

Las implicaciones fiscales de las asociaciones público- privadas en Honduras

Su evolución y el camino por delante

Gerardo Reyes-Tagle
Mikel Tejada

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Gestión
Fiscal y Municipal

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-391

Las implicaciones fiscales de las asociaciones público-privadas en Honduras

Su evolución y el camino por delante

Gerardo Reyes-Tagle
Mikel Tejada

Julio de 2015

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Gerardo Reyes-Tagle, gerardor@iadb.org.

Resumen*

Honduras ha ampliado su cartera de asociaciones público-privada considerablemente desde la aprobación de la ley de APP en 2010. No obstante, existen ciertas limitaciones en la capacidad institucional y el marco regulador alrededor de este instrumento, incluso después de las modificaciones a la ley que se llevaron a cabo en 2014. Aunque esta reforma creó la Unidad Fiscal de Contingencias (FCU), una nueva unidad independiente dentro del Ministerio de Finanzas, que tiene el mandato explícito de revisar, aprobar y supervisar las actividades relacionadas a la promoción, gestión y seguimiento de la evolución APP, aún existen desafíos en la forma en como se va a implementar estas actividades y sobre todo la relación con la Comisión para la Promoción de las APP (Coalianza). La FCU actualmente tiene el reto de fortalecerse institucionalmente para desempeñar las funciones que por ley tiene que desempeñar. Mientras tanto, los compromisos firmes y contingentes cuantificables actuales emprendidas por el gobierno en los contratos de APP alcanzan hoy día el 6.6 por ciento del PIB. Por tanto, este estudio propone una serie de reformas adicionales a los marcos existentes para fortalecer el mandato de SEFIN, específicamente la FCU y los arreglos institucionales con Coalianza.

Clasificaciones JEL: E62, H54, H57, H83

Palabras clave: política fiscal, infraestructura, administración pública, inversión pública, asociaciones público-privadas

* Con especial agradecimiento a Teresa Ter-Minassian, Vicente Fretes, Gustavo García, Isabel Rial, Edna Armendáriz, Carlos León, y Karl Garbacik y al staff del Korea Development Institute por sus valiosos comentarios y aportes.

Contenidos

Los desarrollos macroeconómicos _____	4
Contexto actual: desafíos de infraestructura y oportunidades _____	6
Historia de las APP en Honduras _____	7
El actual marco legal de las APP _____	9
Normas y regulaciones _____	9
Límites en el uso de las APP _____	11
Relación con otras normas legales _____	13
Arreglos institucionales de las APP _____	14
La unidad de APP _____	14
Principales cuestiones relacionadas con la implementación del marco de APP _____	16
Aspectos destacados de la cartera de APP _____	16
Otras instituciones _____	19
El ciclo de la APP y el sistema de aprobación _____	20
Las APP a nivel subnacional _____	23
El marco regulatorio y fiscal de las APP _____	24
Riesgos fiscales y las APP _____	24
Riesgo sistemático, riesgo de proyecto y asignación de riesgos _____	25
El rol controlador de la Secretaría de Finanzas _____	27
El proceso presupuestario y las APP _____	28
Transparencia y rendición de cuentas _____	29
Gestión de pasivos _____	30
Procedimientos operacionales: el desarrollo pre-contractual y la gestión de contratos _____	31
Plataforma de apoyo financiero y estructura contractual _____	31
El modelo de Fondo Fiduciario (Fideicomiso) _____	32
Otras cláusulas contractuales con implicaciones fiscales _____	35
Renegociación y resolución de disputas _____	36
Una estimación del impacto fiscal de las APP _____	38
Conclusiones y recomendaciones _____	39
Referencias _____	42
Anexo: La ubicación y funciones de las unidades dedicadas a las APP _____	45

Introducción

Con el fin de cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en el Plan de Nación (2010-2022), Honduras necesita infraestructura nueva y de alta calidad en todo su territorio. La inversión privada en proyectos de capital será de vital importancia para cerrar la brecha de infraestructura existente, que actualmente se estima en US\$900 millones -casi el 5% del PIB.¹ La tasa de formación de capital público sigue siendo insuficiente para cubrir esta brecha y, si bien algunos servicios (por ejemplo, agua y saneamiento) han mejorado con el tiempo, la calidad general de la infraestructura sigue siendo baja en comparación con el promedio regional.² Algunos factores han impedido que se cierre esta brecha de infraestructura. En primer lugar, la demanda por infraestructura aumentó cuando el país entró en una fase de bajo crecimiento. En segundo lugar, el mercado interno está poco desarrollado, por lo que el país depende de fuentes externas para financiar sus necesidades, especialmente de donantes bilaterales y multilaterales. En tercer lugar, el impacto de la crisis financiera, junto con la lenta recuperación de las principales economías mundiales, ha ralentizado o pospuesto importantes decisiones de inversión pública.

En la última década, un instrumento alternativo ha sido ampliamente utilizado para cerrar la brecha de infraestructura. Se trata de las Asociaciones Público-Privadas (APP), que han ido ganando gran importancia como una opción para el financiamiento de gran parte de las necesidades de infraestructura pública y la creación de un espacio fiscal para que el gobierno asigne recursos a otros proyectos menos viables comercialmente. Esto debido a que este tipo de alianzas permiten que el sector público haga uso de más recursos financieros, utilizando al sector privado como intermediario para avanzar en proyectos de inversión. Bajo el liderazgo de los dos últimos gobiernos, las autoridades han puesto en marcha una serie de reformas destinadas a mejorar el clima de inversión y crear un mejor marco institucional para la participación del sector privado en concesiones y asociaciones público-privadas. De este modo, en 2010 se aprobó la Ley de Promoción de APPs y su posterior reforma en Diciembre de 2014, fortaleció la normativa y creó un ambiente más adecuado para la participación privada en la infraestructura pública.

A primera vista, todo parece indicar que Honduras está cerca de volver a participar en una oleada de inversión en infraestructura. El país está haciendo importantes compromisos y cambios significativos para canalizar más recursos a este sector. Sin embargo, hay desafíos cruciales hacia el futuro, ya que los grandes planes de inversión en la economía, la legislación de apoyo y la situación fiscal no son actualmente sostenibles

¹ Para mayor información ver Banco Mundial (2003).

² La formación de capital público bruto se ha mantenido en un promedio de 24% del PIB durante el período 2010-13. Para obtener más información ver Banco Mundial (2013).

para concretar las modificaciones transformadoras que se requieren. En los próximos meses, las autoridades deberían prestar atención en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales que rodea el marco de las APP, derivado de las modificaciones que tuvo consigo la reforma a la ley de APP antes citada. El programa de APP se beneficiaría de la elaboración de directrices detalladas y metodologías sobre la selección de socios privados, de un comparador del sector público, la asignación de riesgos, la preparación de contratos y otros elementos importantes que ayudarían a alcanzar un mayor Valor por Dinero (VPD o en su traducción en inglés Value for Money, VFM) y perfeccionar el marco de registro e información financiera para los proyectos de APP. Estos son pasos importantes y necesarios que eventualmente ayudarían a generar un flujo sostenido de APP para actores nacionales e internacionales.

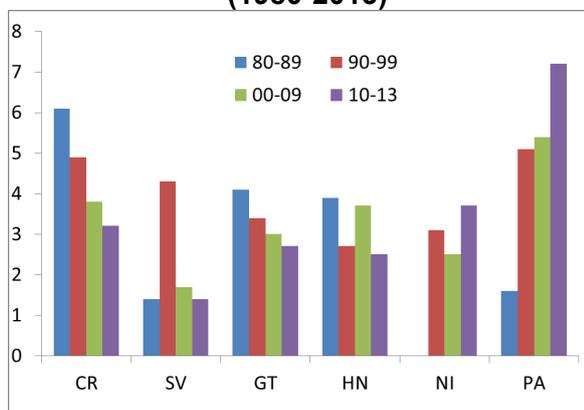
Los desarrollos macroeconómicos

Tras la firma del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, en su sigla en inglés) en 2004, Honduras orientó su economía para competir con sus vecinos en la atracción de inversión extranjera directa. Esto se basó fundamentalmente en la maquila para la exportación, específicamente en textiles y otras industrias ligeras. Sin embargo, con los regímenes de comercio e inversión mayormente estandarizados entre los países del DR-CAFTA, la competencia se ha centrado en quién ofrece los salarios más bajos y el entorno de seguridad más favorable. En dicho escenario a Honduras le ha costado emerger como un ganador neto en una u otra categoría, ya que sus costos laborales son mayores que en los países vecinos.

En este contexto, el crecimiento económico de Honduras se ha desacelerado a partir de la década del noventa (gráfico 1). Mientras que en la década del ochenta la tasa de crecimiento promedio fue de 4%, en la década del noventa ésta se redujo a 2.5%. El crecimiento se recuperó en la década siguiente alcanzando un 3.7% promedio anual, impulsado por el dinamismo de las exportaciones a los Estados Unidos, así como por las remesas. Sin embargo, tras la crisis mundial de 2008, las tasas de crecimiento han oscilado en torno al 2%, con una menor inversión pública y privada, débil comportamiento del consumo, niveles más bajos de exportaciones (gráfico 2), en parte por un crecimiento de sus socios comerciales más lento de lo esperado, y problemas políticos. Bajo los actuales planteamientos gubernamentales, se espera que el crecimiento económico aumente a 3% en 2014-15, con el apoyo de una expansión más rápida en los Estados Unidos y mejores

términos de intercambio.³ Sin embargo, este incremento podría verse obstaculizado por los elevados déficits fiscales.

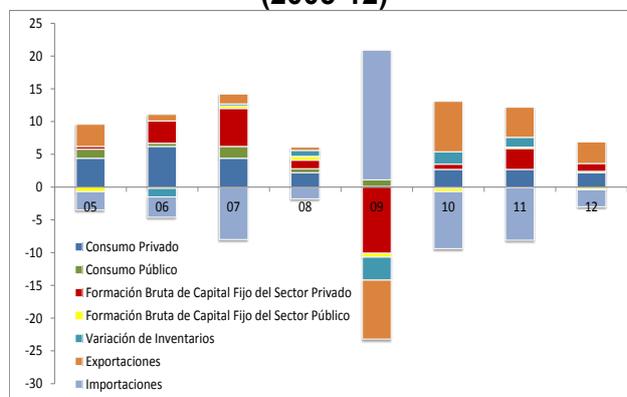
Gráfico 1. Tasa promedio de crecimiento del PIB real en países de Centroamérica (1980-2013)



Fuente: FMI (2014).

Notas: CR: Costa Rica; SV: El Salvador
GT: Guatemala; HN: Honduras
NI: Nicaragua; PA: Panamá

Gráfico 2. Contribuciones al crecimiento del PIB por categoría de gasto (2005-12)



Fuente: Johnston y Lefebvre (2013)

El déficit fiscal del gobierno central ha empeorado significativamente, pasando del 2.4% del PIB en 2008 al 7.9% en 2013, debido al aumento de los gastos corrientes, así como a ingresos tributarios inferiores a los esperados. La consolidación fiscal se ha mantenido como el principal desafío que enfrenta Honduras. Entre 2008 y 2012, los pagos de intereses aumentaron de 0.6% a 1.5% del PIB, mientras que los sueldos y salarios subieron de 9.3% a 11.9% del PIB. En tanto, los gastos en infraestructura, que en 2011 comprendían el 25% del presupuesto total (8.5% del PIB), se redujeron a 21.2% (7.5% del PIB) en 2012. El aumento de la deuda pública, de 22.9% del PIB en 2008 a 43.4% en 2013, ha llevado a cuestionar la sostenibilidad de la política fiscal hondureña.⁴ En este contexto, debe destacarse la importancia de las rigideces presupuestarias en las operaciones del sector público, esencialmente los relacionados con los salarios públicos. Este ítem representa el 43.6% del gasto total, principalmente destinado al sector de la educación, lo que limita la capacidad del gobierno para asignar recursos a los gastos de capital, incluyendo los proyectos de infraestructura.

³ El país depende fuertemente del ciclo económico de los Estados Unidos. El grado de dependencia del comercio con América del Norte adicionalmente impide la diversificación en mercados más dinámicos, por lo menos en el corto plazo. Las exportaciones hondureñas a América del Norte representan una parte predominante de comercio (95% de las exportaciones de maquila y el 40% de las exportaciones no maquiladoras). Las remesas de los trabajadores migrantes también contribuyen ampliamente en el consumo interno y los ingresos externos. El comercio con los EE.UU. se ha restablecido en el último año y la recuperación de los flujos de remesas ha alcanzado un máximo histórico por encima de US\$3.000 millones.

⁴ Teniendo en cuenta estos aspectos más destacados, las autoridades y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han negociado un Acuerdo Stand-By (SBA), aprobado en diciembre de 2014 y que incluye las reformas al marco de APP.

Contexto actual: desafíos de infraestructura y oportunidades

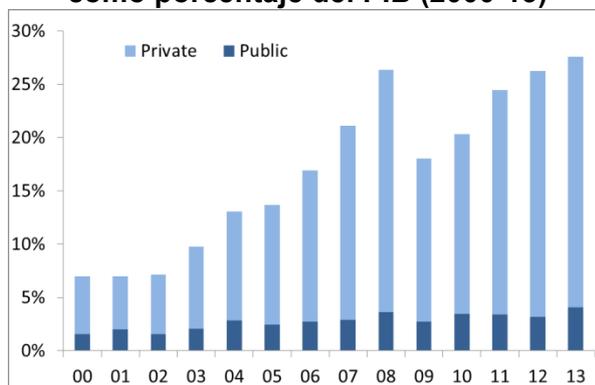
Al igual que en muchos otros países del mundo, la infraestructura en Honduras juega un papel decisivo en el crecimiento económico, la competitividad y la reducción de la pobreza. La extensa literatura económica sobre la relación entre crecimiento e infraestructura sostiene que, bajo las condiciones adecuadas, ésta última puede desempeñar un papel clave en la promoción del crecimiento y la equidad y, en consecuencia, en la reducción de la pobreza.⁵ Los estudios concluyen que los países pueden ganar mucho al mejorar la inversión y el rendimiento de la infraestructura, aunque esto requiere de reformas institucionales y de organización que son más fundamentales que simplemente diseñar proyectos y desembolsar fondos (Esfahani y Ramírez, 2003).

En este contexto, una infraestructura inadecuada es un importante obstáculo para un mayor crecimiento económico de Honduras.⁶ En el período 2000-13, la inversión total promedió el 17% del PIB, lo que fue notablemente inferior al 20% observado durante la década del noventa. Los eventos adversos de fines de la década pasada, tanto a nivel nacional como internacional, frenaron el dinamismo de la inversión observado en los primeros años. El gráfico 3 muestra la inversión total como porcentaje del PIB, con un crecimiento continuo en el período 2000-08, seguido de una fuerte caída en 2009 como resultado de la crisis financiera internacional. Después de 2008, el efecto de la crisis en las tasas de crecimiento de inversión es evidente en toda la región de América Central, en particular en el sector de la construcción (gráfico 4), que experimentó tasas negativas de crecimiento en 2009-10 y no se ha recuperado por completo desde entonces.

⁵ La mayor parte de la literatura económica reconoce una relación positiva entre la infraestructura, el crecimiento económico y el desarrollo humano. Aunque se argumenta que la infraestructura no puede impulsar el crecimiento indefinidamente y puede estar sujeta a grandes fluctuaciones, parece que hay una creciente percepción de que la deficiente infraestructura se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el crecimiento y el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Para información adicional, ver Calderón y Servén (2010).

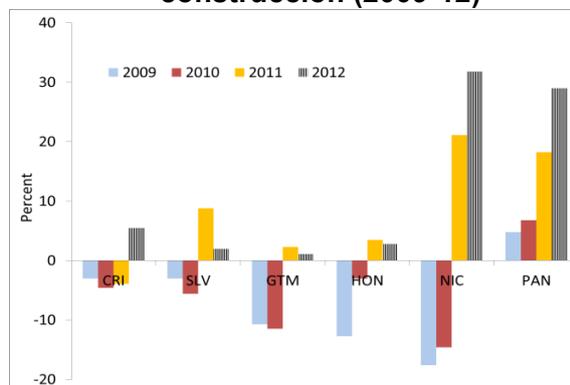
⁶ Para información adicional consultar Banco Mundial (2003).

Gráfico 3. Inversión pública y privada como porcentaje del PIB (2000-13)



Fuente: Banco Central de Honduras (2014).

Gráfico 4. Tasa de crecimiento de sector construcción (2009-12)



Fuente: Instituto de Ingenieros Civiles (2014).

La calidad de la infraestructura importa tanto como la cantidad. En el Informe de Competitividad Global (Global Competitiveness Report) de 2013, Honduras ocupa el número 111 entre 148 países, con necesidades urgentes de mejora en las áreas de capacidad institucional, seguridad ciudadana, acceso a la financiación y adecuada calidad y cantidad de la infraestructura. Según Calderón y Servén (2004), el mejoramiento del stock y la calidad de la infraestructura en Honduras podría aumentar el crecimiento del PIB per cápita en un 4.2% (3.1% por aumento de la cantidad y 11% por mejora de la calidad) y reducir la desigualdad de ingresos.

Historia de las APP en Honduras

Desde hace algún tiempo, las APP han existido en Honduras bajo el régimen de concesiones de infraestructura. Aunque la APP no ha sido el término utilizado para describir esos arreglos, muchos de ellos estaban, en forma y contenido, cerca del marco normativo de la APP que surgió formalmente en 1999. No existe una evaluación concreta de los proyectos realizados con anterioridad a esta fecha, pero su eficiencia no parece evidente. En todo caso, el número y el tamaño de las APP no fue muy elevado (excepto en 1996) y su cifra sólo se incrementó hasta la segunda ronda de reformas al marco jurídico (gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. APP como porcentaje de la inversión total (1994-2013)

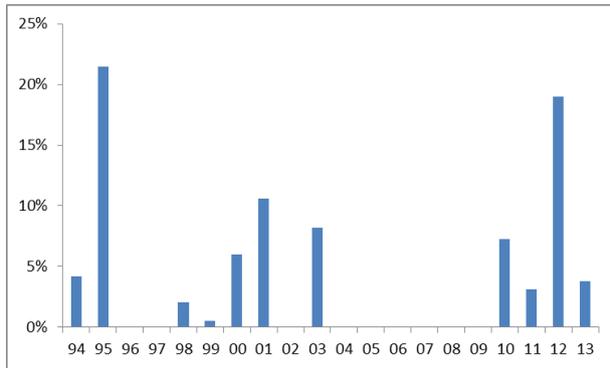
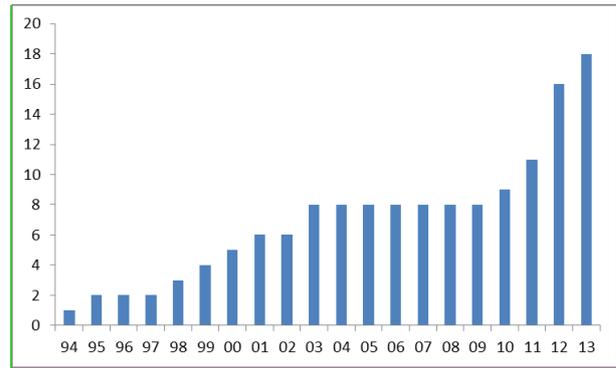


Gráfico 6. Número acumulado de APP aprobadas (1994-2013)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas (COALIANZA), proyecto PPI del Banco Mundial y WEO (2015).

Nota: Los gráficos muestran el número total de asociaciones público-privadas registradas desde 1994, independientemente del tipo de instrumento utilizado.

La ausencia de instituciones públicas fuertes o entidades y procesos bien definidos de toma de decisiones de política, así como el conjunto de leyes sectoriales prevalentes⁷, resultó en una falta de visión clara y estratégica para el sector de infraestructura, lo que complicó el ambiente regulatorio de las concesiones en el país.⁸ En enero de 1999, el gobierno aprobó la Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional, lo que dio nacimiento formal a la primera normativa legal sobre APP. La legislación reconoció la falta de capacidad de programación y ejecución de proyectos de mega inversión del país, lo que justificó la necesidad de establecer un marco jurídico para permitir la participación de la inversión privada. De esta manera, se estableció un régimen de concesión para la provisión de infraestructura y la gestión de obras públicas, sin límite presupuestario en la utilización de APPs. Sin embargo, la ley excluyó a los municipios y organismos públicos descentralizados, dejando fuera de su ámbito de aplicación a megaproyectos clave, como los desarrollados por la Compañía Nacional de Energía Eléctrica,⁹ que como resultado, sólo tuvo dos proyectos aprobados bajo la ley de APP durante el período que estuvo vigente¹⁰ (1999-2009).

⁷ El marco legal sectorial prevaleció sobre el marco más específico de APP y concesiones.

⁸ Entre estas leyes sectoriales se cuentan: a) la ley de electricidad (1994); b) telecomunicaciones (1995); y c) el sector transporte (1998).

⁹ El sector eléctrico en Honduras representa alrededor del 3% del PIB

¹⁰ Los gráficos 5 y 6 se basan en la cartera de APP en ejecución (1994-2013) contenida en el cuadro 2 a continuación. La cartera de APP incluye contratos del tipo Construir, Adquirir y Operar (Build Own Operate, BOO), Construir, Alquilar, Operar y Transferir (Build, Rent, Operate and Transfer, BROT) y Construir, Operar y Transferir (Build, Operate and Transfer, BOT). En virtud de acuerdos BOO no hay obligación de transferir la propiedad al gobierno al final del contrato. Los BOO también se utilizan normalmente en los sectores que se han sometido a un proceso de privatización o desregulación. Dependiendo de cada caso particular, un BOO puede o no puede ser considerado como una APP. Sin embargo, dado que los gobiernos a veces ofrecen garantías de ingresos a través de contratos a largo plazo y pago para de este tipo de proyectos, éstos fueron incluidos en este análisis. Entre todos estos proyectos, sólo la red de aeropuertos utilizó el marco jurídico establecido por la

El actual marco legal de las APP

Normas y regulaciones

Para hacer frente a la recesión internacional y la presión sobre las finanzas públicas, en 2010 el gobierno puso en marcha un programa encaminado a reducir los desequilibrios fiscales y mejorar la composición del gasto público para dar espacio a inversiones de alta prioridad.¹¹ En línea con la necesidad de priorizar la inversión pública, el gobierno renovó su programa de APP, aboliendo la ley anterior para sustituirla por la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada y posteriormente la reforma a algunos artículos de dicha Ley en el 2014. El objetivo de la normativa, que se inspiró en la versión peruana, era fortalecer el marco legal, corrigiendo los defectos y vacíos de la legislación anterior, introduciendo un proceso más expedito para la gestión, desarrollo y ejecución de obras y servicios públicos a través de proyectos de APP. La ley se rige por principios generales que incluyen: la seguridad de la inversión pública, la eficiencia en los procesos de inversión, la responsabilidad fiscal, la optimización del uso de los recursos, la competencia, y la sostenibilidad económica y financiera (véase el recuadro 1 para los artículos más relevantes incluidos en la ley). Sin embargo, la ley referida daba una participación preponderante a un organismo justamente creado para la promoción de las APP (Coalianza) y lo hacía juez y parte en el proceso de adjudicación de contratos. En este sentido, la reforma de 2014 busco limitar el poder de dicho organismo, sin embargo algunos asuntos respecto a la implementación de la misma siguen sin ser definidas, lo que limita el alcance de dicha reforma.

La actual ley define -de una manera muy amplia- el término “proyecto de APP” con el propósito de estandarizar los procedimientos y establecer el alcance del programa de APP.¹² Asimismo, establece la necesidad de especificar los objetivos de cada proyecto, las condiciones generales del contrato, el período de ejecución, la asignación de los riesgos entre las partes, las garantías exigidas y los criterios para el establecimiento de tarifas y precios. Por otra parte, la ley determina la forma en que un proyecto de APP puede ser implementado mediante diferentes configuraciones legales y pudiendo estructurarse a través de contratos de participación, *joint ventures*, consorcios, etc. La adquisición o

Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional (Aguas de San Pedro de Sula también lo mencionó, pero al ser un proyecto local estaba fuera del alcance real de la ley).

¹¹ Para lograr estos objetivos, el gobierno firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI y se comprometió a mejorar la administración y recaudación de impuestos, controlar el gasto corriente, mejorar la focalización del gasto social en los pobres; mejorar la posición financiera de las empresas públicas y fondos de pensiones, optimizar la supervisión bancaria y fortalecer los márgenes de seguridad en el sistema financiero.

¹² La ley define a un proyecto de APP como “toda la colaboración, esquema o esfuerzo común entre el sector público y privado (nacional o internacional) que adopta múltiples modelos y establece derechos y obligaciones legales, determinando y distribuyendo los riesgos entre las partes involucradas”.

adjudicación puede llevarse a cabo a través de una oferta local o internacional. Además, se amplía la cobertura mediante la inclusión de los municipios, aunque no se hace mención directa del papel de las empresas públicas como agentes que puedan buscar acuerdos de APP.

RECUADRO 1. ARTÍCULOS DESTACADOS LA LEY HONDUREÑA DE APP

La Ley de APPs (2010) incluye disposiciones para ampliar el alcance de la participación del sector privado en el suministro de bienes. Esto muestra el apoyo del gobierno nacional a las APP y destaca los esfuerzos que actualmente se están realizando en ese nivel:

Artículo 3: Establece los principios de las APP en Honduras, incluyendo la seguridad jurídica, la eficiencia, la responsabilidad fiscal, la optimización de recursos, el fomento de la competencia, la rendición de cuentas, la sostenibilidad fiscal y económica, la asignación equilibrada de riesgos y beneficios, la participación local, el fomento de los derechos e intereses de los usuarios y la responsabilidad social.

Artículos 4 y 5: Definen el objeto y las modalidades de las APP en Honduras, que pueden incluir la construcción, la rehabilitación y operación de las obras públicas, la prestación de servicios públicos, la construcción y el arrendamiento de una obra pública y la gestión de fideicomisos. Las partes se pueden organizar en cualquier forma legal que sea adecuada para el desarrollo de una APP, incluyendo *joint ventures*, fondos fiduciarios y contratos, entre otros.

Artículo 11: Detalla la creación y los poderes de la Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas (COALIANZA), que se constituye como una entidad clave para la implementación de las APP (este aspecto se desarrolla con más detalle en los artículos 13 a 20). Se faculta a Coalianza para ejecutar los contratos de APP con la autorización del Presidente de la República en el Consejo de Ministros y con la ratificación del Congreso cuando sea necesario.

Artículo 17: Señala las entidades habilitadas para actuar como originadores de proyectos de APP, entre las que se cuentan los ministerios y agencias (secretarías de estado y entes autónomos), los organismos locales (municipalidades, mancomunidades), los Consejos Regionales y la propia Coalianza. El artículo también establece el concepto de propuestas no solicitadas que se desarrolla en el Reglamento de la Ley de APP.

Artículos 18 y 19 (reforma): Asignan a la SEFIN, en conjunto con Coalianza, la revisión del análisis de costo-beneficio para las iniciativas públicas, por su parte la Unidad de Contingencias Fiscales (que forma parte de la SEFIN) tiene en a su cargo la decisión sobre si un proyecto debe llevarse a cabo como una APP.

Artículos 23, 24 y 26 (reforma): En éstos se requiere la participación de la Secretaría de Finanzas en el proceso de APP para asegurar la sostenibilidad fiscal de los proyectos. Los artículos también establecen un límite en el uso de APP en virtud de los cuales el acumulado Valor Presente Neto (VPN) de todos los compromisos cuantificables (fijos y contingentes), aprobado en el marco del programa de APP, no puede exceder el 5% del PIB, con la posibilidad de que dicho límite pueda modificarse una vez cada 3 años mediante propuesta del Presidente al Consejo.

Artículo 25a (reforma): Se crea la Unidad de Contingencia Fiscales que estará adscrita a la SEFIN.

Artículo 29 (reforma): Los recursos que procedan del impuesto que cobra Coalianza y la SAPP por la colaboración en la evaluación del proyecto deberán dirigirse a la cuenta única de Tesorería. Dichos recursos podrán coadyuvar en el financiamiento de los presupuestos de dichas entidades.

Artículo 35: En este se somete la resolución de conflictos para las APP a un arbitraje en los términos y condiciones particulares de cada contrato.

Artículo 36: En este se excluye expresamente a las APP de la ley general de contratación del Estado.

Artículo 39: Este deroga la anterior ley de APP, la Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional.

En 2011, el Congreso de Honduras aprobó la Ley de Protección y Promoción de Inversiones que establece un régimen especial para las APP que implementan “mega-proyectos y proyectos de inversión de prioridad nacional” y una regulación detallada del marco para Fondos Fiduciarios. Como se explica más adelante, a través del modelo de Fondo Fiduciario, el decreto disminuyó el impacto de la ley de APP.

En la práctica, la nueva ley proporciona un completo marco jurídico que abarca todo tipo de proyectos. Sin embargo, aun y con su reciente reforma, existe una necesidad de establecer estructuras institucionales adecuadas y mecanismos de supervisión fiscal idóneos (véase el recuadro 2 para una discusión de los cambios en la Ley APP y sus implicaciones).

Límites en el uso de las APP

La ley actual fija un límite de 5% del PIB para todos los compromisos cuantificables, fijos y contingentes, que asuma el sector público no financiero en contratos de APP, expresados en Valor Presente Neto (VPN). Este porcentaje puede ser modificado cada tres años por el Presidente, en el Consejo de Ministros y en consulta con la SEFIN, a fin de ser congruentes con las capacidades del país.¹³ Esta modificación no requiere aprobación del Congreso, entregándose un poder discrecional al Ejecutivo para fijar límites en el futuro.

En un análisis simplificado hemos estimado la diferencia entre la cartera actual de APP, expresada en VPN y el límite de 5% del PIB fijado en la ley para aproximarse a la exposición potencial del gobierno en el marco del programa de APP actual.¹⁴ Siguiendo la ley, el VPN incluye todos los compromisos cuantificables aprobados bajo la ley de APP de 2010, independientemente del instrumento (concesiones, contratos de ingresos garantizados, etc.).

Los resultados revelan que la combinación del actual stock y el flujo previsto del programa de APP equivale a 6.6% del PIB, del cual 4.1% del PIB corresponde al stock¹⁵ (gráfico 7) y 2.5% del PIB al flujo de desembolsos de acuerdo a los compromisos de ingreso

¹³ De acuerdo con la ley, los compromisos cuantificables acumulativos deben declararse en el presupuesto plurianual. Los límites anuales deben basarse en el análisis de sostenibilidad de la deuda llevada a cabo por la SEFIN para cada año fiscal. Además, las Disposiciones Generales del Presupuesto deben contener las provisiones presupuestarias o las reservas necesarias para cubrir los compromisos fijos o posibles reclamos de garantías. En la práctica, el presupuesto plurianual no se ha actualizado anualmente y la SEFIN aún no evalúa adecuadamente las consecuencias fiscales de las APP y, por lo tanto, éstas no pueden ser incluidas en el análisis de la sostenibilidad de la deuda.

¹⁴ Como referencia en el uso de análisis del VPN, se siguió a Jenkins, Kuo y Harberger (2011).

¹⁵ Este porcentaje se refiere al inventario de los proyectos ya adjudicados por la Coalición bajo la nueva ley de APP que no establece ninguna provisión de Ingresos Mínimos Garantizados (IMG). La inversión para estos proyectos implica un compromiso implícito contingente por el cual el sector público conserva la propiedad de los activos.

mínimo garantizado (IMG). La exposición al riesgo alcanza un máximo en 2028, cuando los desembolsos acumulados bajo el IMG representan el 0.1% del PIB (gráfico 8).

Gráfico 7. Stock de APP en virtud de la ley de APP de 2010

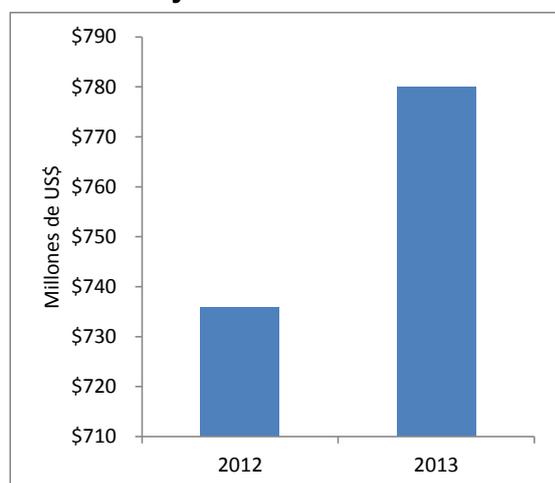
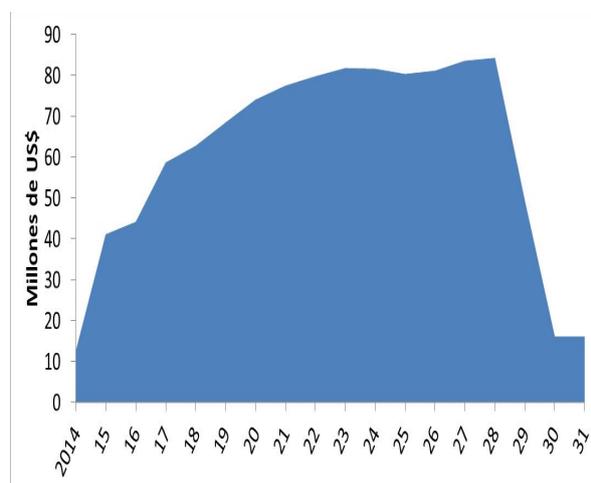


Gráfico 8. Ingreso Mínimo Garantizado (IMG)



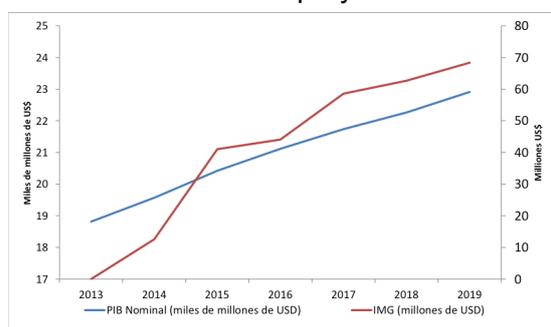
Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de contratos de Coalianza.

Nota: Éstas estimaciones sólo incluyen proyectos adjudicados bajo la nueva ley de APP.

Para los proyectos activos de APP con una cláusula de IMG, a principios de enero de cada año fiscal, el concesionario presenta una estimación de los ingresos procedentes de los peajes o tarifas basadas en los flujos de demanda. Al siguiente año fiscal, las previsiones de ingresos se comparan con los ingresos reales y si hay una diferencia entre ambas a favor del concesionario, el gobierno tiene la obligación de incluir el importe a pagar en el próximo presupuesto. En otras palabras, las estimaciones de ingresos para 2014 son revisadas en

2015 y reembolsadas por el gobierno, si ese es el caso, en el presupuesto 2016.

Gráfico 9. PIB e IMG proyectado



Fuente: Elaboración propia sobre la base de contratos de la Coalianza y WEO (2014).

El gráfico 9 muestra la relación entre el PIB proyectado y el IMG total acordado contractualmente para el flujo actual. En el período 2013-19, se espera que la exposición del IMG crezca a una tasa mayor que el crecimiento del PIB, lo que implica un mayor volumen de pasivos contingentes para el gobierno. En el caso

de Honduras, los contratos de APP establecen el IMG para cada año en dólares estadounidenses, lo que implica mayores riesgos para la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Además, esta tendencia podría conducir a mayores rigideces presupuestarias, ya que

los pagos materializados para los IMG tendrían que ser incluidos en el presupuesto del año fiscal siguiente. El gráfico 9 muestra el valor total teóricamente en riesgo, en lugar de una estimación basada en la probabilidad de la exposición y, por lo tanto, no se basa en ninguna hipótesis para un cálculo de probabilidad.

Un riesgo potencial que las autoridades deben tener en cuenta en el mediano plazo es cómo el rápido crecimiento de los proyectos y de su flujo ejerce presión sobre los límites financieros. Teniendo en cuenta los compromisos del sector público a largo plazo en el programa de APP, el uso excesivo de este tipo de asociaciones puede conducir a una disminución de la flexibilidad presupuestaria para adaptarse al ciclo económico a través de cambios en la inversión pública. Asimismo, no todos los compromisos son cuantificables,¹⁶ lo que abre un abanico de posibilidades para potenciales riesgos fiscales. Una característica determinante de las garantías y otros pasivos contingentes es su incertidumbre intrínseca en cuanto al calendario y el monto del gasto. Ésto crea una fuente de riesgo para la sostenibilidad fiscal, ya que un ámbito más amplio de potenciales obligaciones del gobierno no está cubierto por la ley actual (por ejemplo, las obligaciones con los tiempos estimados y cantidades, las derivadas de contratos de mutuo no ejecutados y las contingentes explícitas e implícitas).

Relación con otras normas legales

En muchos países una característica clave de la preparación del presupuesto es que toda la información macroeconómica relevante y los datos fiscales puedan ser preparados, analizados y presentados en un contexto de mediano plazo (normalmente en un escenario de tres años). Una presentación coherente de indicadores fiscales clave (por ejemplo, ingresos, gastos y deudas) basada en un marco macroeconómico creíble, por un período más allá del ejercicio fiscal anual, permite al gobierno tomar en cuenta los eventos que están fuera del año fiscal y prepararse mejor para enfrentarlos. En Honduras, la Ley Orgánica del Presupuesto 2004 (LOP) se orienta en este sentido, estableciendo el uso de instrumentos de planificación de mediano plazo para facilitar decisiones de política que fortalezcan el marco de política fiscal y su sostenibilidad en el tiempo (cuadro 1).

¹⁶ Un ejemplo de responsabilidad incuantificable es una derivada del riesgo político de emprender una APP. La infraestructura y los servicios adquiridos a través de las APP fueron tradicionalmente considerados servicios públicos. En consecuencia, el público espera recibir un nivel de servicio por parte del gobierno, aún cuando el gobierno ha transferido su operación al sector privado a través de una APP.

Cuadro 1. Instrumentos de política fiscal bajo el Sistema de Gestión Financiera Pública

	Marco financiero de mediano plazo (3 años)	Presupuesto plurianual (3 años)	Sistema Nacional de Inversiones Públicas	Estrategia de endeudamiento (4 años)	Ley de transparencia	Ley de APP
Mandato de acuerdo a la LOP	√	√	√	√	√	√
Instrumentos de política Aprobados/ actualizados	X	2011-14 2012-15	1975; 1986; 1990; 1997	2011-14; 2012-15; 2013-16.	2006	1999; 2010

Fuente: SEFIN y Reyes-Tagle y Tejada (2014).

En la práctica, los instrumentos de política están débilmente vinculados entre sí, dando lugar a diferentes interpretaciones sobre los mandatos y responsabilidades en el marco de las políticas. La ley de APP cita repetidamente o hace referencias cruzadas a instrumentos de política que no han sido elaborados, están desactualizados o podrían contradecir lo que se ha establecido. Por ejemplo, en los límites del presupuesto de APP, la ley que hace referencia al presupuesto plurianual, el cual no se ha actualizado.¹⁷ Además, la ley establece disposiciones presupuestarias para compromisos fijos o posibles reclamos de garantías, que la política de la estrategia de deuda reconoce, pero las disposiciones aún no se han establecido para aquellas garantías que se han emitido.

Arreglos institucionales de las APP

La unidad de APP

Para fortalecer la promoción, gestión y ejecución del programa de APP, la ley de 2010 creó la Comisión para la Promoción de las Alianzas Público-Privadas (COALIANZA), una entidad independiente que se encarga de la contratación, ejecución, desarrollo y gestión de estas asociaciones. Según la ley, todas las propuestas de APP presentadas a Coalianza deben ir acompañadas por estudios que contengan un análisis de costo-beneficio (ACB) o un análisis del modelo económico. Una vez que el proyecto ha pasado los estudios de factibilidad, Coalianza propone su inclusión en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) para que posteriormente, la Unidad de Contingencias Fiscales de la SEFIN

¹⁷ En los años 2011 y 2012, junto con el Presupuesto Anual, se elaboró un presupuesto plurianual. De acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), el presupuesto plurianual debe actualizarse cada año. Sin embargo, el presupuesto plurianual no se elaboró en los años 2013 y 2014.

determine la viabilidad del proyecto como APP. Posteriormente Coalianza coordina el proceso de adjudicación por medio de licitación o concurso. De hecho, la comisión tiene el poder legal para ejecutar los contratos de APP y ha participado en cada contrato aprobado en virtud de la nueva legislación, desplazando a otras instituciones públicas a cargo de proyectos de infraestructura.

De acuerdo con Noe y Salgado (2013), en este esquema, los proyectos de APP serán aprobados por el Presidente sin necesidad de escrutinio por parte del Banco Central o la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN).¹⁸ Coalianza será capaz de gestionar los recursos externos directamente, asumiendo las responsabilidades del Departamento de Estrategia Evaluación de la Gestión del Riesgo de la Deuda Pública.¹⁹ En 2012, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) concedió a Coalianza poderes discrecionales para divulgar información al público con respecto a estudios de viabilidad, procesos de licitación y contratos, entre otros.²⁰ Si bien, antes de la reforma Coalianza gestionaba y procesaba exclusivamente los contratos para proyectos de APP, así como las especificaciones en el marco del proceso de licitación, después de la reforma la decisión de que proyectos pueden estructurarse bajo un esquema de APP depende de la UCF. La UCF no solo tiene el poder de decidir qué proyectos comienzan como APP pero también cuales de estos son factibles de seguir estructurados como tales. Sin embargo, después de dicha decisión de la UCF, todo el proceso subsecuente sigue bajo la responsabilidad de Coalianza. Adicionalmente, antes de la reforma Coalianza recaudaba las comisiones en la adjudicación de los proyectos (hasta un 2% del valor del contrato, mismos que iban a un fondo fiduciario) que solventaba su presupuesto y posibles problemas legales en el cumplimiento del contrato, lo que la exponía a un posible conflicto de intereses, ya que actuaba como promotora antes que como una entidad de evaluación y seguimiento gubernamental, sin embargo, con la actual reforma, dichos recursos son depositados en la Cuenta Única de Tesorería del Gobierno, lo que le quita autonomía a la adjudicación de proyectos de gran envergadura con fines de incrementos presupuestales y transmite la decisión presupuestal de Coalianza al Congreso.

Coalianza es, por lo tanto, una unidad integrada de APP que además de proporcionar orientación normativa y apoyo técnico también es responsable de la promoción, aprobación y ejecución del programa de APP. Como se muestra en el Anexo 1, las unidades de APP alrededor del mundo desempeñan diferentes papeles, pero casi todas

¹⁸ Las responsabilidades y los recursos de la Secretaría de Cooperación Externa y Planificación (SEPLAN) han sido transferidos a la recién creada Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG).

¹⁹ Debido a que las APP no son considerados directamente como deuda pública, la Unidad de Gestión de la Deuda Pública no las supervisa, permitiendo que la Coalianza acepte compromisos públicos (directos y contingentes) sin su control.

²⁰ Para más información, ver: Noe y Salgado (2013).

ofrecen una orientación política y apoyo técnico. Sin embargo, la promoción de APP es una función menos común, ya que sólo es atribuida a 16 de 27 unidades.

Principales cuestiones relacionadas con la implementación del marco de APP

La implementación del marco jurídico de las APP no ha estado exenta de cuestionamientos. Algunos actores apuntan a una serie de problemas relacionados con su funcionalidad, claridad y cumplimiento. En primer lugar, hay poco interés en utilizar las APP para infraestructura social cuando no existen peajes relevantes. En segundo lugar, la actual jurisprudencia se considera poco clara y en ocasiones presenta contradicciones con las leyes federales existentes, como con las relativas a la deuda y la transparencia, lo que hace que los ministerios sean reacios a participar en APP. En tercer lugar, la ley puede dar demasiado poder institucional a Coalianza, al erosionar las responsabilidades que, en principio, corresponden a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), anteriormente era la SEPLAN, y la SEFIN. La claridad y equilibrio de las responsabilidades son necesarios para mitigar riesgos y asegurar la sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, la obtención de financiación a largo plazo para proyectos de APP es una preocupación general de las partes interesadas (*stakeholders*) en Honduras, principalmente debido a que sólo un pequeño número de bancos nacionales puede proporcionar financiación a gran escala. Además, el financiamiento mediante deuda local está actualmente disponible para un máximo de 10 a 15 años. En vista que los proyectos de APP habitualmente tienen un período de vida más largo, los préstamos deben ser refinanciados en etapas posteriores a la ejecución del proyecto. Estas limitaciones crediticias podrían desalentar a los inversionistas privados, ya que plantean riesgos adicionales. Una dificultad añadida es la incapacidad de lograr tasas de interés fijas para el financiamiento a largo plazo, en parte debido a los instrumentos financieros disponibles. Esto también afecta los pagos por disponibilidad que el gobierno tendría que hacer para ciertos proyectos de capital.

Aspectos destacados de la cartera de APP

Una revisión a la cartera de APP en los últimos veinte años (ver cuadro 2) muestra que: a) hay una concentración de proyectos en los sectores de electricidad y transporte; b) con la aprobación de la nueva ley en 2010, la cartera se expandió de manera significativa, tanto en el número de asociaciones público-privadas como en la cantidad de proyectos; y c) las modalidades de contratos de APP utilizados hasta ahora han sido Construir, Adquirir y Operar (Build Own Operate, BOO), Construir, Alquilar, Operar y Transferir (Build Rent Operate and Transfer, BROT) y Construir, Operar y Transferir (Build Operate and Transfer, BOT). El primero tiene la característica que el sector privado diseña, construye, posee, opera y administra un activo sin la obligación de transferir la propiedad al gobierno. Las

otros comparten características similares, excepto que el sector privado transfiere el activo al gobierno cuando expira el contrato de operación, aunque posteriormente puede alquilar o arrendar el activo de nuevo al gobierno.

Cuadro 2. Cartera de APP en ejecución (1994-2014)

Proyecto	Inversión (millones US\$)	Sector	Tipo de APP	Fecha de puesta en marcha
Electricidad de Cortes S. de R.L. de C.V.	\$70,0	Electricidad	BOO	1994
Luz y Fuerza de San Lorenzo SA	\$263,6	Electricidad	BOO	1995
Choloma Planta Térmica	\$38,5	Electricidad	BROT	1998
Puerto Cortes-Texaco	\$10,5	Transporte	BOT	1999
Red de Aeropuertos de Honduras	\$120,0	Transporte	BROT	2000
Aguas de San Pedro	\$207,9	Agua y saneamiento	BROT	2001
Choloma III	\$165,0	Electricidad	BOO	2003
Utila Power Company	\$3,8	Electricidad	ROT	2003
Parque Eólico Cerro de Hula	\$250,0	Electricidad	BOO	2010
CHER Humuya HPP	\$126,0	Electricidad	BROT	2011
Sociedad Eléctrica Mesoamericana Mezapa	\$18,5	Electricidad	BOO	2011
Corredor Logístico de Honduras	\$90,5	Transporte	BROT	2012
Corredor Turístico de Honduras	\$150,0	Transporte	BOT	2012
Carretera de Gracias, Lempira	\$43,9	Transporte	BROT	2012
Ventanilla única de comercio exterior ¹	\$1,0	Servicios	BOT	2012
Terminal Carga de Puerto Cortés	\$624,0	Transporte	BOT	2012
Vientos de Electrotecnia - Planta Eólica San Marcos	\$130,0	Electricidad	BOO	2013
Terminal de carga a granel de Puerto Cortés	\$44,2	Transporte	BOT	2013
Aeropuerto de Palmerola	\$107,0	Transporte	BOT	2014
Siglo XXI. Red Vial de San Pedro de Sula ¹	\$88,0	Transporte	BROT	2014
TOTAL	\$2.552,4			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de PPI.

Notas: ^a. Con respecto al 24 de octubre del 2014.

¹ Propuesta no solicitada.

Desde su inicio, Coalianza ha aprobado un total de ocho proyectos y un proyecto adicional se encuentra en la fase de licitación para el presente año. Además, 20 fondos fiduciarios se han creado para estructurar proyectos de APP en los próximos años.²¹ El número de proyectos aprobados hasta el momento, así como el flujo actual (ver cuadro 3), pone en duda la calidad de las evaluaciones de costo-beneficio, así como la capacidad institucional que Coalianza tiene para evaluar y supervisar una cartera tan exigente.

²¹ Como se detalla más adelante, la principal responsabilidad de los Fondos Fiduciarios es estructurar los proyectos de APP en sí mismos.

Cuadro 3. Flujo de proyectos de APP (millones de US\$)

Proyecto	Montos
Fondos fiduciarios adjudicados	
Recuperación de Pérdidas en los Servicios de ENEE. Servicios de Iluminación Pública	N/D
Recuperación de Pérdidas en los Servicios de ENEE. Distribución y Flujo Financiero	N/D
Recuperación de Pérdidas en los Servicios de ENEE. Transmisión, despacho, financiero	N/D
Estructuración del Proyecto de la Carretera de Occidente (CA-4, 10 y 11)*	170,0
Generación de Energía en el departamento de Cortés	180,0
Mejoramiento de la Infraestructura Vial de los departamentos de Colón y Atlántida	N/D
Mejoramiento de la Infraestructura y Servicios en el Departamento de las Islas de la Bahía	15,0
Desarrollo del Centro Cívico Gubernamental	150,0
Aeródromo Municipio de Tela	N/D
Programa Agroindustrial	N/D
Infraestructura y Servicios	N/D
SANAA	N/D
Sistema de Administración de la Propiedad	N/D
Sistema de Control Migratorio y Control de Pasaporte	N/D
Carretera CA5- Sur	89,3
Registro Vehicular	N/D
Libramiento de la Zona Metropolitana del Valle de Sula	N/D
Total	604,3
Fondos fiduciarios (aprobación pendiente)	
Recaudo e Inversión en Infraestructura Vial del Distrito Central	2,6
Feria Agropecuaria y Artesanal	N/D
Total	2,6
Flujo de proyectos	
Carretera Santa Rosa de Aguán	12,4
Represa de Uso Múltiple El Tablón	161,1
Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Tela	30,0
Carretera Bonito Oriental- Limón	22,6
Carretera Desvío de Braulio	8,4
Carretera El Triángulo- El Puente	6,3
Carretera Trujillo- Santa Fé	12,6
Carretera Planes Sonaguera-Desvío de Braulio	18,9
Dragado del Río Tocoa	4,7
Carretera Coroza Alta-Buena Vista-Cuyamel	2,6
Carretera Desvío de Limón-Iriona-San José de la Punta-El Castillo-Río Sico	20,5
Carretera Santa Fé- Balfate	3,9
Carretera Sonaguera- Balfate	2,0
Carretera Limones-Salamá-Mame-Desvío de Yocón-Desvío de Esquipulas del Norte	94,6
Carretera Sonaguera- Isleta Central	8,7
Carretera La Ceiba- Trujillo- Puerto Castilla	176,3
Carretera Guasaule- Júcaro Galán	110,0
Puerto Castilla	N/D
Proyecto Hidroeléctrico Tomalá	40,0
Desarrollo Agrícola y Control de Inundaciones de la Cuenca del Río Choluteca	N/D
Cámaras de Seguridad Ciudadana	95,2
Hospital de Traumatología en Tegucigalpa	48,2
Hospital de Traumatología en San Pedro Sula	35,9
Total	914,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Coalianza.

Notas: * Se refiere sólo a la primera etapa.

N/D: No Disponible. Los totales representan sólo las cantidades disponibles.

Otras instituciones

Como se mencionó anteriormente, Coalianza desempeña un papel determinante en el diseño e implementación de las APP, a expensas de la SEFIN y la SCGG, que sin duda deberían tener un rol más activo en la toma de decisiones, según lo establecido por la ley de APP, especialmente en términos de la relación con el proceso y las prioridades de inversión pública, la deuda pública y la sostenibilidad fiscal. Debido a la reforma, SEFIN a través de la UCF está a cargo de supervisar estos proyectos con la finalidad de reducir el peligro latente de que la cartera de APP se convierta en un riesgo fiscal en el mediano plazo. El cuadro 4 se muestra las principales responsabilidades y tareas de las entidades que participan en el ciclo de los proyectos de APP.

Cuadro 4. Principales entidades involucradas en el proceso de APP

Entidad	Responsabilidades/tareas	Composición/detalles	Ley regulatoria
Coalianza	<ul style="list-style-type: none"> *Establece estrategia, políticas y procedimientos para la implementación de las APP. *Promueve las APP con Agencias Contratantes e inversionistas externos. *Prioriza proyectos de inversión y selecciona los que serán implementados como APP. *Ayuda a las agencias contratantes en la evaluación, selección, licitación de proyectos de APP y en la adjudicación de contratos. *Presenta informes y recomendaciones al Consejo de Ministros sobre contratos que requieran autorización para la adjudicación. *Aprueba la adjudicación de contratos luego de la autorización del Consejo de Ministros. *Gestiona los contratos de APP. *Monitorea la implementación de contratos y la calidad de los servicios proporcionados. *Disemina información acerca de las APP al público en general. 	Es una agencia descentralizada del Ejecutivo. Ésta comprende 3 miembros seleccionados por el Congreso de una lista de 9 candidatos propuestos por el Ejecutivo. Su presupuesto es determinado por el Congreso.	Ley APP
Agencia Contratante	<ul style="list-style-type: none"> *Propone proyectos a la SGCC y Coalianza. * Coordina la selección de proyectos, el proceso de licitación, y el monitoreo de la calidad de los servicios proporcionados junto a Coalianza. * Firma el contrato con el sector privado. 	La agencia puede corresponder a cualquier entidad pública: presupuestaria, centralizada, descentralizada o autónoma, incluyendo a los gobiernos locales. Las empresas propias del Estado se excluyen.	Ley de APP Ley Orgánica de Presupuesto
SEFIN y la UCF	<ul style="list-style-type: none"> * Controla las implicaciones fiscales de las APP y advierte al Ejecutivo acerca de límites de APP. * Identifica y mide el riesgo fiscal de las APP. * Elabora planes de acción en caso de que alguna contingencia fiscal se active. * Mantiene el monitoreo de los pagos futuros incluidas las garantías y contingencias que requieran desembolsos de recursos adicionales a los planeados. 	En la práctica, la SEFIN sólo cumple un papel secundario en el ciclo de aprobación de las APP y no realiza un análisis de los posibles pasivos contingentes involucrados en los proyectos de APP.	Ley de APP Ley de Orgánica de Presupuesto

SGCC	*Revisa la consistencia de proyectos propuestos con objetivos de planificación a largo plazo.	Los documentos principales son el Plan Nacional y la Visión Estratégica.	Ley de APP Ley Orgánica de Presupuesto
SAPP	*Gestiona evaluaciones ex-post independientes de los contratos de APP firmados por todos los niveles del gobierno. *Fija normas generales y técnicas y guía de auditorías externas para el uso de recursos públicos. *Fija sanciones en el caso de incumplimiento del contrato.	Subordinado a la Oficina de Aditorías. Comprende tres miembros seleccionados por el Congreso de una lista de 9 candidatos propuestos por el Ejecutivo. Se financia por transferencias de gobierno y una tarifa normativa del 1% del ingreso de socios privados debido al suministro de servicios.	Ley de APP
Ejecutivo	*Autoriza contratos de APP asignados por Coalianza. *Fija límites legales de APP. *En casos especiales, envía el contrato al Congreso para su aprobación final.	Consejo de Ministros dirigido por el Presidente de la República.	Ley de APP
Congreso	*En casos especiales, aprueba los contratos de APP y enmiendas (Artículo 205, literal 19 de la Constitución).	Las enmiendas de contratos que no comprometan recursos inmediatos de presupuesto no requieren aprobación del Congreso.	Ley de APP Constitución
Socio Privado	*Crea un Vehículo para Objetivos Especiales (Special Purpose Vehicle, SPV) para facilitar el financiamiento de proyectos. *Ejecuta los contratos de APP y asume los riesgos estipulados en el contrato. *Obtiene financiamiento para el proyecto.		Ley de APP

Fuente: FMI y BID.

El ciclo de la APP y el sistema de aprobación

Idealmente, el proceso de implementación de una APP debe estar plenamente integrado con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y la programación y ejecución del presupuesto público. Primeramente, las agencias gubernamentales deberían presentar los proyectos para ser priorizados junto con las necesidades de infraestructura del gobierno y la planificación. Posteriormente, algunos de esos proyectos deberían ser seleccionados para ser implementados como APP, cuando esa opción proporciona un mayor *Valor por Dinero* (VPD) que la contratación tradicional.

El Plan Nacional de Desarrollo de Honduras (2010-2022) y el programa del gobierno nacional abarcan las principales áreas políticas y las necesidades de infraestructura a nivel federal, regional y local. Estos planes no contienen información clave sobre los indicadores de desempeño, seguimiento y evaluación, la financiación de proyectos (ya sea pública, APP o privada), etc. Como se ha mencionado, existe un presupuesto nacional trianual bajo el mandato de la LOP, pero éste aún no se ha elaborado. Además, Honduras carece de

criterios claros para la asignación de recursos públicos entre proyectos y determinar qué proyectos son más importantes que otros.

Los ministerios y la SEFIN son responsables de la inversión (APP y tradicional) y de la supervisión del plan de desarrollo. Sin excepción, las Contrataciones Tradicionales de Infraestructura (CTI) y las APP están registradas en el SNIP. Las primeras se registran directamente, ya sea por la agencia del gobierno o la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), mientras que las segundas van a Coalianza para obtener una verificación previa de informes y documentos antes de su registro. Una vez que la propuesta de APP se ha registrado en el SNIP, Coalianza realiza un análisis costo-beneficio (ver gráfico 10) y antes de la reforma, establecía si un proyecto es factible de ser implementado bajo la modalidad de APP, ahora dicha tarea está a cargo de la UCF.²² Actualmente no existe una metodología particular para determinar el Valor por Dinero cuando se escoge entre CTI o APP.²³ El enfoque utilizado por Honduras es que los proyectos que pueden financiarse a través de peajes y cobros a los usuarios son ejecutados como APP, ampliando el presupuesto nacional. Por lo tanto, es importante que las autoridades refuercen la evaluación y la metodología utilizada durante este paso para determinar si un proyecto representa una favorable VPD. El punto de partida para el cálculo de APP y VPD es comparar la solución de adquisición de una CTI a través del “comparador del sector público” o una prueba relativa.²⁴

Una vez que la UCF aprueba que el proyecto puede ser implementado como una APP, el siguiente paso es que Coalianza llame a una licitación pública. Es importante señalar que, según la ley de APP, la licitación pública no se rige por la ley general de contrataciones del país. La legislación actual establece un proceso específico regido por Coalianza, que participa activamente y supervisa todas las fases de la contratación. Ésta tiene la autoridad legal para ejecutar los contratos de APP, quedando como el jugador clave en todo el proceso. Además, en virtud de la Ley de la Promoción y Protección de Inversiones, el Presidente de la República puede usar poderes discrecionales para restringir posibles candidatos del proceso de licitación, así como para reducir el plazo para la

²² Para los proyectos adjudicados hasta la fecha, ni el análisis costo-beneficio, ni el “comparador del sector público” es de dominio público, limitando una evaluación de la calidad de los informes.

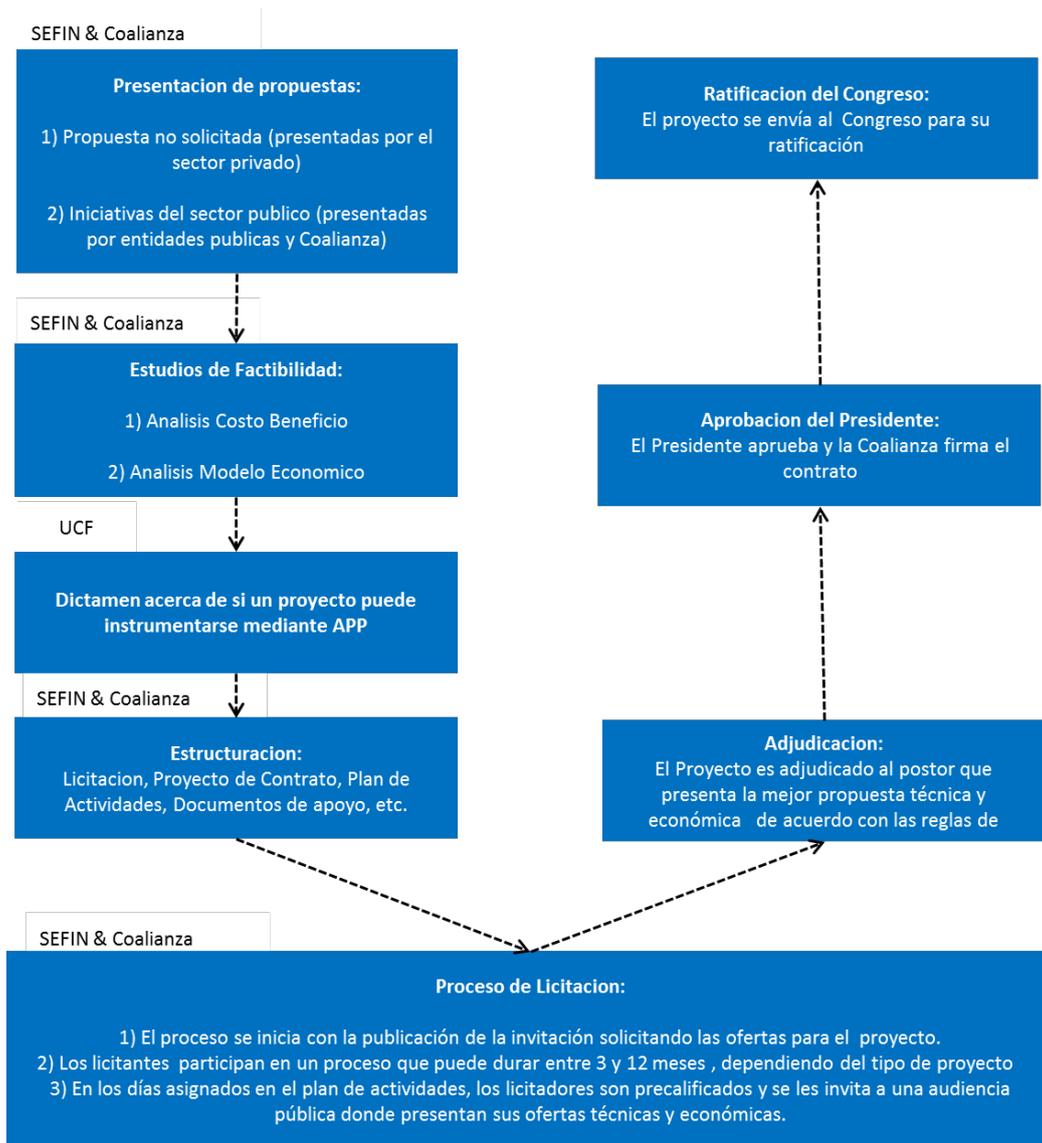
²³ Dentro del proceso de desarrollo de APP, el concepto de VPD puede ser entendido en general como un beneficio absoluto para el país de implementación de la APP. En términos relativos, VPD refiere al beneficio neto de implementar un proyecto a través de una APP con respecto a la opción de la contratación pública. Para evaluar esta VPD, la APP y la opción de la contratación pública se comparan mediante un análisis conocido como un “comparador del sector público” o CSP.

²⁴ Un comparador del sector público compara el costo neto actual de las ofertas para el proyecto de APP respecto de la forma más eficiente de entrega de acuerdo con un proyecto de referencia en el sector público por contratación tradicional. El comparador está diseñado para tomar en cuenta tanto los riesgos que serían transferibles de una probable parte privada y los que se hubieran retenido por el gobierno. El comparador del sector público entonces sirve como un costo ajustado por riesgo hipotético de la realización pública del proyecto (Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OCDE, París, 2008).

selección del socio privado para cualquier proyecto de inversión. Dado que la competencia real entre postores privados es un elemento clave que rige la VPD a la hora de implementar las APP, la restricción discrecional de la competencia claramente va en contra de las mejores prácticas y reduce la transparencia del proceso.

Una vez que el proyecto ha sido adjudicado al socio privado, el Presidente de Honduras aprueba el contrato y autoriza que sea firmado por Coalianza para ser enviado al Congreso para su ratificación (debido a su naturaleza de largo plazo, las APP son aprobadas por el Congreso a través de un decreto legislativo). Sin embargo, dado que el contrato ya ha sido firmado, el poder de decisión del Congreso sobre el valor del proyecto es limitado, por lo que difícilmente se puede introducir algún cambio en los términos acordados a esa altura del proceso. En relación a la financiación de los proyectos, éstos se asignan en el proceso presupuestario ordinario. Como se verá en el próximo capítulo, el proceso de aprobación de APP no está claramente relacionado con el proceso presupuestario. Como mostraremos a continuación, el nuevo ciclo de APP adhiere dos nuevas características que mejora, en parte, el monitoreo de los proyectos de APP. Primero, la SEFIN estará presente en todas las etapas del ciclo de APP, esto es, desde la presentación de la propuesta, hasta la ratificación del Congreso. Si bien, un mayor monitorio de SEFIN es adecuado, la reforma no señala como será dicho monitoreo. Segundo, a diferencia de lo que se tenía antes de la reforma, la UCF tomara un rol decisivo en la aprobación de los proyectos que serán instrumentados mediante APP, disminuyendo así la capacidad de Coalianza de promover y seleccionar los proyectos de APP.

Gráfico 10. Proceso de aprobación de APP



Las APP a nivel subnacional

En Honduras, la legislación de APP se aplica a todos los niveles de gobierno. De acuerdo con la ley, los municipios y otras entidades subnacionales pueden actuar como originadores de proyectos. En todo caso, Coalianza permanece como el jugador clave, ya sea en el mismo papel que desempeña con otras agencias del gobierno o tomando efectivamente la responsabilidad por el proceso mediante de una delegación de la entidad subnacional, permitida expresamente en el reglamento de APP. Desde la aprobación del nuevo marco legal, no se ha originado ningún proyecto en el nivel subnacional. Anteriormente, sólo el municipio de San Pedro de Sula había utilizado un esquema de APP. En 1999, éste realizó una licitación pública internacional y adjudicó el Acuerdo de Concesión de agua y

Recuadro 2. Reforma a la Ley de APP (2014)

La reforma a la Ley de APP tomo lugar en Diciembre de 2014 y puede ser resumida en sus dos principales cambios:

- 1) Tal y como hemos dicho, la decisión respecto de si un proyecto puede ser instrumentado como PPP es ahora responsabilidad de la Unidad de Contingencias Fiscales (una nueva entidad creada como parte de la reforma). Esta, como tal, tiene bajo su cargo la medición y monitoreo de las contingencias fiscales, así como la elaboración de planes que señalen las rutas de acción en caso de que alguna contingencia llegue a activarse.
- 2) La capacidad recaudatoria de Coalianza y la SAPP para recaudar el impuesto sobre el costo total del proyecto (2% y 1% respectivamente) se mantiene, sin embargo a diferencia de lo que ocurría anteriormente, ahora dichos recursos deberán ir directamente a la Cuenta Única de Tesorería, por lo que Coalianza y la SAPP deberán ajustarse al presupuesto que el Congreso les asigne.

saneamiento a un consorcio integrado entre otros por la ACEA (Azienda Comunale Energia e Ambiente, la empresa de agua de propiedad de la ciudad de Roma). El contrato fue ejecutado en 2000 por un período de 30 años con Aguas de San Pedro de Sula²⁵ bajo un régimen de asociación, aunque la ley excluía a municipios y empresas públicas de su ámbito de aplicación, como se mencionó anteriormente.²⁶

El marco regulatorio y fiscal de las APP

Riesgos fiscales y las APP

De acuerdo con la Ley de APP, la Unidad de Contingencias Fiscales de la SEFIN tiene el mandato de llevar a cabo un análisis de riesgos, así como evaluar las principales implicaciones fiscales de todos los proyectos de APP aprobados por el gobierno. En la práctica, las normas y reglamentos de APP no prevén un proceso para llevar a cabo tal análisis de riesgo fiscal y hasta el momento no se han elaborado directrices. Además, la SEFIN no tiene el poder legal para monitorear o reducir efectivamente los riesgos fiscales para proyectos de APP administrados por Coalianza o cualquiera de los Fondos Fiduciarios, ni impedir la puesta en marcha de proyectos que podrían ser demasiado riesgosos o que no son fiscalmente abordables. Aunque la estrategia de deuda pública 2013-16 incluye a las APP como un instrumento financiero clave de la inversión pública, no hay registro de que se haya efectuado una evaluación de la cartera de estas últimas.

²⁵ Aguas de San Pedro de Sula fue incorporado por los ganadores de la licitación pública como el Concesionario y actúa como el Vehículo para Objetivos Especiales (Special Purpose Vehicle, SPV), la entidad jurídica responsable de llevar a cabo el proyecto.

²⁶ Aguas de San Pedro de Sula. http://www.asp.com.hn/?page_id=220

Actualmente, las garantías -tales como préstamos, ingresos mínimos, diferenciales de tipo de cambio- son proporcionadas por el gobierno, pero no están adecuadamente incluidas en las cuentas fiscales. La SEFIN no tiene información completa sobre los proyectos -por ejemplo, costos y plazos de desembolso- para estimar los riesgos fiscales en el mediano y largo plazo. Además, el Congreso aprobó recientemente una ley que permite al gobierno proporcionar garantías para la deuda contraída por las empresas privadas, lo que aumenta aún más el riesgo derivado de las APP.²⁷

Los documentos del presupuesto nacional para 2013 y 2014 indican que una Unidad de Riesgo Fiscal (URF) controlará las implicaciones fiscales de las APP, según lo establecido en la reciente legislación, pese a que una unidad de este tipo no ha sido creada. De acuerdo con la SEFIN, el seguimiento y evaluación fiscal actualmente está bajo la responsabilidad de la División Macro Fiscal dentro de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG). Sin embargo, dicha unidad está sólo en una fase inicial, de adopción de una metodología adecuada y recolección de información de los proyectos ya adjudicados. Se espera que esta falla institucional sea abordada en el marco de la reforma de la ley de APP que acaba de ser presentada al Congreso (recuadro 2).

Riesgo sistemático, riesgo de proyecto y asignación de riesgos

Los sistemas de contratación en Honduras no se han desarrollado lo suficiente como para poder definir, identificar y medir los riesgos sistémicos y de proyectos, así como para asignar riesgos. Las mejores prácticas enfatizan la importancia de transferir los riesgos de los proyectos a los socios, que pueden gestionarlos más eficientemente. Una apropiada asignación de riesgos es generalmente considerada como el aspecto clave para el éxito de las APP. La experiencia en la identificación y mitigación de riesgos en Honduras es muy superficial. Se requieren grandes mejoras en el desarrollo de normas técnicas, especialmente especificaciones de insumos. Para abordar estas preocupaciones, el gobierno, a través de la SEFIN, debe trabajar para desarrollar contratos tipo y herramientas de VPD, incluidas las directrices para el desarrollo de una matriz de riesgo de APP y la realización de análisis de riesgo cuantitativo. El programa de APP en Honduras requiere una asignación de riesgos más sólida y eficiente, junto con el establecimiento de criterios de evaluación para la SEFIN y Coalianza, como los órganos encargados de la supervisión y evaluación de este tipo de asociaciones. Otro paso importante que debe ser considerado por las autoridades es establecer salvaguardas más enérgicas a lo largo de todo el ciclo de contrataciones, incluyendo la proyección y la planificación.

²⁷ Decreto Legislativo 406-2013. Sin embargo, éste propone que esta disposición sea eliminada con la reforma a la ley de APP que acaba de ser presentada al Congreso (véase el recuadro 2).

Al desarrollar una legislación que permita diferentes modelos de APP, los riesgos regulatorios, percibidos por algunos ministerios que se abstuvieron de utilizar estos esquemas, deberían minimizarse, dada la mayor claridad del marco jurídico. La ley ha abierto la puerta a modelos más complejos que serían difíciles de manejar para un sector público que carece de capacidad institucional para analizar y procesar las propuestas de APP. El aumento de la discrecionalidad prevista en la ley también podría crear mayores oportunidades para la corrupción, por lo que ésta debe ejercerse en forma prudente y apoyada por mecanismos de protección de la integridad y la transparencia.

Para que la ley sea efectiva, tendría que estar alineada con diversas leyes sectoriales, lo que no ocurre en la actualidad. No está claro cómo las diferentes legislaciones (los códigos presupuestarios y del uso del suelo, la ley de contrataciones públicas y la ley de competencia, entre otras) están alineadas con la ley de APP para crear un clima de inversión propicio para la participación del sector privado. La actual dispersión legal aumenta la probabilidad de comportamientos oportunistas, tanto del gobierno como del sector privado, con la consecuente disminución de incentivos para que las empresas inviertan en infraestructura pública. Una cuestión fundamental en lo que respecta al marco legal hondureño actual es la multiplicidad de especificaciones de insumos, como por ejemplo, la especificación de los materiales de construcción que se utilizarán para un proyecto. La evidencia muestra (P. Bajari et al, 2014) que el uso de este tipo de enfoque aumenta significativamente el costo del proyecto. Las APP pueden ser más eficientes que la contratación pública tradicional específicamente porque el contrato se centra en lo que será entregado, no en la forma en que se entrega. Esta es una manera más eficiente para asignar los riesgos entre los sectores público y privado, lo que permite que el sector privado utilice técnicas nuevas y económicas de gestión operacional y administrativa para alcanzar los resultados especificados. Sin embargo, los inversionistas han hecho hincapié en que las autoridades tienen una tendencia a especificar los insumos y procesos, lo que puede dificultar la gestión de los proyectos y encarecerlos.

La creación de un marco que libere el aporte de eficiencia que el sector privado puede hacer a los proyectos requerirá, sin embargo, más que cambios legislativos. Es necesario crear capacidad institucional para pasar de un foco en los insumos a la especificación de productos.

La efectividad del marco de gobernanza de las APP también dependerá del entorno administrativo general y el clima de inversión. El gobierno reconoce que el fortalecimiento de la legislación es sólo el primer paso en la creación de un marco de APP robusto. Otros elementos deben estar alineados con el fin de crear un entorno atractivo para las inversiones del sector privado y la participación en proyectos que mejoren el bienestar de

los ciudadanos. Las comparaciones internacionales indican que Honduras tiene puntuaciones bajas en relación con el estado de derecho, particularmente en áreas como la influencia del gobierno en los tribunales, la corrupción, el cumplimiento normativo y el gobierno abierto. Por otra parte, las administraciones regionales y municipales parecen ejercer muy amplios poderes discrecionales en la interpretación de los requisitos reglamentarios. De esta manera, aunque Honduras tiene un buen marco legal que es comparable a las mejores prácticas internacionales, en la realidad su aplicación cae por debajo de las expectativas, dada la debilidad institucional sistemática a través de los ministerios del gobierno central, específicamente en la SEFIN. Todo esto aumenta el riesgo sistémico para el país en el sentido de que debilita la confianza en el gobierno, lo que en casos de estrés del sistema financiero puede motivar salidas de capitales y otras dificultades.

El rol controlador de la Secretaría de Finanzas

De acuerdo con la ley, los riesgos financieros y no financieros, las garantías, los compromisos futuros y las contingencias fiscales son evaluados por la SEFIN, con base en los criterios y recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Crédito Público. La SEFIN está autorizada a emitir las normas necesarias para registrar adecuadamente los compromisos firmes y contingentes, así como las garantías ejecutadas bajo la modalidad de APP, de acuerdo con el marco normativo de la LOP y las Normas Técnicas de Crédito Público. Todas las garantías y los compromisos contraídos en el marco de APP se registran en el Sistema de Gestión de la Deuda.

En la práctica, aun y cuando la SEFIN mantiene el rol principal en la aprobación de proyectos de APP y el análisis de posibles pasivos contingentes implícitos en los proyectos, todavía no se ha creado la capacidad para examinar y autorizar propuestas de APP basadas en análisis costo-beneficio o en consideraciones de relación precio-calidad, ni para desarrollar metodologías para el análisis de posibles riesgos fiscales asociados, ni para proporcionar apoyo a las autoridades contratantes en la coordinación y desarrollo de los procesos en sus diferentes etapas. Derivado de la reforma, la UCF tiene aún que determinar un equipo de especialistas que sean la contraparte de Coalianza para determinar procesos claros para garantizar la eficiencia y la viabilidad presupuestaria de proyectos de inversión es un factor que limita el desarrollo de un programa sostenible de APP y aumenta los riesgos fiscales. Se espera que estas debilidades institucionales se aborden en el marco de la reforma de la ley de APP que ha sido presentada al Congreso.

El proceso presupuestario y las APP

No está claro cómo las APP se incorporan en el presupuesto anual y todavía es menos evidente cómo el flujo de proyectos refleja las prioridades establecidas en el Plan Nacional (2010-2022). Si bien el presupuesto de la nación cuenta con una serie de pasos, procedimientos y un calendario desde la preparación a su aprobación (cuadro 5), el proceso de las APP no se ajusta al ciclo presupuestario.²⁸ De hecho, el enfoque de este último en el corto plazo, así como la existencia de muchas actividades extrapresupuestarias, pueden favorecer la aprobación de APP aun cuando éstas no tengan una clara ventaja comparativa sobre las contrataciones tradicionales de infraestructura (PricewaterhouseCoopers, 2005, pp: 0,26). Adicionalmente, la falta de análisis adecuados de viabilidad financiera puede dar lugar a previsiones poco realistas sobre el costo real de las APP y a la subestimación de los compromisos públicos de los cuales el gobierno es responsable.

Cuadro 5. Cronograma del Presupuesto Nacional

Presupuesto Nacional	Departamento responsable	Fecha de inicio	Fecha de término
Elaborar directrices estratégicas y resultados de planificación	SCGG	Principios de marzo	Mediados de abril
Presentar propuestas de políticas y límites presupuestarios agregados	SEFIN	Mediados de abril	Finales de abril
Aprobar propuestas de políticas y límites presupuestarios agregados	Presidente	Finales de abril	Finales de abril
Límites asignados a los Ministerios (propuesta)	SCGG y SEFIN	Principios de mayo	Finales de mayo
Límites presupuestarios discutidos con los Ministerios	Gabinetes Sectoriales	Principios de Junio	Tercera semana de junio
Preparar Planes de Operación Anual (POA)	Ministerios	Finales de junio	Mediados de agosto
Presentar los POA a la SCGG	Gabinetes Sectoriales	Principios de agosto	Mediados de agosto
Revisión de los POA	SCGG	Mediados de agosto	Finales de agosto
Borrador de proyecto de presupuesto nacional	SEFIN	Mediados de agosto	Finales de agosto
Aprobación del proyecto de presupuesto nacional para envío al Parlamento	Presidente	Primera semana de septiembre	Primera semana de septiembre
Proyecto de presupuesto nacional al Parlamento	SEFIN	Mediados de septiembre	Mediados de septiembre

Fuente: Cronograma de Planificación, 2015 (SCGG).

²⁸ De acuerdo a las autoridades, los proyectos de APP (propuestas no solicitadas y del gobierno) pueden ser presentadao para su aprobación en cualquier momento y que no están sujetos al mismo calendario que el presupuesto público.

Transparencia y rendición de cuentas

Honduras todavía está trabajando para definir los procesos y mecanismos de rendición de cuentas para Coalianza. La mayor demanda sobre la unidad de APP es la responsabilidad financiera y legal. El Contralor y el Auditor General en Honduras tienen el poder para ejercer esta función, sin embargo, su capacidad para supervisar efectivamente la cartera de APP es limitada. Por ejemplo, el Auditor General no ha emitido pautas para la auditoría de proyectos de infraestructura bajo el modelo de APP. Elaborar tales directrices, reforzaría el compromiso de auditar dichos proyectos. Las mejores prácticas recomiendan la auditoría como una herramienta objetiva e imparcial para evaluar si los recursos públicos se gestionan de manera responsable y eficaz para lograr los resultados previstos en los acuerdos de APP, comprobando los supuestos de la relación precio-calidad.

El foco de la auditoría debería estar en verificar las disposiciones de la APP para determinar si el gobierno y Coalianza han establecido un sistema sólido para supervisar que la eficiencia y competencia de la ejecución del proyecto --incluyendo la construcción, la calidad de la gestión, el cumplimiento de las condiciones contractuales y la integridad del servicio—se mantengan dentro de los términos de las normas establecidas y las condiciones del contrato. El sentido principal de las auditorías debe estar finalmente en los resultados obtenidos, en lugar de como el socio privado ha producido los servicios contratados.

En Honduras se han llevado a cabo muy pocas evaluaciones de grandes inversiones en megaproyectos de infraestructura; las existentes han sido realizadas por donantes multilaterales como parte de su compromiso con el país. De hecho, ninguna evaluación de las APP está disponible, dificultando cualquier constatación de la eficiencia del esquema. La evaluación de los actuales proyectos es fundamental para evitar que eventuales sobrecostos y ajustes operacionales sean trasladados a los usuarios en forma de impuestos o tarifas. Si bien es cierto que lograr establecer una rendición de cuentas exhaustiva de las APP es complejo, dada la multiplicidad de organizaciones que participan en la creación de la entidad o la asociación, la rendición de cuentas de esta última debería lograrse mediante amplias consultas, procesos transparentes de toma de decisiones y resultados medibles que reflejen un compromiso aceptable para todos (K. Mathur, 2013).

Varias son las entidades que comparten la responsabilidad sobre el control de las APP en Honduras. La ley de APP creó la Superintendencia de Alianza Público Privada (SAPP) para controlar la implementación de estas asociaciones, salvo en el caso de que

exista un regulador sectorial específico.²⁹ La SAPP refuerza el sistema de sanciones y reporta anualmente al Congreso sobre sus actividades relacionadas con las APP.³⁰ Sin embargo, de acuerdo a la actual normativa, Coalianza también conserva la autoridad para supervisar la aplicación de las APP, pero pierde su capacidad de decidir acerca de la selección de proyectos como APP, misma responsabilidad que ahora forma parte de la UCF. Coalianza cumple con sus deberes bajo la Ley de Transparencia³¹ y difunde información relevante sobre éstas en su sitio web, incluidos los contratos firmados. Sin embargo, de esos documentos puestos a disposición del público, no es posible encontrar los análisis efectuados para demostrar la viabilidad económica y el Valor por Dinero de los proyectos. Por otra parte, no hay información específica sobre las consecuencias fiscales de las APP en documentos públicos, tales como informes de deuda o de presupuesto, ya que la SEFIN no estima los compromisos relacionados con las APP y ha limitado la participación en su proceso de aprobación.

Gestión de pasivos

De acuerdo con la LOP, la SEFIN y el Banco Central comparten la responsabilidad de la gestión de la deuda pública. La Comisión de Crédito Público (CCP), formada por las dos instituciones y presidida por la SEFIN, formula la política general de endeudamiento. Esta última está a cargo de negociar los préstamos externos del sector público, aunque la aprobación definitiva requiere de la firma del Banco Central y el Congreso. De acuerdo con la LOP, todas las garantías, depósitos y bienes y servicios que son contratados por el sector público con terceros, por un periodo superior a un año fiscal, constituyen deuda pública.

En el caso de las APP, la SEFIN está autorizada para emitir las disposiciones correspondientes para registrar los compromisos cuantificables firmes y contingentes y las garantías que se pueden ejecutar. Todas las garantías y compromisos de las APP deben ser registrados en el Sistema de Gestión de la Deuda (SEGADE). En la práctica, sin embargo, no existe una vinculación clara entre la estrategia de la deuda y la gestión de los pasivos (firmes y contingentes) adquiridos en el programa de APP. Actualmente, no existe un registro público de las garantías y opciones ejecutables en la cartera de APP. Además, no está claro si la SEFIN está monitoreando y evaluando la evolución de las garantías y la probabilidad de su ejecución. De hecho, las APP podrían ocasionar un problema para el

²⁹ Algunos sectores en Honduras tienen reguladores particulares, como la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) para telecomunicaciones.

³⁰ La SAPP presentó su informe anual al Congreso, tanto en 2012 y 2013. La mayor parte de los contenidos de los informes se refieren a la aplicación de la Concesión de Aeropuertos concedida en virtud de la ley anterior. También informan sobre los procesos de licitación actuales pero con información limitada. En ambos informes se pide fortalecer la capacidad de SAPP.

³¹ El artículo 13 de la Ley de APP (adoptada por el Decreto Ley Nro. 170-2006) incluye los contratos entre la gama de información que debe ponerse a disposición del público (si es posible, por medios electrónicos).

gobierno ya que sus costos fiscales se difieren en el tiempo. En lugar de pagar por un proyecto durante su implementación, el gobierno sólo comienza a hacerlo cuando la construcción está finalizada, lo que normalmente ocurre en un plazo más largo que el año fiscal en curso. Esto dificulta el control presupuestario, ya que los pagos reales no se verán reflejados en el presupuesto hasta que éstos se hagan efectivos. Como resultado, no es evidente que la gestión de las finanzas públicas pueda asegurar si las APP son asequibles y, por lo tanto, si son el mejor método para financiar los proyectos respectivos.

Procedimientos operacionales: el desarrollo pre-contractual y la gestión de contratos

Plataforma de apoyo financiero y estructura contractual

A pesar de la evolución del marco legal e institucional, en Honduras no se ha creado ningún organismo para proporcionar apoyo financiero para el desarrollo de las APP. Esto contrasta con la situación en muchos otros países de la región donde el Estado ha promovido instituciones con dicho objetivo (por ejemplo, la Financiera de Desarrollo Nacional S.A., FDN, en Colombia; el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES, en Brasil o el Fondo Nacional de Infraestructura, FONADIN, en México). La falta de una plataforma financiera respaldada por el gobierno, así como los retos del mercado financiero interno, llevan a entregar apoyo financiero a proyectos de APP de forma individual a través de la estructura contractual.

Para despejar el flujo de APP, algunos países han establecido fondos para el desarrollo de proyectos para ayudar a las autoridades a financiar sus elevados costos, especialmente en el caso de mega-proyectos. En Honduras, una posibilidad sería crear un fondo dedicado a las carreteras en particular, en respuesta a las necesidades regionales de recursos para llevar a cabo grandes inversiones de capital.

El anterior marco de APP sólo entregó apoyo financiero para el desarrollo de proyectos a través el cobro de tarifas a los usuarios. Antes de aprobarse la actual legislación, en Honduras sólo se utilizaron las concesiones de tipo BROT, esquema en el que el socio privado es responsable de la mejora de la infraestructura existente y tiene el derecho a explotarla durante la vigencia del contrato, recuperando la inversión mediante el cobro de tarifas a los usuarios.

Si bien la nueva ley de APP no aborda problemática del financiamiento, ésta introduce nuevos modelos contractuales. Por ejemplo, los primeros proyectos bajo el

modelo BROT incluyeron una cláusula de IMG que los hizo más atractivos para los socios del sector privado. Dicha cláusula es exigible en el caso de que las tarifas recaudadas no alcancen la cantidad anual acordada entre el socio privado y el gobierno. Bajo este esquema, el gobierno compensa por la diferencia entre los ingresos reales y estimados de las tarifas a los usuarios en el siguiente año fiscal. Como consecuencia, el riesgo de la demanda se transfiere parcialmente al socio privado y el gobierno asume un pasivo contingente en estos proyectos. Este modelo ha sido utilizado constantemente por Coalianza y podría ser una fuente de riesgos fiscales a través de los pasivos contingentes explícitos incluidos en estos contratos.

El modelo de Fondo Fiduciario (Fideicomiso)

Las nuevas características de la ley no fueron suficientes para impulsar realmente el desarrollo del programa de APP y en 2009 la Ley para la Promoción y la Protección de Inversiones incluyó a los Fondos Fiduciarios (Fideicomisos) como una de las formas jurídicas para el desarrollo de las APP. Desde entonces, el establecimiento de este tipo de fondo se está convirtiendo en la forma predominante de desarrollo de las APP en Honduras. El fideicomisario (síndico) apoya a Coalianza en la estructuración y financiación del proyecto de APP, convirtiéndose en el administrador fiduciario de los activos asignados cuyo primer objetivo es, precisamente, encontrar a inversionistas/operadores privados. De acuerdo con la citada ley, el síndico puede incluso emitir bonos (garantizados por los activos en el Fondo Fiduciario) para financiar el proyecto. En el caso de los terminales en Puerto Cortés (contenedor y carga a granel) y la carretera de Gracias, Lempira, se creó un Fondo Fiduciario y se nombró un síndico para estructurar y financiar los proyectos. Estos proyectos pasaron por el proceso de aprobación de APP para el establecimiento del Fondo Fiduciario antes de que el proyecto en sí fuera estructurado y, por lo tanto, antes de conocerse los compromisos públicos potenciales.

Cuadro 6. Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) y Fondos Fiduciarios en proyectos adjudicados

Proyecto	IMG	Fondo Fiduciario
Corredor Logístico de Honduras	SÍ	NO
Corredor Turístico de Honduras	SÍ	NO
Carretera de Gracias, Lempira	NO*	SÍ
Ventanilla única de comercio exterior	NO	NO
Terminal Carga de Puerto Cortés	NO	SÍ
Terminal de Carga a Granel de Puerto Cortés	NO	SÍ
Aeropuerto de Palmerola	SÍ	NO
Siglo XXI. Red Vial de San Pedro de Sula	SÍ	NO
Relación	4/8	3/8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Coalianza.

Nota: * No existe MIG, pero la inversión será financiada por fondos presupuestarios.

Recuadro 3. La jurisdicción y las responsabilidades de los Fondos Fiduciarios

- Llevar a cabo los estudios legales, técnicos y financieros necesarios para cada proyecto.
- Gestión del flujo de caja: Recaudación de las tarifas o pagos de otros ingresos recurrentes para la operación del proyecto por parte del operador privado, la Coalianza y la SAPP.
- Selección del inversionista/operador privado.
- Estructura financiera del proyecto.
- Promoción nacional e internacional.
- Auditoría del proyecto.
- Seguimiento de la gestión del proyecto una vez adjudicado.
- Creación de Fondos Fiduciarios, los Vehículos para Objetivos Especiales (Special Purpose Vehicles, SPV) u otros esquemas para la adecuada implementación del proyecto.
- Otros específicos para cada proyecto.
- Administrar el financiamiento para los estudios y la implementación del proyecto.
- Ejercer los derechos de propiedad de los activos del Fondo.
- Transferencia de los activos de vuelta al gobierno al final del período del fideicomiso.
- Presentación de los informes requeridos al Comité Técnico.
- Proporcionar servicios con la debida diligencia y compensar por cualquier reclamo o acción legal contra el agente.
- Mantener la contabilidad y presentar los estados financieros debidamente auditados.

El establecimiento del modelo Fondo Fiduciario es el siguiente: El gobierno o el sector privado, ya que varios de los proyectos provienen de iniciativas privadas, identifica los proyectos que considere importantes, aún sin hacer el ACB. Estos son enviados a Coalianza para su procesamiento, la que otorga entonces el Fondo Fiduciario para administrar el proyecto, a través de una subasta competitiva pública entre los bancos nacionales hondureños. Los bancos compiten por la comisión mínima o tarifa sobre los ingresos que están dispuestos a aceptar por la administración de los Fondos Fiduciarios. El ganador luego crea un Fondo Fiduciario para procesar y administrar el proyecto.

El papel, los objetivos y la jurisdicción de los Fondos Fiduciarios se describen en el recuadro 3, pero, en resumen, éstos llevan a cabo los estudios, coordinan el proyecto y establecen la estructura de los contratos. Los costos de los estudios efectuados son reembolsados con recursos del gobierno. Las

actividades del Fondo Fiduciario deben ser aprobadas por un comité técnico establecido para cada proyecto, cuya composición se describe en el recuadro 4. Una vez que la estructuración del proyecto y el contrato se ha completado, y la certificación ha sido expedida por el Comité Técnico, el Fideicomiso, a través de su síndico, o sea el banco nacional, pone en marcha un proceso de licitación pública en la que las empresas privadas interesadas harán una oferta y competirán por el proyecto en las variables económicas seleccionadas. Tras la adjudicación, el proyecto, con su correspondiente contrato, deben ser aprobados por el Congreso y posteriormente por la SEFIN. Una vez que se concreta esa etapa, el contrato regresa al Fondo Fiduciario, que administra y supervisa su ejecución, a través de los mecanismos que se describen a continuación.

El Fondo Fiduciario crea un grupo separado de los activos administrados por el síndico, que permite la creación de estructuras contractuales que pueden no corresponder plenamente con la idea de una APP. En el caso de la terminal de contenedores de *Puerto Cortés*, se seleccionó un socio privado para diseñar, financiar, construir, operar y transferir (DBFOT), estableciendo así un contrato DBFOT típico con Coalianza y el síndico como contrapartes. Sin embargo, para la carretera de *Gracias, Lempira* y la terminal de carga a granel de *Puerto Cortés*, los contratos que seleccionan a los inversionistas privados/operadores no se corresponden con lo que tradicionalmente se considera una APP. En el caso de la carretera de *Gracias, Lempira*, se adjudicó un contrato de construcción (incluido el mantenimiento durante cuatro años). El costo de la construcción será reembolsado en un período de ocho años con los recursos que se asignarán al Fondo Fiduciario del Presupuesto Público de Honduras. Por lo tanto, el contratista privado financia el proyecto inicialmente pero no lo opera. Un esquema similar se ha establecido para la terminal de carga a granel de *Puerto Cortés*, donde se adjudicaron dos contratos diferentes para la construcción y la operación. La estructura de los contratos se asemeja más a la contratación de infraestructura tradicional, donde la construcción y el riesgo operativo están a cargo del gobierno.

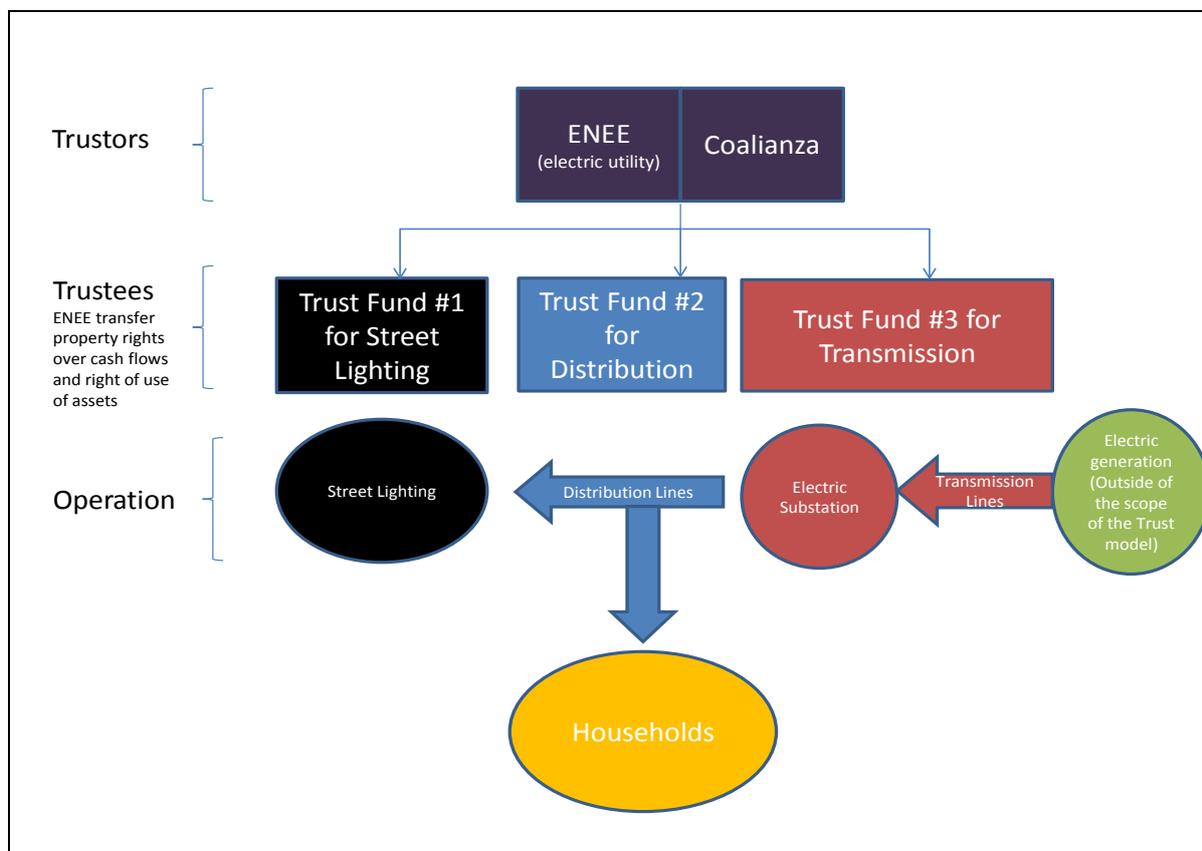
Recuadro 4. Estructura de gobierno del Fondo Fiduciario

Todas las decisiones relacionadas con el proyecto son discutidas y votadas por el Comité Técnico del Fondo Fiduciario. Para cada Fondo Fiduciario existe un Comité Técnico diferente. Cada Comité Técnico tiene los siguientes cinco miembros (con pequeñas variaciones dependiendo de cada proyecto):

1. Coalianza
2. Ministerio sectorial o agencia responsable por un servicio en particular
3. SEFIN
4. Inversionista/Operador privado
5. Síndico (banco agente, con voz pero sin voto)

Además de estos tres proyectos, en el flujo de APP hay otros 17 fondos fiduciarios aprobados, así como dos más en espera de la aprobación del gobierno o de la ratificación del Congreso (cuadro 3). Para estos proyectos, varios bancos nacionales ya han sido seleccionados para actuar como síndicos y se han creado los respectivos Fondos Fiduciarios. Sin embargo, hasta octubre de 2014 ningún otro proyecto de APP había sido otorgado a un operador privado. Se espera que la mayoría de los proyectos en tramitación sean adjudicados a operadores privados en 2015. Entre los Fondos Fiduciarios ya creados, vale la pena mencionar los tres establecidos para implementar la reforma del sector eléctrico de Honduras, cuya estructura se muestra en el gráfico 11.

Gráfico 11. Estructura del modelo de Fondo Fiduciario para la reforma del sector eléctrico



En general, el uso del modelo de Fondo Fiduciario aumenta las posibilidades de que las APP sean adjudicadas e implementadas, ya que los bancos que han obtenido la sindicatura tienen fuertes incentivos para garantizar la adjudicación de los proyectos a los operadores privados. Adicionalmente, éstos también pueden facilitar la financiación de los proyectos. Sin embargo, la principal debilidad del modelo es la falta de certeza de que los proyectos serán bien diseñados y estructurados y que generarán el nivel deseado de beneficios. Además, hay incentivos cuestionables para los bancos para garantizar la calidad y transparencia de los proyectos y procesos. Por esto, aunque el uso del modelo de Fondo Fiduciario alienta la implementación de las APP existe preocupación por la calidad de los proyectos que se derivan de éstas y de la transparencia del proceso.

Otras cláusulas contractuales con implicaciones fiscales

Además de los principios generales, el marco legal de las APP no establece parámetros claros sobre otras cuestiones relevantes para su implementación, como la distribución de riesgos, la renegociación y término anticipado de contratos y la resolución de conflictos. No obstante, la normativa incluye disposiciones para garantizar la operatividad financiera de las

APP, lo que permite la transferencia y la titularización de las APP, bajo autorización de la SAPP. Asimismo para contrarrestar la falta de una plataforma formal de apoyo financiero, el Reglamento de la Ley de APP incluye ciertas cláusulas de apoyo y los contratos de APP pueden incluir derechos de convertibilidad de moneda. Si bien éstos no se contemplan en los contratos adjudicados, seis de los ocho proyectos otorgados por Coalianza están denominados en dólares estadounidenses, transfiriendo efectivamente el riesgo cambiario al sector público. Además, los contratos de APP también pueden incluir cláusulas de estabilidad fiscal, como en el caso de *Siglo XII. Red Vial de San Pedro de Sula*, lo que da al socio privado el derecho a ser indemnizado por cambios tributarios.

De este modo, la estructura contractual final que da origen a las implicaciones fiscales de una APP se construye base de caso por caso, con un grado importante de discrecionalidad en manos de Coalianza. Esto podría llevar a la originación inadvertida de riesgos fiscales.

Cuadro 7. Régimen cambiario y tributario en contratos adjudicados por Coalianza

Proyecto	Moneda	Régimen tributario
Corredor Logístico de Honduras	US\$	Régimen general de impuestos. Sin excepciones establecidas en el contrato.
Corredor Turístico de Honduras	US\$	Régimen General de Impuestos. Sin excepciones establecidas en el contrato.
Carretera de Gracias, Lempira	Lempiras	Régimen General de Impuestos. Sin excepciones establecidas en el contrato.
Ventanilla única de comercio exterior	US\$	Régimen General de Impuestos. Sin excepciones establecidas en el contrato.
Terminal Carga de Puerto Cortés	US\$	Régimen General de Impuestos. El contrato permite expresamente un pacto de estabilidad.
Terminal de Carga a Granel Puerto Cortés	US\$	Régimen General de Impuestos. Sin excepciones establecidas en el contrato.
Aeropuerto de Palmerola	US\$	Régimen General de Impuestos. El contrato permite expresamente un pacto de estabilidad.
Siglo XXI. Red Vial de San Pedro de Sula	Lempiras	Régimen General de Impuestos. El contrato establece un pacto de estabilidad.
Número de contratos denominados en US \$	6/8	
Número de “cláusulas de estabilidad” incluidas	1/8*	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Coalianza.

Notas: * Sólo uno de los contratos contiene un pacto de estabilidad. Otros dos lo permiten expresamente.

Renegociación y resolución de disputas

Las mejores prácticas subrayan la necesidad de mantener la perspectiva de Valor por Dinero al renegociar un contrato de APP. La norma indica que un gobierno sólo debe compensar a su socio privado en el caso de cambios de condiciones producidos por acciones discrecionales de la autoridad pública. La renegociación de los contratos de APP

se ha generalizado en Honduras, a pesar de no contarse con un marco apropiado. Por ejemplo, a menos de tres años de la firma de la Concesión de la Red de Aeropuerto, el Presidente tuvo que crear una comisión *ad hoc* para evaluar y revisar el contrato, lo que se tradujo en la Modificación número 1 y el *addendum* a la Modificación número 1, aprobados por el Decreto Legislativo 209-2003. La nueva ley de APP tampoco establece un procedimiento específico para la renegociación de contratos. Sin embargo, desde que Coalianza adjudicó su primera APP (*Corredor Logístico*, marzo de 2012), tres de los ocho proyectos adjudicados han sido modificados.

No está claro si las renegociaciones se han producido como consecuencia de decisiones del gobierno que afectan al proyecto, tales como un cambio en las tarifas, o por otras razones no declaradas. La carencia de un enfoque estandarizado para el análisis de la relación de Valor por Dinero en la formulación de proyectos y para los estudios de seguimiento y evaluación, impide que pueda estimarse si las renegociaciones han socavado sistemáticamente esta relación.

Cuadro 8. Modificación de proyectos adjudicados por Coalianza

Proyecto	Fecha de ejecución	Fecha de modificación	Concepto de modificación
Corredor Logístico de Honduras	24/7/2012	01/11/2013 y 26/02/2014	Demora de trabajos
Corredor Turístico de Honduras	14/12/2012	Sin modificación	
Carretera de Gracias, Lempira	25/01/2013	29/10/2013	Ampliación
Ventanilla única de comercio exterior	22/08/2012*	Sin modificación	
Terminal de Carga de Puerto Cortés	15/5/2012	Sin modificación	
Terminal de Carga a Granel de Puerto Cortés	15/05/2012	01/10/2013	Ampliación
Aeropuerto de Palmerola	7/01/2014*	Sin modificación	
Siglo XXI. Red Vial de San Pedro de Sula	17/01/2014	Sin modificación	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Coalianza.

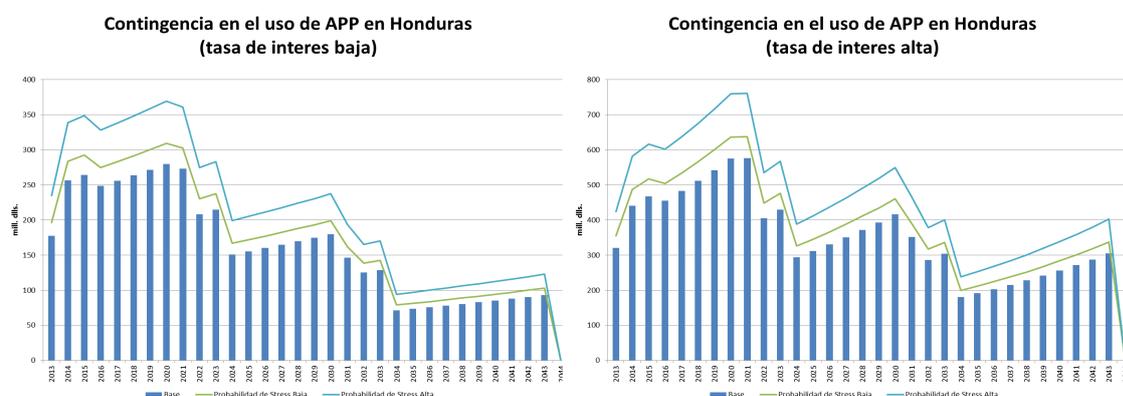
Nota: *Fecha de adjudicación. El contrato firmado no está disponible públicamente.

En la primera serie de renegociaciones, Coalianza aceptó retrasos y asumió responsabilidades operativas, lo que contradice el espíritu de las APP, en las que la construcción y el riesgo operacional deben ser transferidos al socio privado. Las modificaciones en el *Corredor Logístico* (noviembre de 2013 y febrero de 2014) retrasó en dos oportunidades la fecha de inicio de la construcción. Con la segunda modificación, Coalianza también aceptó que la contraparte privada comenzara a cobrar las tarifas en una de las carreteras de peaje y utilizara esos ingresos para financiar parte de la construcción.

Las otras modificaciones han ampliado el alcance de los proyectos después de que fueron otorgados, lo que demuestra una falta de planificación adecuada. En el marco jurídico anterior, las inversiones adicionales se incorporaron a la Red de Aeropuertos a un valor estimado de US\$3,6 millones. En octubre de 2013, a menos de un año de la firma del contrato de construcción original (enero de 2013), se añadió una sección adicional a la carretera de *Gracias, Lempira*. La inversión estimada de la nueva sección fue 576 millones de lempiras a pagar en 10 años, aumentando el valor original de 344 millones de lempiras en 167% y extendiendo el período de pago en dos años. De manera similar, se añadió un terminal adicional a la terminal de carga a granel de *Puerto Cortés*, en octubre de 2013, a menos de un año y medio de la firma del contrato original (mayo de 2015).

Una estimación del impacto fiscal de las APP

A continuación se presenta una estimación de la contingencia fiscal de las APP en Honduras. Como podemos observar, la cartera actual de proyectos de APP le generara compromisos fiscales al gobierno hasta el año 2043, contabilizando los mayores compromisos en los próximos 8 años (2013-2021). Como se aprecia, el escenario base lo constituyen las proyecciones acerca de los pagos y se definieron dos tipos de intervalos, considerando probabilidades conjuntas de impacto-ocurrencia negativa baja y alta, respectivamente (línea verde y celeste). Así también, se determinaron dos escenarios que consideran tasas para la proyección de los valores de pagos futuros baja (3%) y alta (6%). Como podemos observar, la diferencia entre los pagos proyectados y el escenario contingente puede llegar a ser de hasta 100 millones de dólares adicionales utilizando la tasa de interés baja para un año en específico y de hasta 150 millones de dólares adicionales utilizando la tasa de interés alta. Es decir, si se llegase a activar el riesgo fiscal, Honduras podría llegar a tener que destinar al pago de su cartera de APP para un año en específico hasta 150 millones de dólares.



Fuente: Estimaciones propias usando los datos de PPI Project Database, World Bank.

Conclusiones y recomendaciones

Con el fin de desarrollar un programa de APP sostenible que catalice las oportunidades de infraestructura en el país, el gobierno debe centrarse en fortalecer sus aspectos institucionales clave. Estos incluyen:

- *Mejorar las capacidades para desarrollar un programa de APP.* Un programa claro, transparente y bien manejado podría multiplicar las oportunidades de inversión. Las autoridades deberían fortalecer la capacidad de la SEFIN y Coalianza para manejar el tamaño y alcance del programa de APP. Esto significa mejorar la planificación y el análisis de riesgos.
- Aun y cuando un rol más fuerte de la SEFIN a través de la UCF está presente gracias a la reforma, el reto de la implementación de una metodología técnica para evaluar y tomar decisiones acerca de la conveniencia de implementar un proyecto como APP, sigue pendiente. Un equipo especializado en la UCF es necesario para que dicha unidad cumpla con sus objetivos, pero otros aspectos de transparencia en la divulgación de la metodología de evaluación costo beneficio y VPD debería estar presente también en la instrumentación de la reforma.
- *En concordancia con las responsabilidades de la UCF de identificar, analizar, monitorear y reportar los riesgos fiscales, las siguientes categorías deberían incluirse:*
 - Pasivos contingentes del gobierno central, incluyendo (a) garantías otorgadas a las APP y empresas públicas para acelerar una serie de proyectos de infraestructura y otros proyectos priorizados; (b) garantías sobre los pasivos y los niveles de capital de las instituciones financieras estatales, como las instituciones de financiamiento de exportaciones; (c) obligaciones previsionales sin reserva; (d) juicios pendientes y reclamos contra el gobierno; (e) compromisos con organizaciones internacionales; (f) pasivos con el Banco Central ; y (g) riesgos fiscales a causa de los desastres naturales.
 - Análisis de sensibilidad, incluyendo la variabilidad del déficit fiscal frente a cambios en los supuestos macroeconómicos, la sensibilidad de un balance fiscal hipotético que incluya los pasivos contingentes, y la sensibilidad de la contribución neta de impuestos, subsidios, transferencias y pagos de la deuda a los cambios en las variables macroeconómicas.

- *Coalianza no debe ser percibida como una ventanilla única para las APP.* Más bien, ésta debiera entenderse como una agencia capaz de crear la capacidad disponible en varias formas para asistir a las autoridades contratantes en el proceso de aprobación e implementación de las APP. Esto puede expresarse en asesorías para la mejora de procesos, la creación de contratos modelo, la capacitación y el desarrollo de herramientas para la evaluación de las modalidades de contratación, Valor por Dinero y viabilidad financiera.
- *Mejorar el marco contable y de presentación de informes,* a través de: (i) aumentar la cobertura de las estadísticas fiscales y garantizar la coherencia contable de los gastos de capital, incluyendo las APP, en todos los niveles del sector público; y (ii) desarrollar la contabilidad y presentación de informes directrices para las operaciones de APP para garantizar una información completa y transparente.
- *Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.* Actualmente no existe registro, rendición de cuentas o evaluación de las implicaciones fiscales, riesgos o compromisos de los proyectos de APP. Es urgente que el gobierno revise y apruebe un marco institucional que contemple: establecer un equipo especializado de APP en la SEFIN para supervisar los riesgos fiscales y evaluar la eficacia y asequibilidad financiera de los proyectos en sus distintas etapas; y racionalizar las funciones internas y externas de monitoreo y supervisión.
- *Fortalecer los procesos de supervisión y regulación de las APP en todas sus etapas, desde el diseño a la ejecución.* Si bien se ha creado una institución para supervisar la implementación de los contratos de APP (SAPP y UCF), ésta todavía no está en funcionamiento, no tiene personal y su evolución es aún incierta. El foco de la SAPP está en la supervisión de fondos fiduciarios y los proyectos del sector energético y de la UCF en el monitoreo y aprobación de proyectos como APP, por el momento, para los proyectos de otros sectores, son los síndicos de los Fondos Fiduciarios los encargados de vigilar, supervisar y regular sus propios contratos. Esta es un problema sustantivo, que plantea dudas sobre la estructura de incentivos y potenciales conflictos de interés. Una manera de lidiar con esta situación es creando un organismo autónomo que supervise y regule los procesos de manera transparente. Una posibilidad adicional podría ser crear un fondo dedicado a las carreteras en particular, en respuesta a las necesidades regionales de recursos para llevar a cabo grandes inversiones de capital.
- *Estandarizar el desarrollo de proyectos de APP.* Bajo el modelo de Fondo Fiduciario o el ciclo de APP (a través de la UCF), la competencia para llevar a cabo y evaluar los

estudios y la estructuración de proyectos se entrega al Fondo Fiduciario. Sin embargo, no hay normas o términos de referencia comunes para llevar a cabo el análisis de estudios y la estructuración de proyectos, por lo que cada Fondo Fiduciario realiza lo que le parece conveniente. Adicionalmente, los estudios sólo son aprobados *ex post* por el Comité Técnico.

- *Permitir el acceso a información relevante.* La falta de disponibilidad de información, como los modelos financieros y económicos y otros datos esenciales para que la autoridad evalúe los proyectos, limita la evaluación del programa de APP.
- *Fortalecer las normas y reglamentos de los Fondos Fiduciarios.* Bajo el modelo de Fondo Fiduciario, incluso el rol de Coalianza se transforma principalmente en subsidiario, ya que esencialmente sólo lanza la subasta pública de los Fondos Fiduciarios y participa como miembro de los Comités Técnicos de éstos.

Referencias

- Alborta, G. R., C. Stevenson y S. Triana, S. 2011. *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bajari, P. et al. 2014. "Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs". *American Economic Review*, 104(4): 1288-1319
- Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo de Asesoría en Infraestructura Pública-Privada. 2014. *Public-Private Partnerships Reference Guide*, Version 2.0. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. *Private Solutions for Infrastructure in Honduras*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2013. "Implementing a framework for managing fiscal commitments from Public Private Partnerships". *Operational Note*, Financial and Private Sector Development (FPD) Network—Investment Climate Global Practice Private Participation in Infrastructure and Social Sector Service Line and The World Bank Institute (WBI). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2013. *Honduras Public Expenditure Review. Towards Restoring Fiscal Consolidation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2013. Private Participation in Infrastructure Database. <http://ppi.worldbank.org/>
- Burger, P. e I. Hawkesworth. 2010. "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement". *OCDE Journal on Budgeting* Vol. 2011/1, Paris: OCDE.
- . 2013 "Capital Budgeting and Procurement Practices". *6th Annual Meeting of Senior PPP Officials*, 15-16 de abril de 2013. Paris: OCDE.
- Burger, P., J. Tyson, I. Karpowicz, I. y M.D Coelho. 2009. "The effects of the financial crisis on public-private partnerships", *IMF Working Paper*, WP/09/144.Washington D.C.: FMI.
- Calderón, C. y L. Servén. 2004. "The effects of infrastructure development on growth and income distribution". *World Bank Policy Research Working Paper* Nro. 3.400, septiembre. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010. "Infrastructure in Latin America". *World Bank Policy Research Working Paper* Nro. 5.317. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cebotari, A., J.E. Davis, L. Lusinyan, 2009. *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*. Washington, D.C.: FMI.
- Delmon, J. 2010. "Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure: Sorting Out the Forest from the Trees: BOT, DBFO, DCMF, Concession, Lease...".

World Bank Policy Research Working Paper No. 5173. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Economist Intelligence Unit. 2012. *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Infrascopes 2012*. Encargado por Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Washington D.C.: FOMIN.

EPEC. 2010. *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships. Purposes, Methodology and Recent Trends*. Luxemburgo: European PPP Expertise Centre (EPEC), Banco Europeo de Inversiones.

Esfahani, H.S. y M.T. Ramírez. 2003. "Institutions, infrastructure, and economic growth". *Journal of Development Economics* 70, Nro. 2: 443-477.

Fondo Monetario Internacional. 2004. *Public-Private Partnerships*. Washington, D.C.: FMI.

---. 2007. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: FMI.

---. 2007. *Questionnaire on Fiscal Institutions*. Washington, D.C.: FMI.

---. 2014. *World Economic Outlook 2014*. Washington, D.C.: FMI.

Funke, K., T. Irwin e I. Rial. 2013. Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships. *International Transport Forum Discussion Papers* (Nro. 2013/7). Paris, Francia: OCDE.

Foro Económico Mundial. 2012. *Informe de Competitividad Global 2012-2013*.

Gutiérrez Juárez, P. y O. Manzano. 2014. *¿Tiempo de ajustar el rumbo? Opciones de políticas ante el cambio en el entorno externo en Centroamérica y República Dominicana*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo .

Hemming, R. 2006. *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. Washington, D.C.: FMI.

International Public Sector Accounting Standard Board. 2013. *International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 32 – Service Concession Arrangements*: Grantor. IFRS.

Irwin, T. y T. Mokdad. 2010. *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile and South Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Jenkins, G., C. Kuo y A.C. Harberger. 2011. "Cost-Benefit Analysis for Investment Decisions". *Development Discussion Papers 2011*. JDI Executive Programs.

Johnston, J. y S. Lefebvre. 2013. *Honduras desde el golpe: Resultados económicos y sociales*. Washington, D.C.: Center for Economic Policy Research (CEPR).

Mathur, K. 2013. *Public-Private Partnerships and Changing Face of Governance in India: An Exploration*. New Delhi, India: Institute for Studies in Industrial Development.

- Noe, H. y C. Salgado. 2013. "Política fiscal hondureña en cuidados intensivos. Diagnóstico de las finanzas públicas 2008-2012 y perspectivas para 2013". Ciudad de Guatemala, Guatemala: Instituto Centro-Americano de Estudios Fiscales.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2007. "OCDE Budget practices and procedures survey". Paris, Francia: OCDE.
- . 2008. *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. Paris: OCDE.
- . 2010. "Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures". Paris, Francia: OCDE.
- . 2012. *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. 2012. Paris, Francia: OCDE.
- Perkins, S. 2013. "Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure: Summary and Conclusions". *International Transport Forum Discussion Papers* (Nro. 2013/6). Publicaciones OCDE. Paris: OCDE.
- PricewaterhouseCoopers. 2005. *Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity*.
- Reyes-Tagle, G. y M. Tejada. 2014. "Implicaciones fiscales de las APP en Honduras. Evaluación del marco legal e institucional". Washington, DC. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schwartz, G., A. Corbacho y K. Funke. 2008. "Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks". (EPub). Washington, DC, Estados Unidos: FMI.
- Aguas de San Pedro de Sula, http://www.asp.com.hn/?page_id=220
- Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA), <http://COALIANZA.gob.hn/v2/>
- SAAP. 2014. www.sapp.gob.hn
- Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN). <http://www.sefin.gob.hn/>

Anexo: La ubicación y funciones de las unidades dedicadas a las APP

	<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Políticas de asesoramiento</i>	<i>Soporte técnico</i>	<i>Capacidad Financiera</i>	<i>Promoción</i>	<i>Comentarios</i>
1	Chile	Ministerio Sectorial	1993	•	○	○	○	También existe una unidad dentro del Ministerio de Hacienda que controla el riesgo fiscal de APP.
2	Reino Unido	Ministerio del Tesoro	1997	•	•	•	•	
3	Corea	Independiente	1999	•	•	•	•	
4	Italia	Ministerio de Economía y Finanzas	1999	○	•	•	•	
5	Holanda	Ministerio de Hacienda	1999	•	•	○	○	
6	Sudáfrica	Ministerio de Hacienda	2000	•	•	•	○	
7	Japón	Ministerio de Hacienda	2000	•	•	○	○	Oficina de Promoción de Iniciativas de Financiamiento Privado (IFP) dentro de la Oficina del Gabinete.
8	Polonia	Ministerio Sectorial	2001	•	•	○	○	
9	Hungría	Ministerio de Economía Nacional	2003	•	•	○	○	El Departamento fue eliminado en el año 2009.
10	Irlanda	Departamento de Finanzas	2003	•	•	•	•	
11	Portugal	Independiente	2003	•	•	○	○	
24	México	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2003	•	○	○	○	El Departamento de Hacienda dentro del Ministerio de Hacienda con responsabilidades para los PPPs a partir del año 2003 y PPPsa a partir del año 2012. Otros proyectos se controlan por Ministerios Sectoriales. FONADIN (BANOBAS) proporciona soporte técnico y promoción.
12	República Checa	Independiente	2004	•	•	•	•	
13	Brasil	Ministerio de Hacienda	2004	•	○	○	○	
14	Francia	Ministerio de Economía y Finanzas	2005	•	•	○	•	
15	Dinamarca	Ministerio Sectorial	2006	•	•	○	•	
16	Grecia	Ministerio de Hacienda	2006	•	•	○	•	
17	Alemania	Independiente	2009	•	•	○	○	Hace referencia al Nivel Federal
18	Canadá	Independiente	2009	•	•	•	•	
19	Malasia	Oficina del Primer Ministro	2009	•	•	○	•	
20	Honduras	Independiente	2010	•	•	○	•	
21	India	Ministerio de Hacienda	2010	•	•	•	•	
22	Uruguay	Ministerio de Economía y Finanzas	2011	•	•	○	○	Además de la Unidad de APP dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) representa las actividades de promoción de APP.
23	Jamaica	Ministerio Sectorial	2012	•	○	○	•	La Unidad de APP se ubica dentro del Banco del Desarrollo de Jamaica. Un nodo de APP también debió establecerse dentro del Ministerio de Hacienda y Planificación.
25	Victoria (Australia)	Ministerio de Hacienda	2000	•	•	•	•	
26	Nueva Gales del Sur (Australia)	Ministerio de Hacienda	2000	•	•	○	•	
27	Flandes (Bélgica)	Ministerio de Hacienda	2002	•	•	•	•	Funcionarios Ejecutivos del Gobierno Flamenco.
Total				26	23	10	16	

Fuente: Elaboración propia y OCDE (2010)

Notas: Orientación política, dentro de la que se incluye, asesoría en el contenido de la legislación nacional; definición de sectores elegibles y métodos/esquemas de asociaciones público-privadas; contratación del proyecto y los procesos de implementación. También incluye los procedimientos de resolución de conflicto/término de contratos.

Soporte técnico a las organizaciones gubernamentales durante las diferentes etapas de identificación del proyecto, evaluación, adquisición y gestión de contrato.

Creación de Capacidad incluida la formación de personal del sector público interesado o comprometido con las APP.

Promoción de las APP dentro de los sectores público y/o privado y posiblemente en foros internacionales.