes Autónomos, las Municipalidades, las Mancomunidades, los Consejos Regionales de Desarrollo y COALIANZA (también **Pro. 1.3.1**)

Una vez, se recibe la solicitud de iniciativa pública donde se solicita y faculta a COALIANZA estructurar el proyecto bajo esquema APP, el primer paso es realizar un "**examen de viabilidad**"[23]. Dentro de éste examen están los siguientes elementos (véase al igual en el Capítulo 2):

21 Esto es ampliado en el segundo capítulo de este Protocolo.

22 Ver LAPP; en el artículo No. 17

23 Véase, LAPP; artículo No. 18

1. **Análisis Técnicos (Costo-Beneficio, Análisis de Demanda, Población Beneficiaria, Análisis de Involucrados):** la relación entre los costos y beneficios asociados al proyecto de inversión con el fin de evaluar su rentabilidad y conveniencia, mediante la enumeración y valoración en términos monetarios de todos los costos y beneficios derivados directa e indirectamente de dicho proyecto. Igual observar el alcance del proyecto, identificación de la población beneficiaria, estrategias de vinculación, tamaño, localización, etc.

2. **Esquema de Financiamiento**: Según se obtenga información financiera por parte del ente estatal solicitante o se realicen análisis o estudios de inversión, se irá determinando la mezcla o composición de financiamiento del proyecto, como el financiamiento y recursos de operación (también análisis de rentabilidad financiera).

3. **Análisis Institucionales, legales y Económicos:** Estudios de esquema institucional, legal y económicos (valoración de costos, procedimientos requeridos, diagnósticos, impactos, flujos, análisis costo-eficiencia, generación de empleos, presupuesto de inversión, marco institucional que rige el proyecto y modalidades de ejecución y operación, etc.).[24]

Una vez recabada la información y documentación técnica, financiera y legal en base a los estudios contratados y/o el análisis interno, se prepararán los respectivos dictámenes que han de documentar la viabilidad o la no viabilidad del proyecto. De esta manera las áreas competentes de COALIANZA, preparan los respectivos **Dictámenes Técnico, Legal y Económico.** Una vez definida la versión final del informe consolidado con los diferentes dictámenes, el Secretario Ejecutivo, lo presenta ante el "Pleno de Comisionados" para su discusión y admisibilidad.

La decisión de aprobación o denegatoria deberá ser notificada a la Entidad Pública solicitante. Seguidamente, el proyecto APP tendrá que obtener el visto bueno por parte del Gabinete Sectorial, la SCGG y SEFIN.

1.4.1. Presentación de Iniciativa Privada

La presentación de la iniciativa privada, partirá de todo tipo de instancia empresarial, que observen potencialidades con el entendido de división equitativa de riesgos, derechos y obligación, en la ejecución de un proyecto. Pero sobre todo, bajo la supervisión de la Administración Pública como lo menciona el artículo No. 2 de LAPP.

24 Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública (segunda edición, 2015), de la Dirección General de Inversiones Públicas.

MATRIZ RESUMEN (FASE I)

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observación
FASE I PLANIFICACIÓN Y PRECALIFICACIÓN	1.1 Visión de País	Identificación del Origen del Proyecto (Público/Privado)	Entes Sectoriales, COALIANZA y Empresa Privada.	S/C
		Evaluaciones de factibilidad	COALIANZA-SEFIN, en conjunto con los órganos que estén vinculados directamente al proyecto.	N/C
		Viabilidad del proyecto en el transcurso del tiempo	COALIANZA-SEFIN, en conjunto con los órganos que estén vinculados directamente al proyecto.	N/C
		Revisión del marco jurídico aplicable y convenios/contratos internacionales (tema de permisos y requisitos exigibles relacionados al proyecto)	COALIANZA, la SCGG, SEFIN y el CN	C/P
		Análisis del diseño lógico del proyecto (COALIANZA/Fideicomiso, etc.)	SEFIN y COALIANZA	N/C
		Vinculación del proyecto con planes estratégicos, Visión de País, Plan de Nación	SEFIN, COALIANZA y la SCGG	N/C
	1.1.5. Estudios de Pre-Inversión	Estudios técnicos	SEFIN y COALIANZA	C/P
		Estudios económicos	SEFIN y COALIANZA	N/C
		Análisis Co-financiamiento de los proyectos	SEFIN	N/C
		Control de Riesgos y Contingencias fiscales	COALIANZA y SEFIN	N/C
		Elaboración de Borradores de TDR y Contrato	COALIANZA	C/P
		Capacidad de pago del Estado y del IOP	COALIANZA y SEFIN	N/C
	Participación de Sociedad Civil	Sociabilización y consenso del Proyecto con el Sector de Sociedad Civil (Consejo Consultivo) –propuesto-	COALIANZA, SEFIN y el CONSEJO CONSULTIVO	N/C
	1.3.2.Priorización del Proyecto	Priorización del Proyecto	SEFIN y COALIANZA	N/C
		Ingreso del Proyecto al Sistema Nacional de Inversión Pública	COALIANZA	N/C

CAPÍTULO II

DISEÑO Y CLASIFICACIÓN

Observar Flujo del Proceso de la Gestión APP, Fase II

(Desplegable)

impactos
impulsando participación ciudadana, transparencia y oportunidades sociales

FOSDEH
FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

Iniciativa Think Tank

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

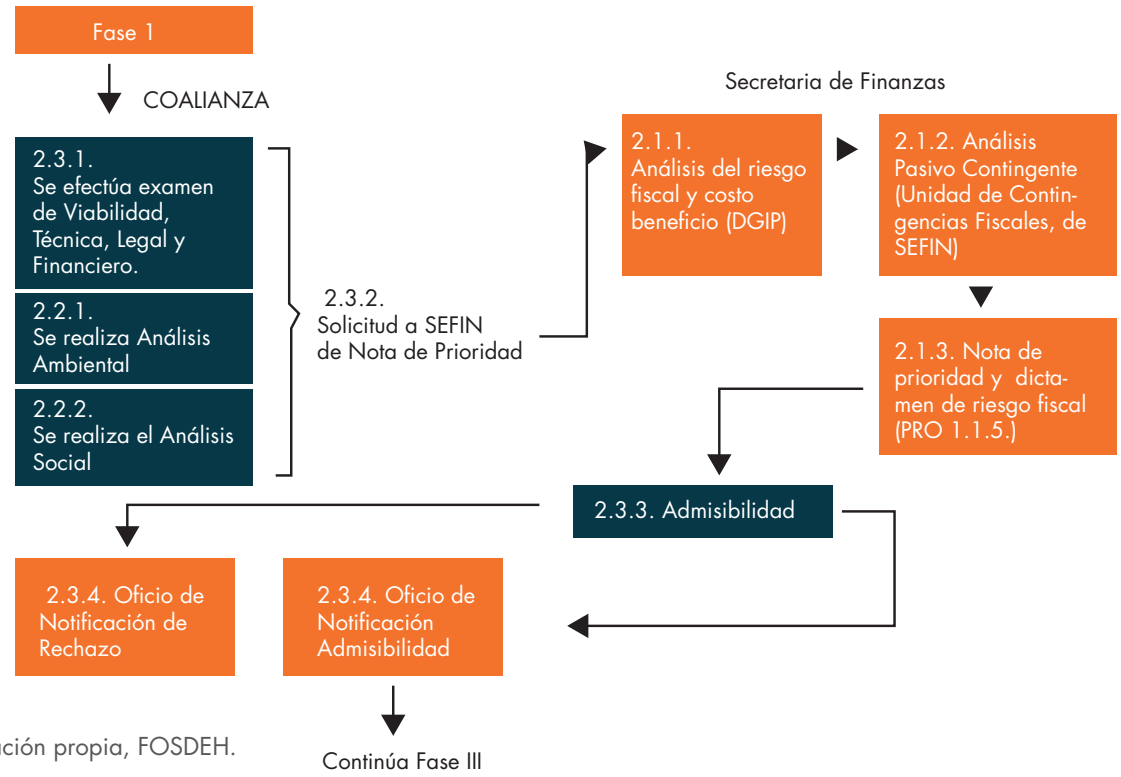
II DISEÑO Y CALIFICACIÓN

Los proyectos de inversión pública, bajo cualquier modalidad, deben partir de las potencialidades y necesidades de un territorio en específico (y sus periferias) o de beneficios colectivos a nivel nacional. Los proyectos de inversión deben definirse en base a las prioridades de país que sean congruentes con una planificación país a largo plazo.

No todos los proyectos de inversión pública real deben ejecutarse a través de la modalidad pública-privada. La responsabilidad del Gobierno de proveer los servicios y bienes a su población no debe trasladarse en su totalidad a un privado, la responsabilidad última es del Estado, y como tal el mismo debe definir cuál es la ruta más factible y beneficiosa de proveer estos servicios, ya sea mediante provisión pública directa, o por medio de inversión privada en un esquema de alianza público-privada, que claramente determine los beneficios para el bien común de la población, y de una manera que resulte conveniente para las partes, cumpliendo con los exámenes (estudios) de viabilidad, el cual deben cumplir en un proceso como lo muestra la ***ilustración No 6***.

Es oportuno indicar que las iniciativas APP, deben estar orientadas a fortalecer las funciones del Estado como de las instituciones creadas para tales efectos, por lo cual no deben ser aprobadas iniciativas que afecten la institucionalidad o depositen responsabilidades públicas a instancias que no han sido creadas para remplazar o sustituyan el gobierno.

Ilustración No. 6 *Criterios técnicos*



Elaboración propia, FOSDEH.

El análisis de los proyectos a ser ejecutados por el Estado (inversión pública o APP), debe partir de los estudios de diferente índole en su etapa de pre inversión, para determinar su factibilidad. Es por estricto apego técnico que la *"Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública, segunda edición"*[25] de la Dirección General de Inversiones Públicas de la SEFIN, incluye los análisis de diferente índole (técnico, legal, ambiental, social, entre otros) más básicos.

Para efectos de transparencia, en los proyectos de inversión que cuentan con la participación pública (sea ésta de naturaleza puramente pública o de modalidad público-privada), los análisis de pre-inversión deben ser de acceso público, lo que permitirá a la población beneficiada o impactada conocer los planes y fundamentos de los proyectos. A su vez y comunicará la dirección (objetivos, metas y alcances) en que éstos apuntan, en base a la disponibilidad de recursos y las limitantes existentes en cada caso (identificación del problema y solución propuesta). Los proyectos de inversión deben contar con un adecuado proceso de sociabilización (desde la idea de proyecto) con la población beneficiada o impactada, que le permita a la población conocer los beneficios y riesgos del proyecto. Este proceso debe despejar las dudas de los involucrados y transmitirles la confianza en la ejecución exitosa de ellos, de manera que a su vez se cuente con el respaldo al proyecto de parte de la comunidad, mitigando riesgos de ejecución, esto se encuentra en el análisis de Población Beneficiaria y Análisis de Demanda, por el cual tipifica y caracteriza la población donde se desarrollara el proyecto.

En todos los proyectos de inversión pública debe prevalecer el beneficio de las mayorías, predominando la "rentabilidad social", desde la estructuración del Marco Lógico.

2.1. Criterios de Elegibilidad

No todos los proyectos de inversión pública real deben ejecutarse a través de la modalidad pública-privada. Es la responsabilidad del Gobierno establecer las vías de análisis correspondientes que le permitan determinar cuál alternativa le produce la mayor cantidad de beneficios a su población. En algunos casos ésta puede ser por la contratación pública tradicional, pero en otros resulta más conveniente y beneficiosa la inversión público-privada. De igual manera, puede suceder a la inversa, es decir que un proyecto no conviene hacerlo mediante inversión público-privada, sino por una contratación pública, dada la naturaleza del bien o servicio a adquirirse (no solo basta, el análisis de Financiamiento del Proyecto para dar admisibilidad por APP).

Para determinar cuál es la mejor alternativa para el país, los proyectos deben someterse a un análisis de elegibilidad, para determinar de qué manera puede conseguirse el uso más eficiente de recursos, normalmente escasos, ante necesidades ilimitadas del país. Para esto es necesario definir criterios de elegibilidad, que al analizarse conlleve a los tomadores de decisiones a determinar si se cumplen o

25 Descargue en http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/08/Guia_Metodologica_General_Version_Final_Segunda-Edicion-2015.pdf

no los criterios para que la inversión sea por una vía o la otra. En este sentido es conveniente como propuesta que el país desarrolle lo que se conoce como un **comparador público-privado**, que consiste en un análisis de los diferentes factores claves que rodean el determinado proyecto, que ayudará a determinar la ruta de contratación más apropiada dadas las circunstancias y condiciones.

Para esto, se propone colocar valoración en las matrices de inversión, en la que se puedan identificar la ponderación de los costos de inversión, los ingresos, los beneficios, impactos, riesgos, entre otros factores determinantes, que muestren una relación "costo-beneficio" verdadera. Sobre estos valores marginales se podrá tomar decisiones sobre los proyectos y la ruta a seguir para realizarlos. Dichos valores deben permitir determinar arrojar la priorización de los proyectos. El análisis costo-beneficio sirve para analizar la conveniencia de contratar un proyecto de inversión en infraestructura pública y servicios, a través de una modalidad de asociación público-privada. Es un análisis que integra los beneficios económicos que se generarán como consecuencia del proyecto, así como la valoración de todos los costos necesarios para la ejecución y operación del proyecto (SEFIN, 2015).

Un análisis costo-beneficio integral se debe considerar una evaluación socio-económica del proyecto, un análisis de elegibilidad, un análisis de valor por dinero, y un análisis de rentabilidad. Incluyendo el análisis de sensibilidad y el análisis de alternativas que contiene la guía de SEFIN.[26]

En base a un análisis de necesidades y alternativas de satisfacción, se propone que el gobierno debe definir claramente los criterios que se utilizarán en la formulación de un proyecto[27]. Estos criterios deben seguir una lógica de desarrollo nacional y territorial, enmarcados dentro de la planificación a corto, mediano y largo plazo del país, y en base a la planificación nacional y ordenamiento territorial claramente establecida y conocida por las autoridades de gobierno y la ciudadanía (como hemos mencionado reiteradas veces).

Es recomendable que los criterios de elegibilidad a definirse se enmarquen dentro de las grandes áreas generales, tomando en cuenta las dimensiones técnicas, sociales, ambientales, económicas, financieras, el regulatorio y de marco legal. El análisis de cada área debe ser completo e integral con cada cual. Cada una de estas áreas debe abordar temas relativos a ser considerados por la problemática nacional y el beneficio de la población usuaria final.

Es oportuno proponer la definición de una metodología para la determinación de un índice de elegibilidad de proyectos APP, el cual sea aplicado en el análisis de los proyectos para determinar si el proyecto es o no elegible a ser desarrollado mediante un esquema de asociación público-privada. El índice de elegibilidad, o comparador público-privado, es una combinación de variables que pretenden resumir las características de un problema, mediante el planteamiento de preguntas en un cuestionario, con el propósito de obtener un puntaje que indicará el grado de elegibilidad en un proyecto. Si el análisis de elegibilidad indica que el proyecto tiene potencial para ser estructurado mediante alguna modalidad de APP, entonces se analiza y justifica el esquema de APP más conveniente

26 Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública (segunda edición, 2015)

27 Incluir en las Tablas de formulación y evaluación de proyectos, en formato Excel, de la Dirección General de Inversión Pública.

dependiendo del tipo de proyecto.

El gobierno debe llevar a cabo un análisis de elegibilidad en la etapa de identificación de un proyecto de alianza público-privada, que le permita apoyar la decisión de avanzar en la implementación de un esquema APP. Sin embargo, aunque es de mucha relevancia, la aplicación del análisis de elegibilidad no debe ser el análisis único para la implementación de una APP.

La LAPP, en su artículo No. 3, establece como uno de sus principios la optimización del uso de los recursos, por el cual un servicio público debe ser prestado por el proveedor que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un costo menor, maximizando a la vez la satisfacción de los usuarios del servicio. En este caso se establece que es necesario llevar a cabo un análisis que permita determinar de una manera sistemática que es más conveniente desarrollar un proyecto por la vía público-privada, que por una contratación pública tradicional. A pesar que se puede mencionar que realizan dichos estudios, no es observable para la población en general.

2.3.1. Análisis de Viabilidad Técnica, Legal y Económica-financiera[28]

Se entiende que un *proyecto no es ni más ni menos la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema inclinado a resolver una necesidad humana o aprovechar una oportunidad de negocio*[29]. Para la apropiada definición y diseño de un proyecto es necesario obtener y analizar la mayor información posible sobre la rentabilidad financiera, económica, legal, social y ambiental, para la mejor toma de decisión de sus elementos.

Como parte de los criterios técnico-económicos se propone abundar en los aspectos técnicos que definan las necesidades técnicas del problema a resolver, así como la capacidad instalada y disponible en el país y sector específico de que se trate para proveer la capacidad técnica, incluyendo además un análisis comparativo entre las diferentes alternativas a presentarse para desarrollar el proyecto, desde el punto de visto de viabilidad, y de factibilidad económica, financiera, legal y técnica. Esto incluye la determinación de un presupuesto del proyecto y la definición de la fuente de recursos para cubrir el presupuesto, y cualquier otro efecto que el proyecto pueda tener más allá del proyecto mismo.

En el caso de los proyectos de alianza público-privado, le corresponde a COALIANZA, llevar a cabo, validar el análisis de pre-factibilidad del proyecto, en sus diferentes áreas para determinar la viabilidad económica, social, ambiental, legal y técnica. Los estudios de pre-factibilidad deberán ser desarrollados por la institución del sector público que presentó la iniciativa, y éstos analizados técnicamente por COALIANZA, quien dará su validación, para luego ser presentados a la DGIP en solicitud de la Nota de Prioridad. Este es un requisito para poder integrar un proyecto APP al SNIP, y proceder con su estructuración y contratación bajo esta modalidad (**PRO 2.3.2.**), todo esto es

28 Dentro de este grupo de criterios se incluyen los criterios de índole económico, financiero, legal y técnico.

29 Foro para el Análisis y Criterios de Elegibilidad: Hacia la estructuración un de un proyecto de Inversión Pública y de APP, FOSDEH; 9 de abril de 2015; Tegucigalpa, M. D. C.

sumado a los aspectos técnicos del proyecto como especifica la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública, de la SEFIN. Los flujos de presupuesto, costos de proyectos, flujo de productos, análisis costo eficiencia y de generación de empleo, son requisitos básicos e innegables.

A su vez, SEFIN tiene la obligación de participar en todo el ciclo de los proyectos APP, participando en todo lo relativo a los procesos de presentación, evaluación socio-económica, evaluación de capacidad presupuestaria, declaración de admisibilidad y selección, estructuración y adjudicación de los proyectos bajo modelos de participación público-privada, ya sea que la iniciativa sea de origen público o privado. SEFIN, por medio de la Unidad de Contingencias Fiscales, debe emitir Dictamen autorizando o desautorizando, sobre el comienzo o continuación de cada uno de los proyectos bajo modelos de participación público-privada en cumplimiento al paso, igual **PRO 2.1.2.**

La responsabilidad de la validación de los criterios técnicos recae en los entes sectoriales rectores sobre la naturaleza del proyecto, en el que la rectoría no se pierde, en la agencia gubernamental encargada de la estructuración y contratación de los proyectos por vía APP, y por el ente rector de las finanzas en el país, SEFIN. Asimismo debe integrarse el tema ambiental, el cual debe partir del ente sectorial encargado, y validarse por el ente rector del ambiente en el país (**PRO 2.2.1**.)

No menos importante, en todo el proceso debe integrarse el análisis social, la participación de los involucrados y afectados, así como la transparencia en el proceso de estructuración y contratación de una APP, incluyendo la participación de la sociedad civil y las instituciones de gobierno encargadas de velar por su buen desempeño y el beneficio del país (**PRO 2.2.2**).

2.2.1 Viabilidad Ambiental

En virtud a que el crecimiento de la actividad económica ejerce presión sobre el ambiente y los recursos naturales a causa de la contaminación producida por efluentes líquidos y residuos sólidos, cuyas regulaciones pueden ser aplicados por tipo de sector y/o de recurso afectado, incorporando una amplia variedad de actores (públicos y privados), la gestión ambiental es amplia y dispersa.

La rectoría del tema ambiental a nivel nacional es manejada en Honduras por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente -SERNA- (ahora, Mi Ambiente), la cual en conjunto con las municipalidades del país deben propiciar la utilización racional y el manejo sostenible de dichos recursos, a fin de permitir su preservación y aprovechamiento económico, por lo que a la Secretaría y las municipalidades están en el deber de cumplir y hacer cumplir las normas jurídicas relativas al ambiente.

Se ha producido una tendencia de regulación hacia la descentralización, delegando la autoridad ambiental a las municipalidades que se han evaluado con capacidad para hacerlo. Considerando que la mayoría de los casos, se trata de inversiones de montos significativos y de alto impacto ambiental, por lo cual creemos (proponemos) que es imprescindible el análisis desde la perspectiva de impacto que tendrá sobre nuestros recursos naturales y la sostenibilidad ambiental a largo plazo, de manera que se garantice que no se producirá un efecto negativo irreversible. A pesar de tener una

metodología para el análisis ambiental, es muy probable la subjetividad de su evaluación.[30]

La institución pública que rectora el proyecto debe ser la encargada de llevar a cabo estudios para determinar el impacto del proyecto y proponer las medidas de mitigación para reducir los riesgos asociados, incluyendo el presupuesto requerido para cumplir con las medidas de mitigación y la programación para su oportuna ejecución. En base a este estudio, determinando que se estima factible el proyecto, se debe solicitar un dictamen ambiental a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, quién debe validar los estudios, el impacto estimado y las medidas de mitigación propuestas. El dictamen de esta Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente será vinculante a la ejecución del proyecto.

Marco legal de la Gestión Ambiental en Honduras

Es importante destacar que la dispersión del marco legal puede generar, en algunos casos, ambigüedad, contraposiciones y/o vacíos. Por ello, vale la pena proponer que las leyes deben ser analizadas en el marco de las políticas ambientales de las que emanan; actualmente las políticas ambientales se fundamentan en principios de descentralización, desconcentración, liberalización económica y desarrollo tecnológico. Asimismo, las leyes se analizan en función a la rigurosidad que el nivel jerárquico de la norma le otorga.

La legislación ambiental se compone por normas que se vinculan de forma directa o indirecta con la calidad ambiental, ya sea porque regulan los diferentes usos (límites de uso y demanda) de los recursos naturales y/o porque establecen los límites de generación de disposición de los desechos (líquidos, sólidos, gaseosos).

La jerarquía legal de mayor a menor nivel es la siguiente: Constitución de la República, Tratados Internacionales aprobados por el país; leyes generales vinculados a la materia ambiental y de recursos naturales; leyes especiales vinculadas; reglamentos aplicables al tema; y, normas técnicas, convenios y otros actos administrativos aplicables al tema. La legislación ambiental nacional, según jerarquía y tema, mostrando que existen al menos 196 normas vinculadas a la gestión ambiental nacional.

Criterios Ambientales en la Formulación de Proyectos de Inversión Pública y APP

En Honduras, la Ley General del Ambiente introduce la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), con carácter de obligatoria para los proyectos, instalaciones industriales o cualquier otra actividad pública o privada, susceptibles de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico cultural de la nación. Cada uno de éstos debe ser precedido obligatoriamente por una EIA, que permita prevenir los posibles efectos negativos. En tal virtud, las medidas de protección del ambiente o de los recursos naturales que resulten de dichas evaluaciones serán de obligatorio cumplimiento para todas las partes, en la fase de ejecución y durante la vida útil de las obras o instalaciones. Se destaca que esta normativa es la base obligada para diseñar todas las inversiones

30 Hablamos del Método para Reducir la Vulnerabilidad en Proyectos de Infraestructura "Blindaje de Proyectos" del Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras.

susceptibles de impactar el ambiente. A tal efecto la SERNA creó el SINEIA.

La Ley General del Ambiente establece dos instrumentos básicos, a saber: a) *Política Ambiental;* y, b) *Planificación Ambiental;* ambas intrínsecamente vinculados.

Según el Reglamento General del Ambiente en su artículo No 7, la política, objetivos, metas y prioridades en materia ambiental serán las que se deriven, directa o indirectamente del ordenamiento del territorio nacional, teniendo en cuenta la interrelación de todos los recursos naturales y la interdependencia del ser humano con su entorno. En consecuencia, los programas o proyectos, públicos o privados susceptibles de alterar o deteriorar gravemente el ambiente y los recursos naturales, deberán elaborarse y ejecutarse atendiendo los criterios, instrumentos, tecnologías e instructivos que establezcan los órganos competentes, en coordinación con los organismos que manejan por ley estos sectores, tal es el caso de la Inversión Pública en Infraestructura y toda la que se promueva a través de las APP.

En cuanto a *Planificación Ambiental,* la Ley General del Ambiente en su artículo No. 48, establece que los suelos del territorio nacional deberán usarse de manera racional y compatible con su vocación natural, procurando que mantengan su capacidad productiva, sin alterar el equilibrio de los ecosistemas. Su uso potencial se determinará considerando factores físicos, ecológicos, socio-económicos en el marco de los correspondientes planes de ordenamiento del territorio.

Estas políticas e instrumentos plantean que la lógica de desarrollo se fundamenta en criterios biofísicos más que en socioeconómicos. Ello quedó evidenciado cuando en el 2010 se promulga la LVPPN, con el que se inicia el proceso de planeación del desarrollo económico, social y político, establecido en el artículo No. 329, Constitucional. Siendo que los ejes estratégicos, formulados cada 12 años, se fundamentan en el desarrollo regional cuya unidad de planificación es la cuenca hidrográfica, que plantea una integridad biofísica, es obvio que los criterios que se utilizan, en el proceso de formulación del desarrollo nacional es esencialmente de carácter biofísico.

Este proceso de desarrollo, aunque no sustituye los criterios político-administrativos, tiene como elemento central a las regiones geográficas definidas en función de las cuencas hidrográficas principales del país, considerando sus características, capacidades y necesidades particulares e integrando a la población y comunidades en cada región, como protagonista en la determinación de su propia imagen objetivo, que guie el proceso para alcanzar una mejor calidad de vida mediante la renovación sustantiva de las estructuras y condiciones sociales, así como la mejora del conjunto de activos que soportan el desarrollo.

No obstante que este planteamiento técnico-administrativo con base legal, en la práctica todavía no se logra para que sean los criterios biofísicos en los que se fundamente la planificación y es así que

aunque el territorio hondureño es altamente vulnerable y por su potencial es de eminente vocación forestal, no obstante se sigue privilegiando la inversión en el desarrollo de proyectos con visión económica y social, aunque en ello se tengan implicaciones ambientales negativas. En tal sentido, no es extraño que surjan una serie de preocupaciones en torno a la calidad ambiental y sustentabilidad de las inversiones públicas-privadas.

2.2.2. Análisis de Viabilidad y Valoración Social

El análisis de la factibilidad social debe desarrollarse cuidadosamente teniendo en cuenta los beneficios que el proyecto puede traer a la población y al país, considerando en igual contexto los riesgos a la población afectada/impactada, y sus medidas de mitigación, tanto en la ejecución del proyecto como en el vida del bien o servicio a ser adquirido (el análisis de Población Beneficiada y Análisis de Demanda, o el Análisis de Involucrados, es insuficiente). El análisis social debe incluir factores de comparación entre la calidad de vida con el proyecto y sin el proyecto en estudio. Se deben medir los impactos en la población de no contar con el proyecto, y de contar con el proyecto, tomando en cuenta en el último caso que factores se modifican y cómo éstos afectan a la población, de manera positiva y negativa.

Los criterios sociales deben ser un reflejo de las políticas públicas producto de la planificación nacional a largo plazo, en la que se definan prioridades y metas. El Estado está obligado a orientar la inversión pública en base a estos planes y políticas públicas, en beneficio de los ciudadanos. Para poder evaluar el cumplimiento de las metas diseñadas, es importante establecer los indicadores de medición.

Se considera clave proponer dos criterios sociales para la inversión público-privada:

- La participación de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil en actividades de contraloría social para garantizar la transparencia de las APP.

Esta participación se puede asumir mediante veedurías públicas, y mediante el monitoreo y evaluación periódica de la gestión de los proyectos.

- La participación de los ciudadanos y de la comunidad en los beneficios de las inversiones público-privadas. Esto medirá la rentabilidad social del proyecto de inversión.

En el análisis y aprobación de proyectos se deben tener en cuenta los indicadores sociales de desarrollo. Para esto se pueden hacer estudios de diagnóstico territoriales o hacer uso de Indicadores de Desarrollo Humano (IDH). Los diagnósticos territoriales tienen la capacidad de lanzar el impacto de las posibles inversiones que se realizarán en la zona, éstos deben arrojar las ventajas y desventajas de desarrollo de un proyecto en una zona específica.

2.1.1. Análisis de Riesgo Fiscal y Costo Beneficio

Dentro del país, la DGIP, adscrita a SEFIN, posee por ley la calidad de Órgano Técnico Coordinador

del Programa de Inversión Pública, teniendo como una de sus atribuciones la evaluación de los programas y proyectos de inversión pública formulados por las instituciones del Sector Público, previo a su incorporación en el Programa Plurianual de Inversión Pública. Para dar cumplimiento, los proyectos de inversión pública deben someterse a la evaluación de la DGIP, la cual tras su evaluación satisfactoria emite un dictamen denominado Nota de Prioridad (**PRO 2.1.3.**). La Nota de Prioridad es el dictamen técnico-legal mediante el cual se determina si un proyecto de inversión pública es viable económica, social, ambiental, legal y técnicamente. La Nota de Prioridad analiza y aprueba el diseño lógico del Proyecto de Inversión. El análisis completo del diseño lógico se realiza con base a la coherencia interna de los medios y fines. Asimismo, verifica la vinculación del fin del proyecto con los planes estratégicos institucionales y sectoriales, así como el Plan de Nación y Visión de País.

2.1.2. Análisis de Pasivos Firmes y Contingentes

La Unidad de Contingencias Fiscales de SEFIN, tiene la obligación de participar en todo el ciclo de los proyectos APP (vía Decreto No. 115 - 2014), participando en todo lo relativo a los procesos de presentación, evaluación socioeconómica, evaluación de capacidad presupuestaria, declaración de admisibilidad y selección, estructuración y adjudicación de los proyectos bajo modelos de participación público-privada, ya sea que la iniciativa sea de origen público o privado. SEFIN, por medio de la Unidad de Contingencias Fiscales, debe emitir Dictamen autorizando o desautorizando, sobre el comienzo o continuación de cada uno de los proyectos bajo modelos de participación público-privada (**PRO 2.1.3.**). Y sobre todo el registro contable de los Pasivos Contingentes y los Pasivos Firmes que generen los proyectos para con el Estado.

2.3.3. Admisibilidad

Una vez que los estudios de pre factibilidad se han presentado completos, cualquier información adicional ha sido obtenida, y los pasos con SEFIN cumplidos, incluyendo la emisión de la Nota de Prioridad por la DGIP, el dictamen favorable de riesgo fiscal y la autorización de la UCF de SEFIN. Más adelante COALIANZA resuelve admitir el proyecto al SNIP, declarando tal con el respaldo de los dictámenes técnicos emitidos por cada entidad, en un acta de Comisión.

Con la declaración de esta admisibilidad, se ingresan los datos del proyecto al portal de SNIP, el cual debe contener la información necesaria de cada proyecto a contratarse para el conocimiento del público en general, y su relación con los diferentes sectores y el beneficio general para la población. El SNIP debe ser de conocimiento público y fácilmente accesible a la población. La actualización de portal del SNIP (en construcción en este momento -agosto 2015-) sobre los proyectos APP, es alimentado con datos de COALIANZA, en coordinación con los entes sectoriales de cada proyecto, está próximo a ser lanzado públicamente.

2.3.4. Oficios de Notificación

Al haberse admitido la iniciativa, ya sea pública o privada, al SNIP, COALIANZA emitirá un oficio de notificación dirigido al postulante del proyecto, notificando de su aceptación como proyecto de alianza público-privada y su ingreso al SNIP, para proceder con el proceso de contratación bajo esta modalidad. Al igual una emisión de oficio, si el proyecto no fue admitido, se procede con la notificación de rechazo.

MATRIZ RESUMEN

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observación
Análisis de viabilidad de iniciativas			COALIANZA con apoyo de las instituciones del sector público involucradas	C/P
2.3.1. Criterio Técnico	Evaluación de los elementos de proyectos en sus diferentes elementos técnicos	Evaluación socio-económica, análisis de elegibilidad, análisis costo-beneficio y de rentabilidad.	SEFIN y COALIANZA, con apoyo de las instituciones del sector público involucradas	C/P
		Solicitud de nota de prioridad del proyecto y aprobación para continuar con la estructuración	COALIANZA ante la DGIP y la UCF de SEFIN	S/C
		Solicitud de dictamen de riesgo fiscal	COALIANZA ante la UCF, SEFIN	S/C
2.2.1. Criterio Ambiental	Evaluación del impacto ambiental del proyecto propuesto y sus medidas de mitigación	Evaluación ambiental del proyecto, preparación de EIA, solicitud de dictamen ente ambiental	SERNA (Mi Ambiente)	N/C
2.2.2. Criterios Sociales	Evaluación de los impactos sociales del proyecto	Socialización del proyecto con los afectados/impactados; disponibilidad de información sobre la estructuración del proyecto y sus elementos	COALIANZA con apoyo de las instituciones del sector público involucradas.	C/P
2.3.2 Elegibilidad del Proyecto	Admisión del proyecto al SNIP	Dictamen por COALIANZA, en base a las resoluciones de SEFIN, SERNA en cumplimiento de los criterios correspondientes	COALIANZA	C/P

CAPÍTULO III

CONTRATACIÓN Y ADJUDICACIÓN

Observar Flujo del Proceso de la Gestión APP, Fase III

(Desplegable)

impactos
impulsando participación ciudadana, transparencia y oportunidades sociales

FOSDEH
FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

Iniciativa Think Tank

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

III CONTRATACIÓN Y ADJUDICACIÓN

Proceso Administrativo Público Comparativo con Ley APP

Para efectos de comprensión se hace mención que la Administración Pública deberá considerar varios aspectos, así como realizar análisis que sustenten la decisión o mejor dicho, la conveniencia más propicia para determinar el contexto ideal para desarrollar los proyectos de inversión, definiendo si será mediante Ley de Contratación del Estado (inversión pública directa) o Ley para la Promoción de las Alianzas Público-Privadas.

Es importante señalar que la etapa inicial (FASE I) tiene relevancia y alcance en las consecuencias de las clasificaciones que se determinen de los proyectos, las cuales deben estar debidamente sustentadas. Se debe aclarar también, que de los análisis generados, la Administración Pública podrá contar con un basamento documental que permita esclarecer y forjar las políticas del Estado.

Es inconcebible que en una etapa de implementación de la nueva LAPP, haya recaído una gran cantidad de proyectos bajo el ámbito de aplicación de la nueva ley. El hecho que un proyecto sea catalogado como "megaproyecto" no implica el vínculo directo entre la naturaleza del mismo y la LAPP. Para eliminar las ambigüedades y contradicciones se sugiere un estudio que determine la viabilidad del proyecto bajo LCE o LAPP.

Partiendo de las estadísticas de los últimos años en materia de APP, resulta obvio que los grandes proyectos deben orbitar obligatoriamente en el marco jurídico (LAPP), y lo más preocupante es que dichos proyectos, no tienen evidenciada esta primera etapa de designación del marco jurídico para su implementación, pareciendo así que la instrucción o "Política del Momento del Estado" era realizar proyectos APP bajo cualquier justificación.

Señalado la sobre-utilización de la figura de las APP para los proyectos de inversión, y la falencia en la documentación que sustente los estudios de conveniencia de dichos proyectos, se aclara al lector que en un proceso lógico, para desarrollar dichos estudios de sustentos al marco jurídico a utilizar, se propone considerar al menos, como puntos esenciales, los criterios que a continuación se mencionan:

1. Acreditación del Objeto del Contrato, es decir la identificación de la necesidad y fin público a satisfacer;

2. Autorización para la contratación (diferenciando aquellos casos en que se requiere y cuando no);

3. Elaboración de Presupuesto Base de la contratación (teniendo en consideración que este elemento puede ser esencial para determinar la conveniencia de uno u otro marco, pero aclarando también que el hecho que no se identifiquen fondos de parte del Estado para un proyecto, esa condición no se vuelve como sinónimo o justificación suficiente para convertir el proyecto en APP);

4. Elaboración de Especificaciones Técnicas y TDR. (adaptándose dichos documentos al marco jurídico que se aplique);
5. Precio al Pliego de Condiciones, y;
6. Las diferentes sub-etapas de Selección.

Descripción del Proceso

Es pertinente iniciar diferenciando la descripción de procesos con base a dos (2) supuestos de inicio que se pueden llevar a cabo en esta Fase III sobre la Contratación de Asociaciones Público-Privadas, las cuales pueden derivarse de la siguiente forma[31]:

Ilustración No. 7 Tipo de Contratación de APP

Fase III
Contratación de APP

3.3.1.
Bajo Figura del Fideicomiso

3.3.2.
Bajo contratación directa de APP.

Esto es importante tener en consideración con base a las responsabilidades y diferencias que se dan bajo ambas metodologías, que permiten obtener diferentes resultados y diferentes plazos, así como también la identificación en las responsabilidades, ventajas y desventajas que ambas opciones permiten.

Descripción Breve de Ambos Procedimientos:

En la primera **(Bajo Figura del Fideicomiso)** básicamente se requiere de un tercer actor, ajeno incluso a la administración pública, pues es un ente de creación esencialmente mercantilista y por ende del sector privado, a quien se le delega/encargan la responsabilidad de estructurar el proyecto, contratar con el Inversionista Operador Privado, y además, posteriormente ejercer las funciones propiamente dichas derivadas del Fideicomiso, es decir la administración total del proyecto a través del Fideicomiso.

En la segunda **(Bajo Contratación directa de APP -coordinación COALIANZA-),** tal y como se describe, la responsabilidad de estructurar el proyecto, contratar con el Inversionista Operador Privado, y la gestión de ejecución del contrato, recae propiamente en el Estado, principalmente a

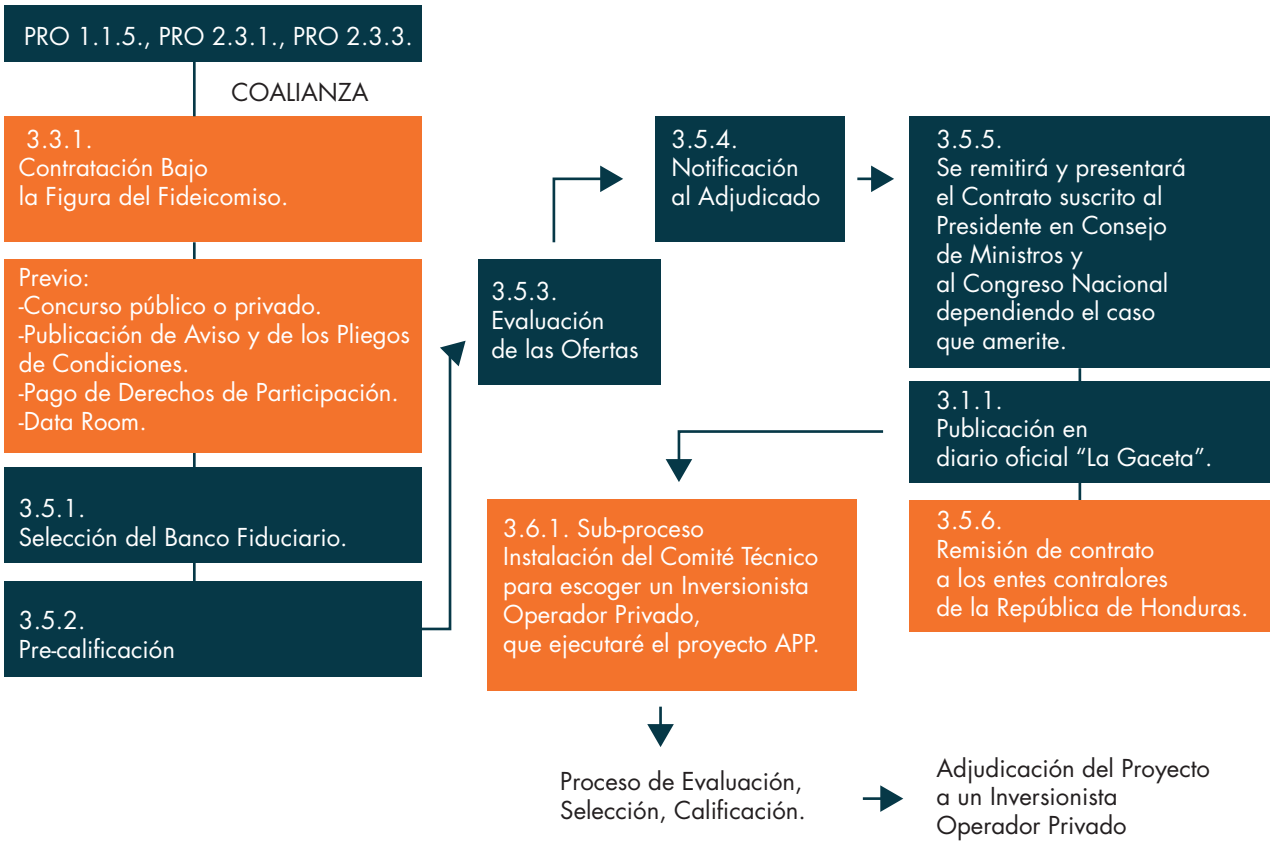
31 Es pertinente mencionar el "Manual de Procesos de la Comisión para la Promoción de las Alianzas Público Privadas" de marzo del 2014, como guía para la elaboración del capítulo.

través de la coordinación de COALIANZA, en trabajo conjunto con el ente responsable directo vinculado al Proyecto. Si es un proyecto de Infraestructura Nacional, este ente responsable directo vinculado al proyecto sería la COALIANZA y la INSEP; Si el proyecto está relacionado al medio ambiente, deberá ser COALIANZA y la SERNA (Mi Ambiente). Una vez identificado la figura de la coordinación del proyecto, se procederá según los siguientes procedimientos:

3.3.1. Metodología para la Contratación Bajo Figura de Fideicomiso

En la Fase III, se procederá inicialmente con un **(PRO 3.3.1.)** Proceso para Identificar y Contratar al Banco Fiduciario[32] por parte COALIANZA (A través de equipo interno especializado en la estructuración de proyectos APP bajo la figura de Fideicomisos). Debiendo contar con la nota de prioridad **(PRO 1.1.5.)** respectiva del proceso anteriormente descrito. En este caso, incluye la sociabilización del proyecto realizada en forma previa. Teniendo la nota de prioridad se entiende ya se tienen aprobados el Pliego de Condiciones, Términos de Referencia, MEF, Estudios Viabilidad, y demás (según corresponda), y borrador de contrato de Fideicomiso por parte de COALIANZA, pero siempre se deberá realizar un proceso de verificación y actualización de datos, previo inicio del proceso.

Ilustración No. 8 Proceso por Fideicomiso



32 El cual según nuestra legislación sólo puede ser ejercido por instituciones bancarias del sistema financiero nacional y debidamente autorizados por la CNBS.

Elaboración propia, FOSDEH.

3.5.1. Selección del Banco Fiduciario

Éste podrá ser a través de Concurso Público o Privado, o cualquiera que estime conveniente.

De acuerdo al artículo No. 16 del reglamento de APP. En la etapa de Convocatoria o Llamado Público o Privado para el Concurso de Selección y Contratación del Banco Fiduciario, se procederá a la publicación en dos (2) medios de mayor circulación nacional por dos (2) días consecutivos por parte y con costo de COALIANZA (Equipo técnico asignado al proyecto, la Secretaría Ejecutiva y el pleno de COALIANZA), debiéndose elaborar como mínimo:

- El cronograma de actividades ya final para ser publicado;
- Creación de un correo institucional para la correspondencia y/o comunicación con los participantes;
- Creación del Data Room (valga en anglicismo) para el proyecto;
- Asignación de las personas responsables en cada etapa;
- Incluyendo la persona encargada de la comunicación con los postores;
- Elaboración y aprobación del Aviso/Publicación;
- Identificación de la fuente para el gasto de la publicación;
- Señalamiento del monto del valor de los Pliegos de Condiciones;
- Publicación de los documentos en la página web oficial Los postores interesados. (Bancos Fiduciarios)

A. Publicación gratuita del Aviso y de los Pliegos de Condiciones, y Pago Derecho Participación

Con la publicación previa y gratuita de los Pliegos de Condiciones, los Bancos Fiduciarios, de esta forma, podrán conocer si tienen capacidad o no de cumplir los requerimientos, y decidir previamente si tienen interés en participar o no, garantizando con ello, que los que participen tienen efectivamente el interés y cubren con el perfil requerido[33], todo lo anterior, con el ánimo de fomentar la transparencia y mayor participación por parte de postores.

En la etapa de pago del derecho de participación por parte de los postores interesados, éstos

33 Entiéndase por "perfil requerido" a todas y cada una de las especificaciones técnicas, legales, financieras, etc. que se requieren en los participantes (llámense Proveedores, Postores, Inversionistas Operadores Privados, etc.) detallados en el PdC o TDR, para cualquier proceso de selección de éstos.

(postores) harán el depósito[34] correspondiente para adquirir el derecho de participación. COALIANZA emitirá el comprobante de pago respectivo y procederá a solicitar la suscripción del Acuerdo de Confidencialidad a los postores que realicen dicho pago. Estos documentos (Comprobante de pago y el Acuerdo) se exigen copia fotostática del primero, y el original del segundo, para la presentación de las ofertas técnicas y económicas a los participantes. Seguidamente, COALIANZA creará el Usuario y Contraseña para cada uno de los Postores participantes, siendo necesario poder identificar quiénes serán las personas encargadas a facilitarles el usuario y contraseña, siendo importante aclarar que se dará solamente una por participante.

B. Información en el Data Room[35]

En relación a la etapa de publicación y actualización de la información en el Data Room y el cumplimiento del cronograma, será COALIANZA el ente responsable de darle el seguimiento respectivo, incluyendo también las actividades de emisión de enmiendas, circulares, y modificación del contrato, a través de las Rondas de Consultas y Respuestas, etc.

A manera de ilustración se menciona que el acceso al Data Room implica un sistema de asignación y validación de personas encargadas y habilitadas para recibir la categoría de usuario, por parte de los postores interesados en participar en los procesos de selección competitivos. Este sistema electrónico y de acceso remoto, permite la efectiva comunicación, inmediata de parte de los postores de tener conocimiento de todo documento vinculado al proceso. El mismo es administrado por personal de COALIANZA, y del cual debe generar una actividad de registro electrónico automático de todas aquellas gestiones que se implementen a través de éste.

Normalmente el contenido del Data Room se limita a difundir todos aquellos documentos que están relacionados directa o indirectamente a los proyectos, y que son necesarios para que los posibles postores puedan tener en consideración en la preparación de sus ofertas. Ej. Pliego de Condiciones/ TDR/ Cronogramas de Trabajo/ Circulares/ Estudios Técnicos, de Viabilidad, Ambientales, etc. que se tengan de los proyectos/ Cuadros de datos básicos/ Leyes/ Manuales/ etc.

3.5.2. Pre-Calificación (Ofertas Técnica y Legal)

Los postores interesados presentarán sus ofertas (Técnicas y legales) a través de un Acto Público y oficial, con el acompañamiento de una Firma Notarial o Notario independiente, para el levantamiento del acto respectivo.

34 Dicho costo deberá estar ligado a la inversión que se haga en relación a las impresiones y estudios realizados por parte de COALIANZA.

35 Data Room es el sistema informático de difusión y comunicación que utiliza y administra COALIANZA para registrar las comunicaciones entre dicha institución y sus participantes.

El equipo técnico de COALIANZA en la etapa de Pre-Calificación (Evaluación y Notificación de Resultados), conformará a lo interno una Comisión Evaluadora para que notifique las recomendaciones al Pleno de COALIANZA para que a su vez, comunique a los participantes. En la Pre-Calificación, sólo se evalúa la parte técnica y legal. Y los resultados de la misma deberán ser publicados en la página web de COALIANZA. Así mismo, se procederá por parte de COALIANZA a la revisión y validación de la última versión del contrato del Fideicomiso, para lo cual deberá ser revisado, validado y notificado de la versión final a todos los participantes. Aquellos participantes a los que COALIANZA haya evaluado en forma satisfactoria pasando la etapa de Precalificación, procederán a la presentación y evaluación de las Ofertas Económicas.

El proceso de revisión a los participantes conllevará actividades específicas para medir el grado de viabilidad, confiabilidad y mayor certeza (técnica, financiera y jurídica), que éstos tengan para asegurar, no solo la ejecución del proyecto, sino que también la calidad y responsabilidad en el transcurso del tiempo, para que cualquier acción que se les quiera derivar, tengan los elementos esenciales que permitan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos, satisfaciendo el interés público.

En relación al proceso de revisión, éste deberá estar consignado en el Cronograma de Trabajo que para tales efectos se apruebe y se gestione para cada uno de los proyectos. El Cronograma deberá elaborase en el contexto de establecer el cumplimiento de actividades, metas y/u objetivos, en el menor tiempo posible, pero sin ir en detrimento de las condiciones de seguridad, calidad, legales y/o técnicas-financieras, así como también asegurar la viabilidad y éxito de los proyectos.

A. Sub- Proceso Contratación Firma Auditora, Firma Legal o Notario Público

Para la contratación de los servicios notariales COALIANZA deberá llevar a cabo un sub-proceso de contratación de una firma auditora, firma legal, o servicio de Notario Público de reconocido prestigio. Lo ideal es que proceda con un proceso competitivo pero a su vez breve, pudiendo ser el más adecuado el procedimiento competitivo de cotización, para lo cual mínimamente se deben elaborar los TDR.

3.5.3. Evaluación de las Ofertas Económicas

Los participantes presentan las ofertas económicas y COALIANZA por medio de la Comisión Evaluadora emitirá su recomendación a COALIANZA, para que ésta a su vez notifique a los participantes. En el acto público, se revisarán sobres y requisitos mínimos en atención a un listado de requisitos previos, procediendo a dar lectura de los resultados de la evaluación económica. En este acto, será necesaria la participación de Notario Público, cuya función esencial será el levantamiento del Acta Notarial dando fe de lo ocurrido en el acto. Dicha acta podrá ser firmada a su vez, por aquellos participantes que así lo desearen, quienes también podrán exigir el contenido de lectura previa de su texto.

A. Publicación Acta Recepción Ofertas

Este documento deberá ser publicado en la página web de COALIANZA.

3.5.4 Recomendación Comisión Evaluadora y Notificación al Adjudicado

COALIANZA, una vez notificado de la recomendación de la Comisión Evaluadora, notificará al Banco adjudicado, así como también a los demás participantes. Este documento se publicará también en la página web de COALIANZA, y en cualquier otra página que estimen conveniente. Se hará una última revisión y adaptación del contrato final, en base a la oferta adjudicada.

3.5.5. Remisión Contrato al PCM y CN

Habiéndose llevado los pasos anteriores, COALIANZA, remitirá y presentará el Contrato suscrito al Presidente de la República de Honduras en Consejo de Ministros (PCM), para lo cual deberá quedar en constancia la decisión del Pleno de COALIANZA y las notas de remisión a Casa de Gobierno, debiendo realizar la presentación oficial y ejecutiva del proyecto y del contrato, para lo cual presentarán a su vez el Borrador del Decreto Ejecutivo, para que el Presidente de la República de Honduras en Consejo de Ministros proceda con la aprobación del Contrato incluyendo las actividades de recolección de firma del Decreto Ejecutivo por parte del Congreso Nacional y la Publicación respectiva en el Diario Oficial "La Gaceta" **(PRO 3.1.1.)**.

Contenido de los Contratos por Alianzas Público Privadas

Según artículo No. 8 de la LAPP, los contratos por alianzas público privadas deben contener información básica para su ejecución idónea, y su verificación, control y fiscalización tengan los mínimos niveles de transparencia.

Objeto del contrato y condiciones generales,

- Plazo de vigencia de la alianzas,
- Cronograma de ejecución de proyectos,
- Derechos y obligaciones de las partes (Gobierno y Empresa),
- Asignación de los riesgos para las partes contratantes, tales como los riesgos financieros, comerciales, de operación y los riesgos extraordinarios imputables a causas no previstas o sobrevinientes,
- Garantías requeridas, cuando sean necesarias.
- Estándares de calidad del servicio, y/o de la obra, y/o del servicio,
- Facultad de subcontratación,
- Cláusula de requilibrio económico (cuando sea necesaria),

- Estipulación de las penalidades para el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular o de la Administración Pública,
- Fijación de los supuestos y causales de extinción de la relación contractual asociativa, antes del vencimiento del plazo de vigencia de la APP. Imputables ya sea a la parte privada y/o a la Administración Pública,
- Cláusula de estabilidad fiscal y de derecho a convertibilidad; y,
- Cláusula Arbitral.

Así mismo, cuando fuese necesario, deben incluir:

- Protección jurídica al contrato, a los servicios y a los bienes involucrados; embargos, secuestros e insolvencias;
- Naturaleza de la propiedad de bienes y derechos involucrados en el contrato, su manejo y traspaso:
- Responsabilidad civil del Contratista con respecto a terceros y a usuarios de los servicios y mecanismos de solución de estas controversias;
- Consecuencias, imputaciones de riesgos políticos, cambios legislativos, comportamiento macroeconómico, suspensión de operaciones;
- Clausulas interpretativas y definiciones de términos;
- Cesión de derechos, subrogación de deudas, acciones compensatorias, y división de los contratos;
- Obligación de facilitar la inspección, supervisión y la labor de la Superintendencia tanto en los registros contables, en las operaciones y en las obras;
- Obligaciones de auditoría contable y corporativa, certificaciones de calidad, operaciónalidad e impactos ambientales y las consecuencias de estas auditorías y certificaciones;
- Criterios lógicos para determinar tarifas, precios y la determinación de costos aceptables, cláusulas escalatorias, condiciones de pagos y entrega de obras y/o servicios;
- Pago de impuestos, tasas y otras cargas fiscales.

3.5.6. Remisión Contrato a los órganos contralores (SAPP, CNBS, entre otros)

Una vez llevada a cabo las actividades anteriores, COALIANZA remitirá el Contrato del Fideicomiso a la SAPP y a la CNBS, con el fin que estos dos (2) órganos veedores y contralores tengan copia respectiva, y puedan ejercer las funciones respectivas de supervisión y auditoría institucional

correspondiente.

Sin embargo, esta obligatoriedad no debe limitarse a dichas instituciones, por lo que se recomienda a través del presente capítulo y numeral, permitir la difusión de estos contratos, a entes como la PGR, la DEI, SEFIN, el CN de la República, entre otros. Lo anterior, con el fin que hay un cruce de información de los datos que se derivan del contrato, y que pueden ser elementos de análisis de otros entes del Estado.

3.6.1. Instalación Comité Técnico

A. Instalación del Comité Técnico

Una vez identificado el Fiduciario (PRO 3.3.5.), procede la Instalación del Comité Técnico del Fideicomiso. Para lo cual se debe contar con la aprobación del contrato del Fideicomiso por parte del CN, ya que sin este cumplimiento no se podrá validar las demás actividades aquí determinadas. Conjuntamente entre el Banco Fiduciario y COALIANZA, solicitarán a las instituciones del gobierno que conformen el CT a quienes designarán como miembros propietarios y suplentes en dicho órgano. En nota conjunta se remitirán los oficios correspondientes, para lo cual el Banco Fiduciario, una vez identifique los miembros del Comité Técnico, procederá con la convocatoria de primera sesión del CT. Siendo lo más recomendable poder elaborar, revisar y aprobar el Reglamento Interno del Fideicomiso, con el fin de contar con la asesoría del Banco Fiduciario y COALIANZA. Se establecerán funciones y obligaciones de los miembros del CT en forma más amplia de cómo lo determina el contrato de Fideicomiso, pero siempre en el marco del contenido de éste. Dentro de los puntos a regular están: Periodicidad de las sesiones del CT, forma de convocatoria, procedimientos para las comunicaciones, establecimiento del quorum, modalidad de aprobación de las decisiones, levantamiento de actas, obligaciones de las partes, identificación de los roles de los actores vinculados, etc. Bajo este contexto sí es pertinente mencionar que, el Banco Fiduciario solo tendrá siempre derecho a voz pero no con derecho a voto en las decisiones del CT.

B. Elaboración de Documentos para la Selección del IOP

Así mismo, dentro de las decisiones y regulaciones de parte del CT está (Pliego de Condiciones) el establecimiento de la forma para la selección del Inversionista Operador Privado (IOP), para lo cual requerirá la elaboración de TDR, MEF, Estudios, etc. (pasos de adjudicación directa en coordinación de COALIANZA)[36], los cuales podrán ser elaborados directamente por los Miembros del CT o contratar a un consultor especializado. Para este último caso, el CT llevará a cabo un proceso de contratación transparente, público y competitivo. A costo del IOP o del Capital de Riesgo del Fiduciario, pero recuperable siempre por el IOP, una vez que se le adjudique el contrato. Los productos de esta consultoría serán propiedad del Fideicomiso, y se trasladarán por parte de COALIANZA al SNIP.

36 Véase adelante en sub-capítulo 3.3.2. Metodología Bajo Contratación Directa de APP –COALIANZA-

C. Publicación Aviso y Documentos para la Selección del IOP

Una vez identificado el Fiduciario, procede la Publicación de la Convocatoria para identificar al IOP para lo cual el Comité Técnico contará con los documentos base para el proceso de licitación y/o concurso público para identificar y seleccionar al IOP. Esta publicación se hará en dos (2) medios de mayor circulación nacional por dos días consecutivos. Esto es opcional según instrucciones del CT. Sin este cumplimiento no se podrá validar las demás actividades aquí determinadas.

En esta etapa se elaborará como mínimo: El cronograma de actividades ya final para ser publicado, creación de un correo institucional para la correspondencia y/o comunicación con los participantes, creación del Data Room para el proyecto, asignación de las personas responsables en cada etapa, incluyendo la persona encargada de la comunicación con los postores, elaboración y aprobación del Aviso/Publicación, identificación de la fuente para el gasto de la publicación, señalamiento del monto del valor de los Pliegos de Condiciones, etc.

1. Publicación Gratuita de los documentos en la página web oficial

Los postores interesados, de esta forma podrán conocer si tienen capacidad o no de cumplir los requerimientos. El objeto de la publicación gratuita, es fomentar la transparencia y mayor participación por parte de postores.

2. Pago del Derecho de Participación y el Data Room

Los postores interesados harán el depósito correspondiente para adquirir el derecho de participación. Dicho costo deberá estar ligado a la inversión que se haga en relación a las impresiones y estudios realizados por parte de COALIANZA.

COALIANZA y el Banco Fiduciario, autorizados por el CT, emitirán el comprobante de pago y suscripción de Acuerdo de Confidencialidad con los postores. Estos documentos serán exigibles a los participantes, sobre el primero, una copia fotostática, y el original del segundo, para la acompañar sus ofertas técnicas y económicas. Así mismo, (COALIANZA y Banco Fiduciario) crearán los Usuarios y facilitarán las contraseñas para todos los Postores participantes. Solicitándoles a los postores, identifiquen sólo a una persona encargada por cada participante.

En esta etapa también se desarrollan las sub-etapas de presentación de consultas y respuestas a las mismas, lo cual se irán desarrollando en cumplimiento del cronograma aprobado por el CT, y que como resultados se irán publicando (en un proceso automático de actualización), enmiendas, circulares, y modificación del contrato, a través de las Rondas de Consultas y Respuestas.

D. Etapa de Pre-Calificación (Evaluación y Notificación de Resultados)

La Sub Comisión Evaluadora nombrada por el CT, (la cual estará acompañada siempre por COALIANZA y el Banco Fiduciario), notificará sobre las recomendaciones de la evaluación y por ende adjudicación, al Pleno del CT para su aprobación, y a través de su Secretario (el Banco Fiduciario),

comunicará a los participantes de la evaluación final obtenida. En este caso, se aclara que sólo se evalúa la parte técnica y legal. Esta pre-calificación deberá ser publicada en la página web de COALIANZA.

También será obligación de la Sub Comisión Evaluadora, en esta etapa, la revisión y validación de la última versión del contrato del Fideicomiso, para lo cual comunicarán y facilitarán a los participantes, la versión del Contrato final.

1. Sub- Proceso Contratación Firma Auditora, Firma Legal o Notario Público

Para la contratación de los servicios notariales el Fiduciario deberá llevar a cabo un sub-proceso de contratación de una firma auditora, firma legal, o servicio de Notario Público de reconocido prestigio, en atención a sus propios mecanismos de contratación. Lo recomendable y en aras de la transparencia, es que proceda con un proceso competitivo pero a su vez breve, pudiendo ser el más adecuado el procedimiento competitivo de cotización, para lo cual mínimamente se deben elaborar los TDR. También, se tendrá la posibilidad que al tratarse de personas jurídicas cuya función está ligada al acompañamiento de Notarios y/o Firmas Legales, éstos podrán utilizar sus propios Notarios y/o firmas de su confianza.

E. Presentación y Evaluación de las Ofertas Económicas

Una vez cumplida esta etapa, los postores pre-calificados podrán presentar sus ofertas económicas en cumplimiento y atención al cronograma actualizado en el Data Room, las cuales podrán ser ratificadas mediante notificaciones por escrito del CT a través de su Secretario.

En el proceso de recepción, mediante acto público, se revisarán sobres y requisitos mínimos en atención a un listado previo de requerimientos. Con el acompañamiento de un Notario Público para que realice el levantamiento del Acta respectiva. El Acta Notarial será firmada por el Notario y por aquellos participantes que así lo desearen, quienes también podrán exigir el contenido de textos en la misma.

F. Publicación del Acta de Recepción de Ofertas

El acta de recepción notarial precitada será publicada en la página web y el sistema electrónico de APP que para tal efecto administre COALIANZA, debiéndose mantener en el resto del proceso los demás documentos en carácter confidencial por mientras se termina de llevar la adjudicación y la suscripción del contrato respectivo. Se da lectura de los resultados de la evaluación económica.

1. Recomendación de la Comisión Evaluadora y Notificación

La Sub Comisión Evaluadora emitirá su recomendación al CT para que ésta a su vez instruya al Fiduciario y a COALIANZA para que notifiquen al IOP adjudicado, así como también a los demás participantes. Este documento (la recomendación de la sub comisión evaluadora) se publicará en la página web de COALIANZA.

Se hará una última revisión y adaptación del contrato final, en base a la oferta adjudicada, y se suscribirá el contrato pactado entre las partes.

G. Suscripción y Publicación del Contrato con el IOP

El Banco Fiduciario, COALIANZA y el ente gubernamental directo vinculado al proyecto APP de que se trate, suscribirán el contrato respectivo con el IOP, en los plazos que así se determinaran en el TDR y demás anexos vinculados al proceso.

Así mismo, se llevará a cabo la primera Sesión de Comité Técnico del proyecto convocando al IOP, para que de ahí en adelante tome el ejercicio del lugar que le corresponde en dicho órgano, debiéndose aclarar que sus funciones serán limitadas a aquellas decisiones en las cuales no devengan beneficios a su favor. Para cuyos casos sólo podrá ejercer su derecho a voz, pero de no de voto. Para lo cual suscribirá y aprobará el Reglamento Interno del CT en la primera sesión en que participe.

Una vez firmado, procederá la difusión de dicho contrato en la página web de COALIANZA, adjuntando todos los documentos vinculados a dicho contrato.

H. Remisión del Contrato a la SAPP

Posteriormente, a la suscripción del contrato y simultáneamente, a la difusión ante terceros, una copia del contrato deberá ser remitido y presentado a la SAPP. Debiendo quedar en constancia la decisión del Pleno del CT y las notas de remisión a la SAPP.

I. Administración del Contrato

El Banco Fiduciario en su función esencial de fiduciario y de administrador del contrato, actuará en dos sentidos:

- Uno bajo la dirección del CT para la toma de decisiones en la administración del contrato; y
- Bajo su dirección propia, en el marco de la custodia de los documentos y de los actos propiamente de su función contable.

Por la naturaleza de la figura jurídica y en base al contrato, el Fiduciario será el responsable del manejo de la información y custodia de los documentos y expediente que para tales efectos se llevará. Ya que con el rol del fiduciario se pretende asegurar la integridad de los expedientes de este tipo de proyectos a largo plazo, que en manos de la Administración Pública y en los intervalos de cambios de gobiernos, o simplemente de autoridades, pueden incrementar el riesgo de la custodia sobre los

mismos.

MATRIZ RESUMEN

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observación
FASE III CONTRATACIÓN DE APP BAJO FGURA DEL FIDECIOMISO	3.3.1 Proceso para Identificar y Contratar al Fiduciario	1.1.5. Contar con la nota de prioridad. Y sociabilización del proyecto. Así como también, ya esté conformado el Sub-Consejo Consultivo para cada APP. El cual participará en cada etapa subsiguiente.	COALIANZA	N/C
		Aprobación del Pliego de Condiciones, Términos de Referencia, MEF, Estudios Viabilidad, y demás (según corresponda), y borrador de contrato de Fideicomiso	COALIANZA	S/C
		3.5.1 Convocatoria o Llamado Público o Privado para el Concurso de Selección y Contratación del Banco Fiduciario.	COALIANZA	S/C
		Publicación gratuita de los documentos en la página web oficial	Los postores interesados. (Bancos Fiduciarios)	N/C.
		Pago del Derecho de participación por parte de los postores interesados	Los postores interesados. (Bancos Fiduciarios)	S/C
		3.5.2 Etapa de Pre-Calificación (Evaluación y Notificación de Resultados)	COALIANZA (Equipo Técnico)	S/C

Sub-Proceso Contratación Firma Auditora - Notario Público.	COALIANZA	C/P. Se contrata pero no en forma transparente, y competitiva, dado que se contrata en forma directa.
Presentación y evaluación de las Ofertas Económicas	Participantes y COALIANZA	S/C
Publicación Acta Recepción de Ofertas y Notificación de Adjudicación.	COALIANZA y Participantes.	N/C. Con la publicación, sí con la notificación a los participantes.
3.5.4 Adjudicación del Contrato del Fideicomiso	COALIANZA	S/C
3.5.5. Aprobación del Contrato por el PCM y por el CN	El Presidente de la República de Honduras en Consejo de Ministros y el CN	S/C
3.1.1. Publicación en el Diario Oficial "La Gaceta"	PCM, CN conjuntamente con COALIANZA.	S/C
Firma del Contrato del Fideicomiso	COALIANZA y el Banco Fiduciario adjudicado	S/C
3.5.6. Remisión del Contrato del Fideicomiso a la SAPP y a la CNBS. También a la PGR, DEI, SEFIN, el CN de la República, entre otros).	COALIANZA	S/C
3.6.1. Instalación del Comité Técnico	CT y Fiduciario	S/C

Instalación del Comité Técnico del Fideicomiso	3.6.1. Instalación del Comité Técnico del Fideicomiso	Contar con la aprobación del contrato del Fideicomiso por parte del CN.	COALIANZA	S/C
		Instalación del CT	Banco Fiduciario, Ente Sectorial y COALIANZA	S/C
		Convocatoria a primera sesión de CT.	Banco Fiduciario	S/C
		Elaboración, revisión y aprobación del Reglamento Interno del Fideicomiso	Miembros del CT	C/P. No todos los fiduciarios tienen esta práctica.
		Sesiones de CT	Miembros del CT	C/P. No todos los fiduciarios tienen las mismas actividades dentro de su actuar.

MATRIZ RESUMEN (Fideicomiso – Comité Técnico)

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observación

FASE III CONTRATACIÓN DE APP BAJO FGURA DEL FIDECIOMISO (Comité Técnico)	3.6.1. Publicación de la Convocatoria para identificar al IOP	Contar con los documentos base para el proceso de licitación y/o concurso público para identificar y seleccionar al IOP.	Comité Técnico	C/P
		Convocatoria o Llamado Público o Privado para el Concurso de Selección y Contratación del IOP	Comité Técnico	S/C
		Publicación Gratuita de los documentos en la página web oficial	Los postores interesados.	N/C
		Pago del Derecho de participación por parte de los postores interesados	Los postores interesados.	S/C
		Emisión de comprobante de pago y suscripción de Acuerdo de Confidencialidad	COALIANZA y Banco Fiduciario pero autorizados por el CT	S/C
		Creación de Usuario y Contraseña para Postores	COALIANZA y Banco Fiduciario pero autorizados por el CT	S/C
		Publicación y actualización de la información en el Data Room y el cumplimiento del cronograma	COALIANZA y Banco Fiduciario pero autorizados por el CT	S/C. Pero no hay manera de verificar.
		Etapa de Pre-Calificación (Evaluación y Notificación de Resultados)	Sub Comisión Evaluadora nombrada por el CT. Estará acompañada siempre por COALIANZA y el Banco Fiduciario	S/C. Pero no hay manera de verificar.
		Revisión y Validación de la última versión del contrato del Fideicomiso	Ídem cuadro anterior	S/C
		Sub-Contratación Firma Auditora, Firma Legal o Notario Público independiente	CT	S/C. Normalmente Notarios del Fiduciario.
		Presentación y evaluación de las Ofertas Económicas	Participantes y Sub Comisión Evaluadora, con el apoyo del Banco Fiduciario y COALIANZA	S/C
		Publicación del Acta de Recepción de Ofertas	CT	N/C
		Recomendación de la Comisión Evaluadora y Notificación	Comisión Evaluadora y CT	S/C
		Adjudicación del Contrato con el IOP y firma del mismo.	Comité Técnico y ente estatal vinculado directamente.	S/C
		Remisión y presentación del Contrato suscrito a la SAPP	COALIANZA	C/P
		Custodia de los documentos	Banco Fiduciario	S/C

Recomendación y propuestas: Conformación Consejo Consultivo

Indistintamente la modalidad a contratar (sea Bajo Figura del Fideicomiso o no) será obligatorio como actividad previa la conformación oficial del Consejo Consultivo. Órgano multidisciplinario y especializado, el cual deberá activarse en atención a cada uno de los proyectos a desarrollar.

La integración de este Consejo Consultivo se hará a través de especialistas nombrados por órganos de sociedad civil, de carácter permanente, pudiendo ser entre ellos entes como:

- Colegios Profesionales;
- Organizaciones de Sociedad Civil Especializados;
- Academias y/o Facultades de Carreras Profesionales;
- Organizaciones de apoyo de Colaboración;
- Órganos de Transparencia y Lucha Contra La Corrupción;

Este órgano Consultivo tendrá la responsabilidad de conformar y proponer los miembros (personas naturales y jurídicas) que deberán integrar cada una de los Sub-Consejos Consultivos que se conformen para efectos de realizar el verdadero acompañamiento de los proyectos APP. Es decir que existirá un órgano permanente y que represente diferentes áreas de sociedad civil, para que éstos a su vez puedan posteriormente conformar sub-comisiones de trabajos especializados en atención a cada uno de los proyectos a darles seguimiento.

Estos Sub-Consejos, tendrán la función esencial de acompañamiento y veeduría social, a todos y cada uno de los procesos que se lleven a cabo vinculados y en marcados en la Ley de Promoción de Alianzas Público- Privadas (LAPP). Es decir que deberán conformarse tantos Sub- Consejos Consultivos por cada Proyecto de APP que se lleve a cabo. Teniendo el derecho de asesorar y recomendar, así como también exigir que las aportaciones que realicen mediante dictámenes o recomendaciones técnicas, legales y/o financieras, tengan efecto e impacto, para que sean consideradas por los órganos de decisión en las diferentes etapas de los proyectos. (Elaboración de Estudios de Viabilidad, Análisis de los pre-factibilidad de los proyectos de APP, Elaboración de los Pliegos, Participación en los CT, etc.)

El llamado a activar y conformar cada uno de estos proyectos será a través del COALIANZA y la SEFIN, en cada etapa de aprobación de Proyectos APP a ser ingresados en el Sistema de COALIANZA, para lo cual deberá comunicar al Consejo Consultivo permanente quienes tendrán la función de conformar los Sub-Consejos precitados.

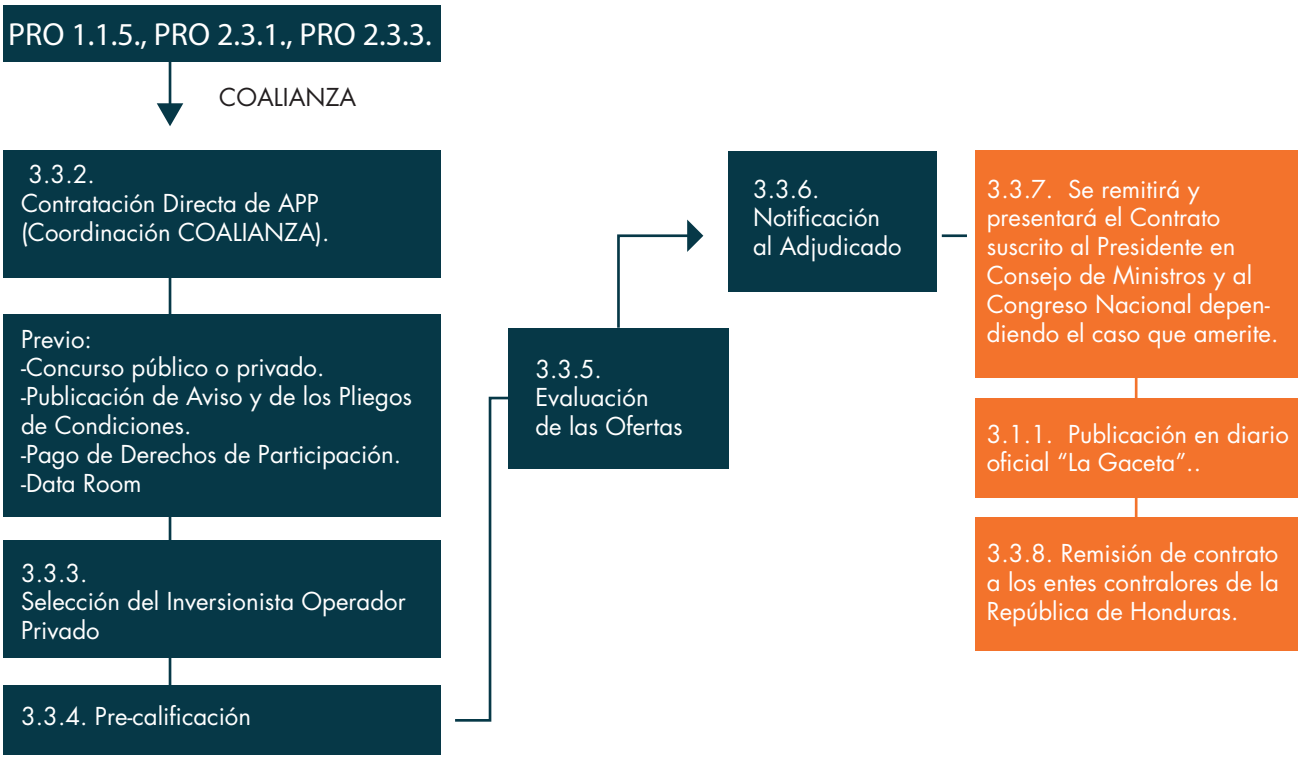
La participación del Consejo Consultivo vendrá a potenciar los logros y sociabilización de los proyectos con aquellos órganos y especialistas de sociedad civil y representantes del gobierno, en aras de contar con logros significativos de transparencia, planificación y mecanismos de comunicación que promuevan la confianza de los proyectos APP ante terceros

Como una sana práctica, sería recomendable la participación de la Procuraduría General de la República, en las actividades previas, o que en algún momento pudieran trabajar en forma simultánea con COALIANZA para que con ello los documentos que validan la relación contractual, (principalmente el contrato, y sus anexos) ya vayan revestidos de la fuerza y reconocimiento de este ente estatal, pero sobre todo para el caso de tenerse que llevar a cabo procesos ante los tribunales tradicionales o arbitrales.

La operatividad del Consejo Consultivo propuesto deberá ser regulada mediante Reglamento Operativo respectivo. Y a manera únicamente ilustrativa seguidamente nos permitimos mencionar algunos elementos a considerar para la activación de dicho órgano.

3.3.2. Metodología Bajo Contratación Directa de APP -Coordinación COALIANZA-

Ilustración No. 9 Proceso por Contratación Directa



Elaboración propia, FOSDEH.

3.3.3 Selección del Inversionista Operador Privado

Éste podrá ser a través de Concurso Público o Privado, o cualquiera que estime conveniente.

En la etapa de Convocatoria o Llamado Público o Privado para el Concurso de Selección y Contratación del IOP, se procederá a la publicación en dos (2) medios de mayor circulación nacional por dos (2) días consecutivos por parte y con costo de COALIANZA (Equipo técnico asignado al proyecto, la

Secretaría Ejecutiva y el pleno de COALIANZA), debiéndose elaborar como mínimo:

- El cronograma de actividades ya final para ser publicado;
- Creación de un correo institucional para la correspondencia y/o comunicación con los participantes;
- Creación del Data Room para el proyecto;
- Asignación de las personas responsables en cada etapa;
- Incluyendo la persona encargada de la comunicación con los postores;
- Elaboración y aprobación del Aviso/Publicación;
- Identificación de la fuente para el gasto de la publicación;
- Señalamiento del monto del valor de los Pliegos de Condiciones;
- Publicación de los documentos en la página web oficial Los postores interesados.

1. Publicación gratuita del Aviso y de los Pliegos de Condiciones, y Pago Derecho Participación

Con la publicación previa y gratuita de los Pliegos de Condiciones, los posibles postores, podrán conocer si tienen capacidad o no de cumplir los requerimientos, y decidir previamente si tienen interés en participar o no, garantizando con ello, que los que participen tienen efectivamente el interés y cubren con el perfil requerido, todo lo anterior, con el ánimo de fomentar la transparencia y mayor participación por parte de postores.

En la etapa de pago del derecho de participación por parte de los postores interesados, éstos harán el depósito[37] correspondiente para adquirir el derecho de participación. COALIANZA emitirá el comprobante de pago respectivo y procederá a solicitar la suscripción del Acuerdo de Confidencialidad a los postores que realicen dicho pago. Estos documentos (Comprobante de pago y el Acuerdo) se exigen copia fotostática del primero, y el original del segundo, para la presentación de las ofertas técnicas y económicas a los participantes. Seguidamente, COALIANZA creará el Usuario y Contraseña para cada uno de los Postores participantes, siendo necesario poder identificar quiénes serán las personas encargadas a facilitarles el usuario y contraseña, siendo importante aclarar que se dará solamente una por participante.

2. Información en el Data Room

En relación a la etapa de publicación y actualización de la información en el Data Room y el cumplimiento del cronograma, será COALIANZA el ente responsable de darle el seguimiento respectivo, incluyendo también las actividades de emisión de enmiendas, circulares, y modificación del contrato, a través de las Rondas de Consultas y Respuestas, etc.

.....

37 Dicho costo deberá estar ligado a la inversión que se haga en relación a las impresiones y estudios realizados por parte de COALIANZA

3.3.4 Pre-Calificación (Ofertas Técnica y Legal)

Los postores interesados presentarán sus ofertas (Técnicas y legales) a través de un Acto Público y oficial, con el acompañamiento de una Firma Notarial o Notario independiente, para el levantamiento del acto respectivo.

El equipo técnico de COALIANZA en la etapa de Pre-Calificación (Evaluación y Notificación de Resultados), conformará a lo interno una Comisión Evaluadora para que notifique las recomendaciones al Pleno de COALIANZA para que a su vez, comunique a los participantes. En la Pre-Calificación, sólo se evalúa la parte técnica y legal. Y los resultados de la misma deberán ser publicados en la página web de COALIANZA. Así mismo, se procederá por parte de COALIANZA a la revisión y validación de la última versión del contrato, para lo cual deberá ser revisado, validado y notificado de la versión final a todos los participantes. Aquellos participantes a los que COALIANZA haya evaluado en forma satisfactoria pasando la etapa de Precalificación, procederán a la presentación y evaluación de las Ofertas Económicas.

1. Sub- Proceso Contratación Firma Auditora, Firma Legal o Notario Público

Para la contratación de los servicios notariales COALIANZA deberá llevar a cabo un sub-proceso de contratación de una firma auditora, firma legal, o servicio de Notario Público de reconocido prestigio. Lo ideal es que proceda con un proceso competitivo pero a su vez breve, pudiendo ser el más adecuado el procedimiento competitivo de cotización, para lo cual mínimamente se deben elaborar los TDR.

3.3.5. Evaluación de las Ofertas Económicas

Los participantes presentan las ofertas económicas y COALIANZA por medio de la Comisión Evaluadora emitirá su recomendación a COALIANZA, para que ésta a su vez notifique a los participantes. En el acto público, se revisarán sobres y requisitos mínimos en atención a un listado de requisitos previos, procediendo a dar lectura de los resultados de la evaluación económica. En este acto, será necesaria la participación de Notario Público, cuya función esencial será el levantamiento del Acta Notarial dando fe de lo ocurrido en el acto. Dicha acta podrá ser firmada a su vez, por aquellos participantes que así lo desearen, quienes también podrán exigir el contenido de lectura previa de su texto.

1. Publicación Acta de Recepción Ofertas

Este documento deberá ser publicado en la página web de COALIANZA.

3.3.6 Recomendación Comisión Evaluadora y Notificación al Adjudicado

COALIANZA, una vez notificado de la recomendación de la Sub Comisión Evaluadora, notificará al IOP adjudicado, así como también a los demás participantes. Este documento se publicará también en la página web de COALIANZA, y en cualquier otra página que estimen conveniente. Se hará una

última revisión y adaptación del contrato final, en base a la oferta adjudicada.

3.3.7. Remisión Contrato al PCM y CN

Habiéndose llevado los pasos anteriores, COALIANZA, remitirá y presentará el Contrato suscrito al Presidente en Consejo de Ministros (PCM), para lo cual deberá quedar en constancia la decisión del Pleno de COALIANZA y las notas de remisión a Casa de Gobierno, debiendo realizar la presentación oficial y ejecutiva del proyecto y del contrato, para lo cual presentarán a su vez el Borrador del Decreto Ejecutivo, para que el Señor Presidente de la República de Honduras en Consejo de Ministros proceda con la aprobación del Contrato incluyendo las actividades de recolección de firma del Decreto Ejecutivo por parte del Congreso Nacional y la Publicación respectiva en el Diario Oficial "La Gaceta" **(PRO 3.1.1).**

Contenido de los Contratos por Alianzas Público Privadas

Según artículo No. 8 de la LAPP, los contratos por alianzas público privadas deben contener información básica para su ejecución idónea, y su verificación, control y fiscalización tengan los mínimos niveles de transparencia.

- Objeto del contrato y condiciones generales,
- Plazo de vigencia de la alianzas,
- Cronograma de ejecución de proyectos,
- Derechos y obligaciones de las partes (Gobierno y Empresa),
- Asignación de los riesgos para las partes contratantes, tales como los riesgos financieros, comerciales, de operación y los riesgos extraordinarios imputables a causas no previstas o sobrevinientes,
- Garantías requeridas, cuando sean necesarias.
- Estándares de calidad del servicio, y/o de la obra, y/o del servicio,
- Facultad de subcontratación,
- Cláusula de equilibrio económico (cuando sea necesaria),
- Estipulación de las penalidades para el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular o de la Administración Pública,
- Fijación de los supuestos y causales de extinción de la relación contractual asociativa, antes del

vencimiento del plazo de la vigencia de la APP. Imputables ya sea a la parte privada y/o a la Administración Pública,

- Cláusula de estabilidad fiscal y de derecho a convertibilidad; y,
- Cláusula Arbitral.

Así mismo, cuando fuese necesario, deben incluir:

- Protección jurídica al contrato, a los servicios y a los bienes involucrados; embargos, secuestros e insolvencias;
- Naturaleza de la propiedad de bienes y derechos involucrados en el contrato, su manejo y traspaso:
- Responsabilidad civil del Contratista con respecto a terceros y a usuarios de los servicios, y, mecanismos de solución de estas controversias;
- Consecuencias, imputaciones de riesgos políticos, cambios legislativos, comportamiento macroeconómico, suspensión de operaciones;
- Clausulas interpretativas y definiciones de términos;
- Cesión de derechos, subrogación de deudas, acciones compensatorias, y división de los contratos;
- Obligación de facilitar la inspección, supervisión y la labor de la Superintendencia tanto en los registros contables, en las operaciones y en las obras;
- Obligaciones de auditoría contable y corporativa, certificaciones de calidad, operaciónalidad e impactos ambientales y las consecuencias de estas auditorías y certificaciones;
- Criterios lógicos para determinar tarifas, precios y la determinación de costos aceptables, cláusulas escalatorias, condiciones de pagos y entrega de obras y/o servicios;
- Pago de impuestos, tasas y otras cargas fiscales.

3.3.8. Remisión Contrato a la SAPP y SEFIN

Posteriormente, a la suscripción del contrato y simultáneamente, a la difusión ante terceros, una copia del contrato deberá ser remitido y presentado a la SAPP y SEFIN. Debiendo quedar en constancia la decisión y las notas de remisión a la SAPP.

1. Administración del Contrato y Custodia del Expediente Administrativo

COALIANZA será el responsable directo de la Administración del Contrato, así como también custodiará los documentos vinculados a cada proyecto APP.

MATRIZ RESUMEN (Contratación Directa)

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observación
FASE III CONTRATACIÓN DIRECTA APP	3.3.2 Proceso para Identificar y Contratar al IOP	1.1.5. Contar con la nota de prioridad. Y sociabilización del proyecto. Así como también, ya esté conformado el Sub-Consejo Consultivo para cada APP. El cual participará en cada etapa subsiguiente.	COALIANZA	N/C
		Aprobación del Pliego de Condiciones, Términos de Referencia, MEF, Estudios Viabilidad, y demás (según corresponda), y borrador de contrato con el IOP.	COALIANZA	S/C
		3.3.3. Convocatoria o Llamado Público o Privado para el Concurso de Selección y Contratación del IOP.	COALIANZA	S/C
		Publicación gratuita de los documentos en la página web oficial	Los postores interesados.	N/C
		Pago del Derecho de participación por parte de los postores interesados	Los postores interesados.	S/C
		3.3.4. Etapa de Pre-Calificación (Evaluación y Notificación de Resultados)	COALIANZA (Equipo Técnico)	S/C
		Sub-Proceso Contratación Firma Auditora - Notario Público.	COALIANZA	C/P. Se contrata pero no en forma transparente, y competitiva, dado que se contrata en forma directa.
		Presentación y evaluación de las Ofertas Económicas	Participantes y COALIANZA	S/C
		Publicación Acta Recepción de Ofertas y Notificación de Adjudicación.	COALIANZA y Participantes.	N/C
		3.3.6. Adjudicación del Contrato con el IOP.	COALIANZA	S/C
		3.3.7 Aprobación del Contrato por el PCM y por el CN	El Presidente de la República de Honduras en Consejo de Ministros y el CN	S/C
		3.1.1. Publicación en el Diario Oficial "La Gaceta"	PCM, CN conjuntamente con COALIANZA.	S/C
		Firma del Contrato con el IOP	COALIANZA y ente estatal vinculado directamente.	S/C
		Remisión del Contrato a la SAPP y SEFIN.	COALIANZA	S/C

CAPÍTULO IV

SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

Observar Flujo del Proceso de la Gestión APP, Fase IV

(Desplegable)

impactos
impulsando participación ciudadana, transparencia y oportunidades sociales

FOSDEH
FORO SOCIAL DE LA DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

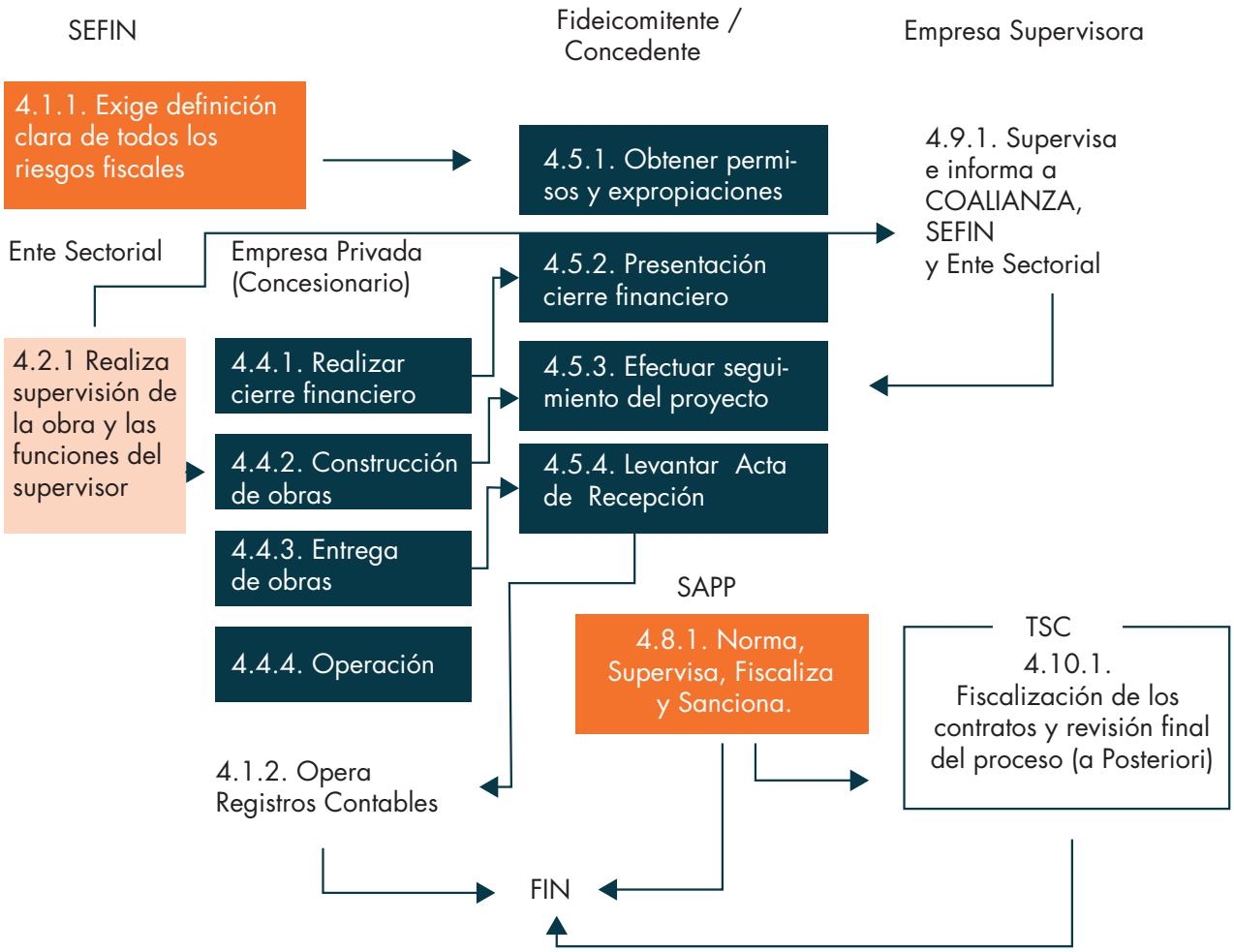
Iniciativa Think Tank

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

IV SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

A continuación se presenta la ilustración No. 10, que describe el proceso de seguimiento, control y fiscalización de las Alianzas Público-Privadas en Honduras, conforme al marco legal vigente, síntesis de criterios técnicos, estándares internacionales, entre otros.

Ilustración No. 10 Seguimiento, Control y Fiscalización



Elaboración propia, FOSDEH.

4.1 Métodos y mecanismos de supervisión y evaluación para las APP

Supervisión de APP

La supervisión de APP se debe considerar desde dos perspectivas:

1. Administración del Proyecto: actividades de administración de contrato APP.
2. Administración del Contrato: actividades derivadas del proyecto en general, que comprenden: a) Cumplimiento de las responsabilidades retenidas por la entidad pública, b) posibles cambios en los requerimientos del proyecto a lo largo de la vida del mismo.

La supervisión se extiende desde la firma del contrato, fase de ejecución y fase de prestación de servicios.

La Entidad Supervisora de APP

Para asegurar que la función de la Entidad Supervisora sea exitosa, sus responsabilidades deberían incluir los siguientes aspectos:

Funciones básicas y estructurales:

A. Implementar un equipo de Administración de Contratos, distinto del equipo de Administración de Proyectos. Este debe encargarse de todos los aspectos relacionados y problemas que se presente después de firmar el contrato y durante la vida del mismo.

B. Desarrollar un Plan de Administración del Contrato, que incluya responsabilidades definidas para los miembros del equipo, reglas de administración para el monitoreo del contrato y mecanismo de ajustes al contrato.

C. Asegurar que se cumpla con todas las obligaciones, condiciones, estándares de servicio y calidad, normas y sanciones establecidas en el contrato APP.

D. Elaborar un Manual de Administración de Contratos que especifique:

- La persona o comité al que se deben dirigir las solicitudes de cambio.
- La persona o personas que deben analizar el impacto de los cambios propuestos.
- La persona o personas que aprobarán los cambios propuestos por parte del Gobierno y de la Empresa.

E. Crear mecanismos para administrar cambios y resolver el caso de incumplimiento por parte de la Empresa Privada (se debe implementar un comité de control de cambios con un miembro de la Empresa contratista / operadora que apruebe los mismos).

F. Desarrollar un sistema de supervisión de la administración del contrato.

G. Asegurar que haya suficiente personal para realizar todas las actividades concernientes a las responsabilidades de administración de los contratos.

Monitoreo continuo. El equipo de administración de contratos debe:

A. Monitorear que se alcancen los indicadores de rendimiento claves.

B. Revisar que los procedimientos de control y aseguramiento de calidad estén listos y sean efectivos, incluyendo la aprobación de procedimientos estándar de operación o un manual de operaciones.

C. Reportar regularmente a todos los interesados del proyecto y considerar el establecimiento de una Consejo ciudadano con las siguientes posibles funciones:

- Revisión de estándares existentes o propuestos, durante el proceso de iniciación o durante el transcurso del plazo del contrato.
- Servir como receptor de quejas de usuarios y supervisar las soluciones a estas quejas.
- Asistir a otras entidades públicas con: a) revisión de reportes periódicos presentados por contratistas privados y b) asistir en el monitoreo físico de problemas de mantenimiento.
- Comprobar el avance del proyecto para que se alcancen los hitos del mismo.
- Actuar como un facilitador para cualquier nuevo problema que se presente y que no haya sido considerado en la redacción del contrato original.

Monitoreo de los riesgos:

La entidad pública de supervisión de APP deberá asegurar que exista un Plan de Riesgos del Proyecto. Para cumplir el Plan, se debe monitorear los riesgos del proyecto y asegurar que se tomen las medidas previstas en el Plan, tanto por la Entidad Pública como por la Privada. Es importante tomar en cuenta la recomendación de que los problemas potenciales deben ser identificados al inicio y tomar las acciones pertinentes. Si el problema persiste y la empresa no puede resolverlo, debe escalarse el mismo a una autoridad superior. Estos procedimientos deben estar especificados en el manual de administración. Los riesgos que el equipo de control de riesgos debe administrar son:

- Riesgos contractuales acordados entre las partes en el contrato
- Riesgos intrínsecos aceptados por la entidad pública.
- Riesgos del proyecto que no han sido considerados.
- Riesgos asociados con los cambios al contrato APP.

Resolución de disputas:

Una gestión efectiva de la relación entre la entidad pública y la privada facilita la resolución efectiva de conflictos. Sin embargo esta relación puede dañarse si una de las partes utiliza una inapropiada vía de resolución. Es necesario recomendar como una acción prudente y preventiva, así como correctiva de que exista un proceso de resolución de conflictos claramente establecido en el contrato (ya que solo se menciona la instancia en algunos contratos).

Cierre del contrato:

Es pertinente proponer que los contratos APP, deben incluir provisiones para su terminación. Los principales aspectos a mencionarse son:

- Circunstancias de disolución anticipada del contrato.
- El pago que debe ser hecho por la entidad pública en caso de terminación.
- La condición de los activos cuando se traspasaron a la entidad pública después de la terminación.
- Cumplimiento de todas las obligaciones fiscales.
- Aseguramiento de todos los derechos de propiedad (física e intelectual) de los productos producidos en forma conjunta o independiente durante la duración del contrato.

El contrato APP -Debería ser la principal herramienta de administración-

Para la administración efectiva de los proyectos APP, se sugiere que el contrato sea la principal herramienta de administración y funcionamiento de los mismos, y debe tener con claridad, al menos los contenidos siguientes:

1. Obligaciones de la empresa o entidad privada.
2. Estándares de Calidad.
3. Salidas o Estándares de Servicio.
4. Métodos de medición de rendimiento
5. Si habrá transferencia de activos al final del contrato

Descripción de procesos de la fase de Seguimiento, Control y Fiscalización

4.1.1 Definición clara de todos los riesgos (y contingencias).

Es recomendable exigir la definición clara de todos los riesgos y contingencias relacionados con los proyectos APP, como por ejemplo los pasivos (o activos) firmes. Durante la estructuración del proyecto debe realizarse un estudio para fijar las garantías mínimas que se ofrecen en el marco del contrato. Dentro de las responsabilidades y tareas continuas de la Secretaría de Finanzas está el registro de pasivos y activos, directos y contingentes. En el sentido de realizar el aprovisionamiento de recursos fiscales para atender la ejecución de dichas garantías, el registro confiable de las mismas es obligatorio. SEFIN, al ser parte del Comité Técnico, o participar en la Estructuración por COALIANZA, debe asegurar que el procedimiento de valuación de pasivos o activos directos y contingentes, sea lo más cercano a la realidad posible. Los pasivos (activos) directos son relativamente fáciles de identificar, aunque a veces se basan en parámetros y supuestos mal estimados.

Los pasivos (activos) contingentes son más difíciles de estimar, pues dependen de un nivel de incertidumbre que hay que cuantificar. La variable (llamada variable subyacente) de la cual depende la garantía puede clasificarse en:

1. Variables de carácter financiero, es decir activos financieros o instrumentos financieros o que se transan en mercados financieros (por ejemplo garantías de cobertura cambiaria o de tasa de interés).

2. Variables que no son activos o instrumentos financieros (por ejemplo el tráfico en una carretera).

En este contexto, para la estimación de los pasivos y activos se debe:

1. Directos: Revisar los parámetros y supuestos sobre los cuales se basa la estimación de los montos directos (usualmente son cantidades de obra, precios unitarios por materiales y servicios, etc.).

2. Contingentes para instrumentos financieros: Utilizar las fórmulas financieras disponibles para activos o instrumentos financieros que se transan en mercados (por ejemplo fórmula de Black-Scholes)[38.]

3. Contingentes para otro tipo de variables (por ejemplo el tráfico en una carretera): Realizar simulaciones (por ejemplo simulación de Monte Carlo), para obtener un valor esperado del flujo de caja obteniendo una distribución probabilística de los mismos.

SEFIN debe aprobar el cierre del proceso de contratación sólo después de haberse realizado las estimaciones de riesgos directos y contingentes. Esto corresponde a COALIANZA o al Comité Técnico. La valoración tendrá como resultados los activos y pasivos directos y contingentes. En el caso de

38 El modelo de Black-Scholes o ecuación de Black-Scholes es una ecuación usada en matemática financiera para determinar el precio de determinados activos financieros.

los contingentes, este será un valor esperado en dependencia de la probabilidad de ocurrencia del evento con intervalos de confianza. La elaboración de un manual de determinación de pasivos contingentes es recomendable.

Considerando la complejidad del tema, se continúa sugiriendo la operatividad total de la Unidad de Contingencias Fiscales, adscrita a SEFIN.

4.5.1. Obtener permisos y expropiaciones, Fideicomitente o Concedente.

Como parte de la distribución apropiada de riesgos, corresponde al Fideicomitente o Concedente:

1. Asegurar que se realicen todas las expropiaciones en los casos de derecho de vía
2. Obtener los fondos para las mismas y
3. Emitir las regulaciones legales correspondientes.
4. Asegurar que se obtengan los permisos necesarios para la ejecución del contrato en todas sus partes.

Este proceso se ha visto realizado con demoras por parte de la entidad pública debido a falta de planificación y estimación inadecuada de los montos de expropiación. Se debe en este caso agilizar las gestiones de la parte pública para que los procesos de extensión de permisos, licencias y previsión de fondos se realicen correctamente, en los plazos indicados y con diligencia. Este proceso debe ser supervisado y fiscalizado por la SAPP.

4.4.1. Realizar el Cierre Financiero: Empresa Privada (Concesionaria)

La Empresa que fue adjudicataria y que firma el contrato debe asegurar que dispone de todos los recursos monetarios para cumplir con sus obligaciones contractuales. En este sentido debe:

1. Gestionar la obtención de financiamiento ante los entes financiadores con los cuales ya ha realizado negociaciones previas.
2. Realizar los contratos de financiamiento.
3. Presentar las garantías exigidas para la realización de los contratos de financiamiento.
4. Presentar al Concedente o al Comité técnico del fideicomiso los contratos, condiciones de financiamiento y Tasa de Costo de Deuda al Concedente, Comité Técnico y la SAPP para aprobación.

4.5.2. Presentación/Aprobación del Cierre Financiero: Concedente o Comité Técnico

Compete al Concedente o al Comité Técnico del Fideicomiso y a la SAPP la revisión de las condiciones

del financiamiento del Concesionario con los acreedores. Particularmente:

1. Comprobar que el monto referencial del contrato para lo cual se destinarán los fondos de la deuda está calculado correctamente.

2. Revisar la Tasa de costo de Deuda, comparando el flujo de caja para comprobar que el privado sea capaz de pagarla.

3. Revisar la contribución de recursos propios con respecto al monto de la deuda (que esté en un nivel permitido por el contrato).

4. Aprobar las solicitudes de cambio al contrato por parte del Concesionario en respuesta a solicitudes de acreedores para obtener el financiamiento, o renegociar las condiciones del contrato y garantías concedidas.

Se debe tener especial cuidado de establecer un límite máximo para el monto a financiar (la deuda), pues esto puede debilitar la transferencia de riesgos al privado y poner en riesgo el éxito del proyecto. Esto se realiza normalmente introduciendo una tasa máxima de apalancamiento y debería ser parte del contrato APP.

Usualmente el ente estructurador (COALIANZA) realiza diversos análisis durante el proceso. Uno de estos es si el proyecto es "bancable", es decir, si los bancos estarían dispuestos a proveer el financiamiento necesario en caso que una empresa lo solicite, bajo las condiciones de la concesión. Un alto endeudamiento (tasa de apalancamiento) puede hacer un proyecto más vulnerable a que el proyecto no se ejecute aduciendo pérdidas o banca rota (Si por ejemplo la contribución de recursos propios es muy baja y el proyecto no reporta las ganancias esperadas, el privado puede retirarse). Las garantías concedidas por la entidad pública en el contrato pueden incentivar al privado a un mayor endeudamiento, considerando lo delicado de este asunto, es oportuno que durante el análisis de viabilidad, se debe establecer parámetros para la tasa de endeudamiento y sujetando al marco legal vigente de no sobrepasar el 5% del Producto Interno Bruto (PIB).

Se debe notar, que en la estructura actual de los contratos, COALIANZA está involucrada en todas estas actividades de la adjudicación de los proyectos. COALIANZA debe prever en la elaboración del contrato estos límites. La SAPP y el Concedente / Fideicomitente deben asegurar que se cumplan.

4.4.2. Construcción de obras: Empresa Privada (Concesionaria)

Ejecutar las labores de construcción de las obras, que normalmente incluye el diseño y construcción, en donde el riesgo de construcción es asumido por parte del concesionario. Las actividades son:

1. Planificar la ejecución de obras.

2. Disponer de los recursos humanos, financieros y materiales para cumplir con el plan.

3. Monitorear el desarrollo de las obras.

4. Tomar las medidas correctivas de acuerdo a los plazos acordados,

5. Presentar reportes de avance periódicos de acuerdo a las condiciones del contrato.

6. Realizar los procesos de control y aseguramiento de calidad para cumplir con las normas y regulaciones del sector.

7. Colaborar con el personal de los entes supervisores en el acceso, reuniones de avance, inspecciones de los sitios, presentación de documentación requerida.

8. Realizar todas las actividades de gestión de proyectos para asegurar que el proyecto cumpla con el alcance, plazos, costos y calidad. Esto implica la conformación y mantenimiento de un equipo de dirección de proyectos local que sirva a su vez de enlace para la supervisión.

Las labores de construcción deben ser monitoreadas por el Concedente/Fideicomitente, la empresa supervisora, el ente sectorial y la SAPP. Para esto la empresa debe mantener registros completos de sus actividades, presentar reportes periódicos al concedente y permitir el acceso a los sitios de obra por parte de todos los entes correspondientes.

Se recomienda establecer un mecanismo de divulgación expedito de dichos registros, por ejemplo vía web, con acceso de todos los entes supervisores del proyecto, en coordinación con la iniciativa de transparencia del sector de infraestructura productiva (Iniciativa CoST del Banco Mundial e INSEP).

4.5.3. Efectuar seguimiento del proyecto: Concedente / Fideicomitente

Es responsabilidad del Concedente / Fideicomitente dar seguimiento a la construcción de obras por parte del concesionario. En particular debe:

- Involucrarse activamente en la supervisión, apoyándose y coordinando con la empresa supervisora contratada.
- Conocer a fondo la planificación y los hitos importantes en la ejecución de las obras y reportar periódicamente.
- Adicionalmente coordinar con la SAPP cualquier alerta o acción de supervisión que pueda conducir a una sanción del privado.

En especial el Concedente/Fideicomitente debe coordinar la supervisión con el ente sectorial (que muchas veces es el mismo Concedente/Fideicomitente) y con la SAPP. Las labores de supervisión requieren de un gran esfuerzo de coordinación, para asegurar que se realicen las actividades en los momentos adecuados durante la construcción, y en que todas las partes involucradas estén presentes.

4.9.1 Supervisa e informa a COALIANZA, SEFIN y Ente Sectorial: Empresa Supervisora

En muchos casos se contratará una empresa supervisora, para apoyar al Concedente, al Ente sectorial

y a la SAPP en las labores de supervisión. El contrato normalmente se realizará por medio de un proceso de adquisición realizado por COALIANZA o el Comité Técnico, después de haber firmado el contrato APP.

Durante la ejecución de las obras, la empresa supervisora apoyará técnicamente al concedente/ fideicomitente y a la SAPP en la supervisión de las obras de construcción. En particular realiza las siguientes actividades:

1. Visita de los sitios de construcción en fechas programadas de acuerdo al plan de ejecución.
2. Presentación de reportes periódicos al Concedente / Fideicomitente y la SAPP.
3. Reporte de alarmas cuando haya algún proceso que no se está cumpliendo o cuando haya algún hallazgo en cuanto a la calidad de las obras o al cumplimiento de plazos.

La empresa supervisora contratada realizará sus funciones de supervisión técnica de las obras de construcción y/o mantenimiento y será a su vez supervisada por el Ente Sectorial, el Concedente y la SAPP.

4.2.1. Realiza supervisión de la obra y de las funciones del supervisor: Ente sectorial

Las actividades del Ente sectorial deben concentrarse:

1. Verificar el cumplimiento de la normativa sectorial a nivel de control de calidad de las obras (de construcción o mantenimiento).
2. Verificar el cumplimiento de los estándares de calidad en el servicio prestado, de acuerdo a la normativa sectorial.
3. Dictar nuevas normativas que regulen la prestación de servicios y/o la calidad mínima de las obras bajo su gestión.

El Ente sectorial y el Concedente / Fideicomitente son en algunos casos el mismo ente público. Sin embargo sus funciones varían de acuerdo al proceso que se considera.

4.4.3. Entrega de obras: Empresa privada (Concesionaria)

Al finalizar las obras (de construcción o mantenimiento), y de acuerdo a las aprobaciones parciales de los entes supervisores, la empresa concesionaria presentará las obras terminadas para su aceptación por parte del Concedente / Fideicomitente. Para ello deberá presentar la documentación necesaria especificada en el contrato.

4.5.4 Levantar acta de recepción: Concedente / Fideicomitente

Una vez presentada la solicitud de recepción, el Concedente/Fideicomitente procederá a aprobar y recibir formalmente las obras, emitiendo un Acta de Recepción de acuerdo al contrato. Se debe poner especial cuidado en que se realicen todas las verificaciones en cuanto al alcance, calidad de las obras o servicios y normativa sectorial.

4.8.1 Norma, Supervisa, Fiscaliza y Sanciona: SAPP

Dentro del ámbito de responsabilidad de la SAPP están las actividades de:

1. Supervisar al Concesionario en el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales, técnicas y/o administrativas, conforme a la Ley de APP y los reglamentos que dicte sobre la materia. El contrato APP debería ser la principal herramienta de administración

Para la administración efectiva de los contratos APP, el contrato debe establecer con claridad los siguientes aspectos:

- Obligaciones de la empresa o entidad privada.
- Estándares de Calidad.
- Salidas o Estándares de Servicio.
- Métodos y métricas de la medición de rendimiento.
- Si habrá transferencia de activos al final del contrato.

2. Asegurar que se cumpla con todas las condiciones estándares de servicio y calidad, normas y sanciones.
3. El Concesionario deberá cumplir con las disposiciones impartidas por la SAPP. El no cumplimiento puede resultar en la aplicación de sanciones.
4. Debe regular procedimientos de aplicación de sanciones.
5. Supervisar la ejecución del contrato en cuanto a obras de construcción, mantenimiento y operación.
6. Elaborar un Plan de Administración de cada contrato.El Plan debe incluir responsabilidades definidas para los miembros del equipo, reglas de administración para el monitoreo del contrato y mecanismo de ajustes al contrato.
7. Elaborar un Manual de Administración para cada contrato gestionado [1, pp. 27-30]. El manual debe especificar procedimientos de supervisión, entrega de obras, parámetros de prestación de servicios, métodos y métricas de medición de rendimiento, métodos de resolución de conflictos, métodos de pago y procedimientos de cambios al contrato. El contrato APP puede tener debilidades con respecto a la administración operacional del mismo. Muchos contratos de este tipo se enfocan solamente en legales, financieros y de construcción. De esta forma, es muy

probable que no haya muchos elementos que faciliten la administración del contrato, por lo cual habrá que adoptar o desarrollar un manual de administración de contratos. Este manual debe especificar al menos las personas responsables de cada parte contractual de solicitar cambios, analizarlos y aprobarlos. Asimismo especificar los procedimientos de recepción o aceptación de las obras y de levantamiento de pendientes.

8. Establecer un equipo de administración de contratos con responsabilidades específicas en la administración de los contratos. Este equipo debería ser diferente del encargado de administrar el proyecto.

9. Debe asegurar el cumplimiento de las responsabilidades retenidas por la entidad pública y gestionar que los responsables de la parte pública cumplan con sus obligaciones.

10. Administrar posibles cambios que surjan a lo largo de la vida del proyecto.

11. Deben existir mecanismos para administrar cambios, se debe implementar un comité de control de cambios que apruebe los mismos.

12. Contar con el personal suficiente y capacitado para administrar los contratos.

13. Revisar los procesos de control y aseguramiento de calidad para que estos estén debidamente implementados, y sean efectivos. Si no es el caso, la SAPP podrá tomar las medidas coercitivas para que se implementen.

14. Realizar mediciones periódicas del desempeño: logros y metas, mediciones de avance, comparaciones, indicadores de desempeño, herramientas de control de calidad. La medición debe incluir la validación de los registros de servicio del operador. Los mecanismos de validación deben ser definidos por la SAPP (auditorías, reconteos, etc.).

15. Debe realizar mediciones de satisfacción del cliente, plazos, calidad, efectividad y eficiencia.

16. Reportar periódicamente a todos los interesados (Stakeholders) del proyecto. La labor de reporteo debe incluir la publicación de los planes de monitoreo, supervisión y reportes de rendimiento en el sitio web de la SAPP.

17. Publicar la información que acredite la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales del Concesionario

18. Entre las mejores prácticas internacionales se sugiere establecer un Consejo Ciudadano con las siguientes funciones:

    - Revisar estándares existentes o propuestos durante toda la vida del contrato.
    - Servir como receptor de quejas y supervisar su resolución.
    - Apoyar a las entidades públicas con revisión de reportes y asistir en el monitoreo de

problemas de mantenimiento.

- Comprobar avance del proyecto.
- Actuar como facilitador para resolución de problemas no considerados en el contrato.

Esta es una práctica sugerida, que no está contemplada ni en la Ley ni en el Reglamento APP. En este Consejo Ciudadano pueden involucrarse las organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, academia, entre otros.

19. Alertar ante cualquier problema en la ejecución o prestación de servicios para que se tomen las medidas correspondientes. El levantamiento de banderas de alarma a tiempo puede contribuir a evitar que un proyecto se desvíe considerablemente.

20. Promover la competitividad económica, evitando prácticas monopólicas o anticompetitivas de las empresas involucradas.

21. Supervisar los cobros a los usuarios en monto y plazo, según las tarifas acordadas.

22. Dictaminar acerca de los reclamos por pago de Ingresos Mínimos Garantizados.

23. Monitorear los riesgos del Proyecto, esto incluye:

    - Riesgos contractuales
    - Riesgos retenidos por la entidad pública

- Riesgos emergentes
- Riesgos de cambios al contrato.

Asimismo debe asegurar que exista un Plan de administración de Riesgos, con una Matriz de Riesgos a monitorear, clasificados según impacto y probabilidad, el ente responsable del manejo de cada riesgo identificado y las estrategias para evitar, mitigar, transferir o aceptar la ocurrencia de los eventos de riesgo. El monitoreo de riesgos es una de las tareas más importantes en la gestión de contratos, pues puede evitar que el proyecto en cuestión fracase debido a un deficiente manejo de riesgos.

24. Mediar en la resolución de conflictos entre las partes. Una gestión efectiva de la relación entre la entidad pública y la privada facilita la resolución efectiva de conflictos. Sin embargo esta relación puede dañarse si una de las partes utiliza una inapropiada vía de resolución. Es necesario que exista un proceso de resolución de conflictos claramente establecido en el contrato.

25. Cerrar el contrato, ya sea anticipadamente o por cumplimiento del plazo del contrato. Se debe registrar los pagos, la condición de los activos que se traspasen, registro de cumplimiento de todas las obligaciones fiscales y asegurar los derechos de propiedad de los productos resultantes del contrato. El Acta de Cierre debe incluir las condiciones de cierre anticipado.

4.4.4 Operación: Empresa privada (Concesionaria)

Corresponde al concesionario la Operación de los servicios parte de la concesión. Adicionalmente el Concesionario debe Informar de procedimientos operativos a la SAPP, que incluyen la recaudación, la forma de provisión de servicios, control y aseguramiento de calidad y cualquier otro que se especifique en el contrato.

La supervisión y fiscalización de la SAPP en este proceso es imprescindible, sin embargo debe aplicarse un proceso de auditoría social para asegurar que esto se realice.

4.1.2. Opera registros contables de estos procesos: SEFIN

SEFIN es responsable de realizar los registros contables de todos los proyectos APP. Estos se realizarán con la información proporcionada por la SAPP y COALIANZA. Corresponde a las atribuciones y responsabilidades de la Secretaría.

Es importante aquí la gestión oportuna de la SAPP en cuanto a la revisión y aprobación de la información proporcionada por el ente privado. Se debe planificar la realización de auditorías periódicamente durante la vida del proyecto APP.

4.10.1. Fiscalización de los contratos y revisión final del proceso (a posteriori): TSC

El TSC debe realizar auditorías a todos los contratos realizados por el Estado. En el caso de las APP, este proceso debería realizarse anualmente debido a los plazos largos de concesión.

MATRIZ RESUMEN

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observaciones
FASE IV SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN	4.1.1. Exigir definición clara de todos los riesgos (contingencias)	1. Verificar los supuestos y estimaciones en las que se basan los pasivos y activos directos y contingentes. 2. Solicitar que se realicen las estimaciones de pasivos y activos de acuerdo a la metodología acordada.	SEFIN	N/C de acuerdo a las mejores prácticas.
		Realizar estimación de pasivos y activos contingentes.	SEFIN y COALIANZA	C/P
	4.5.1. Obtener permisos y expropiaciones.	1. Asegurar que se realicen todas las expropiaciones en los casos de derecho de vía. 2. Obtener los fondos para las mismas 3. Emitir las regulaciones legales correspondientes. 4. Asegurar que se obtengan los permisos necesarios para la ejecución del contrato en todas sus partes.	Fideicomitente o Concedente	C/P
	4.4.1. Realizar el Cierre Financiero	1. Gestionar la obtención de financiamiento ante los entes financiadores. 2. Realizar los contratos de financiamiento. 3. Presentar las garantías exigidas para el financiamiento 4. Presentar al Concedente o al Comité técnico del fideicomiso los contratos, condiciones de financiamiento y Tasa de Costo de Deuda al Concedente, Comité Técnico y la SAPP para aprobación.	Empresa Concesionaria	S/C
	4.5.2. Presentación/ Aprobación del Cierre Financiero Revisión de las condiciones del financiamiento del Concesionario con los acreedores.	1. Comprobar que el monto referencial del contrato para lo cual se destinarán los fondos de la deuda está calculado correctamente. 2. Revisar la Tasa de costo de Deuda, comparando el flujo de caja para comprobar que el privado sea capaz de pagarla. 3. Revisar la contribución de recursos propios con respecto al monto de la deuda (nivel permitido por el contrato). 4. Aprobar las solicitudes de cambio al contrato por parte del Concesionario en respuesta a solicitudes de acreedores para obtener el financiamiento, o renegociar las condiciones del contrato y garantías concedidas.	SAPP, Fideicomitente / Concedente	S/C, aunque se debe establecer límites de apalancamiento en el contrato (actualmente algunos contratos APP no lo tienen).

4.4.2. Construcción de obras.	1. Planificar la ejecución de obras. 2. Disponer de los recursos humanos, financieros y materiales. 3. Monitorear el desarrollo de las obras. 4. Tomar las medidas correctivas de acuerdo a los plazos acordados, 5. Presentar reportes de avance periódicos. 6. Realizar los procesos de control y aseguramiento de calidad. 7. Colaborar con el personal de los entes supervisores en el acceso, reuniones de avance, inspecciones de los sitios, presentación de documentación requerida. 8. Realizar todas las actividades de gestión de proyectos.	Empresa Concesionaria	S/C
4.5.3. Efectuar seguimiento del proyecto	1. Involucrarse activamente en la supervisión. 2. Conocer a fondo la planificación y los hitos importantes en la ejecución de las obras y reportar periódicamente. 3. Coordinar con la SAPP cualquier alerta o acción de supervisión que pueda conducir a una sanción del privado.	Concedente / Fideicomitente	S/C
4.9.1. Supervisa, informa a COALIANZA, SEFIN y sectorial	Durante la ejecución de las obras apoyar técnicamente al Concedente/Fideicomitente y a la SAPP en la supervisión de las obras de construcción. En particular: 1. Visita de los sitios en fechas programadas de acuerdo al plan de ejecución. 2. Presentación de reportes al Concedente / Fideicomitente y la SAPP. 3. Reporte de alarmas por problemas de calidad de las obras o de plazos.	Supervisor (Empresa)	S/C
4.2.1. Realiza supervisión de la obra y de las funciones del supervisor	Verificar el cumplimiento de la normativa sectorial a nivel de control de calidad de las obras (de construcción o mantenimiento). Verificar el cumplimiento de los estándares de calidad en el servicio prestado, de acuerdo a la normativa sectorial. Dictar nuevas normativas que regulen la prestación de servicios y/o la calidad mínima de las obras bajo su gestión.	Ente sectorial	S/C
4.4.3. Entrega de obras	Presentar las obras terminadas para su aceptación por parte del Concedente / Fideicomitente.	Empresa Concesionaria	S/C
4.5.4. Levantar acta de recepción	Aprobar y recibir formalmente las obras, emitiendo un Acta de Recepción de acuerdo al contrato.	Fideicomitente / Concedente	S/C

4.8.1 Norma, supervisa, fiscaliza y sanciona.	Normar, supervisar, fiscalizar y sancionar.	SAPP	S/C. Se sugiere el establecimiento de un Consejo ciudadano para apoyar la supervisión de la prestación de servicios.
4.4.4. Operación	1. Operación de los servicios parte de la concesión. 2. Informar de procedimientos operativos a la SAPP.	Empresa Concesionaria	S/C
4.1.2. Opera registros contables de estos procesos	Los registros contables se realizan con la información proporcionada por la SAPP y COALIANZA.	SEFIN	S/C
4.10.1. Fiscalización de los contratos y revisión final del proceso (a posteriori)	El TSC debe realizar auditorías a todos los contratos realizados por el Estado.	TSC	S/C

Recomendaciones y Propuestas, para un seguimiento, control y fiscalización de proyectos APP:

- Definir claramente el alcance de las entidades reguladoras mediante manuales o guías de procedimientos, en las que se plasme su estrategia y su organización interna claramente, definiendo responsabilidades y procedimientos detallados. Debe incluir análisis de riesgos, mecanismos de participación de los usuarios, mecanismos de control de calidad y de comunicación, procedimientos de monitoreo de desempeño e indicadores clave.
- La entidad supervisora debe establecer regulaciones y principios claros, así como planes de monitoreo. Asimismo debe tener a su personal capacitado, poseer un claro comprensión de los contratos APP, tener procedimientos definidos y certificados.
- La entidad supervisora debe hacer la publicación de la información relevante: contratos, renegociaciones e informes de desempeño de los operadores, acciones realizadas y planes de monitoreo.
- El equipo de administración del contrato debe ser involucrado en el proceso de estructuración y

licitación del contrato APP, ya que este equipo tendrá lecciones aprendidas de los contratos que administre y estas pueden ser incluidas para prevenir futuros problemas en los futuros contratos APP. Los miembros del equipo pueden también contestar claramente las preguntas de los proponentes.

- Monitoreo cercano y continuo de los riesgos fiscales. Se recomienda elaborar un **manual** de determinación de pasivos contingentes.
- La entidad supervisora debe asumir el rol de árbitro entre el concedente y el operador, de tal forma que cualquier controversia pueda ser resuelta.
- Aplicar las penalidades de acuerdo a procedimientos estándares definidos mediante manuales o guías para evitar arbitrariedades y colusión.
- Publicar todos los planes de monitoreo y supervisión, informes de desempeño y sanciones aplicadas en los portales web de la institución supervisora, de manera que se pueda dar seguimiento a los procesos de fiscalización y al cumplimiento por parte del operador de los servicios.
- Mejorar la comunicación con el operador para evitar conflictos.

Registros Contables y Contingencias Fiscales

En atención a sus responsabilidades, SEFIN está obligado a realizar los registros contables de los pasivos y activos, directos y contingentes. En este sentido, se ha previsto un mecanismo mediante el cual la Secretaría realiza dichos registros.

Se ha definido el siguiente proceso para el registro contable:

1. Diagrama del proceso de registro
2. Ficha técnica para el registro de los datos de los proyectos
3. Ficha técnica para el registro de los montos de pre-inversión e inversión planificados y ejecutados
4. Ficha para el registro de los montos firmes y contingentes

El proceso de registro comprende los siguientes pasos:

1. Elaboración de las fichas técnicas por parte del Concesionario y remisión a la SAPP
2. Revisión, validación y aprobación de la información por parte de la SAPP y remisión a la Unidad de Contingencias Fiscales (UCF) de SEFIN
3. Revisión y aprobación por parte de la UCF y remisión a la Contaduría General de la República (CGR)
4. Registro de la información por parte de la CGR.

Los tipos de registro comprenden:

1. Activos concesionados
2. Pasivos financieros (Obligaciones firmes)
3. Pasivos diferidos (Derechos de ingresos del operador)
4. Ingresos devengados por el operador
5. Pasivos contingentes (Obligación de pago en caso de dispararse una garantía)

Nota 1: Los activos que no sean concesionados por toda la vida útil del activo no se reconocerán como activos concesionados (caso de la carretera El Obispo), si no como obligaciones de pago. **Nota 2:** Los pasivos contingentes han sido declarados como *Pasivos Revelados,* porque forman parte de las garantías asumidas por el Estado con la subscripción de los contratos APP.

En cuanto a los procesos de registro contable, se resumen las actividades en la siguiente tabla:

MATRIZ RESUMEN

Fase	Descripción de la actividad	Sub-actividades	Responsable	Observación
FASE IV SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN	Elaboración de las fichas técnicas por parte del Concesionario y remisión a la SAPP	Recolección de montos referenciales Recolección de registros contables Elaboración de fichas Remisión a la SAPP	Concesionario	C/P
	Revisión, validación y aprobación de la información por parte de la SAPP y remisión a la Unidad de Contingencias Fiscales (UCF) de SEFIN	Recepción de fichas elaboradas Revisión de los montos calculados de inversión Validación de los montos ejecutados de inversión de acuerdo al avance de obras según los reportes de supervisión y la prestación de servicios Aprobación Remisión a la UCF	SAPP	
	Revisión y aprobación por parte de la UCF y remisión a la Contaduría General de la República (CGR)	Revisión de la información Aprobación Remisión a la CGR	Unidad de Contingencias Fiscales (UCF)	
	Registro de la información por parte de la CGR	Registro de la información	Contaduría General de la República	

No existe un cálculo del valor esperado de los compromisos contingentes. Es decir, se asume que el Estado pagará el valor total de la garantía contraída en caso de alcanzarse el nivel de disparo definido en el contrato. Estos montos fueron fijados en los primeros contratos por un monto fijo equivalente a un porcentaje de los ingresos anuales estimados por un estudio de tráfico y proyectados en el tiempo. El registro de montos contingentes debería ser un cálculo del Valor Esperado resultado de una simulación de la variable subyacente (por ejemplo el tráfico en una carretera) considerando

las diversas variables que intervienen. Por otra parte SEFIN y el gobierno en su conjunto deben determinar los alcances en las finanzas públicas y minimizar el riesgo por endeudamiento, demandas, etc., en contra del Estado.

Bibliografía

Acción, E. e. (2012, Junio). La necesaria transformación ecológica, social y urgente de la ONU. (Ecologistas en Acción) Retrieved Mayo 2015, from http://www.ecologistasenaccion.org/article20612.html?artpage=10-16

- BID, PIAPPEN, Dereck M. Woodhous. (2010). Marco Regulatorio Para el Desarrollo de las Asociaciones Público-Privadas en Estados en la República Mexicana.
- BID. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios, Una visión hacia el futuro.
- Centre, E. P. (2014). Managing PPPs during their contract life. Guidance for sound management. Luxemburgo, Luxemburgo.
- CEPAL. (2006). Revalorización de la Planificación para el Desarrollo. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

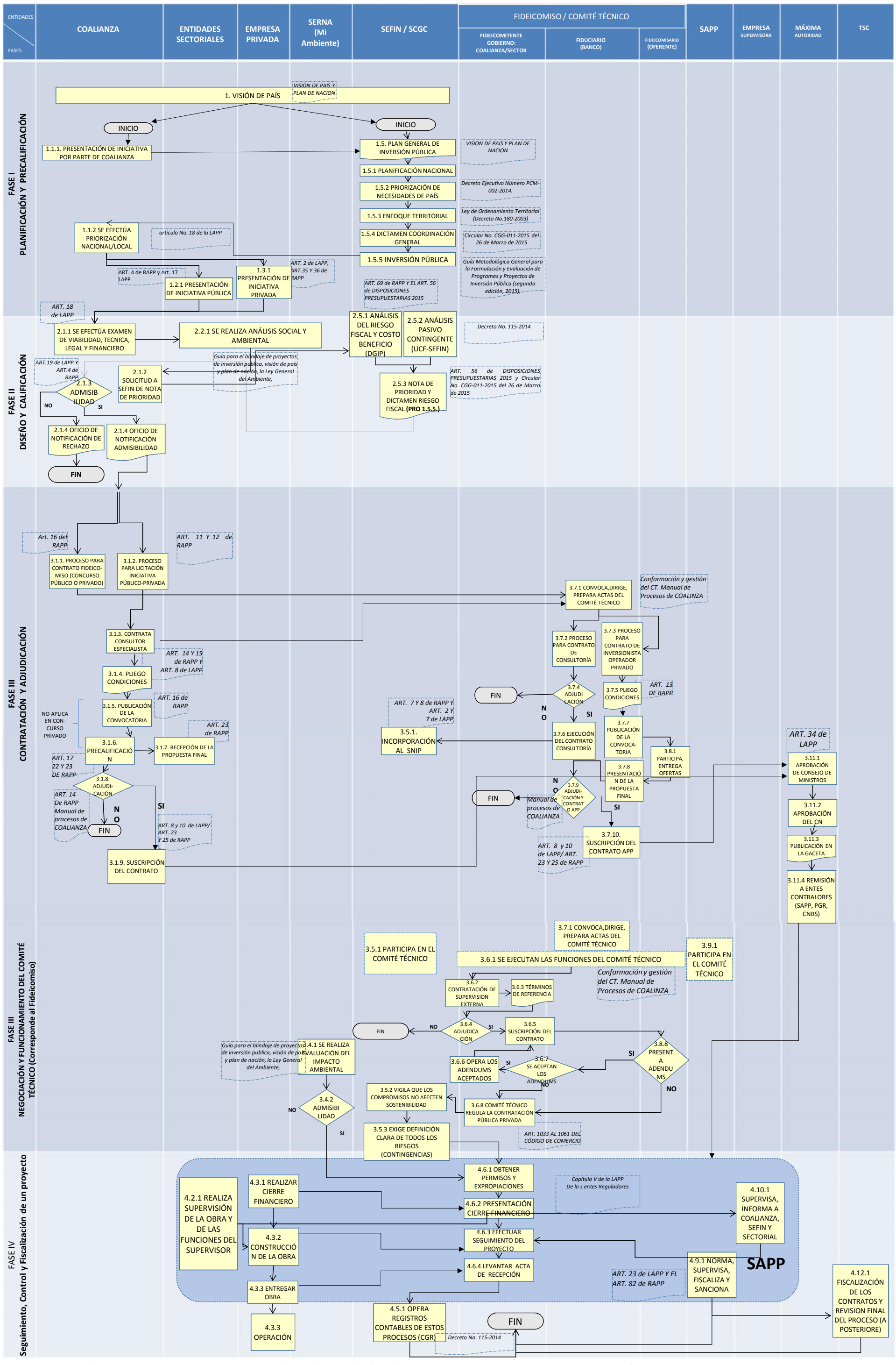
CIPS and NIGP. (2014). PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: CONTRACT MANAGEMENT. (Principles and Practices of Public Procurement) Retrieved from http://principlesandpractices.org/wp-content/uploads/2014/09/PPPContractMgmnt.pdf

- Coalición Civil. (2015). Auditoría Social al Proceso de Asociaciones Público-Privadas en Honduras. Tegucigalpa: FOSDEH.
- COALIANZA. (2014). Manual de Procesos de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público Privada.
- Conceptos fundamentales del II plan director. “Dentro de los Objetivos del Milenio de lucha contra la pobreza”.
- Cristina Simón. (Sin Fecha). Tercer Encuentro Técnico de Capacitación en materia de Estructuración de Proyectos de Asociación Público-Privada. Evolución y mejores prácticas de la experiencia española en desarrollo de esquemas de APP con una aplicación al sector de hospitales.
- Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). Asociaciones Público Privadas. El Caso Colombiano.
- E. e. Acción. (2012). La necesaria transformación ecológica, social y urgente de la ONU.
- Jaime Vázquez Repizo. (Sin Fecha) Estudio sobre la constitucionalidad de la Ley de las Alianzas Público-Privadas, 2010. Instituto Belisario Domínguez.

- FOSDEH. (2015). Análisis del Marco Normativo y de los Contratos de las Alianzas Público-Privadas.
- FOSDEH. (2014). Inversión Pública, La ruta del desarrollo sostenible. Alianzas Público-Privadas ¿Complemento o sustitución de la Inversión Pública?
- ILPES. (2000). Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas.
- INTOSAI. (2003). Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- INTOSAI. (2004). Directrices sobre las mejores prácticas para la auditoría del riesgo en los paternariados público/privado.
- INTOSAI. (2007). Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de Financiamiento Público/ Privado y Concesiones.
- FMI. (2012). Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal, (Preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística).
- Ítalo Arbulú y Christian Cabrera. (2008). Un Nuevo Elemento en las Asociaciones Público - Privadas: El Comparador, 2008.
- Las Asociaciones Público Privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales, 2014. Tesis de Gabriel Wilson Benítez Arrieta. Lima, PERU.
- M. S.A., "Consultoría para la determinación y aplicación de la metodología de valuación de los pasivos contingentes del Estado derivados de la suscripción de los contratos de Asociación Público Privada (APP). Parte 2.," Lima, 2006.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). Metodología de valuación de pasivos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de la explotación de los proyectos generados por la suscripción de contratos de concesión bajo la modalidad de Asociación Público Privada (APP). Perú.
- PIAPEM. (2009). Experiencia española en concesiones y APP para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos.
- PIAPPEM, Gabriela Quesada Lastiri. (Sin Fecha). Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos.
- Patricia Benavente Donayre, Benjamín de la Torre Lastarria. Banco Mundial, PPIAF, BBVA. (2011). Mejores Prácticas en el Financiamiento de las Asociaciones Público Privadas en América Latina.
- Programa Económico 2013. INDETEC (Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). Revista Nacional de Coordinación Fiscal No 178.

- S.A., M. (2006). Consultoría para la determinación y aplicación de la metodología de valuación de los pasivos contingentes del Estado derivados de la suscripción de los contratos de Asociación Público Privada (APP). Parte 2. Lima, Perú.
- SEFIN. (2015). Análisis Histórico de la Pre inversión de Estado de Honduras Período 2003 - 2013.
- SEFIN. (2015). Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública.
- SEFIN. (2014). Procedimiento para la emisión de la Nota de Prioridad.
- SEFIN. (2011). Sistematización de Experiencias en materia Técnica, Normativa, Legal y Organizacional, Asociada a la Inversión Pública y Formulación, Evaluación, Seguimiento y Monitoreo de Proyectos de Inversión Pública. Tegucigalpa.
- Sergio Hinojosa. (2012). Mejores Prácticas Internacionales en proyectos de infraestructura y servicios relacionados desarrollados a través de Asociaciones Público Privadas. México.
- SCGG. (2014). Directrices de Planificación Estratégica Sectorial.
- SNIPH. (2014). Método para Reducir la Vulnerabilidad en Proyectos de Infraestructura "Blindaje de Proyectos".
- World Bank, the Asian Development Bank (ADB) and the InterAmerican Development Bank (IDB). (2014). Public-Private Partnerships. Reference guide. Version 2.0.
- Foro I.- La Planificación: Punto de Partida para la Inversión Pública.- IMPACTOS/NED/FOSDEH (19 de marzo del 2015)
- Foro II.- Análisis y Criterios de elegibilidad: Hacia la estructura de un proyecto de Inversión Pública y de APP.- IMPACTOS/NED/FOSDEH (9 de abril del 2015)
- Foro III.- ¿Cómo se realiza el proceso de licitación y adjudicación de un proyecto de Inversión Pública y en una APP?- IMPACTOS/NED/FOSDEH (23 de abril del 2015)
- Foro IV.- Seguimiento, Control y Fiscalización de las Alianzas Público-Privadas.- IMPACTOS/NED/FOSDEH (12 de mayo del 2015)
- Decreto No.143. Ley de Promoción de la Alianza Pública Privada. Honduras (2010).
- Gobierno de la República de Honduras. (2010). Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Tegucigalpa. Honduras.
- Decreto No. 74. Ley de Contratación del Estado de Honduras (2001)
- Acuerdo Ejecutivo No. 055 Reglamento de la Ley de Contratación del Estado de Honduras. Honduras (2002).

FLUJO DEL PROCESO DE LA GESTIÓN APP

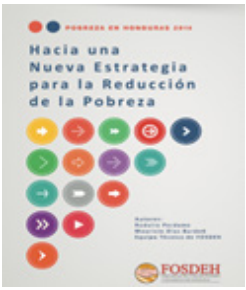


Fuentes: Ley de APP y sus reformas; Reglamento de APP; Manual Operativo de COALIANZA; Guía Metodológica de Inversión Pública; Código de Comercio; Disposiciones Presupuestarias 2015; Conversatorios de Auditoría Social.

Últimas Publicaciones:

Realidad Nacional:
Aumenta Escepticismo por proyecciones de crecimiento económico en Honduras

- 16 Páginas
- Publicado en el 2015
- Idioma: Español



Pobreza en Honduras 2014, Hacia una nueva Estrategia para la reducción de la Pobreza

- 195 páginas
- Publicado en 2015
- Idioma: Español & Inglés

Lineamientos para la construcción de un Pacto Fiscal en Honduras

- 153 páginas
- Publicado en 2015
- Idioma: Español & Inglés

Honduras: Aportes para un plan de rescate, una propuesta para la enseñanza

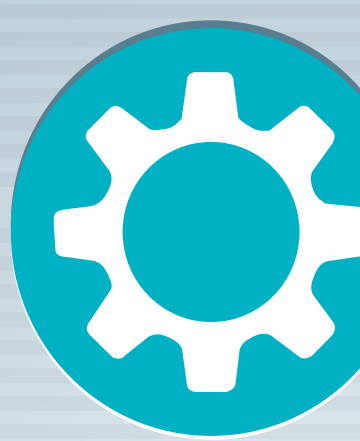
- 152 Páginas
- Publicado 2014
- Idioma: Español & Inglés

Inversión pública, la ruta del desarrollo sostenible, Alianzas Públicos Privadas ¿Complemento o Sustitución de la Inversión pública?

- 79 Páginas
- Publicado en 2014
- Idioma: Español

Podrán acceder a esto y más en nuestro sitio web: www.fosdeh.net

El FOSDEH ha construido una biblioteca virtual a manera de caja de herramientas que facilite la investigación, capacitación e incidencia a la sociedad civil y la toma de decisiones a los tomadores de decisión sobre el modelo de la Alianza Público-Privada en Honduras. La herramienta se pone a disposición de funcionarios públicos, investigadores, universidades, sociedad civil y cooperación internacional con más de 100 archivos de información: leyes, investigaciones, temas de capacitación, debates y otros sobre las APP. Este es un compendio de la creación del FOSDEH; las áreas comprendidas son:



- **Conceptuales:** Contiene, aquellas herramientas que se aplican a la enseñanza, aprendizaje, que comprenden ideas, conceptos. Está sub-dividido en 1. Legales: la cual contiene todas las leyes vinculantes a las APP, hasta el momento se cuenta con una bibliografía legal de 33 leyes nacionales, que muestran el marco legal. 2. Experiencias Internacionales, se cuenta con una colección de las experiencias de ocho países de América Latina y Europa (Chile, Colombia, España, México, Paraguay, Perú, Reino Unido, Uruguay) el cual nos muestra la normativa aplicada en cada una de las fases del proceso de las APP en estos países, así como las experiencias vividas y una colección de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la cual indica las directrices y normativas internacionales aplicadas para las APP. 3. Exposiciones temáticas, esta cuenta con una colección de 11 presentaciones que contiene a detalle cada una de las fases del proceso general de las APP En Honduras, las cuales fueron realizadas por expertos en cada una de las áreas desarrolladas en la ejecución de los foros para la construcción de un Protocolo para una Práctica Transparente de las APP en Honduras.

- **Metodológicas:** Este apartado hace referencia al plan de investigación que permitió cumplir ciertos objetivos en el marco de las Alianzas Publico Privadas. El cual contiene 5 documentos.
- **Gráficas:** Se cuenta con una colección de diferentes herramientas gráficas o ayuda visual, compuesta por texto, símbolos y figuras geométricas, etc. diseñado para lograr una mejor comprensión de las APP. Este apartado cuenta con las presentaciones de una serie de conversatorios (6) "Cinco Años de las APP: Estado del Arte, retos y oportunidades de la Sociedad Civil, Flujos de procesos de las APP, Infografías y matrices informativas en relación a los fideicomisos y concesiones.
- **Investigación cualitativa.** Auditoria Social: presenta 7 herramientas que permitirán conocer y evaluar el comportamiento ético, técnico y legal de las APP en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad.