

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	HONDURAS
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Programa APP en Honduras, segunda generación
▪ Número de CT:	HO-T1357
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Vieitez Martinez, Daniel Líder del Equipo; Gomez Gavarrete, Gladis Morena Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Aguiluz Boquin, Alejandro Enrique (CID/CHO); Almeida, Eduardo Marques (CID/CHO); Alvarez Pagliuca, Claudia Patricia (VPC/002); Astesiano, Gaston (VPC/002); Castillo, Gabriel A. (CID/CHO); Castrosin, Maria Pilar (VPC/002); Contin Steinemann, Christian Alberto (VPC/FMP); De La Bastida, Jose Luis (VPS/ESG); Deambrosi, Sergio Luis (INE/TSP); Del Puerto Correa, Maria Cecilia (VPC/FMP); Guzman, Amalia Del Carmen (CID/CHO); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Cabrera Cantu, Daniel Enrique;
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 Jun 2020
▪ Beneficiario:	Gobierno de Honduras – Secretaria de Finanzas (SEFIN)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Países(CTY)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$650,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de noviembre de 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas, Consultores Individuales y Servicios de No Consultoría
▪ Unidad de Preparación:	VPC-Vicepresidencia de Países
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CHO-Representación Honduras
▪ CT incluida en la Estrategia de País: <a href="#">HO-P1096</a>	Si
▪ CT incluida en CPD: <a href="#">HO-O0005</a>	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT.

1. **Objetivo:** Promover el desarrollo exitoso de proyectos públicos de infraestructura y de servicios a través de modelos de asociación público – privado en Honduras, a nivel nacional y subnacional<sup>[1]</sup>, consolidando un ambiente legal, técnico y operativo en materia de APP que garantice la confianza en el uso del instrumento para promover inversiones en el país.

2. **Objetivos Específicos:** (i) Fortalecer la capacidad técnica e institucional del Gobierno de Honduras para promover e implementar de manera exitosa el Programa de APP de segunda generación; y (ii) lograr la migración exitosa de los proyectos del programa APP de primera generación hacia la nueva institucionalidad.
3. **Justificación:** Honduras presenta un complejo panorama en el manejo del programa de Alianzas Público-Privada (APP) producto de un marco legal y regulatorio ineficiente<sup>[2]</sup>, una institucionalidad frágil y altamente politizada, con bajos niveles de coordinación inter e intrainstitucional. El Gobierno de Honduras ha emprendido un plan de acción para el desarrollo de la segunda generación de proyectos bajo el modelo de Alianzas Publico Privadas (APP) en el país, y la Cooperación Técnica apoyará la preparación y consolidación del nuevo marco legal, regulatorio e institucional, incluyendo las herramientas e instrumentos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades de las agencias involucradas para la implementación del Programa.
4. Durante la primera generación de proyectos APP, desde la entrada en vigor de la Ley Decreto 143-2010 y su reglamento 73-2010 en el año 2010, se han adjudicado 11 proyectos por un monto de USD1,500 millones, la gran mayoría de los cuales presenta problemas en su ejecución debido a una preparación y estructuración deficientes, generando compromisos fiscales tales que de verificarse el riesgo de rebasar el margen presupuestal exigido impedirá promover nuevos proyectos bajo la modalidad público-privado. A lo largo de estos últimos años se fue evidenciando una ralentización en el ritmo de contratación e implementación de proyectos, acompañado por la limitada credibilidad por parte de la sociedad hondureña, menor interés por parte del sector privado, especialmente de inversionistas internacionales, resultando en detrimento de las inversiones en infraestructura y sus servicios en el país.
5. Según el marco de la mencionada Ley, la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA), entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica y patrimonio propio, estaba encargada de gestionar y promover los proyectos y procesos de APP en el país; por su parte, la Superintendencia de APPs (SAPP), es responsable de la fiscalización de los proyectos APP; y la Secretaría de Finanzas (SEFIN), a través de su Unidad de Compromisos Fiscales (UCF), es a su vez responsable del monitoreo de los pasivos fiscales de los proyectos. Las entidades concedentes son las agencias gubernamentales correspondientes, como, en la mayoría de los proyectos licitados hasta la fecha, la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP). El

marco concentraba todas las etapas del ciclo de los proyectos en COALIANZA, debilitando el rol de los concedentes, la Unidad de Contingencias fiscales y la SAAP.

6. Con base en los resultados de una evaluación institucional y legal realizada en 2019 con apoyo del Banco, el Gobierno de Honduras decidió emprender una reforma que permitiera la creación y fortalecimiento de una nueva estructura regulatoria e institucional, y estableciera procesos adaptados a las mejores prácticas a nivel regional e internacional. Mediante Decreto Ejecutivo PCM-064 de diciembre de 2019 se suprimió COALIANZA, creándose el Consejo Superior para la Alianza Público-Privada (CSAPP) como máxima autoridad del sistema. Asimismo, se creó la Unidad Técnica Especializada en Proyectos bajo el modelo de Alianza Publico Privado (UTEP-APP), adscrita a SEFIN, con la atribución de brindar asesoría técnica y financiera a las entidades concedentes en las diversas etapas de preparación y contratación de proyectos que, según el CS APP, calificaren para desarrollarse bajo el modelo.
7. La presente CT prevé apoyar la consolidación de la nueva institucionalidad, alineándola con las mejores prácticas a nivel regional e internacional, por medio de la definición del marco legal y reglamentario adecuados. A su vez, y con el fin de promover la nueva generación de proyectos bajo el modelo APP, contribuirá a dotar a los actores institucionales (UTEP, concedentes, SAPP y otros) de metodologías, herramientas e instrumentos que fortalezcan el desarrollo del programa, incluyendo un programa de capacitación y gestión de conocimiento con apoyo de INDES, y apoyará la coordinación para la migración de los proyectos de primera generación bajo el nuevo marco legal e institucional. Complementando el apoyo que el Banco viene desarrollando paralelamente en el proceso de estructuración de la nueva concesión de tres aeropuertos internacionales (San Pedro Sula, Roatán y La Ceiba) y mediante el modelo de “aprender haciendo” sobre proyectos piloto seleccionados, se brindará apoyo especializado en temáticas priorizadas durante el acompañamiento de dichos proyectos.
8. **Lecciones aprendidas.** Las siguientes lecciones fueron levantadas a partir del diagnóstico y evaluación del programa de APP en Honduras realizado durante 2019, que incluyó el marco legal e institucional, así como los proyectos de APP formulados durante la primera generación. A partir de las mismas, se formularon las recomendaciones que se han emprendido en la reforma del Programa.
9. De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, siempre adaptándose las mismas al contexto local, es necesario un mayor involucramiento y un rol preponderante como propietario por parte de los concedentes en el ciclo de los proyectos APP, especialmente durante el proceso de evaluación y estructuración y

no sólo restringir su participación durante la definición y selección de los proyectos y posterior gestión de los contratos. El marco legal y regulatorio original asignaba un papel mínimo a estas entidades en esta etapa, resultando en baja capacidad y experiencia de estas que sería de utilidad al momento de efectivizar los procesos y supervisar la ejecución.

10. Deben mitigarse y limitarse las consideraciones políticas en las instituciones involucradas durante los procesos APP, aislándolas de aquellas de carácter técnico, financiero y legal. En la práctica, la politización tanto de COALIANZA como de la SAPP resultaron en generar incentivos perversos, sobre todo durante la priorización, estructuración y adjudicación de los proyectos de primera generación.
11. Las etapas del ciclo de proyecto APP deben alinearse lo más estrechamente posible con las etapas del ciclo de inversión pública. En ese sentido, se debe definir claramente el rol de apoyo, como centro de excelencia y experto técnico/financiero, por parte de la unidad técnica (en el caso del nuevo marco institucional, la UTEP-APP); así como otorgar adecuadamente la responsabilidad para la asignación de riesgos y aprobar el “exposure” fiscal de los proyectos (en este caso en la Unidad de Contingencias Fiscales (UCF). Por su parte, se recomienda que la SAPP concentre su mandato en la función de auditoría y fiscalización, y el nuevo Consejo Superior en la toma de decisiones en momentos claves.
12. El principio de Valor por Dinero, análisis del óptimo método de contratación para un proyecto de servicio de infraestructura, debería constituirse en el núcleo de la toma de decisiones en materia de formulación de proyectos APP.

**13. Alineación Estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), alineada con el desafío de desarrollo (i) Productividad e innovación, bajo el criterio de provisión de infraestructura y servicios públicos adecuados, confiables y asequibles. A la vez, se alinea con el tema transversal (iii) de Capacidad Institucional y estado de derecho, al mejorar la prestación de los servicios públicos y facilitar sólidos entornos de negocios mediante una mayor integración de la transparencia y la integridad en las operaciones sectoriales y mejora del enfoque público-privado. La CT es consistente con el ámbito operativo prioritario (ii) Aumento de la movilización de recursos, facilitando la catalización de financiamiento privado. De igual manera, esta CT está alineada con la Estrategia País de Honduras 2019-2022 (GN-2944), promoviendo un crecimiento más fuerte e inclusivo, mediante (i) el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y la eficiencia del gasto, ya que ayudará al Gobierno de Honduras a planificar un gasto público en infraestructura más eficiente mediante la estructuración de proyectos de infraestructura a través de la modalidad de APP, lo que contribuirá a una mayor gestión estratégica del presupuesto. Esta CT también está alineada con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo del BID (GN-2710-5), al promover servicios de infraestructura de calidad para un crecimiento sostenible e inclusivo, así como mejoras en la gobernanza del sector de infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios,

e impulsar la participación privada a través del apalancamiento de la capacidad del país para estructurar la APP dirigida a mejorar la capacidad y la calidad de la infraestructura. Finalmente, existe alineación con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-7), en su línea de acción 3, al fortalecer las instituciones y regulaciones del sector.

### **III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto.**

- 1. COMPONENTE I: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDAD TECNICA E INSTITUCIONAL.** Con este componente se buscará fortalecer la capacidad técnica e institucional del Gobierno de Honduras para promover e implementar de manera exitosa el Programa de APP de segunda generación. Se contratarán servicios de consultoría para actividades entre las que se incluyen: (i) preparar y promover las reformas legales, regulatorias y reglamentarias necesarias para la conformación de la instancia rectora del programa APP en el país. Las reformas incluyen la revisión y ajuste del marco legal existente que permita una mejor identificación y selección de proyectos; impulsar proyectos a nivel subnacional; regulación de iniciativas privadas que fomenten la innovación del sector privado; fomentar la competencia y la transparencia para la adjudicación de contratos de APP que atraigan mayor financiamiento y capital privado para el desarrollo del programa APP de segunda generación; y la revisión del margen presupuestal disponible para impulsar nuevos proyectos; (ii) diseñar y proponer la conformación de la UTEP-APP; (iii) introducir metodologías e instrumentos para el análisis de valor por dinero de los proyectos, que incluya la identificación, cuantificación y asignación de riesgos entre las partes; modelos de contrato y guías para la administración de contratos; (iv) proponer el marco estratégico ambiental y social de los proyectos APP; (v) diseñar un portal de información para el registro y monitoreo de los proyectos APP; (vi) definir e implementar una estrategia de comunicación para dar a conocer ante la sociedad el nuevo marco institucional que permita un nuevo impulso al programa APP del país; y (vii) implementar un programa de capacitación que permita crear y fortalecer las capacidades técnicas del talento humano que integrarán el nuevo marco institucional, incluyendo el enfoque de aprender haciendo en la estructuración de proyectos piloto, utilizando la metodología de Valor Presente de los Costos (VPC-APP) en el marco de la segunda generación de APPs para Honduras.
- 2. COMPONENTE II: APOYO A LA GESTIÓN DE PROYECTOS APP.** Mediante el presente componente se propone lograr la migración exitosa de los proyectos del programa APP de primera generación en la nueva institucionalidad. Se financiará la contratación de servicios de consultoría para: (i) realizar los análisis que permitan conocer la situación técnica, financiera, legal y administrativa en cada proyecto APP

en ejecución y posibles acciones de solución correspondiente, incluyendo la cuantificación y administración de los pasivos fiscales firmes y contingentes de dichos proyectos y la estimación del margen disponible presupuestal para impulsar nuevos proyectos APP; (ii) apoyar en temáticas priorizadas y bajo el modelo de “aprender haciendo” algunos proyectos piloto seleccionados, específicamente la estructuración de la nueva concesión de tres aeropuertos internacionales (San Pedro Sula, Roatán y La Ceiba).

- 3. Resultados Esperados.** Como resultado, al cabo de la ejecución de la cooperación técnica se espera contar con un ambiente legal, técnico y operativo en materia de APP implementado, que garantice la confianza en el uso del modelo APP para promover inversiones en el país. A ello contribuirá, entre otros productos: (i) la revisión del Marco legal e institucional de APPs con una ley de APPs aprobada; (ii) el equipo integral de la Unidad Técnica Especializada UTEP-APP, operativo; (iii) los manuales y reglamentos que rigen las APP, operativos, según las prácticas internacionales; y (iv) al menos uno de los proyectos de APP priorizados por el Gobierno de Honduras debidamente adjudicado. El detalle de los resultados y productos esperados de la ejecución de la CT se presenta en la Matriz de Resultados (Anexo II).

#### IV. Presupuesto Indicativo

4. El presupuesto total de la CT es de US\$ 650,000, los cuales serán financiados por el Fondo CTY-OC (Strategic Development Program for Countries). La distribución de los costos se representa en el siguiente cuadro:

**Presupuesto Indicativo (CTY-OC)**

No	Descripción	Financiamiento BID
1	Fortalecimiento de Capacidad Técnica e Institucional	395,000.00
2	Gestión del programa APP históricos primera generación	255,000.00
	Total	650,000.00

#### V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

1. La agencia ejecutora de esta Cooperación Técnica será el Banco, de acuerdo con la solicitud del Gobierno de Honduras a través del oficio DGCP-227/2019 de fecha 3 de junio de 2019. La responsabilidad básica para la implementación y ejecución de las actividades del proyecto recae en el Equipo de Proyecto, integrado por especialistas de la Unidad de Asociaciones Publico-Privadas de la Vicepresidencia de Países (VPC/002) y de la División de Transporte de INE (TSP/CHO). La oficina de país (CID/CHO) administrará la presente operación, comprendiendo la contratación de consultores y servicios y el seguimiento administrativo de las contrataciones.
2. Este esquema se justifica por la conveniencia de contar con el apoyo técnico y experiencia del Banco en el desarrollo de este tipo de iniciativas, considerando que se requieren agilizar las acciones tendientes a la consolidación de la Unidad Técnica Especializada en Alianzas Público-privado (UTEP -APP) al interior de la SEFIN, el acompañamiento al Gobierno de Honduras en el fortalecimiento institucional en la temática, favorecer el diálogo intersectorial y con las autoridades nacionales durante la supervisión de los estudios y productos, así como la coordinación de talleres y eventos de concertación y difusión.
3. **Estructura de ejecución.** El período de ejecución será de 36 meses y los desembolsos se realizarán conforme a la contratación y ejecución de los diferentes servicios de consultoría. El Banco coordinará directamente las acciones a través de la UTEP-APP de SEFIN y con otras agencias beneficiarias indirectas en el país. Todos los productos de la CT serán objeto de revisión de calidad por parte del Banco y deberán contar con la aprobación del Consejo Superior de APP, quien designará una contraparte técnica para la coordinación y seguimiento de todos los productos.
4. **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (PA) (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones del Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y compra de bienes de acuerdo a la política GN-2303-20. El PA se presenta en el Anexo IV.

## VI. Riesgos importantes.

1. Rechazo por parte de algún sector del Gobierno sobre la nueva institucionalidad para llevar a cabo el programa APP de segunda generación. Este riesgo será mitigado mediante una estrategia de comunicación que será diseñada e implementada con las autoridades del país con apoyo de esta operación.
2. La no aprobación del nuevo marco legal o reformas a la LEY APP de Honduras en el Congreso Nacional de la República. Este riesgo se buscará mitigar a través del

diálogo directo entre las instancias gubernamentales involucradas y la comisión para las APP creada al interior del Congreso Nacional, con apoyo de los expertos que formarán parte del programa, previo a su discusión o debate legislativo.

3. Rechazo de los funcionarios en las instancias vinculadas a las APP en la etapa de transición (COALIANZA, SAPP) y falta de recursos para honrar los pasivos laborales de dichas instituciones. Se prevé indemnización a través de una partida presupuestaria para el año 2020.
4. Escepticismo por parte del sector privado para la segunda generación de APP, debido al desprestigio acarreado en la primera generación. Este riesgo se mitigará mediante la creación de una mesa de diálogo con los representantes del Sector Privado, la Academia y Sociedad Civil, que difundirá la cultura APP, y mediante el registro de las transacciones de las APP en el portal de transparencia, responsabilidad que recaerá sobre la UTE-APP.
5. Por la naturaleza y actividades planteadas en la presente CT, no se identifican riesgos potenciales. Para su ejecución, será esencial la colaboración de las diversas instituciones gubernamentales con los especialistas del Banco y consultores contratados, a fin de proveer las informaciones necesarias para el adecuado desarrollo de los estudios propuestos.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

No se espera que este proyecto genere impactos ambientales y sociales directos debido a que no se financiarán obras de infraestructura. Sin embargo, debido a la naturaleza y objetivos de la CT, de apoyar a la selección de consultores y firmas para la ejecución de proyectos que potencialmente generan riesgos e impactos negativos ambientales y sociales, la operación ha sido clasificada como Categoría “B”.

### **Anexos Requeridos:**

Solicitud del Cliente - HO-T1357<sup>1</sup>

[Matriz de Resultados - HO-T1357](#)

[Términos de Referencia - HO-T1357](#)

[Plan de Adquisiciones - HO-T1357](#)

---

<sup>1</sup> Este anexo incluye información deliberativa y por lo tanto confidencial de acuerdo con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso a la Información” del Banco (Documento GN-1831-28)



[1] Proyectos APP que comprenden aquellos ya en ejecución en el marco de la primera generación, así como nuevos proyectos por estructurarse en el marco de la segunda generación.

[2] Aquel que no regula adecuadamente y siguiendo las mejores prácticas internacionales el proceso de identificación, selección, preparación, estructuración, contratación, ejecución y seguimiento de proyectos APP.