



Análisis Semanal

A propósito del Caso Palmerola, las asociaciones públicas-privadas un modelo de voraz drenaje de los recursos públicos y exclusión ciudadana

Escrito por: Gustavo Irías, Director Ejecutivo del CESPAD

9 de julio, 2023

En América Latina existe una amplia literatura que cuestiona la modalidad de las alianzas públicas-privadas (APP), en el desarrollo de proyectos públicos, considerándoseles un “alto riesgo a la democracia y rendición de cuentas” ([Sandoval, Irma. 400](#)). Esta concepción surge especialmente en contextos de macro corrupción, en los que se ha operado la “captura del Estado” por parte de las élites poderosas, asociadas al capital internacional, que mantienen relaciones de compadrazgo con los titulares del Ejecutivo y de las agencias gubernamentales, relacionadas directamente con la inversión pública.

En estos contextos, las APP “sintetizan lo peor de los ámbitos públicos y privado”, y se convierten en una de las nuevas modalidades para la privatización de bienes públicos como parte del modelo neoliberal. Las APP son iniciativas privadas, mayoritariamente financiadas con recursos públicos, pero que recurren a las reglas del secreto comercial, es decir, bancario, fiscal, corporativo, etc. Por ello mismo, no se sujetan a “los necesarios mecanismos de control, fiscalización y transparencia que como operadoras y oferentes de servicios públicos deberían cumplir” (ibíd.), quedando “excluida” y “expropiada” la voz de la ciudadanía.

En América Latina, este modelo ha sido alentado por organismos multilaterales, bilaterales y la banca privada nacional e internacional, al grado que un porcentaje de la deuda pública está colocada en este tipo de proyectos de APP, ubicados en áreas tan diversas como la salud, la infraestructura caminera, portuaria, aeroportuaria, la generación de energía eléctrica, entre otras.

En contextos de corrupción estructural, como el hondureño, este modelo de inversión tiene un sesgo más perverso, pues la opacidad facilita la conformación de un círculo vicioso en el cual los actores empresariales están dispuestos a pagar los favores de los funcionarios públicos con el financiamiento de las campañas electorales. No es casual que el [Instituto del Acceso a la Información Pública](#) haya declarado como secreto la información personal de los grandes aportantes de los partidos políticos, en contra del espíritu de la Ley de la Política Limpia.

En los 12 años gobiernos autoritarios del Partido Nacional, se legisló e implementó el modelo de las APP, situándose como uno de los pilares del esquema de macro corrupción heredado por la actual administración. En tal sentido, la denuncia del Secretario de Infraestructura y Transporte, Mauricio Ramos, sobre el proyecto del aeropuerto de Palmerola, diseñado y ejecutado bajo esta modalidad, ha constituido una de las noticias más importantes del país en la última semana.

Engaño y abuso de Palmerola International Airport (PIA)

Este título resume las declaraciones públicas de Ramos, quien se declaró en rebeldía para seguir firmando y avalando la documentación relacionada con la operación del aeropuerto Palmerola ([ver nota periodística](#)). Asimismo, dijo que, con la documentación existente, la Procuraduría General de la Republica deberá emitir una opinión jurídica y sobre esa base buscarse un acuerdo directo con Palmerola International Airport (PIA).

Entre los puntos más sobresalientes de la declaración de Ramos figuran:

- "Desde el origen, iniciando con la licitación y pérdida misteriosa de la información relacionada a ese proceso de licitación"
- "La empresa no tenía expertos, experiencia en manejo aeroportuario, y no logró demostrar un excedente o capacidad financiera". El Aeropuerto de Munich no fue garante, lo que realizó fue una consultoría.
- El Estado asumió, compró y regaló equipamiento, entre los que destaca: seis mangas de abordaje y des-abordaje, equipo moderno en manipulación de equipaje por un costo de USD 6 millones. Además, equipo de combate de incendios, planta de tratamiento de aguas, la central eléctrica, sistemas de seguridad aeroportuaria, la iluminación de pistas, estación de combustible, edificio de terminal de carga. También los sistemas de rayos X.
- Valoración arbitraria de las inversiones y la asignación de acciones (IMPREMA con USD 20 millones, participa con el 5% de las acciones, en cambio, el IPM con 5 millones posee el 20% de las acciones).
- La inversión total en Palmerola es de USD 191.02 millones, de esta cantidad, el Estado ha aportado USD 126 millones y el concesionario USD 64.59 millones. En otras palabras, los fondos públicos aportadas han sido el 66% del total (ver Cuadro # 1).
- Sin embargo, el Estado sólo comenzará a percibir ganancias hasta que el aeropuerto facture anualmente 600,000 pasajeros, lo que se considera un fraude, pues esa cantidad de pasajeros Palmerola no la alcanzará ni en los próximos 20 años.

Cuadro # 1: Inversión total en el aeropuerto de Palmerola (en millones de dólares)

Inversión del Estado	Porcentaje	Inversión de PIA	Porcentaje	Total inversión	Porcentaje
126.43	66.19	64.59	66.19	191.02	100.0

Fuente: Gobierno de Honduras

Los datos de PIA son diferentes a los proporcionados por el gobierno y son parte del debate público actual, probablemente debido a las diferencias del cálculo contable de una empresa mercantil y el cálculo de una empresa pública, con el agravante de que se trata de un contrato excesivamente complejo que regula la actividad entre la empresa y el Estado, estructurado a favor del interés privado, en el cual el afán de lucro es el norte y no los intereses de lo público, es decir, del Estado y la sociedad.



El caso de Palmerola muestra como las APP son una modalidad costosa e ineficiente de inversión pública, contrario a la narrativa que las promueve como una forma en la que el Estado, ante sus limitados recursos fiscales, puede canalizar recursos privados para el desarrollo de proyectos públicos. En Palmerola, es un hecho que el Estado ha invertido más que el concesionario y en la situación actual estos fondos públicos tienen limitadas posibilidades de ser recuperados, pero sí de engrosar el alto monto de deuda externa sin ningún beneficio para la sociedad, constituyendo, en esencia, como dice Ramos, un fraude en contra del Estado hondureño.

Pero no solo ha sido el caso de Palmerola, la generalidad de los [proyectos de infraestructura caminera](#) han registrado irregularidades, cálculos confusos, retrasos, renegociaciones al margen de la Ley (ver en Cuadro # 2, la cartera de proyectos de APP), al grado que el supuesto rol del sector privado, como un eficiente administrador, ha quedado en precario. Pero también se ha evidenciado la presencia de un Estado degradado, deficiente y desarticulado, muy beneficioso para los intereses privados en juego.

El marco jurídico y la evolución de la APP en Honduras

Algunas preguntas necesarias, en la actual coyuntura, son: ¿de dónde surgen las APP en Honduras? y ¿cuál es el marco regulatorio que las permite y cómo operan?

Las APP fueron creadas en el gobierno de Porfirio Lobo Sosa, mediante el Decreto Legislativo 143-2010: [Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada](#). En esta Ley se define a las APP como un “Esquema de colaboración o esfuerzo común entre los sectores público y privado, nacional e internacional que adopta múltiples modelos, estableciendo derechos y obligaciones, determinando y distribuyendo riesgos entre las partes”.

Las modalidades son tan amplias que prácticamente incluyen todas las actividades de inversión pública del Estado, y que son las que siguen (artículo 4):

- a) Construcción, mantenimiento y/o operación de obras y servicios.
- b) Ampliación de obras y/o servicios públicos.
- c) Prestación total o parcial de un servicio público, precedido o no de la ejecución de una obra pública.
- d) Ejecución de una obra pública, con o sin prestación del servicio público, para la locación o arrendamiento del Estado.
- e) Administración como fiduciario de bienes, servicios, sistemas contables, sistemas de cómputo, programas o proyectos de desarrollo, contratos de créditos, entre otros, y
- f) cualquier otra modalidad.

A pesar que se establecen los clásicos mecanismos de “contratación como la licitación pública nacional e internacional, concurso público nacional e internacional y cualquier otro mecanismo que asegure la libre competencia” (artículo 6), es sabido que en contextos autoritarios, autocratas y corruptos estos son acuerdos previamente pactados entre actores políticos y empresariales. El extremo, en el caso de Palmerola, según PIA, es que la documentación de la licitación fue extraviada.

En realidad, el mecanismo de operación más importante de una APP es el llamado “Contrato”; para su formulación existe una amplia lista de especificaciones (artículo 8), pero cuya formulación, aprobación e implementación queda protegido por el secreto comercial. De acuerdo con la experiencia latinoamericana, estos contratos son ampliamente favorables al sector privado, en especial en contextos de corrupción estructural.

Adicionalmente, todas las iniciativas de APP quedan absueltas de las normas contenidas en la Ley de Contratación del Estado (artículo 36) y, como si fuera poco, quedan exentas “del pago de toda clase de impuestos, tasas y formalidades para la inscripción de propiedad a su nombre y/o para la formalización de todas las relaciones contractuales que sean requeridas para la realización de los proyectos” (artículo 33).

Para “gestionar y promover los proyectos y procesos de las Alianzas Público-Privadas (APP)” (artículo 11) se creó la COALIANZA, como un ente desconcentrado de la Presidencia de la República. Sin embargo, este organismo fue suprimido en diciembre del 2019, a manera de una confesión del fracaso de este esquema, marcado por la opacidad, procesos irregulares y corrupción.

Esta supresión se operó mediante el [PCM 064-2019](#), reconociendo, en uno de sus considerando, que “los diferentes informes resultantes de consultorías internacionales, sociedad civil y de proyectos específicos, han evidenciado que COALIANZA presenta una capacidad técnica insuficiente, existiendo escasa coordinación entre los grupos de trabajo, siendo necesario dar mayor protagonismo a los entes Concedentes y hacer uso de mejores capacidades técnicas y mejores prácticas internacionales para la estructuración de los proyectos APP”.

A diciembre del 2021, existía una cartera de 11 proyectos de APP (esto puede apreciarse en el Cuadro # 2).

Cuadro # 2: Cartera de proyectos APP en ejecución (diciembre 2021)

No	Nombre del proyecto	Año de adjudicación	Años de concesión
	Infraestructura Vial		
1	Corredor Logístico	2012	22
2	Corredor Turístico	2012	30
3	Corredor Lenca		
	Etapa I	2013	5.4
	Etapa II	2013	4.3
	Etapa III	2014	10
	Infraestructura Urbana		
4	Siglo XX	2013	15
5	Centro Cívico Gubernamental	2016	27
6	La Lima	2017	16
7	Terminal de Danlí	2016	1
	Aeropuertos		
8	Palmerola	2016	30
	Puertos		



9	Terminal de Contenedores y Carga	2013	30
10	Terminal de Gráneles y Sólidos	2013	20
	Energía		
11	Reducción de Pérdidas en Energía	2016	7.4

Fuente: Elaboración del CESPAD en base a informes anuales de Alianzas Público Privadas en Honduras.

Desde la supresión de COALIANZA (diciembre, 2019) no se contrataron nuevos proyectos de APP; estos proyectos fueron manejados en la modalidad de fideicomisos por las dos administraciones de Juan Orlando Hernández, mientras que en la actual administración gubernamental esta modalidad se suprimió. No obstante, se mantienen los compromisos adquiridos por el Estado en los diferentes contratos que involucran a los 11 proyectos, y la Ley de las Alianzas Público Privadas se mantiene vigente (Decreto Legislativo 143-2010).

Un nuevo rediseño del Estado es esencial, con rendición de cuentas y participación ciudadana.

En los últimos 12 años, el Estado hondureño experimentó cambios significativos en su diseño organizacional, en especial en la provisión de servicios y obras públicas. Prácticamente la inversión pública ha sido privatizada y transferida a corporaciones privadas y contratistas independientes. En este rediseño han sido clave las alianzas público-privadas.

Esta es una de las nuevas modalidades en que se expresa la privatización neoliberal, por ello mismo, es una tendencia internacional, tanto en América Latina y el mundo. Pero estudios realizados en varios países ([Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos –PSIRU-](#)), han colocado un conjunto de preocupaciones, derivadas de experiencias nacionales. Estas son:

- Las APP se añaden a la deuda a largo plazo de los países en desarrollo, al mismo tiempo que menoscaban la prestación de servicios del sector público.
- La financiación privada y las APP se centran en proyectos rentables en detrimento de las necesidades de los desfavorecidos.
- Canalizar dinero público mediante fondos privados conduce a una pérdida de la transparencia, e ‘impulsar’ la financiación privada puede suponer reforzar las estrategias de inversión privada.
- Las APP son una forma relativamente cara de recaudar dinero.
- Los países tienen poca capacidad para negociar contratos de APP, las repercusiones esperadas son inciertas y el seguimiento es deficiente.
- La promoción internacional de APP socava la democracia local y puede fortalecer a elites corruptas.
- Muchas APP terminan en costosos fracasos a la hora de proporcionar las inversiones previstas.

El caso Palmerola representa para el actual gobierno de transición, la oportunidad para enfrentar los prejuicios contra lo público y luchar efectivamente contra la corrupción. Esto implica desmontar el esquema de la macro corrupción heredado en la inversión pública, que privilegia la opacidad a la transparencia, que renuncia a la responsabilidad del Estado



@CESPAD_HONDURAS

a rendir cuentas a la ciudadanía y que “expropia” la voz y participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Por supuesto, esto significa derogar el marco jurídico y alejarse de las modalidades de operación de las Alianzas Público-Privadas.

Marcar la diferencia con las prácticas del régimen autoritario y corrupto de Hernández, es avanzar a la reconstrucción y transformación de la democracia, incorporando y aproximando a la ciudadanía a la gestión de lo público, de tal manera que dé respuestas a sus necesidades urgentes y estratégicas.