

# Quinto Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública



**Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST)** nace con el objetivo de ayudar a elevar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública del País.



**Iniciativa de  
Transparencia  
en Infraestructura**

**© Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST Honduras)**

Página web: [www.costhonduras.hn](http://www.costhonduras.hn)

Correo electrónico: [secretariado@costhonduras.hn](mailto:secretariado@costhonduras.hn)

**Grupo Multisectorial CoST Honduras 2017-2019:**

**ASJ** - Keila García, Yahayra Velásquez

**CHEC** - Aixa Gómez Ramos

**CHICO** - Carlos Acosta, Miriam Varela

**CICH** - Tania Murillo, José Varela

**DPTMRE** - Roberto Gálvez Bueno, Rosa del Carmen Velásquez

**EROC** - Carlos Chinchilla, Naún Tejeda

**FDsF** – Melissa Elvir, José Filadelfo Martínez

**IAIP** - Damián Pineda, Belarmino Reyes

**GSIP** – Alfredo Cantero, Mauricio Ochoa

**SECRETARIADO NACIONAL:**

**Evelyn Hernández**

Gerente de país

**Gracia Ramírez**

Especialista Monitoreo y Evaluación

**Equipo de Consultores de Aseguramiento (ECA):**

**Mirian Valdez**

Coordinadora de la consultoría. Especialista en gestión de proyectos, adquisiciones y contratos

**Marina Ponce Gaitán**

Especialista en supervisión y seguimiento de proyectos

**Carlos Jorge Martínez Arjona**

Especialista en construcción de infraestructura vial

**Denis A. Del Cid**

Especialista en transporte, estructuras, diseño y supervisión de obras viales

**María José Portillo**

Especialista en gestión de proyectos - Analista de datos y preparación de gráficos

**Edición y diagramación:**

María Eugenia Ramos

**Gráficas:**

Dennis Arita

Esta publicación puede ser utilizada como referencia siempre y cuando se cite la fuente. Su contenido es de responsabilidad exclusiva de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST) Honduras.

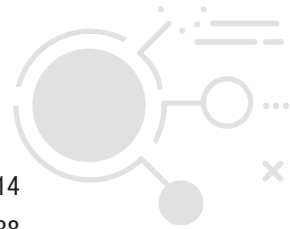
# Contenido

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>1</b>
Introducción .....	1
Metodología para la realización del estudio .....	1
Conclusiones y recomendaciones .....	3
<b>1. Antecedentes .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Introducción .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Metodología para la realización del estudio .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Selección y ubicación de los proyectos .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Evaluación comparativa de los proyectos .....</b>	<b>17</b>
5.1 Divulgación de la información clave de los proyectos (ICP) .....	17
5.2 Etapas de desarrollo de los proyectos .....	24
5.2.1 Planificación .....	24
5.2.2 Procesos de adquisiciones .....	24
5.2.3 Gestión de contratos .....	27
5.2.4 Ejecución .....	32
5.3 Costo por kilómetro de carretera .....	34
5.4 Generación de empleo con enfoque de género .....	36
5.5 Eficiencia y eficacia de los proyectos .....	37
<b>6. Hallazgos y recomendaciones por proyecto y entidad .....</b>	<b>39</b>
6.1 Entidad: Dirección General de Obras Públicas (DGOP) - INSEP .....	39
6.2 Entidad: Dirección General de Obras Públicas (DGOP) - INSEP .....	40
6.3 Entidad: Dirección General de Carreteras (DGC) / .....	41
6.4 Entidad: INVEST-H .....	42
6.5 Entidades: Coalianza y SAPP. Concedente: INVEST-H (antes INSEP) .....	43
6.6 Entidad: Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) .....	44
6.7 Entidad: Proyectos Especiales de la Dirección General de Carreteras (DGC) .....	45
<b>7. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>46</b>
7.1 Sobre el nivel de divulgación de la ICP .....	46
7.2 Sobre los proyectos según etapa de desarrollo .....	47
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>54</b>



## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Lista de proyectos incluidos en el Quinto Estudio de Aseguramiento .....	14
<b>Tabla 2.</b> Análisis de eficiencia y eficacia de los proyectos de carreteras .....	38



## Índice de ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Mapa de ubicación de proyectos .....	16
--	----



## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Índice de divulgación de información clave del proyecto (ICP) .....	19
<b>Gráfico 2.</b> Índice de divulgación de información clave del proyecto (ICP) según entidad de adquisiciones .....	20
<b>Gráfico 3.</b> Índice de divulgación de información clave del proyecto (ICP) según tipología de proyecto ...	21
<b>Gráfico 4.</b> Índice de divulgación de información en Honducompras según entidad .....	22
<b>Gráfico 5.</b> Índice de divulgación de información según portal web .....	22
<b>Gráfico 6.</b> Índice de divulgación de información según las fases del ciclo de vida del proyecto y por entidad .....	23
<b>Gráfico 7.</b> Tiempo que toman los procesos de adquisiciones de la supervisión y de la obra .....	25
<b>Gráfico 8.</b> Número de empresas participantes en procesos de adquisición de supervisión y obra ....	26
<b>Gráfico 9.</b> Número de empresas participantes en los procesos de precalificación de supervisión y obra .....	27
<b>Gráfico 10.</b> Montos contractuales de supervisión de obra, según contrato original y modificaciones ....	28
<b>Gráfico 11.</b> Montos contractuales de ejecución de obra, según contrato original y modificaciones ...	29
<b>Gráfico 12.</b> Plazos contractuales de supervisión obra, según contrato original y modificaciones .....	30
<b>Gráfico 13.</b> Plazos contractuales de ejecución obra, según contrato original y modificaciones (tiempo en meses) .....	31
<b>Gráfico 14.</b> Relación de costos de la supervisión vs. contratista de obra .....	32
<b>Gráfico 15.</b> Comparación del tiempo contractual transcurrido vs. avance físico y financiero ejecutado .....	33
<b>Gráfico 16.</b> Costo promedio por kilómetro de carretera en millones de lempiras .....	34
<b>Gráfico 17.</b> Costo promedio por kilómetro de carretera en millones de lempiras, por proyecto .....	35
<b>Gráfico 18.</b> Generación de empleo total con enfoque de género .....	36
<b>Gráfico 19.</b> Generación de empleo por proyecto con enfoque de género .....	37

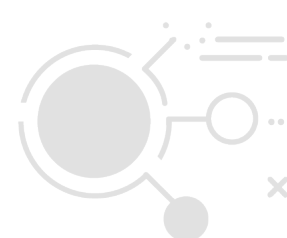


# Siglas y acrónimos

<b>APP</b>	Alianza Público Privada
<b>ASJ</b>	Asociación para una Sociedad más Justa
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCT</b>	Comisiones Ciudadanas de Transparencia
<b>CHEC</b>	Cámara Hondureña de Empresas de Consultoría
<b>CHICO</b>	Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción
<b>CICH</b>	Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras
<b>Coalianza</b>	Comisión para la Promoción de la Alianza Público Privada
<b>CoST</b>	Construction Sector Transparency Initiative (Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción)
<b>DAB</b>	Dispute Adjudication Board (método de resolución de controversias)
<b>DGC</b>	Dirección General de Carreteras
<b>DGOP</b>	Dirección General de Obras Públicas
<b>DPTME</b>	Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización del Estado
<b>EA</b>	Entidades de Adquisición
<b>ECA</b>	Equipo de Consultores de Aseguramiento
<b>ENEE</b>	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
<b>EROC</b>	Espacio Regional de Occidente
<b>FDsF</b>	Fundación Democracia sin Fronteras
<b>GMS</b>	Grupo Multisectorial
<b>GSIP</b>	Gabinete Sectorial de Infraestructura Productiva
<b>IAIP</b>	Instituto de Acceso a la Información Pública
<b>ICP</b>	Información Clave del Proyecto
<b>IDS</b>	Infrastructure Data Standard (estándar de datos sobre infraestructura)
<b>INSEP</b>	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
<b>INVEST-H</b>	Inversión Estratégica de Honduras
<b>Oncae</b>	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado



- RLCE** Reglamento de la Ley de Contratación del Estado
- SAPP** Superintendencia de Alianzas Público Privadas
- SI** Secretariado Internacional de CoST
- SISOCS** Sistema de Información y Seguimiento a Obras y Contratos de Supervisión
- SCGG** Secretaría de Coordinación General del Gobierno
- SN** Secretariado Nacional de CoST Honduras



# Resumen ejecutivo

## Introducción

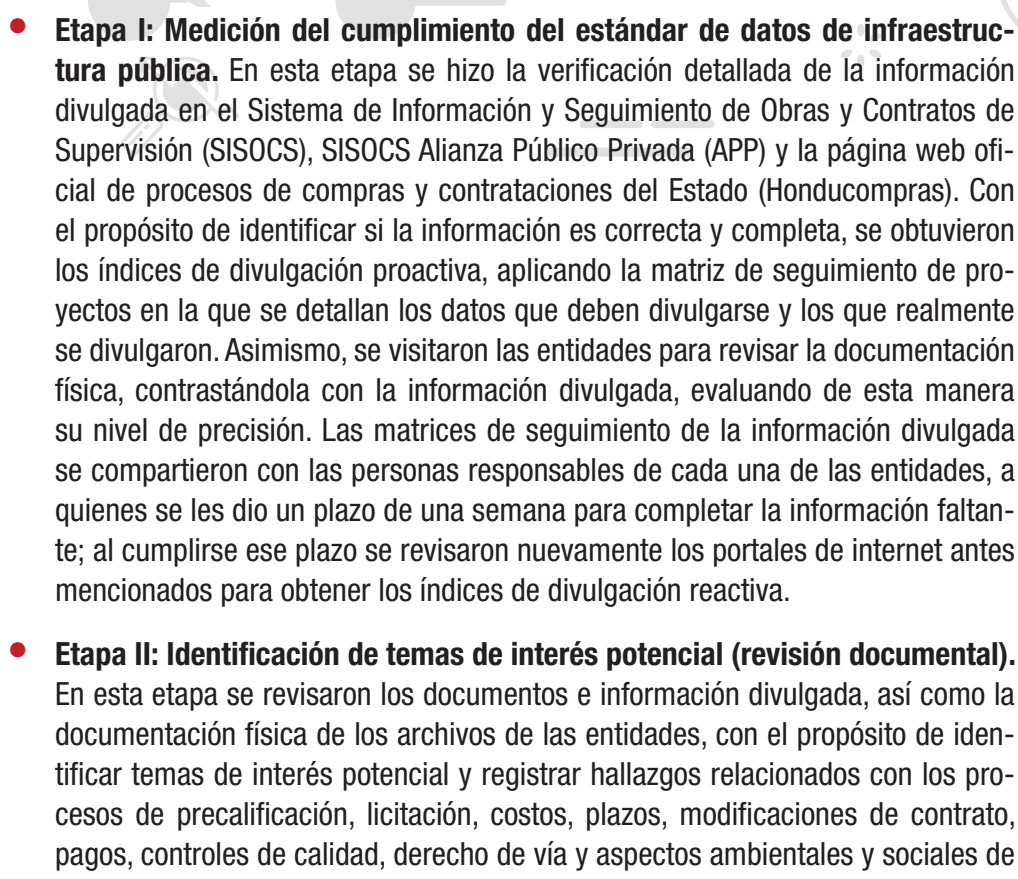
**E**l objetivo general del estudio de aseguramiento es contribuir a elevar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en el sector de infraestructura pública en el país. Los objetivos específicos son: (i) asegurar la eficacia en la transparencia y rendición de cuentas del gobierno respecto a los proyectos de infraestructura de los cuales ha divulgado información bajo el Estándar de Datos sobre Infraestructura (IDS) de CoST; (ii) cerciorarse de que la información divulgada sea comprensible al público interesado y; (iii) identificar temas de interés o inquietudes potenciales sobre los proyectos de los cuales se ha divulgado información, formulando las respectivas recomendaciones.

El presente informe contiene la información consolidada de los informes de aseguramiento por proyecto que han sido objeto de este estudio, resumiendo los porcentajes reales de divulgación por parte de las entidades de adquisiciones y destacando temas de preocupación común en los proyectos asegurados, mediante una evaluación comparativa. Además, contiene la descripción de la metodología para la realización del estudio, la selección y ubicación de los proyectos, los principales hallazgos encontrados, con sus respectivas recomendaciones, y las conclusiones generales.

El proceso de aseguramiento se realizó durante los meses de junio y julio del presente año 2018. El estudio comprende quince evaluaciones, que incluyen trece proyectos de infraestructura, dos de los cuales son del tipo Alianza Pública Privada (APP) y dos procesos de precalificación (obra y consultoría). Las entidades analizadas fueron seis: Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H), Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza), Superintendencia de Alianza Pública Privada (SAPP), Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y Empresa Nacional Portuaria (ENP), esta última con un proyecto que se encuentra cancelado.

## Metodología para la realización del estudio

La metodología para la realización del estudio se llevó a cabo en tres etapas, según lo estipulado en el *Manual operativo del proceso de aseguramiento CoST Honduras*, como se describe a continuación:

- 
- **Etapa I: Medición del cumplimiento del estándar de datos de infraestructura pública.** En esta etapa se hizo la verificación detallada de la información divulgada en el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS), SISOCS Alianza Público Privada (APP) y la página web oficial de procesos de compras y contrataciones del Estado (Honducopras). Con el propósito de identificar si la información es correcta y completa, se obtuvieron los índices de divulgación proactiva, aplicando la matriz de seguimiento de proyectos en la que se detallan los datos que deben divulgarse y los que realmente se divulgaron. Asimismo, se visitaron las entidades para revisar la documentación física, contrastándola con la información divulgada, evaluando de esta manera su nivel de precisión. Las matrices de seguimiento de la información divulgada se compartieron con las personas responsables de cada una de las entidades, a quienes se les dio un plazo de una semana para completar la información faltante; al cumplirse ese plazo se revisaron nuevamente los portales de internet antes mencionados para obtener los índices de divulgación reactiva.
  - **Etapa II: Identificación de temas de interés potencial (revisión documental).** En esta etapa se revisaron los documentos e información divulgada, así como la documentación física de los archivos de las entidades, con el propósito de identificar temas de interés potencial y registrar hallazgos relacionados con los procesos de precalificación, licitación, costos, plazos, modificaciones de contrato, pagos, controles de calidad, derecho de vía y aspectos ambientales y sociales de cada proyecto. Además, se realizaron visitas de campo a los diez proyectos que se encuentran en ejecución, en las cuales se aplicó un cuestionario previamente preparado para definir el alcance de la visita. Con el resultado de estos análisis, incluyendo el de las visitas de campo, se prepararon los informes de aseguramiento por proyecto.
  - **Etapa III: Identificación de temas comunes sobre el rendimiento de varios proyectos, sector o entre las entidades de adquisiciones participantes.** En esta etapa se realizó una evaluación comparativa para establecer similitudes y diferencias entre proyectos y sectores, destacando los temas de interés común en los proyectos asegurados; además, se determinaron los índices de divulgación global por entidad y se formularon los hallazgos y recomendaciones más relevantes.



# Conclusiones y recomendaciones

## Sobre el nivel de divulgación de la ICP

1. De la muestra de proyectos estudiados, se obtuvo un índice de divulgación global promedio del estándar de datos sobre infraestructura (IDS) de 98.10%, correspondiendo 98.13% a información divulgada en el portal web SISOCS y 98.02% a información divulgada en el portal SISOCS-APP. Este resultado es bastante positivo y demuestra que las entidades están cumpliendo con su obligación de divulgar la información clave de los proyectos, contribuyendo con ello a mejorar los estándares de transparencia en el país, dado que la divulgación es uno de los componentes de trabajo que promueve la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST).

Los resultados del índice de divulgación del IDS por entidad se aproximaron al 100%, como se puede ver a continuación: INSEP/DGC, 98.65%; INSEP/DGOP, 96.15%; INVEST-H, 97.97%; ENEE, 100%; Coalianza, 97.71%; y SAPP, 98.59%.

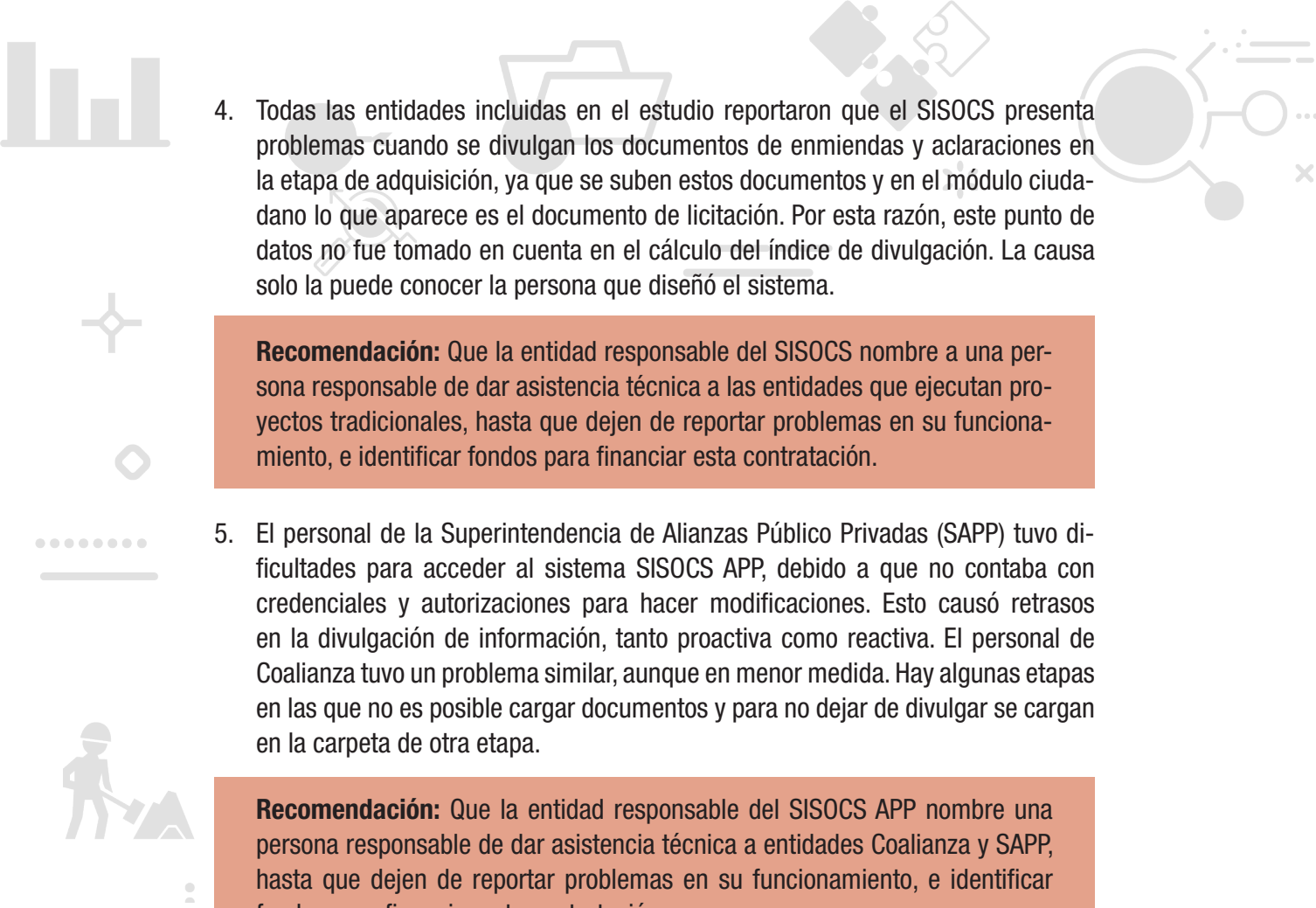
**Recomendación:** Que las entidades continúen con la tendencia a mejorar los niveles de divulgación demostrada en el presente estudio.

2. Se evaluó por separado la divulgación en el portal web oficial de procesos de compras y contrataciones del Estado (Honducopras), con un resultado global promedio de 72.65%. El índice de divulgación más alto en este portal fue el de la ENEE, con 100%, seguido por INVEST-H con 90.48%, e INSEP/DGOP con 90% y el índice de divulgación más bajo en Honducopras fue el de INSEP/DGC con 54.24%; este resultado se debe a que no es el especialista de adquisiciones de la Unidad Ejecutora BCIE quien hace la publicación, sino que el acceso está centralizado en una sola oficina de la DGC.

**Recomendación:** Cada Unidad Ejecutora de la DGC-INSEP debe contar con especialistas a cargo de divulgar la información de sus procesos de adquisiciones en el portal Honducopras.

3. En conversaciones con diferentes personas, se pudo observar que la ciudadanía en general no tiene conocimiento sobre la existencia del SISOCS y SISOCS APP, ni del tipo de información que se encuentra en estos sistemas, lo cual demuestra que no se está logrando el objetivo de hacer pública esa información.

**Recomendación:** Realizar más eventos de socialización del SISOCS y SISOCS-APP, para que la ciudadanía en general conozca que existen estos sistemas, qué tipo de información divulgan y cómo acceder a ellos. De ser posible, anunciarlos en medios de comunicación masiva.

- 
4. Todas las entidades incluidas en el estudio reportaron que el SISOCS presenta problemas cuando se divulgan los documentos de enmiendas y aclaraciones en la etapa de adquisición, ya que se suben estos documentos y en el módulo ciudadano lo que aparece es el documento de licitación. Por esta razón, este punto de datos no fue tomado en cuenta en el cálculo del índice de divulgación. La causa solo la puede conocer la persona que diseñó el sistema.

**Recomendación:** Que la entidad responsable del SISOCS nombre a una persona responsable de dar asistencia técnica a las entidades que ejecutan proyectos tradicionales, hasta que dejen de reportar problemas en su funcionamiento, e identificar fondos para financiar esta contratación.

5. El personal de la Superintendencia de Alianzas Público Privadas (SAPP) tuvo dificultades para acceder al sistema SISOCS APP, debido a que no contaba con credenciales y autorizaciones para hacer modificaciones. Esto causó retrasos en la divulgación de información, tanto proactiva como reactiva. El personal de Coalianza tuvo un problema similar, aunque en menor medida. Hay algunas etapas en las que no es posible cargar documentos y para no dejar de divulgar se cargan en la carpeta de otra etapa.

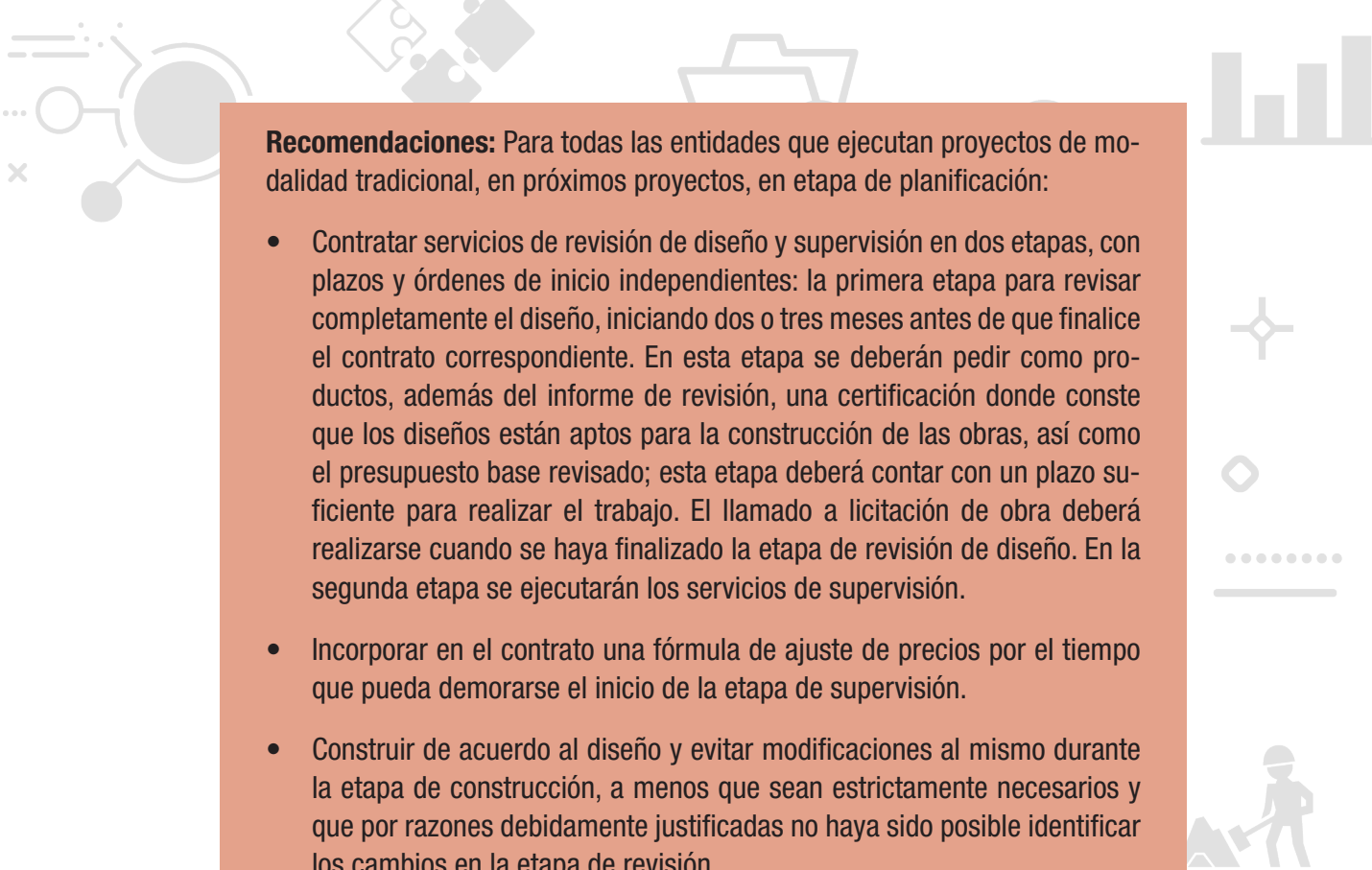
**Recomendación:** Que la entidad responsable del SISOCS APP nombre una persona responsable de dar asistencia técnica a entidades Coalianza y SAPP, hasta que dejen de reportar problemas en su funcionamiento, e identificar fondos para financiar esta contratación.

## Sobre los proyectos según su etapa de desarrollo

### *Aspectos generales y planificación*

1. Todos los proyectos existen, están debidamente justificados, responden a las necesidades de infraestructura del país y contribuyen a su desarrollo.
2. En todos los proyectos se encontró que componentes claves de los diseños han tenido que ser modificados sustancialmente o rediseñados completamente durante la etapa de ejecución de las obras, debido a deficiencias del diseño mismo y a la falta de una revisión exhaustiva previo a ser aprobados por la entidad contratante. Esta situación provoca atrasos e incremento de costos durante la ejecución de las obras.

Además, el plazo de revisión de diseño que se otorga en los contratos de supervisión es de un mes, tiempo insuficiente cuando se encuentran errores y se tiene que rediseñar, causando que la supervisión haga trabajos de diseño durante la ejecución de las obras, con el riesgo de atrasos en la construcción.



**Recomendaciones:** Para todas las entidades que ejecutan proyectos de modalidad tradicional, en próximos proyectos, en etapa de planificación:

- Contratar servicios de revisión de diseño y supervisión en dos etapas, con plazos y órdenes de inicio independientes: la primera etapa para revisar completamente el diseño, iniciando dos o tres meses antes de que finalice el contrato correspondiente. En esta etapa se deberán pedir como productos, además del informe de revisión, una certificación donde conste que los diseños están aptos para la construcción de las obras, así como el presupuesto base revisado; esta etapa deberá contar con un plazo suficiente para realizar el trabajo. El llamado a licitación de obra deberá realizarse cuando se haya finalizado la etapa de revisión de diseño. En la segunda etapa se ejecutarán los servicios de supervisión.
- Incorporar en el contrato una fórmula de ajuste de precios por el tiempo que pueda demorarse el inicio de la etapa de supervisión.
- Construir de acuerdo al diseño y evitar modificaciones al mismo durante la etapa de construcción, a menos que sean estrictamente necesarios y que por razones debidamente justificadas no haya sido posible identificar los cambios en la etapa de revisión.

3. Hechos como las cuatro modificaciones al contrato original del Corredor Turístico al inicio de la construcción, la falta de competitividad en el proyecto Mejoramiento de la Red Vial de SPS (Siglo XXI) y la falta de socialización adecuada de los proyectos durante la etapa de planificación, generan una percepción negativa sobre la transparencia de este tipo de proyectos.

**Recomendación:** Dentro de los próximos tres meses, suscribir un convenio entre Coalianza y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de revisar los contratos APP previo a su firma, con el propósito de incrementar la transparencia y mejorar la percepción pública de los proyectos de este tipo.

#### **Adquisiciones:**

4. En el caso de ocho proyectos financiados con fondos externos, los procesos de adquisiciones fueron realizados en apego a las políticas y procedimientos de los organismos financieros. En los proyectos financiados con fondos nacionales para los cuales aplica la Ley de Contratación del Estado, se encontró que los procesos de adquisiciones cumplieron con la normativa local, con excepción del proyecto Hospital Policlínico, donde hubo irregularidades en la respuesta a las consultas de los oferentes y en la notificación de resultados de la precalificación al oferente que resultó ganador del contrato. Este resultado se explica porque en los proyectos financiados con fondos externos los procesos son manejados por especialistas con un buen nivel de experiencia y conocimiento en adquisiciones, mientras que los proyectos financiados con fondos nacionales carecen de este tipo de profesional, principalmente por falta de presupuesto.



### Recomendaciones:

- INSEP debe identificar presupuesto y contratar por lo menos a una persona especialista en adquisiciones en cada Dirección, con cinco años de experiencia mínima en manejo de procesos de licitación con normativa local, para que revise y apruebe los documentos de precalificación y licitación y asesore al personal que tiene bajo su responsabilidad los procesos de adquisiciones.
- Continuar con la buena práctica del cumplimiento de los procedimientos y políticas que aplican a los procesos de adquisiciones.

5. Los procesos de adquisiciones de los proyectos tradicionales fueron competitivos. En total participaron 49 empresas en concursos de supervisión, y 53 en concursos de licitación de obra. En cada uno de estos procesos participaron tres o más empresas, excepto en el proceso de licitación de obra del proyecto Los Ranchos - El Florido, en el que solo participaron dos empresas.

**Recomendación:** Continuar con esta buena práctica para mantener y mejorar el nivel de competitividad en los procesos de adquisiciones.

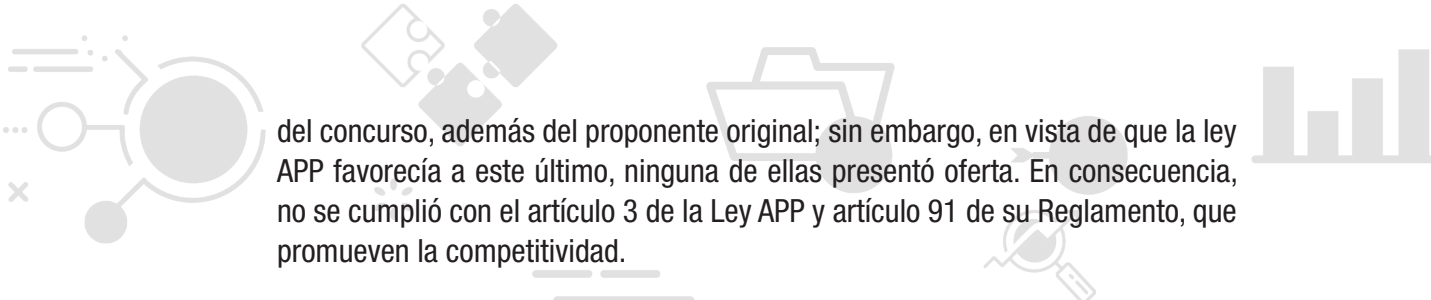
6. En los dos procesos de precalificación del año 2018 revisados hubo alta participación. En el proceso de precalificación de obras se recibieron 277 solicitudes de empresas constructoras y 167 solicitudes de contratistas individuales. En el proceso de precalificación de consultoría se recibieron 109 solicitudes de empresas consultoras y 92 solicitudes de consultores individuales. Por el volumen de trabajo que esto representa, la entidad nombró 10 comisiones de evaluación.

**Recomendación:** Continuar con esta buena práctica para mantener o mejorar el nivel de competitividad en los procesos de adquisiciones.

7. No existe un modelo estándar de solicitud de propuesta para procesos de contratación de consultorías bajo la normativa de la Ley de Contratación del Estado, por lo que no hay garantía de que los documentos utilizados cumplan con los estándares y requisitos para este tipo de concursos.

**Recomendación:** Para el año 2019, que la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (Oncae) prepare e implemente un documento estándar de solicitud de propuesta para concursos de consultoría (diseños y supervisiones) regidos por la Ley de Contratación del Estado.

8. En el proceso de adquisición de APP del Proyecto “Mejoramiento de la Red Vial de San Pedro Sula SPS Siglo XXI”, de iniciativa privada, no hubo competencia. No se encontró evidencia de que se haya realizado un proceso competitivo para contratar al banco fiduciario ni a la supervisión. En cuanto al proceso de adquisición de la concesión, tres empresas expresaron interés y adquirieron las bases



del concurso, además del proponente original; sin embargo, en vista de que la ley APP favorecía a este último, ninguna de ellas presentó oferta. En consecuencia, no se cumplió con el artículo 3 de la Ley APP y artículo 91 de su Reglamento, que promueven la competitividad.

#### **Recomendaciones:**

- Para dar cumplimiento al artículo 3 de la Ley APP y artículo 91 de su reglamento, en próximos procesos en etapa de adquisición Coalianza debe divulgar en periódicos internacionales, además de los nacionales, las invitaciones a concurso para promover mayor participación y competitividad en los procesos de alianza público privada.
- En futuros procesos, en etapa de adquisiciones, someter a procesos competitivos la contratación del banco fiduciario y de la supervisión en los proyectos APP. Se recomienda que los términos de referencia sean preparados o revisados por la SAPP y que el proceso sea manejado, o cuando menos supervisado, por Coalianza.

9. En los contratos de proyectos APP no existen cláusulas que permitan realizar ajustes para reducir los ingresos mínimos cuando el concesionario adquiere un nivel de deuda inferior o negocie tasas de financiamiento menores a lo previsto en su modelo financiero original. Esto tiene como consecuencia que el concedente en esos casos, paga un ingreso mínimo al concesionario mayor al que debería pagar.

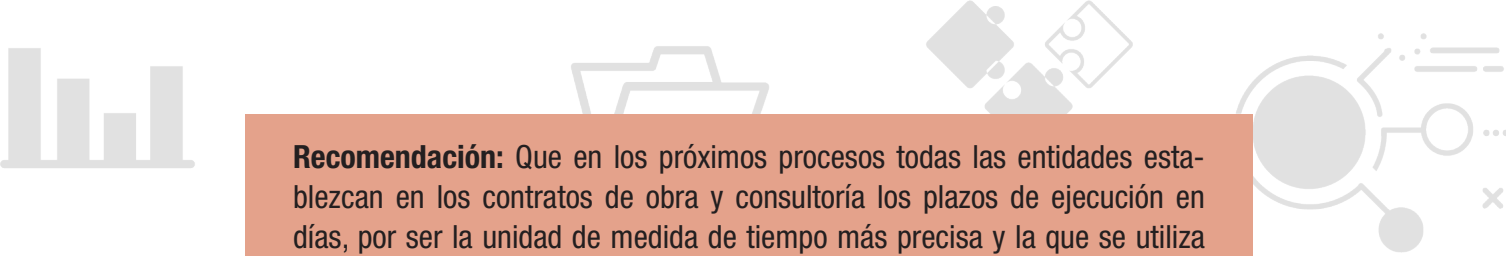
**Recomendación:** Que Coalianza incluya en futuros contratos de APP, en etapa de adquisiciones, disposiciones que permitan al concedente reducir los ingresos mínimos, en caso que el concesionario adquiriera un nivel de deuda inferior o negocie tasas de financiamiento menores a lo previsto en su modelo financiero original.

#### **Contratación:**

10. Los modelos de contrato de obra utilizados son los modelos estándar de los organismos financieros en los proyectos financiados con fondos externos y el estándar de Oncae en los proyectos financiados con fondos nacionales, lo que garantiza el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso. No así en los contratos de consultoría con normativa local, por no existir un modelo estándar de contrato.

**Recomendación:** Para el año 2019, que Oncae prepare e implemente modelos de contrato estándar para consultoría bajo la Ley de Contratación del Estado.

11. Se observó que algunos contratos tienen el plazo de ejecución expresado en meses y otros en días. Al estar expresado en meses no se apega al estándar internacional ni al artículo 187 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado.



**Recomendación:** Que en los próximos procesos todas las entidades establezcan en los contratos de obra y consultoría los plazos de ejecución en días, por ser la unidad de medida de tiempo más precisa y la que se utiliza internacionalmente.



**Gestión de contratos:**

12. Se identificó que en algunos proyectos los plazos de ejecución están vencidos y no se han suscrito las modificaciones de contrato, lo cual implica retrasar los pagos a las empresas.

**Recomendación:** Que a partir de ahora, todas las entidades soliciten a la supervisión de cada proyecto que incluya una sección en los informes mensuales de avance, donde se identifiquen con anticipación la necesidad de órdenes de cambio o modificaciones de contrato, y que dichas órdenes o modificaciones sean tramitadas oportunamente por el contratante, para evitar atrasos en la ejecución de la obra o en los pagos.



**Ejecución:**

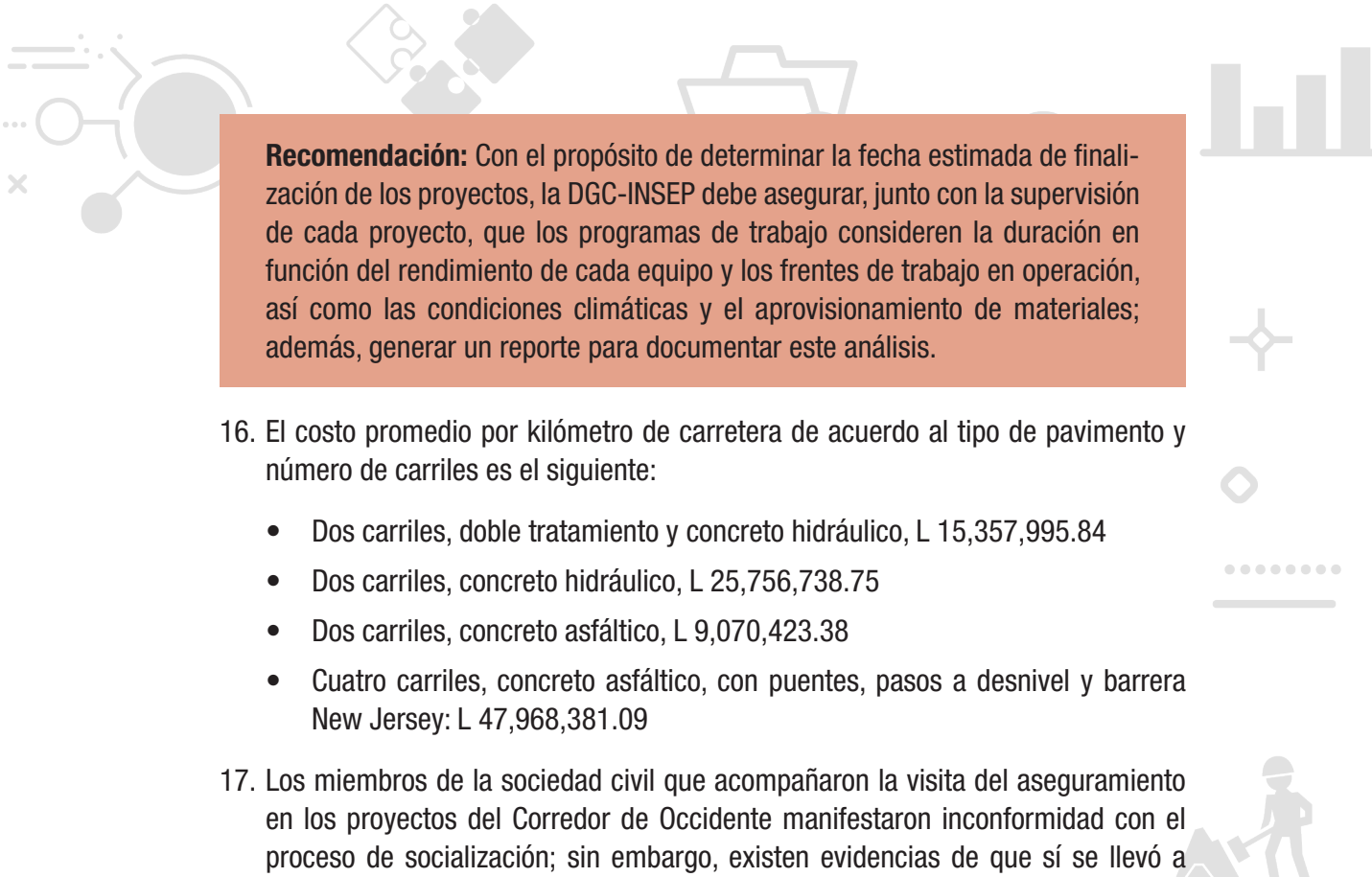
13. En visita al sitio de las obras se observó, con muy pocas excepciones, que en general la calidad de la construcción es buena y los procedimientos constructivos son adecuados. Los proyectos cuentan con el Plan de Control de Calidad (PCC) preparado por el contratista y aprobado por la supervisión; así mismo, cuentan con el Plan de Aseguramiento de Calidad de la Supervisión, herramientas utilizadas para cumplir y verificar que las obras se construyen en apego a las especificaciones técnicas.

**Recomendación:** Continuar con esta buena práctica.

14. El Grupo de Aseguramiento no encontró evidencia documentada de la revisión de los informes mensuales de avance de supervisión por parte del técnico responsable de cada proyecto dentro de la entidad.

**Recomendación:** Que a partir de ahora, la persona responsable de cada entidad revise los informes mensuales de supervisión y elabore un reporte donde conste que cada informe cumple con los alcances de los términos de referencia, incluyendo un resumen de los temas relevantes y acciones a tomar por el contratante. Divulgar este reporte en la carpeta de avances del SISOCS.

15. Todos los proyectos en ejecución cuentan con programas de trabajo elaborados utilizando la herramienta Ms Project, revisados y aprobados por la supervisión, pero algunos de ellos no son realistas, ya que, con los recursos observados durante la visita de obra, y tomando en cuenta el tiempo transcurrido versus la fecha de finalización, se puede predecir que existe un alto riesgo de que las obras no se terminen en el plazo contractual; tal es el caso de los proyectos de la Carretera de Occidente.



**Recomendación:** Con el propósito de determinar la fecha estimada de finalización de los proyectos, la DGC-INSEP debe asegurar, junto con la supervisión de cada proyecto, que los programas de trabajo consideren la duración en función del rendimiento de cada equipo y los frentes de trabajo en operación, así como las condiciones climáticas y el aprovisionamiento de materiales; además, generar un reporte para documentar este análisis.

16. El costo promedio por kilómetro de carretera de acuerdo al tipo de pavimento y número de carriles es el siguiente:

- Dos carriles, doble tratamiento y concreto hidráulico, L 15,357,995.84
- Dos carriles, concreto hidráulico, L 25,756,738.75
- Dos carriles, concreto asfáltico, L 9,070,423.38
- Cuatro carriles, concreto asfáltico, con puentes, pasos a desnivel y barrera New Jersey: L 47,968,381.09

17. Los miembros de la sociedad civil que acompañaron la visita del aseguramiento en los proyectos del Corredor de Occidente manifestaron inconformidad con el proceso de socialización; sin embargo, existen evidencias de que sí se llevó a cabo dicho proceso. En el Proyecto Corredor Turístico de la modalidad APP, la ciudadanía no acepta el cobro del peaje. Por consiguiente, se puede concluir que los procesos de socialización no están cumpliendo con su objetivo.

**Recomendación:** Diseñar un manual consensuado sobre los procesos de socialización de los proyectos de infraestructura, en el que se incluya la participación de los tres sectores: gobierno, sociedad civil y empresa privada.



# 1. Antecedentes

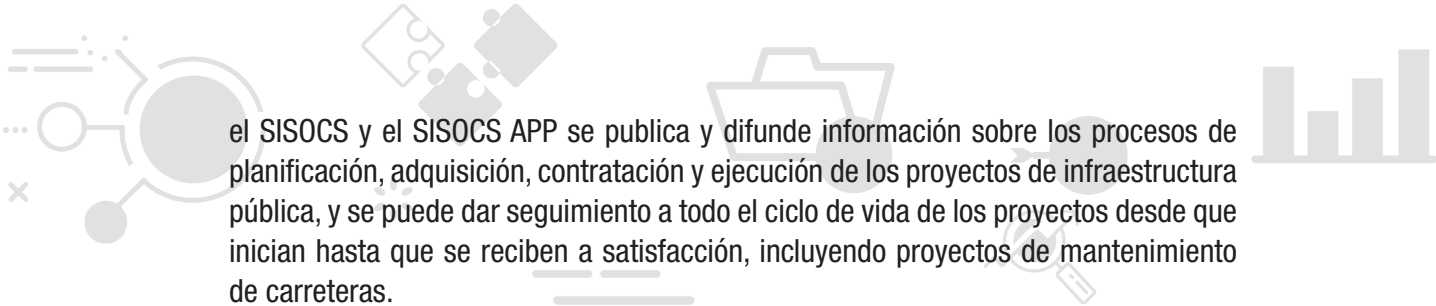
La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura es una propuesta que busca mejorar la eficiencia de los recursos que se invierten en infraestructura pública, a través de una mayor transparencia en la ejecución de proyectos de construcción. Su objetivo principal es ayudar a los países miembros de CoST a elevar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en el sector de infraestructura pública. Los componentes de trabajo que CoST promueve en cada país son los siguientes:

- **Divulgación.** CoST promueve la transparencia en la construcción pública, garantizando que la información básica de los proyectos se dé a conocer al público en puntos clave a lo largo del ciclo del proyecto. El objetivo es establecer un proceso de divulgación pública que sea viable y adecuado a las condiciones del país, que sea sostenible en el mediano y largo plazo como sistema de gobierno y que alcance un nivel sustancial y creíble de cumplimiento en las entidades relevantes del sector.
- **Aseguramiento.** Debido a que son muchas las entidades públicas que participan en el sector de infraestructura pública, y a que la información sobre los proyectos de construcción es muy amplia y técnica, CoST garantiza un proceso de validación de la información divulgada y la traduce a un lenguaje sencillo que ayude a que las partes interesadas comprendan los temas importantes.
- **Demanda de rendición de cuentas.** La información divulgada por el la Iniciativa CoST pretende ser una base para lograr que los responsables rindan cuentas. CoST puede beneficiar a la ciudadanía y población usuaria de los servicios de infraestructura, proporcionando información sobre temas clave de los proyectos. CoST tiene por objetivo garantizar que la divulgación de esta información estimule la demanda de rendición de cuentas y que esto se traduzca en un mejor desempeño de las entidades de adquisiciones y de los proyectos de infraestructura pública. Para catalizar este proceso se toma en cuenta la demanda de transparencia por parte de la ciudadanía.<sup>1</sup>

En julio del 2014, el Gobierno de Honduras se adhirió voluntariamente a la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST por sus siglas en inglés), y el 26 de enero de 2015 entró en vigencia el decreto ejecutivo PCM 02-2015, mediante el cual se creó el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS), como un subsistema del Sistema de Contratación y Adquisiciones del Estado, Honducompras. Posteriormente, en abril de 2018, se lanzó el Portal SISOCS-APP para divulgar y monitorear información de proyectos de Alianza Público Privada (APP), siendo CoST Honduras uno de los actores claves para su desarrollo e implementación. En

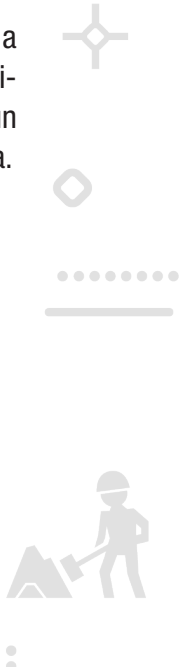
<sup>1</sup> Fuente: *Estudio de alcance Iniciativa de Transparencia en Infraestructura*, febrero de 2015.





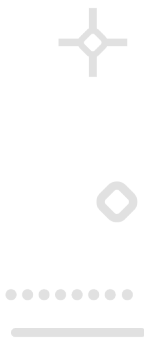
el SISOCS y el SISOCS APP se publica y difunde información sobre los procesos de planificación, adquisición, contratación y ejecución de los proyectos de infraestructura pública, y se puede dar seguimiento a todo el ciclo de vida de los proyectos desde que inician hasta que se reciben a satisfacción, incluyendo proyectos de mantenimiento de carreteras.

El Gobierno de Honduras está cumpliendo con sus compromisos de divulgación a través del uso de los sistemas antes mencionados. Para verificar la información divulgada, CoST Honduras realiza los estudios de aseguramiento, con la ayuda de un equipo de consultores. El presente es el quinto de los estudios elaborados a la fecha.






## 2. Introducción



**E**l objetivo general del estudio de aseguramiento es contribuir a elevar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en el sector de infraestructura pública en el país. Los objetivos específicos son: (i) asegurar la eficacia en la transparencia y rendición de cuentas del gobierno respecto a los proyectos de infraestructura de los cuales ha divulgado información bajo el Estándar de Datos sobre Infraestructura Pública de CoST; (ii) cerciorarse de que los interesados sean capaces de entender la información divulgada; (iii) identificar temas de interés o inquietudes potenciales sobre los proyectos de los cuales se ha divulgado información, formulando las respectivas recomendaciones.



El presente informe contiene la información consolidada de los informes de aseguramiento por proyecto que han sido objeto de este estudio, resume los porcentajes reales de divulgación por parte de las entidades de adquisiciones y se destacan temas de preocupación común en los proyectos asegurados, mediante una evaluación comparativa. Además, contiene la descripción de la metodología para la realización del estudio, la selección y ubicación de los proyectos, así como los principales hallazgos encontrados con sus respectivas recomendaciones y conclusiones generales.

El proceso de aseguramiento se realizó durante los meses de junio y julio del presente año 2018. El estudio comprende quince evaluaciones que incluyen trece proyectos de infraestructura, dos de los cuales son del tipo Alianza Pública Privada (APP) y dos procesos de precalificación (obra y consultoría). Las entidades analizadas fueron seis: Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H), Comisión para la Promoción de la Alianza Público Privada (Coalianza), Superintendencia de Alianza Pública Privada (SAPP), Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y Empresa Nacional Portuaria (ENP), esta última con un proyecto que se encuentra cancelado.

# 3. Metodología para la realización del estudio

La metodología para la realización del estudio se llevó a cabo en tres etapas, según lo estipulado en el *Manual operativo del proceso de aseguramiento CoST Honduras*, como se describe a continuación:

- **Etapas I.** Medición del cumplimiento del estándar de datos de infraestructura pública. En esta etapa se hizo la verificación detallada de la información divulgada en el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS), SISOCS APP y Honducompras; se identificó si la información es correcta y completa; se obtuvieron los índices de divulgación proactiva, usando para tal fin la matriz de seguimiento de proyectos, en la cual se detallaron los puntos que deben divulgarse, y los que realmente están divulgados; se visitaron las entidades donde se comparó la documentación física con la información divulgada, y se evaluó su nivel de precisión. Las matrices de seguimiento de la información divulgada se compartieron con las personas responsables de las entidades, a las que se les dio un plazo máximo de una semana para completar la información faltante.
- **Etapas II.** Identificación de temas de interés potencial (revisión documental). En esta etapa del estudio se analizaron la documentación física, la información y documentos divulgados, con el propósito de identificar temas de interés potencial y registrar hallazgos de cada proyecto, relacionados con los procesos de precalificación, licitación, costos, plazos, modificaciones de contrato, pagos, controles de calidad, derecho de vía y aspectos ambientales y sociales. En esta etapa se realizó la visita de campo a los diez proyectos que se encuentran en ejecución, preparando previamente un cuestionario para definir el alcance de la visita. Con el resultado de estos análisis, incluyendo el de las visitas de campo, se prepararon los informes de aseguramiento por proyecto.

En las visitas de campo a los proyectos en ejecución se invitó a las Comisiones Ciudadanas de Transparencia (CCT), logrando su participación en los proyectos Hospital Policlínico, La Entrada-Santa Rosa, La Entrada-Los Ranchos, Los Ranchos-El Florido, Mejoramiento de la Red Vial de SPS Siglo XXI y Corredor Turístico.

- **Etapas III.** Identificación de temas comunes sobre el rendimiento de varios proyectos, sectores o entre las entidades de adquisiciones participantes. En esta etapa se realizó una evaluación comparativa para establecer similitudes y diferencias entre proyectos y sectores, destacando los temas de interés común en los proyectos asegurados; además, se determinaron los índices de divulgación global por entidad y se formularon los hallazgos y recomendaciones más relevantes.

## 4. Selección y ubicación de los proyectos

Para la selección de los proyectos se siguieron los lineamientos establecidos en el *Manual operativo del proceso de aseguramiento CoST Honduras*; por tanto, se seleccionaron proyectos que están en diferentes etapas o fases del ciclo de vida de proyectos, haciendo énfasis en aquellos que están en ejecución. Se tomó en cuenta el impacto financiero, al incluir proyectos de montos menores y de mayor envergadura, ejecutados por diferentes entidades. En cuanto a la ubicación geográfica, se incluyeron proyectos ubicados en la zona sur, norte, centro y occidental del país. A continuación, la lista de proyectos incluidos en el presente estudio de aseguramiento.

**Tabla 1. Lista de proyectos incluidos en el Quinto Estudio de Aseguramiento**

N.º	Nombre del proyecto	Entidad	Estado actual	Ubicación	Monto de obra en L
1	Construcción Hospital Policlínico en el municipio de Siguatepeque, departamento de Comayagua	INSEP / DGOP	En ejecución	Comayagua	80,934,657.34
2	Ampliación y mejoramiento de la carretera La Esperanza - Camasca. Longitud: 62.5 km	INSEP / DGC INVEST-H	En ejecución	Intibucá	959,874,740.05
3	Rehabilitación de la Carretera de Occidente, lote 1: La Entrada - Santa Rosa de Copán	INSEP / DGC	En ejecución	Copán	1,065,110,069.58
4	Rehabilitación de la Carretera de Occidente, lote 2: La Entrada - Los Ranchos	INSEP / DGC	En ejecución	Copán	881,292,440.95
5	Rehabilitación de la Carretera de Occidente, lote 3: Los Ranchos - El Florido	INSEP / DGC	En ejecución	Copán	1,097,013,740.11
6	Obras de Mitigación para la Rehabilitación de la Rampa n.º 5 del Intercambio Milenio	INVEST-H	Finalizado	Francisco Morazán	118,855,102.22

N.º	Nombre del proyecto	Entidad	Estado actual	Ubicación	Monto de obra en L
7	Rehabilitación Carretera CA-3 Tramo 3, lote A: Choluteca-Desvío San Bernardo. Longitud: 40.6 km	INVEST-H	En ejecución	Choluteca	241,974,449.48
8	Obras de mejoramiento y ampliación Carretera CA-5 Norte, La Barca - Pimienta, lote A: La Barca-Potrerillos. Longitud: 12.57 km	INVEST-H	En ejecución	Cortés	602,962,550.36
9	Rehabilitación Carretera CA-1, Tramo 2, Lote A: Júcaro Galán - Santa Elena (desvío a Cedeño). Longitud: 56.05 km	INVEST-H	En ejecución	Valle	634,681,970.23
10	Diseño, construcción, administración, mantenimiento y transferencia de las obras de infraestructura y mejoramiento de la red vial de SPS (SIGLO XXI)	Coalición/ SAPP Concedente: INVEST-H antes INSEP	En ejecución	Cortés	1,845,637,424.82
11	Corredor Turístico El Progreso - Tela y tramos San Pedro Sula - El Progreso y La Barca - El Progreso	Coalición/ SAPP Concedente: INVEST-H, antes INSEP	Suspendido	Atlántida, Yoro, Cortés	1,970,553,953.04
12	Mejoramiento del Centro Nacional de Despacho - ENEE	ENEE	En licitación	Francisco Morazán	12,589,705.94
13	Proceso de precalificación de obras	INSEP/DGC	Precalificación	Todo el país	
14	Proceso de precalificación de consultorías	INSEP/DGC	Precalificación	Todo el país	
15	Construcción de área de acceso y casetas de control en la entrada / salida del Puerto de San Lorenzo	Empresa Nacional Portuaria	Cancelado	Valle	

Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración 1 se muestra la ubicación de los proyectos en el mapa de Honduras.

### Ilustración 1. Mapa de ubicación de proyectos



#### Insep:

- 1 Construcción del Hospital Policlínico en el municipio de Siguatepeque
- 2 Ampliación y mejoramiento de la carretera La Esperanza-Camasca\*
- 3 Rehabilitación de carretera a occidente, lote 1: La Entrada-Santa Rosa de Copán
- 4 Rehabilitación de carretera de occidente, lote 2: La Entrada-Los Ranchos
- 5 Rehabilitación de carretera de occidente, lote 3: Los Ranchos-El Florido

#### INVEST-H:

- 6 Obras de Mitigación para la Rehabilitación de la Rampa número 5 del Intercambio Milenio
- 7 Rehabilitación de la carretera CA-3, tramo 3, lote A: Choluteca, desvío de San Bernardo
- 8 Obras de mejoramiento y ampliación, carretera CA-5 norte, La Barca-Pimienta, lote A: La Barca-Potrerillos
- 9 Rehabilitación de carretera CA-1, tramo 2, Lote A: Júcaro Galán-Santa Elena

#### APP:

- 10 Siglo XXI
- 11 Corredor Turístico

#### ENEE:

- 12 Mejoramiento del Centro Nacional de Despacho (CND)

#### ENP:

- 15 Construcción de área de acceso y casetas de control en la entrada/salida del puerto de San Lorenzo\*\*

\* Proyecto traspasado a INVEST-H a partir del 20 de marzo de 2018.

\*\*Proyecto cancelado.

Nota: Los informes números 13 y 14 corresponden a los procesos de precalificación de obras y consultorías, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

# 5. Evaluación comparativa de los proyectos

## 5.1 Divulgación de la información clave de los proyectos (ICP)

**E**l Equipo de Consultores de Aseguramiento (ECA) revisó la información y documentos divulgados en el portal web SISOCS correspondientes a las diferentes etapas de la vida de cada proyecto, que comprenden la planificación, los procesos de adquisiciones, la contratación, gestión de los contratos y ejecución; de igual manera se revisó el portal web Honducompras, donde por ley deben estar divulgados los documentos claves de los procesos de adquisiciones hasta la fase correspondiente a la adjudicación del contrato. Así mismo, se revisó la información y documentos divulgados en el portal SISOCS-APP, que entró en funcionamiento en abril de 2018.

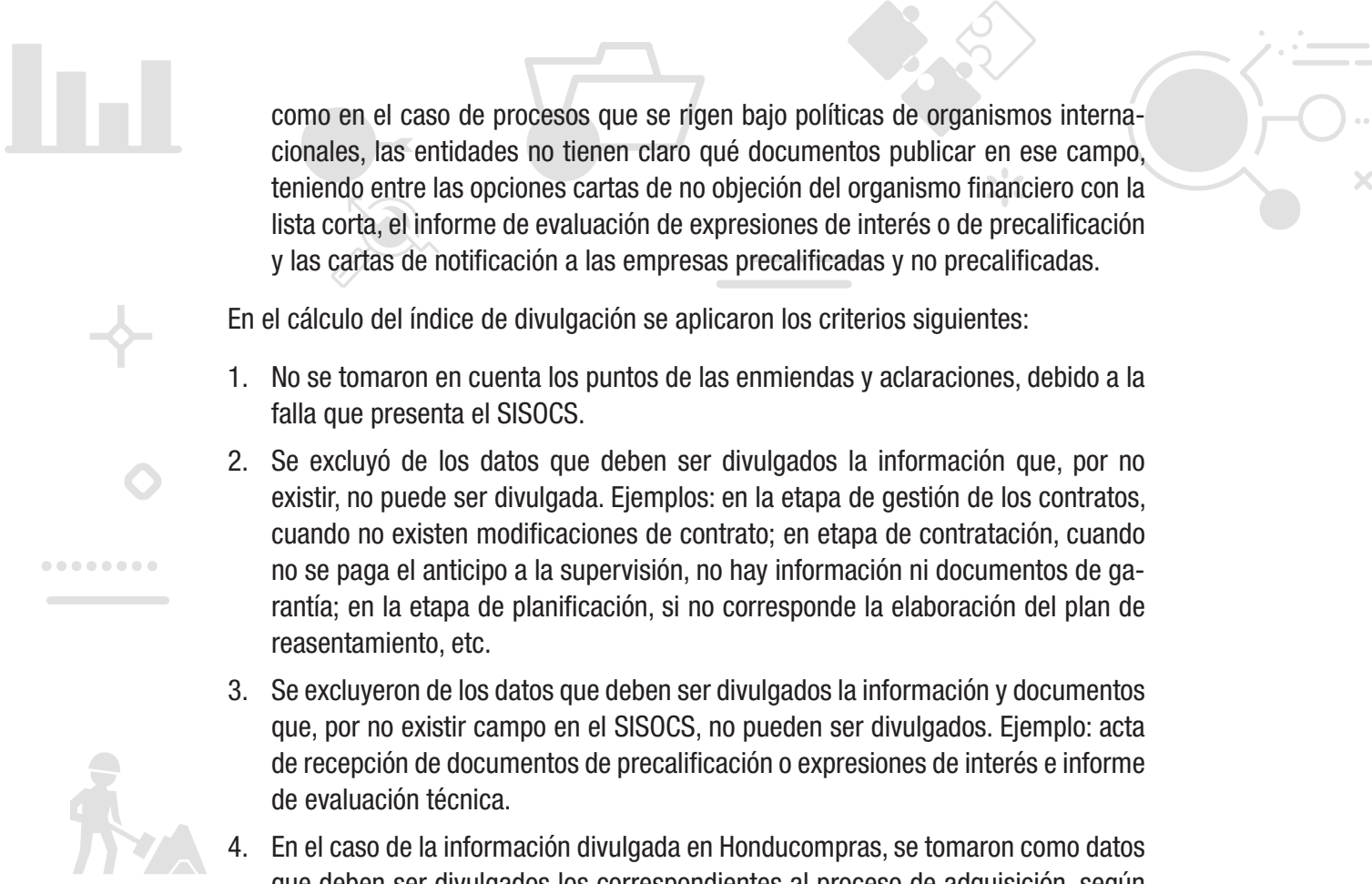
Para tal efecto, se utilizó como herramienta de apoyo la matriz de seguimiento de proyectos con los puntos del Estándar de Datos sobre Infraestructura (IDS) de CoST, adaptados al contexto local en el SISOCS y SISOCS APP.

La Dirección General de Obras Públicas (DGOP) de INSEP comenzó con un índice de divulgación proactiva de 0%, y en una semana logró alcanzar el 96.15% en divulgación reactiva.

El índice de divulgación proactiva más alto fue el de la ENEE, con 100%, seguido por Coalianza, con 90.08%.

Se identificaron los siguientes problemas en el SISOCS:

1. La Unidad Ejecutora BEI-BCIE de la DGC-INSEP reportó que en varias ocasiones carga los documentos, se puede ver el enlace, pero no se puede abrir el documento para visualizarlo en el módulo ciudadano.
2. Las enmiendas y aclaraciones se cargan y en el módulo ciudadano lo que se visualiza es el documento base de licitación; este problema fue reportado por todas las entidades que ejecutan los proyectos incluidos en el presente estudio.
3. No tiene campo para divulgar la información del diseñador, de los beneficiarios del proyecto y algunos documentos clave de la etapa de adquisiciones, tales como acta de recepción de documentos de precalificación, expresiones de interés o informe de evaluación técnica.
4. En el campo “Resolución declarando la Precalificación de los Interesados que Acreditaron los Requisitos Exigidos en las Bases”, al no existir una resolución



como en el caso de procesos que se rigen bajo políticas de organismos internacionales, las entidades no tienen claro qué documentos publicar en ese campo, teniendo entre las opciones cartas de no objeción del organismo financiero con la lista corta, el informe de evaluación de expresiones de interés o de precalificación y las cartas de notificación a las empresas precalificadas y no precalificadas.

En el cálculo del índice de divulgación se aplicaron los criterios siguientes:

1. No se tomaron en cuenta los puntos de las enmiendas y aclaraciones, debido a la falla que presenta el SISOCS.
2. Se excluyó de los datos que deben ser divulgados la información que, por no existir, no puede ser divulgada. Ejemplos: en la etapa de gestión de los contratos, cuando no existen modificaciones de contrato; en etapa de contratación, cuando no se paga el anticipo a la supervisión, no hay información ni documentos de garantía; en la etapa de planificación, si no corresponde la elaboración del plan de reasentamiento, etc.
3. Se excluyeron de los datos que deben ser divulgados la información y documentos que, por no existir campo en el SISOCS, no pueden ser divulgados. Ejemplo: acta de recepción de documentos de precalificación o expresiones de interés e informe de evaluación técnica.
4. En el caso de la información divulgada en Honducompras, se tomaron como datos que deben ser divulgados los correspondientes al proceso de adquisición, según el tipo y la normativa aplicable, hasta la fase de adjudicación de contrato.
5. En los proyectos APP, se definieron puntos de datos para Coalianza y para la SAPP. Para la primera se consideró la información generada hasta la firma del contrato y para la segunda la generada durante la ejecución del contrato de concesión.

En relación a la divulgación en el SISOCS-APP, se destaca lo siguiente:

- Es necesario definir claramente el alcance de responsabilidades para la divulgación de la información en el SISOCS-APP, ya que en los proyectos de Alianza Pública Privada (APP) intervienen cuatro entidades: 1. La Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza) con la responsabilidad de ejecutar las gestiones de la etapa de estructuración, licitación y adjudicación, y participar en la ejecución de los contratos según lo que se establezca en los mismos. 2. La Superintendencia de Alianza Público Privada (SAPP), ente encargado de la regulación, control y seguimiento de la realización de obras y prestación de servicios mediante APP. 3. INSEP, ahora sustituido por INVEST-H como concedente; y 4. La Secretaría de Finanzas (SEFIN), responsable de los compromisos fiscales ante el concesionario.
- Las entidades que alimentan el sistema SISOCS-APP son Coalianza y la SAPP; esta última es la que tiene mayores dificultades, algunas veces por falta de credenciales, por lo cual tiene que auxiliarse de Coalianza; otras veces porque el sistema presenta fallas, lo que no le permite cargar los documentos en la etapa que corresponde.

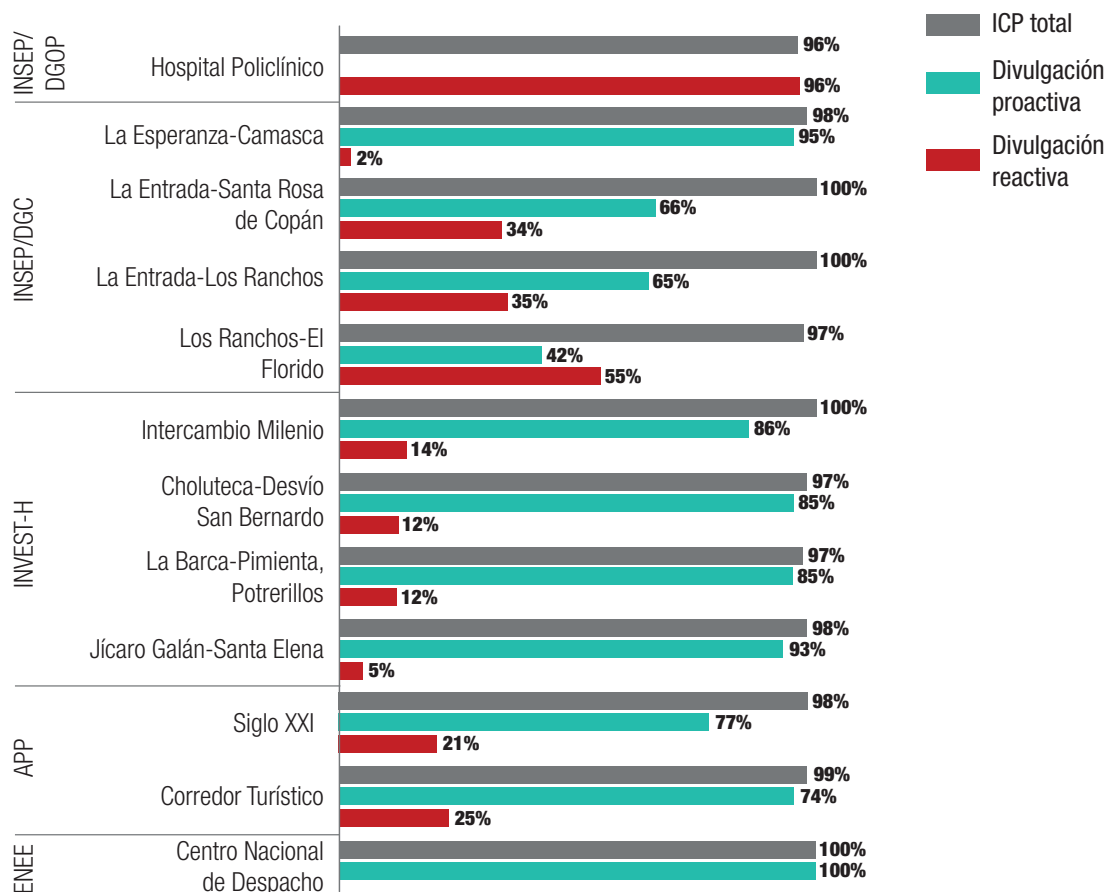


Coalianza tenía divulgado el 100% de la información y documentos en su portal de transparencia, con el cual fue evaluado en los estudios de aseguramiento anteriores; sin embargo, en el presente estudio fue evaluado con los puntos de datos divulgados en el SISOCS-APP, que entró en funcionamiento en el mes de abril de 2018, obteniendo un índice de divulgación proactiva de 90.08% y reactiva de 7.63%. También hay que reconocer que Coalianza contribuyó en gran medida a resolver los problemas que tuvo la SAPP con el sistema. Su aporte contribuyó a que la SAPP resultara con un índice de divulgación proactiva de 60.56% y reactiva de 38.03%.

Un hecho importante de mencionar es que, al conversar con diferentes personas, se pudo observar que el SISOCS y SISOCS APP no son conocidos por la ciudadanía, por lo que no se está logrando el objetivo de que la información llegue al público en general. Por tal razón, sería importante realizar más eventos de socialización de estos sistemas.

El gráfico 1 muestra los resultados del índice de divulgación de información clave de cada uno de los proyectos bajo estudio, considerando el IDS de CoST. El índice de divulgación de la ICP resultó arriba del 95% en todos los proyectos.

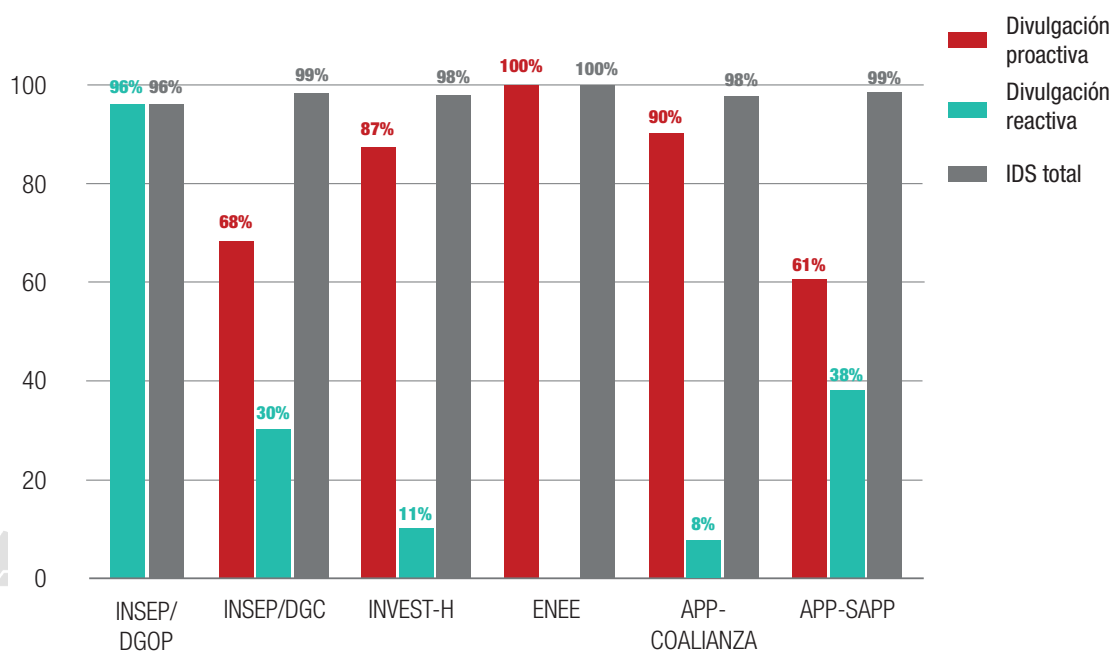
**Gráfico 1. Índice de divulgación de información clave del proyecto (ICP)**



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 2 muestra los resultados del índice de divulgación de información clave por cada entidad de adquisiciones, con valores cercanos al 100%.

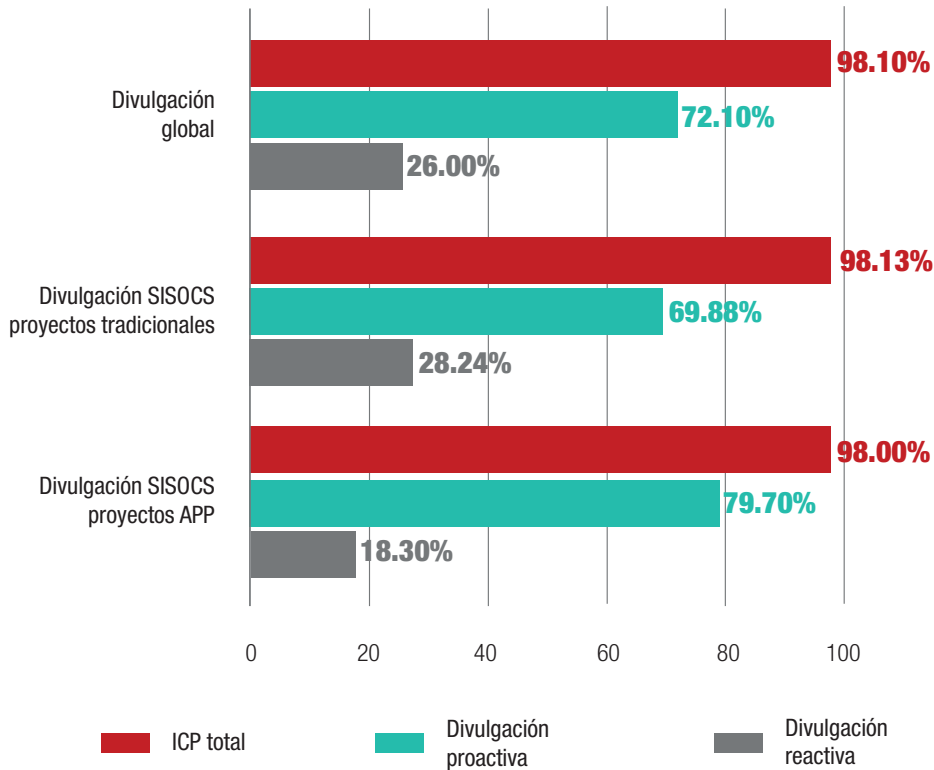
**Gráfico 2. Índice de divulgación de información clave del proyecto (ICP) según entidad de adquisiciones**



**Fuente:** Elaboración propia.

El gráfico 3 muestra los resultados del índice de divulgación de información clave del proyecto del IDS de CoST, según tipología de proyecto. Este gráfico refleja que en promedio se está divulgando más en forma proactiva que en reactiva.

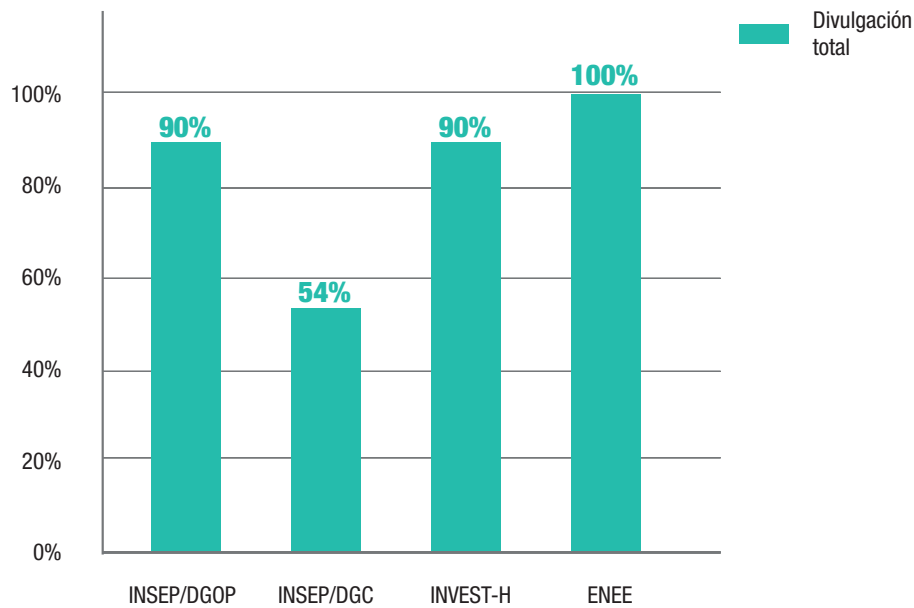
**Gráfico 3. Índice de divulgación de información clave del proyecto (ICP) según tipología de proyecto**



**Fuente:** Elaboración propia.

El gráfico 4, en la página siguiente, muestra los resultados de la divulgación en Honducompras, según entidad, indicando que el porcentaje de divulgación más baja lo tiene la Dirección General de Carreteras de INSEP, influenciados por los proyectos financiados por el BCIE y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Esto se debe a que se encontró información que fue divulgada de forma incorrecta, y para poder hacer correcciones en Honducompras se tiene que pedir autorización a Oncae, trámite que toma un considerable tiempo; por esa razón, la entidad no pudo realizar los cambios mientras se ejecutaba el presente estudio.

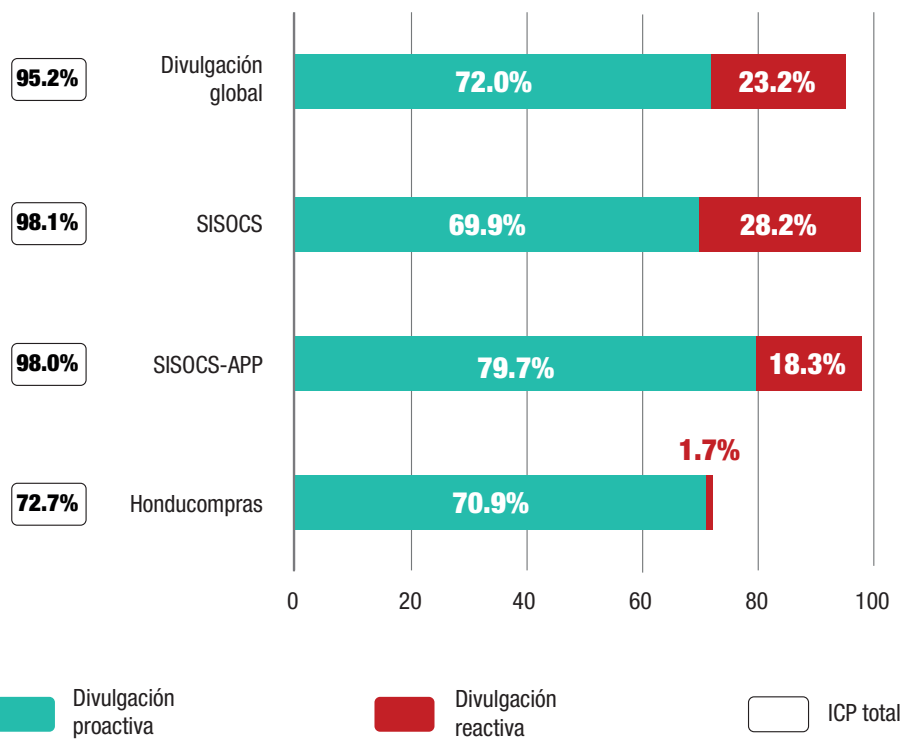
**Gráfico 4. Índice de divulgación de información en Honducompras según entidad**



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 5 muestra los resultados según portal web, siendo la divulgación en Honducompras la que presenta el porcentaje más bajo por las razones que antes se explicaron.

**Gráfico 5. Índice de divulgación de información según portal web**

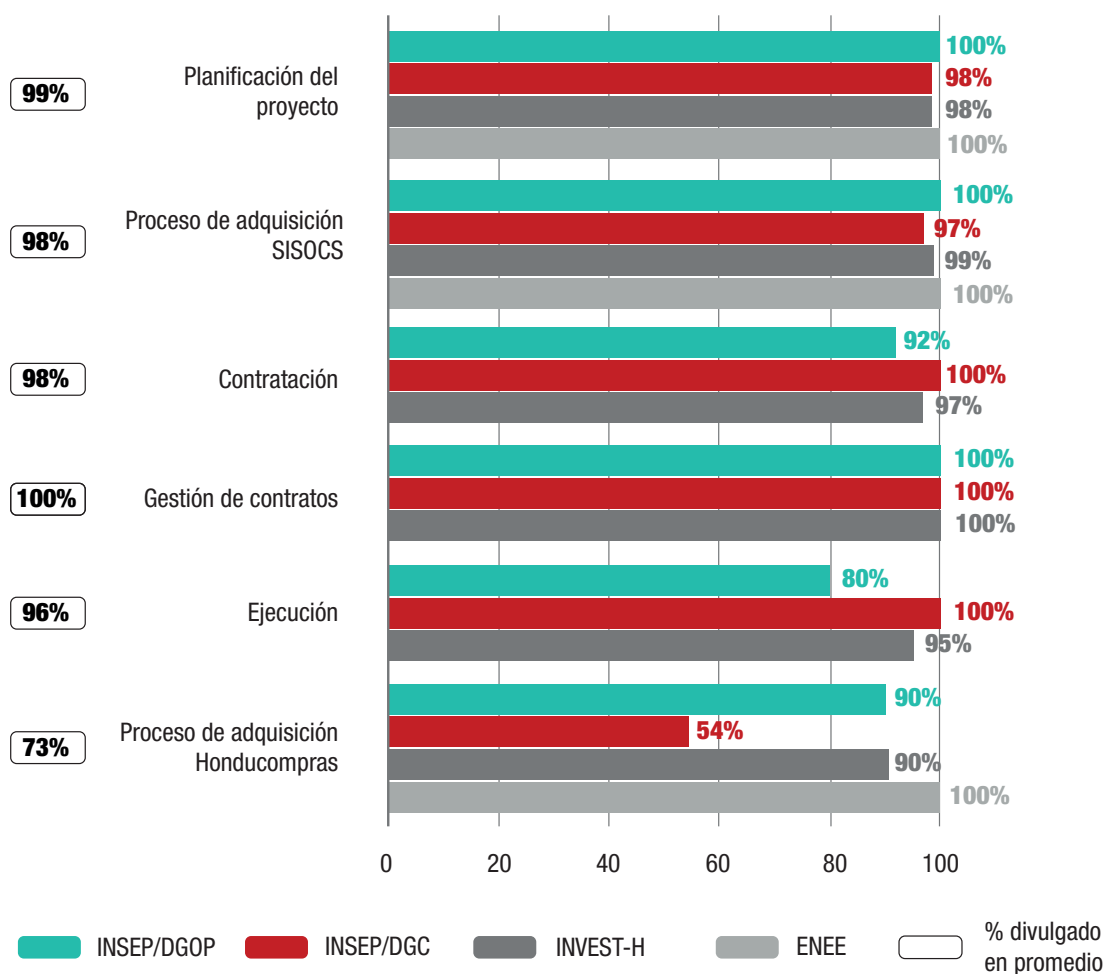


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 6 muestra los resultados según las fases del ciclo de vida del proyecto y por cada entidad. Este gráfico refleja que en la etapa de gestión de contratos todas las entidades han divulgado el 100% de la información.

En la etapa de ejecución, la DGOP de INSEP presenta el porcentaje más bajo, con 80%, debido a que le falta divulgar información de aseguramiento de calidad.

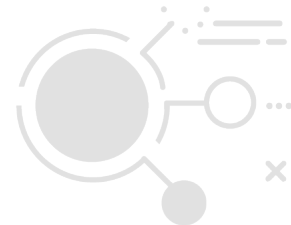
**Gráfico 6. Índice de divulgación de información según las fases del ciclo de vida del proyecto y por entidad**



Fuente: Elaboración propia.



## 5.2 Etapas de desarrollo de los proyectos



### 5.2.1 Planificación

Todos los proyectos estudiados cuentan con estudio de impacto ambiental y licencia ambiental, así como con el plan de reasentamiento en los casos que corresponde.

En relación a los diseños, se encontró que el del proyecto La Esperanza-Camasca se elaboró en el año 2003; sin embargo, el llamado a licitación se hizo en mayo de 2011. Este proyecto estuvo suspendido durante un período de más de dos años por carecer de fondos, circunstancia que fue identificada después de la revisión del diseño que realizó la supervisión en los años 2012 y 2013, posterior al inicio de los trabajos de construcción.

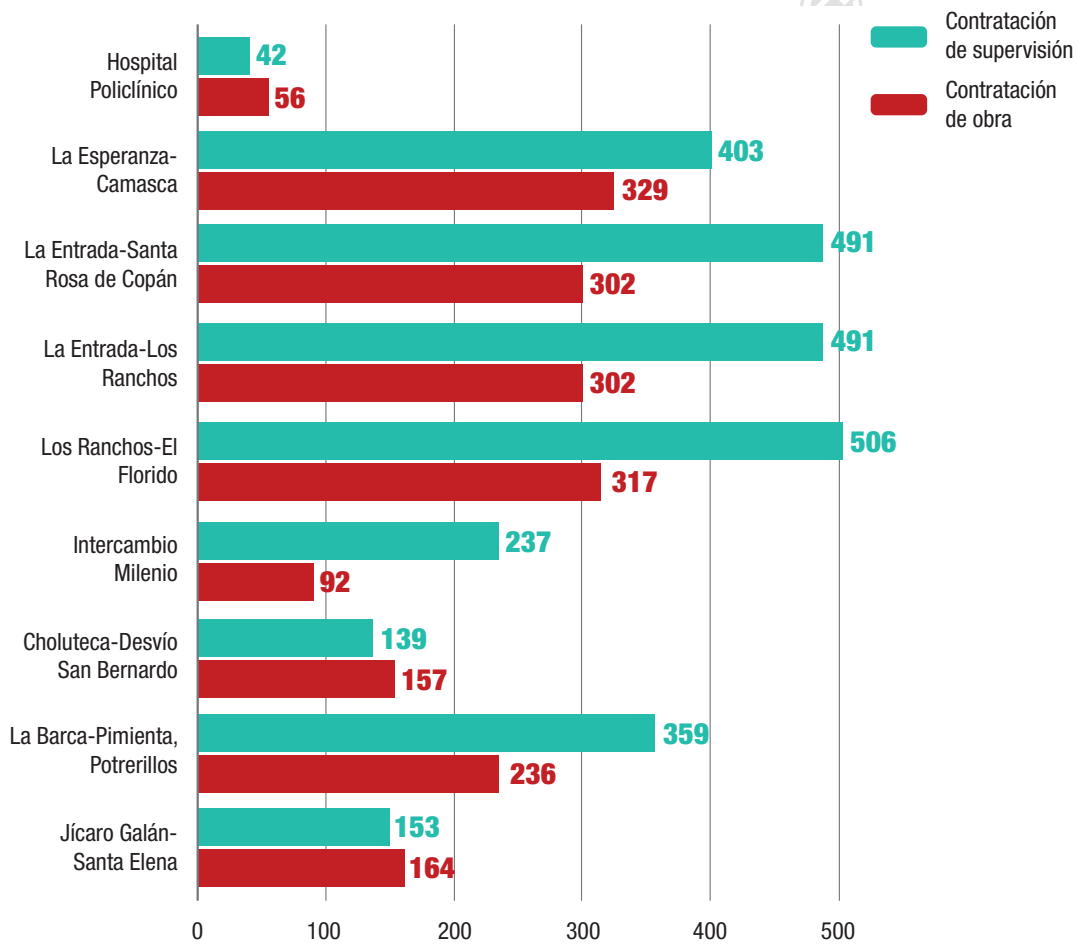
En todos los proyectos se encontró que componentes claves de los diseños han tenido que ser modificados sustancialmente o rediseñados completamente durante la etapa de ejecución de las obras, debido a deficiencias del diseño original y falta de una revisión exhaustiva previo a ser aprobados por la entidad contratante.

### 5.2.2 Procesos de adquisiciones

Todos los procesos cumplieron con la normativa aplicable. El gráfico 7 muestra la duración de los procesos de adquisiciones, tanto para la supervisión como para la obra, desde el llamado a licitación o concurso hasta la fecha en que se emite la orden de inicio para los trabajos. Se puede ver que en la mayoría de los casos dura más el proceso para contratar la supervisión que la obra misma. Esto se explica porque los procesos desarrollados en el marco de las políticas del BCIE se hacen en tres etapas (precalificación, evaluación técnica y económica), y cada una de ellas requiere la no objeción del BCIE para pasar a la siguiente; en el caso de políticas del BID, se invita a concursar a las empresas de una lista corta que ha sido previamente seleccionada, y se evalúa en dos etapas (propuesta técnica y económica) para las que se requiere la no objeción del BID por separado. En los procesos de contratación de obra con políticas BID, por lo general la evaluación se hace en un solo paso, mientras que con el BCIE puede ser en tres etapas, como la consultoría, o en dos etapas si se ha realizado una precalificación previa, como sucedió en los proyectos de la carretera de Occidente.



**Gráfico 7. Tiempo (en días) que toman los procesos de adquisiciones de la supervisión y de la obra**



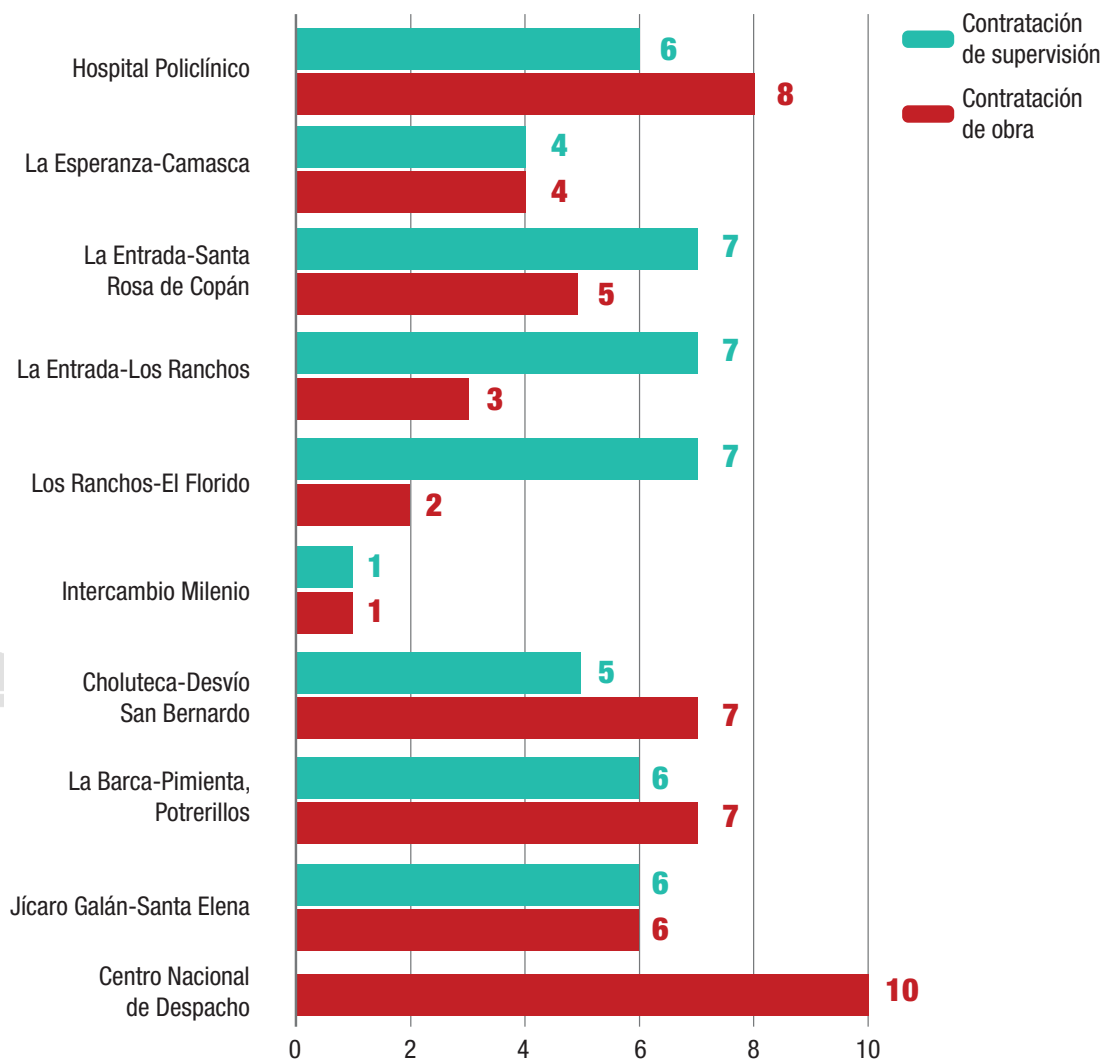
**Fuente:** Elaboración propia.

La duración promedio de los procesos por entidad es: INSEP-DGC: supervisión, 472 días; obra, 312 días; INVEST-H: supervisión, 217 días; obra, 185 días.

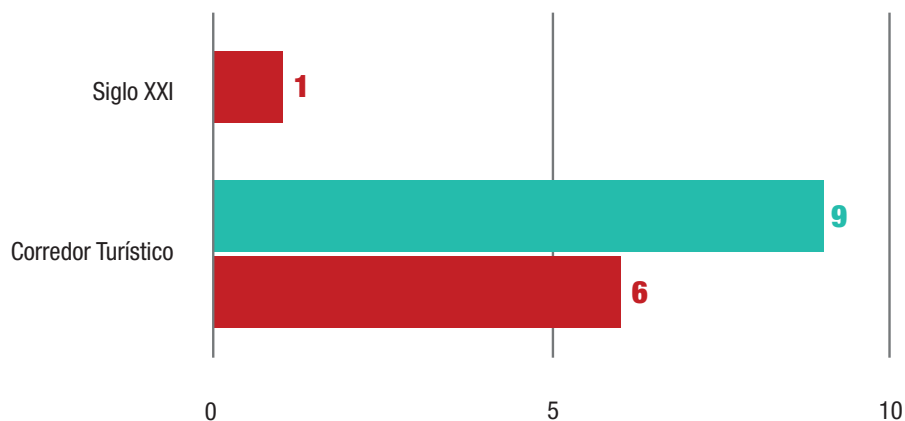
La duración de los procesos en INSEP-DGC es mayor, debido a que en las licitaciones de los proyectos La Entrada-Santa Rosa, La Entrada-Los Ranchos y Los Ranchos-El Florido se presentaron protestas, por inconformidad de uno de los oferentes con los resultados de la licitación. Este asunto fue sometido al procedimiento establecido en las bases y tomó largo tiempo hasta que el BEI otorgó la no objeción.

El gráfico 8 muestra el número de empresas que participaron en los procesos de contratación para la supervisión y obra de cada proyecto. La participación total de empresas para concursos de supervisión fue de 49, y para licitación de obra fue de 53; en todos los procesos participaron tres o más empresas, excepto en el proceso de licitación de obra del proyecto Los Ranchos-El Florido, en el que solamente participaron dos empresas. El proyecto Intercambio Milenio fue una contratación directa, y es por esta razón que la participación es de una sola empresa para los procesos de supervisión y obra.

**Gráfico 8. Número de empresas participantes en procesos de adquisición de supervisión y obra**



**Número de empresas participantes en el proceso de contratación para la supervisión y la concesión, proyectos APP**



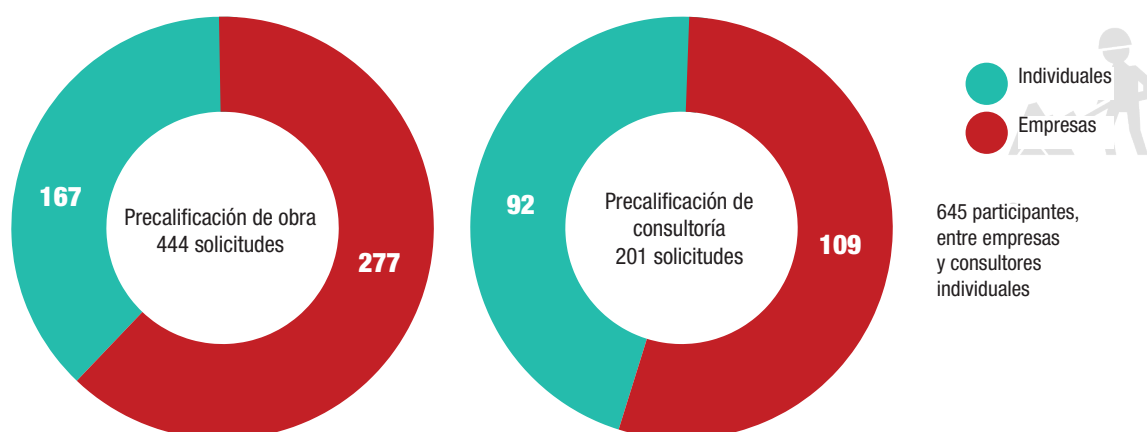
Fuente: Elaboración propia.



Con respecto a los proyectos APP, se observó que el proceso de contratación del proyecto Mejoramiento de la Red Vial de SPS (Siglo XXI) no fue competitivo. No se encontró evidencia de haberse realizado un proceso competitivo para contratar el banco fiduciario y la supervisión. En el proceso de contratación del concesionario, cuatro empresas adquirieron las bases de licitación, pero solamente una presentó oferta. En el proyecto Corredor Turístico participaron seis empresas para la contratación del concesionario y nueve empresas para la contratación de la supervisión.

El gráfico 9 muestra que en los procesos de precalificación 2018 que realiza INSEP hubo alta participación.

**Gráfico 9. Número de empresas participantes en los procesos de precalificación de supervisión y obra**

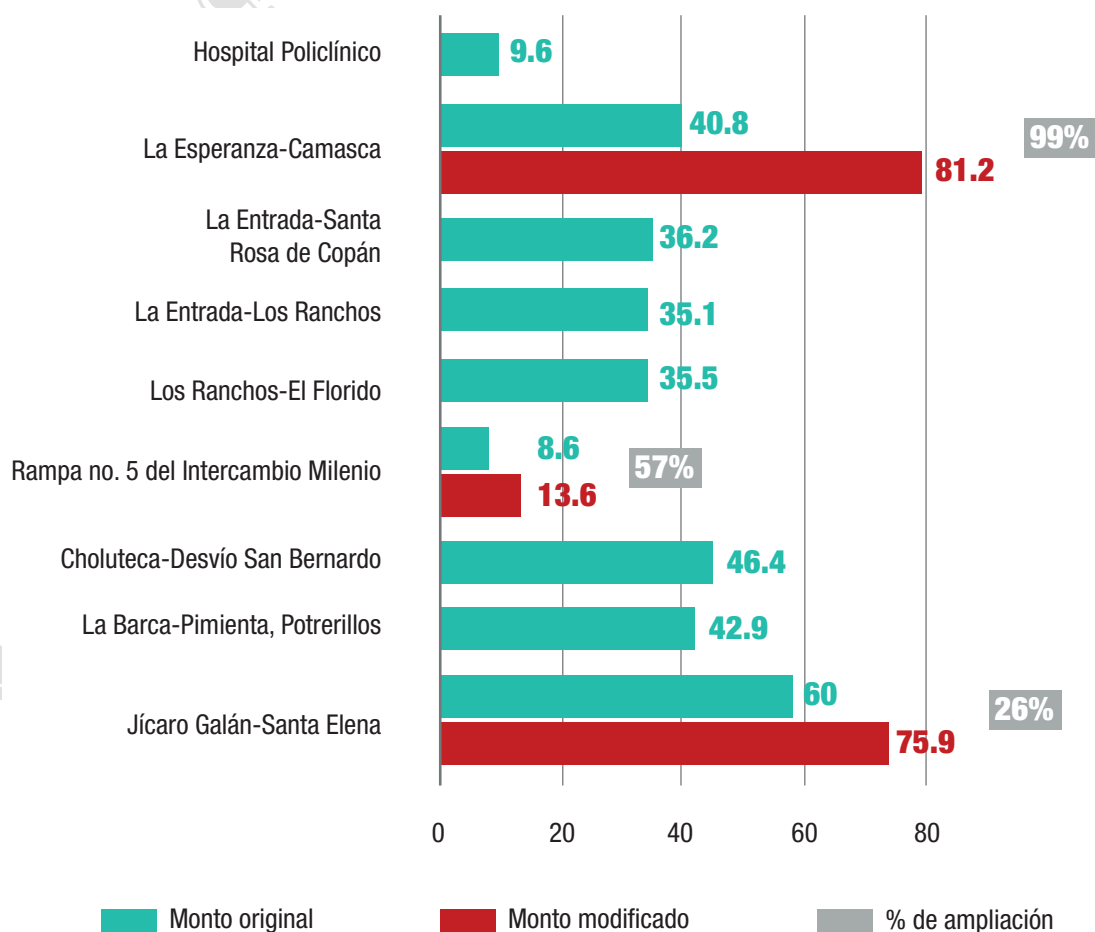


Fuente: Elaboración propia.

### 5.2.3 Gestión de contratos

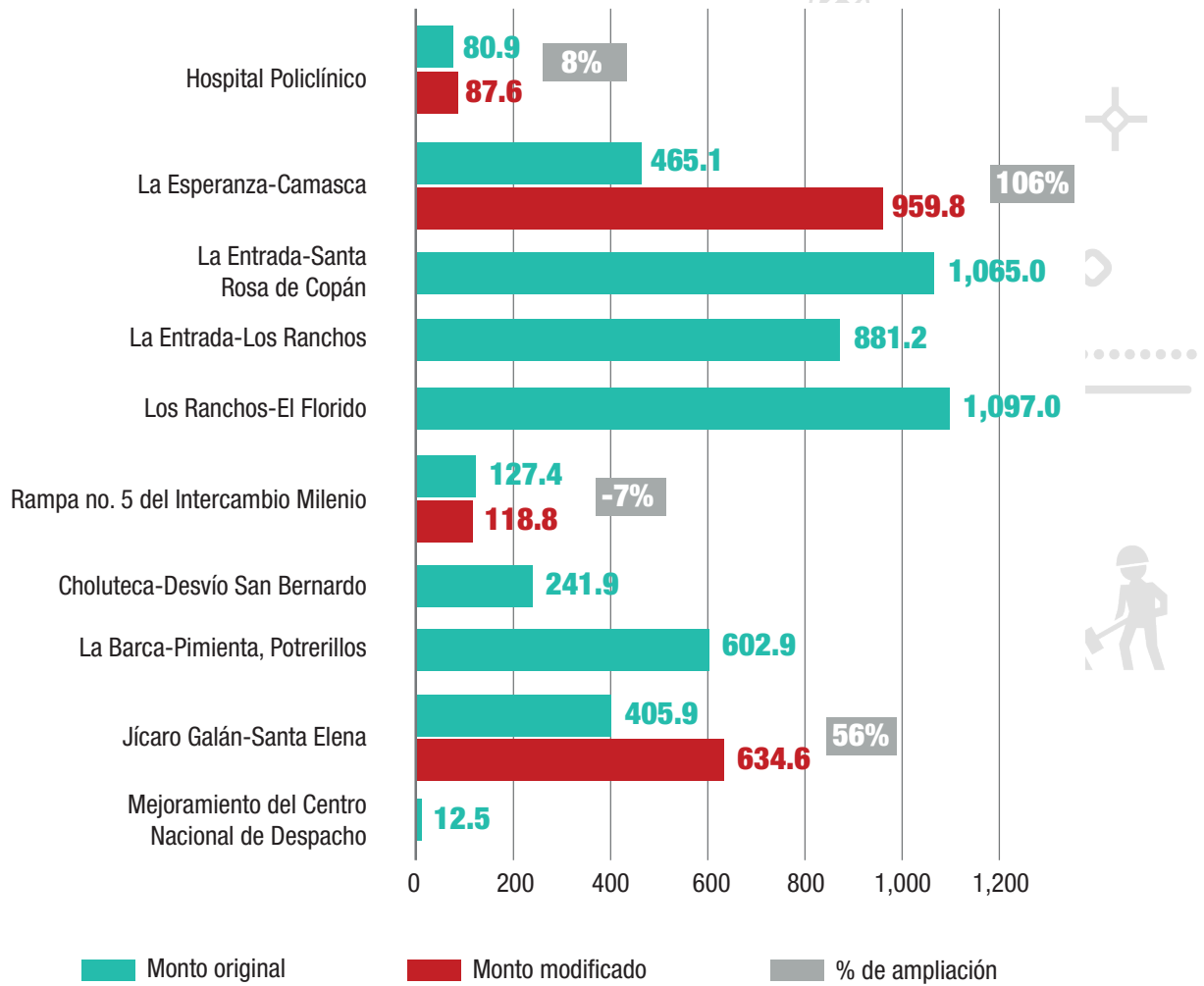
Los gráficos 10 y 11, en las páginas 28 y 29, respectivamente, comparan los montos del contrato original versus los montos acumulados de las modificaciones de contrato, tanto para la supervisión como para la obra. Se observa que el mayor incremento en monto lo tiene el proyecto La Esperanza-Camasca, con 99% en la supervisión y 106% en la obra; esto se debe a que este proyecto fue completamente rediseñado cuando ya estaba en ejecución, y como producto de ello surgieron nuevas obras además de las originalmente contratadas.

**Gráfico 10. Montos contractuales de supervisión de obra, según contrato original y modificaciones (en millones de lempiras)**



Fuente: Elaboración propia.

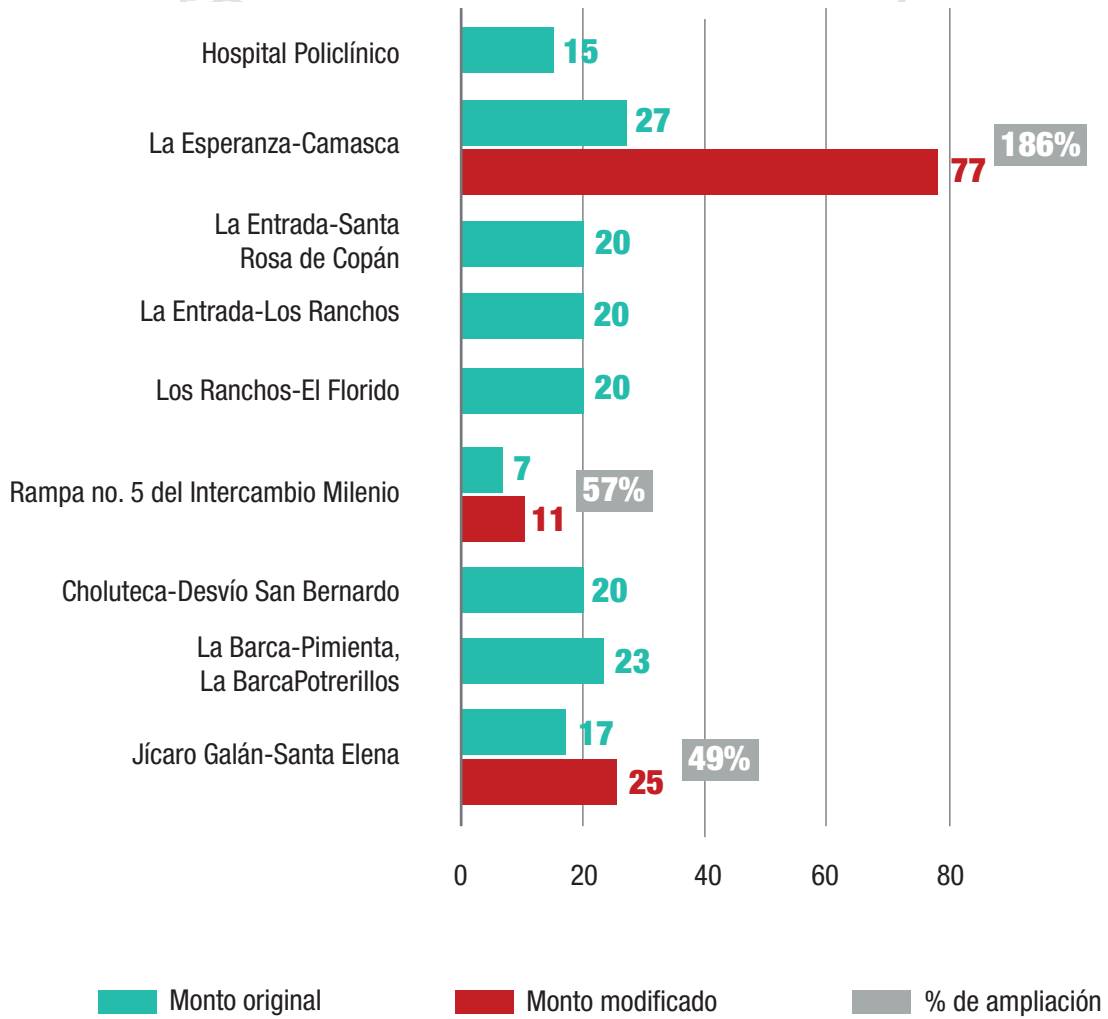
**Gráfico 11. Montos contractuales de ejecución de obra, según contrato original y modificaciones (en millones de lempiras)**



**Fuente:** Elaboración propia.

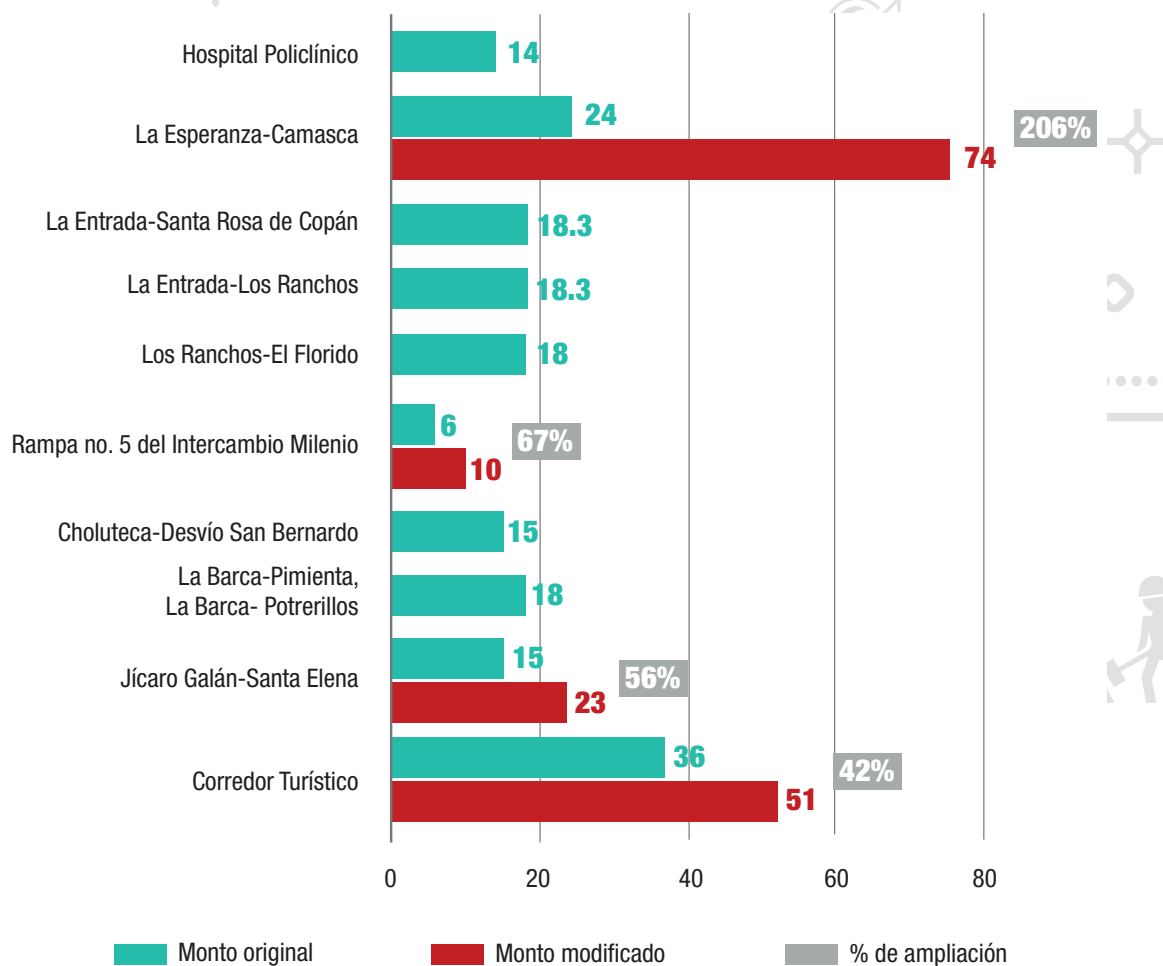
Los gráficos 12 y 13, en las páginas 36 y 37, respectivamente, comparan los plazos del contrato original versus las ampliaciones de plazo acumuladas de las modificaciones de contrato, tanto para la supervisión como para la obra.

**Gráfico 12. Plazos contractuales de supervisión obra, según contrato original y modificaciones (tiempo en meses)**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Gráfico 13. Plazos contractuales de ejecución obra, según contrato original y modificaciones (tiempo en meses)**



**Fuente:** Elaboración propia.

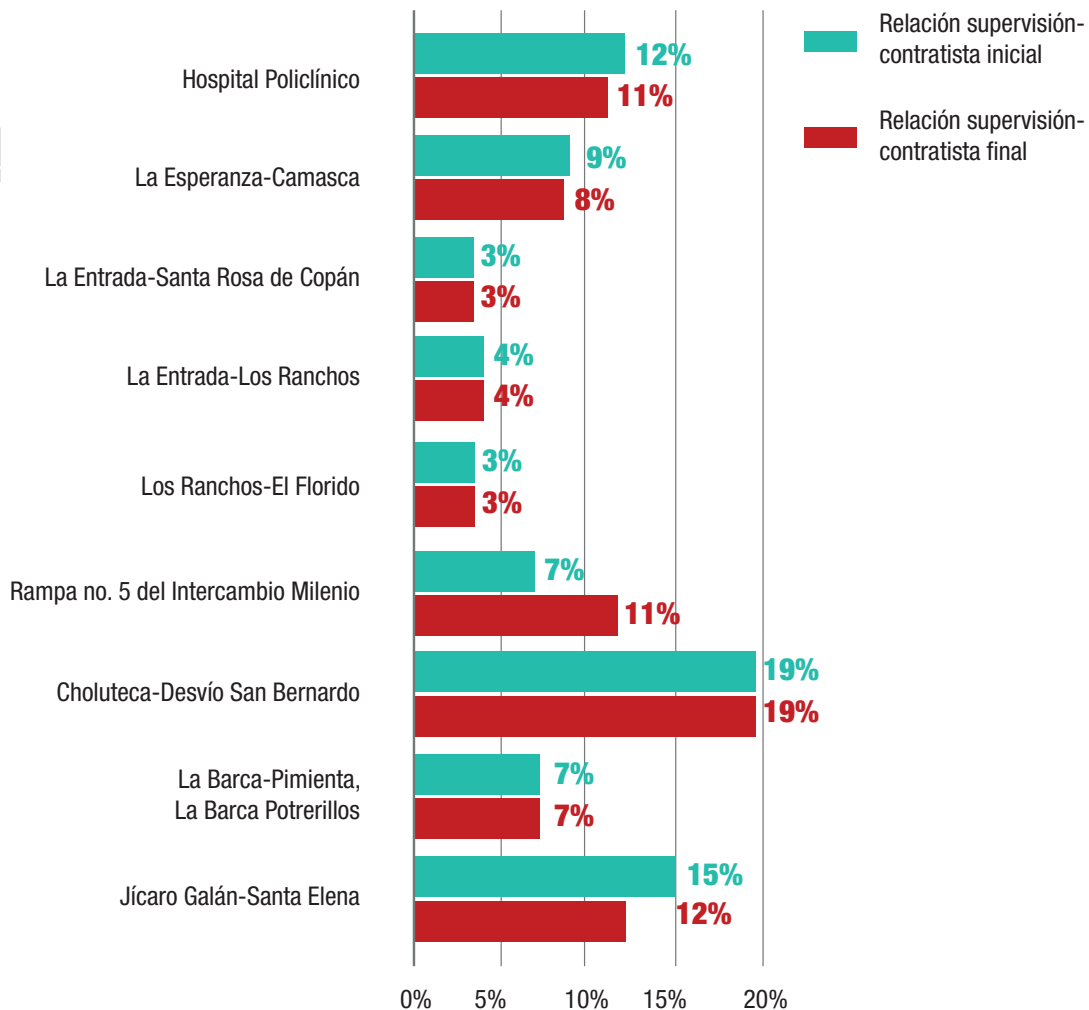
Por las mismas razones explicadas arriba, y además por ajuste de cantidades de obra que se hicieron a lo largo de la ejecución, el proyecto con mayor incremento del plazo de ejecución es La Esperanza-Camasca, con 206% en la obra y 186% en el contrato de supervisión, en este último como consecuencia de las ampliaciones de plazo del contrato de obra. Entre estas causas, la principal es que estuvo suspendido durante 25 meses y 15 días, por falta de financiamiento para las obras que se identificaron como producto del rediseño.

## 5.2.4 Ejecución

En el gráfico 14 se muestra la relación entre el costo de la supervisión y el costo de la obra, considerando los montos del contrato original y los montos del contrato modificado. Se observan porcentajes que varían desde 3% hasta 19%; esto se debe a que en realidad no tiene por qué haber una relación igual o parecida en los distintos proyectos, ya que, aunque los términos de referencia son similares, el monto de los servicios de supervisión que finalmente se contrata es producto de un proceso competitivo que se realiza independiente de la obra, y cada consultor establece sus precios conforme a los recursos que se requieren en cada caso; algunos pagan mejor a su personal, otros se cotizan más bajo, y de igual manera pueden variar sus gastos administrativos, generales y utilidad.

Este análisis demuestra que es incorrecto elaborar un presupuesto para servicios de supervisión calculado como un porcentaje del presupuesto de obra.

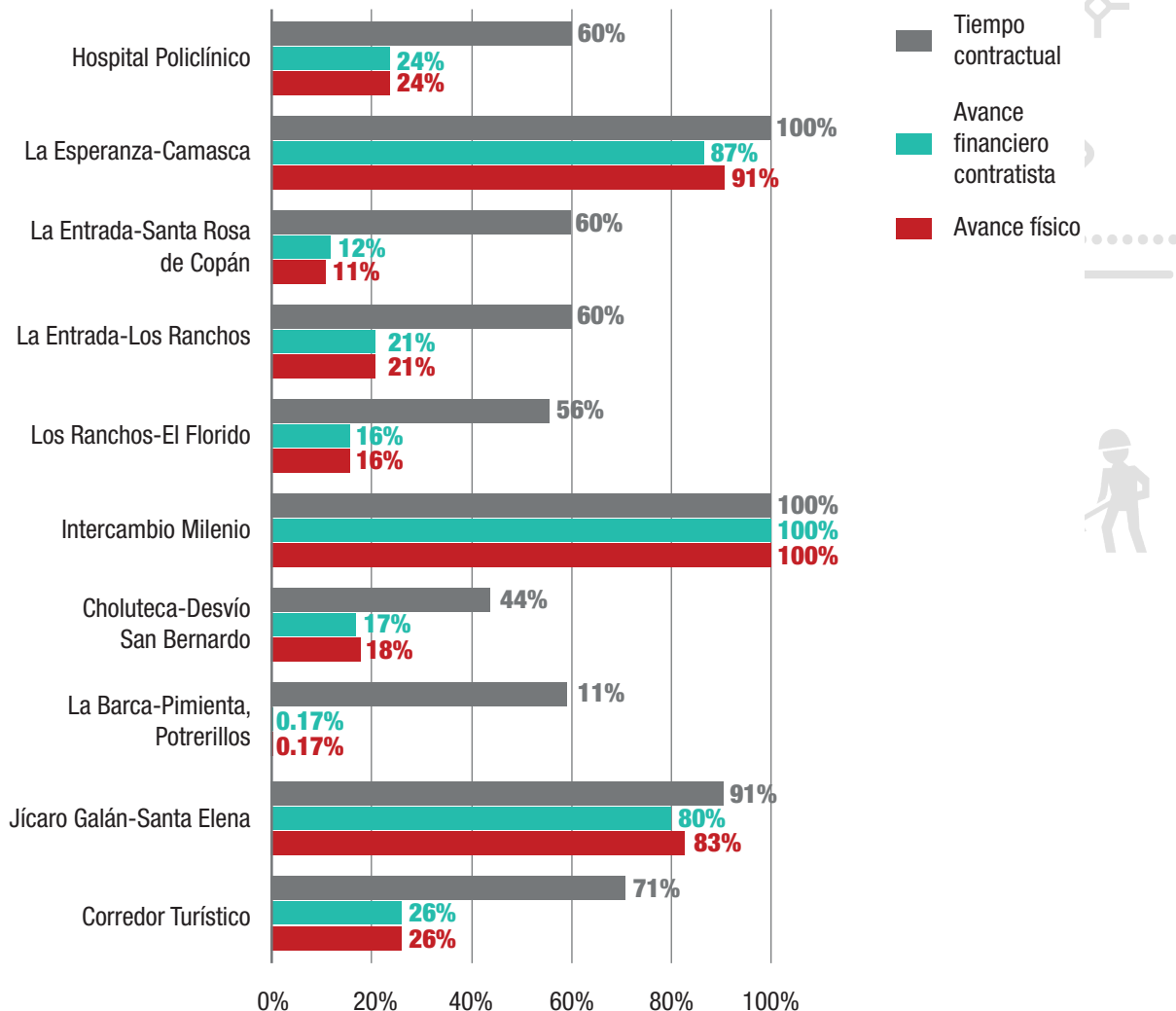
**Gráfico 14. Relación de costos de la supervisión vs. ejecución de obra**



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 15 se hace una comparación entre el tiempo contractual transcurrido versus el avance financiero y avance físico de la obra.

**Gráfico 15. Comparación del tiempo contractual transcurrido vs avance físico y financiero ejecutado**



Fuente: Elaboración propia.

Del gráfico 15, se destaca lo siguiente:

- En el Hospital Policlínico ha transcurrido el 60% del tiempo contractual y el avance físico de la obra es de 24% con un porcentaje parecido de avance financiero. Esta situación se debe a que se tomó la decisión de suspender este proyecto a partir del 18 de enero de 2018, porque se está tramitando la aprobación de los contratos por el Congreso Nacional, ya que los mismos tienen efecto de un período de gobierno a otro.
- Los proyectos de la carretera de Occidente: La Entrada-Santa Rosa y La Entrada-Los Ranchos tienen 60% del tiempo transcurrido, con un avance físico de la obra de 11% y 21%, respectivamente; esta situación debe ser analizada por la supervisión para determinar las causas del atraso y a quién es imputable. Un caso similar

ocurre en el proyecto Los Ranchos-El Florido, aunque las diferencias no son tan elevadas.

- El avance financiero de la supervisión en estos proyectos es bajo debido a que sus pagos están ligados al avance en la ejecución de la obra.
- En el Corredor Turístico ha transcurrido el 71% del plazo contractual y el avance físico-financiero de la obra es de 26%, situación que se debe a que este proyecto se encuentra paralizado y en negociaciones para rescindir el contrato.

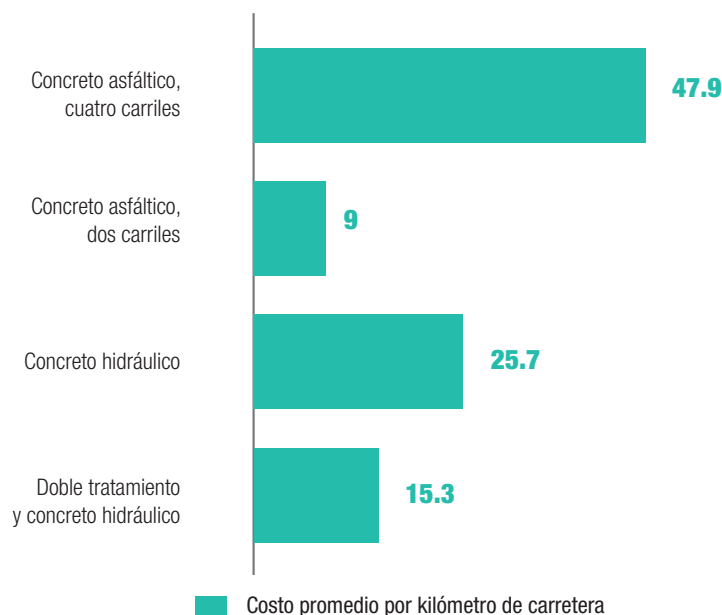
## 5.3 Costo por kilómetro de carretera

De siete carreteras estudiadas contratadas bajo el sistema tradicional, se obtuvo el costo promedio por kilómetro de carretera de acuerdo al tipo de pavimento y número de carriles, con el siguiente resultado:

1. Dos carriles, doble tratamiento y concreto hidráulico: L 15,357,995.84
2. Dos carriles, concreto hidráulico: L 25,756,738.75
3. Dos carriles, concreto asfáltico, sin puentes ni pasos a desnivel: L 9,070,423.38
4. Cuatro carriles, concreto asfáltico, con puentes, pasos a desnivel y barrera New Jersey: L 47,968,381.09

A continuación, el gráfico 16 muestra los costos promedio por kilómetro de carretera bajo las consideraciones antes indicadas, mientras que el gráfico 17 muestra el costo por kilómetro de carretera por cada proyecto, siendo La Barca-Potrerillos el que presenta el costo más alto, debido a que, además de ser de cuatro carriles, tiene puentes, pasos a desnivel y barrera New Jersey, elementos que elevan el costo.

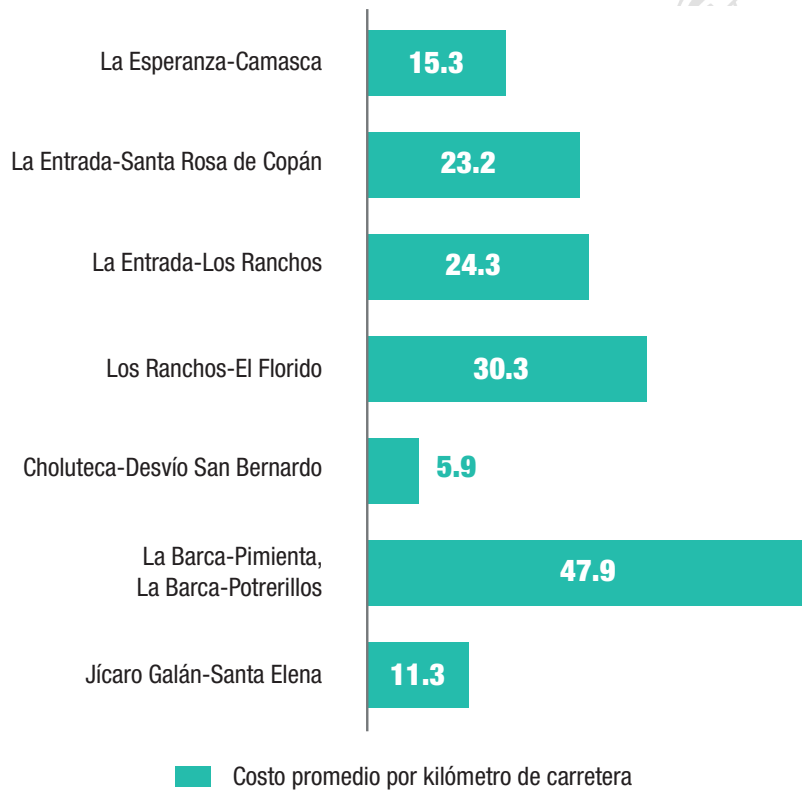
**Gráfico 16. Costo promedio por kilómetro de carretera en millones de lempiras**



**Fuente:** Elaboración propia.



Gráfico 17. Costo promedio por kilómetro de carretera en millones de lempiras, por proyecto



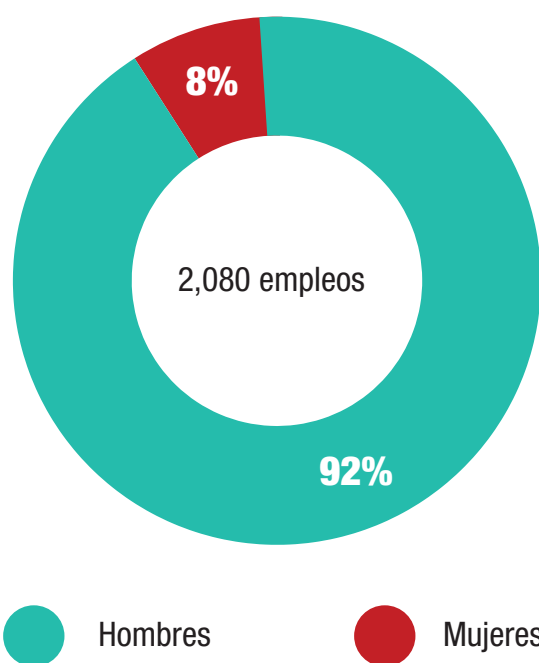
Fuente: Elaboración propia.

## 5.4 Generación de empleo con enfoque de género

Los proyectos estudiados han generado un total de 2,080 empleos directos, incluyendo los empleados por las empresas supervisoras y contratistas de obra. De este total solamente 159 son mujeres que representa apenas un 8%, lo que demuestra que todavía en el sector de la construcción las mujeres tienen pocas oportunidades de trabajo. En el gráfico 18 se puede ver esta situación.

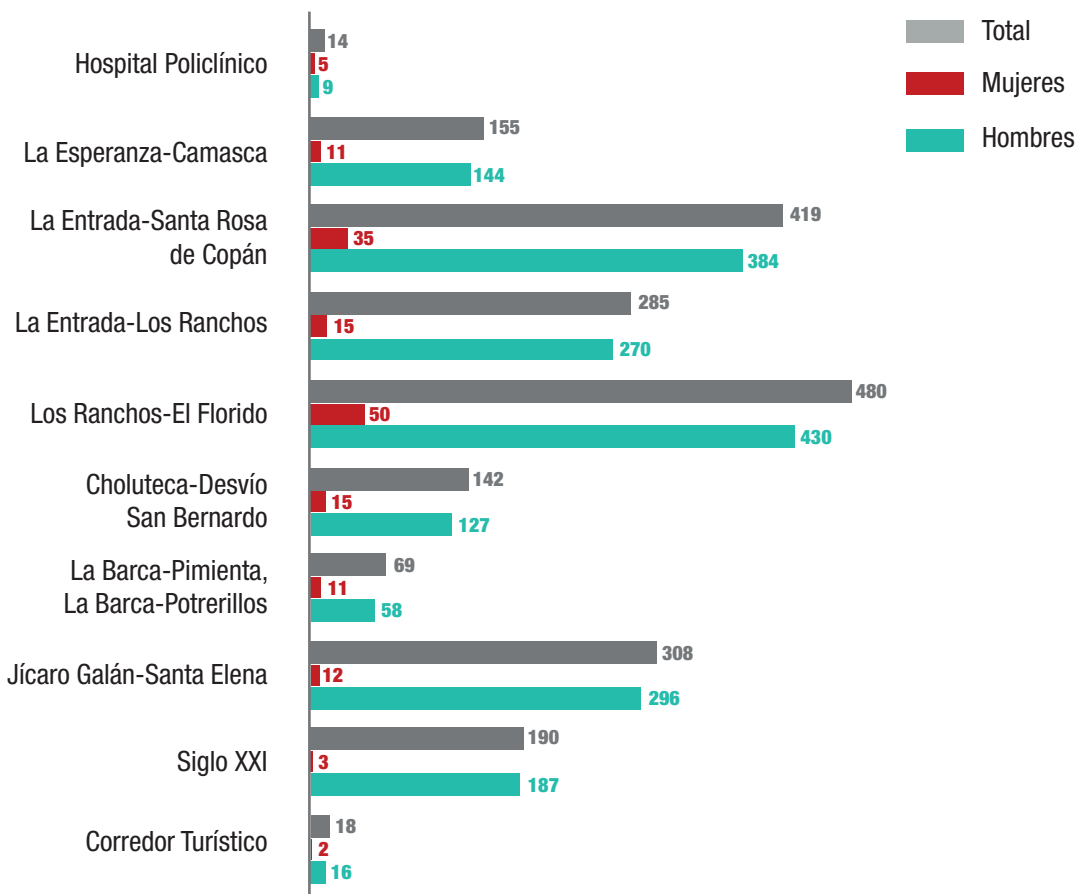
El gráfico 19 muestra la generación de empleo por proyecto, diferenciando en cada caso, cuántos son hombres y cuántas son mujeres. En todos los proyectos, la cantidad de mujeres empleadas es bastante baja en comparación a los hombres.

**Gráfico 18. Generación de empleo total con enfoque de género**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Gráfico 19. Generación de empleo por proyecto con enfoque de género**



Fuente: Elaboración propia.

## 5.5 Eficiencia y eficacia de los proyectos

Para analizar la eficiencia y eficacia de los proyectos, se tomaron en consideración seis variables: a) el costo por kilómetro; b) el desfase entre el tiempo contractual transcurrido y el avance físico; c) el incremento en el plazo; d) incremento en el monto; e) divulgación en Honducompras; y f) la divulgación de la información clave del proyecto en el SISOCS. Así mismo, se aplicaron dos criterios de valoración, uno para la magnitud y otro para la importancia.

La tabla 2 muestra el análisis realizado y los resultados de la significancia por proyecto, utilizando la técnica del semáforo. El color rojo indica lo que requiere mayor atención y el verde menor atención, como se indica a continuación:



**Tabla 2. Análisis de eficiencia y eficacia de los proyectos de carreteras**

Ítem	Entidad	Proyecto	Importancia	Variables												Sumatoria	Significancia por proyecto
				Costo / km		Desfase Tiempo Contractual - Físico		Incremento en el Plazo de la obra		Incremento de monto de la obra		Divulgación en Hondugcompras		ICP SISOCs			
			Magnitud	4		12		8		8		6		8			
2		La Esperanza - Camasca	4	0.32	15.3	0.18	0.09	1.00	2.06	1.0	1.06	0.68	0.73	0.99	0.98	31.51	126
				1.28		2.20		8.00		8.0		4.11		7.92			
3		La Entrada - Santa Rosa de Copán	8	0.48	23.2	1.00	0.49	-	-	-	-	1.00	0.50	0.97	1.00	27.7	221.6
				1.94		12.00		-		-		6.00		7.76			
4		La Entrada - Los Ranchos	8	0.51	24.3	0.80	0.39	-	-	-	-	1.00	0.50	0.97	1.00	16.19	129.5
				2.03		0.40		-		-		6.00		7.76			
5		Los Ranchos - El Florido	8	0.63	30.3	0.82	0.40	-	-	-	-	1.00	0.50	1.00	0.97	26.33	210.6
				2.53		9.80		-		-		6.00		8.00			
7		Choluteca-Desvío San Bernardo	4	0.12	5.9	0.53	0.26	-	-	-	-	0.58	0.86	1.00	0.97	18.35	73.39
				0.49		6.37		-		-		3.49		8.00			
8		La Barca - Potrerillos	12	1.0	47.9	0.22	0.11	-	-	-	-	0.54	0.93	1.00	0.97	17.88	214.5
				4		2.65		-		-		3.23		8.00			
9		Jícara Galán - Santa Elena	4	0.24	11.3	0.16	0.08	0.27	0.56	0.53	0.56	0.54	0.93	0.99	0.98	20.45	81.79
				0.94		1.96		2.17		4.23		3.23		7.92			

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 2 se puede ver que los proyectos que requieren mayor atención son los de la Carretera de Occidente, La Entrada-Santa Rosa, La Entrada-Los Ranchos y Los Ranchos-El Florido, así como La Barca-Potrerillos. Los tres primeros porque tienen un alto riesgo que no se terminen en el tiempo contractual y por su bajo índice de divulgación en Hondugcompras. La Barca-Potrerillos requiere mayor atención por ser una carretera principal y tener un alto costo por kilómetro.

# 6. Hallazgos y recomendaciones por proyecto y entidad

## 6.1 Entidad: Dirección General de Obras Públicas (DGOP) - INSEP

**Proyecto: Construcción Hospital Policlínico en el municipio de Siguatepeque, departamento de Comayagua**

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. Diferencias entre los subcriterios evaluados y los establecidos en las bases del concurso de la supervisión; además a los subcriterios no se les asignó puntaje en las bases.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la etapa de planificación de todo proceso se deben preparar criterios y subcriterios de evaluación objetivos, evaluados con apego a la metodología establecida en las bases del concurso.</li> </ul>
<p>2. La notificación de precalificación a la empresa constructora que resultó ganadora no se hizo de acuerdo a los resultados mostrados en el acta de evaluación, y tiene fecha 7 de mayo de 2014, anterior a la fecha 19 de mayo de 2014 del acta que contiene los resultados de la precalificación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer un sistema de revisión para asegurarse de que la notificación de resultados esté en estricto apego al acta o informe de evaluación.</li> </ul>
<p>3. En el proceso de licitación de obra, se observó lo siguiente: i) Se violó el principio de confidencialidad, ya que al contestar las preguntas se reveló la fuente; ii) se estableció que las ofertas deberían estar dentro del rango 10% arriba o abajo del presupuesto base, lo que llevó a la eliminación de la oferta más baja; iii) no se encontró evidencia de la revisión aritmética de las ofertas.</p>	<p>Para futuros procesos, en etapa de licitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Debe existir confidencialidad en el proceso de preguntas y respuestas. Hacer las aclaraciones sin revelar fuente.</li> <li>En el momento de apertura de la licitación debe darse a conocer el presupuesto base, basado en las fichas de precios unitarios.</li> </ul>

## 6.2 Entidades: Dirección General de Carreteras (DGC) - INSEP e INVEST-H

### Proyecto: Ampliación y mejoramiento de la carretera La Esperanza - Camasca

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. Los plazos de ejecución de los contratos de construcción y supervisión se encuentran vencidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para INVEST-H: Formalizar la modificación n.º 5 de los contratos.</li> </ul>
<p>2. La modificación del diseño implicó lo siguiente: i) Incremento en el monto del contrato en 106.35% equivalente a USD 22.0 millones; ii) negociación de nuevos precios unitarios de algunos conceptos; iii) suspensión de la ejecución de los trabajos por 25.5 meses; iv) financiamiento insuficiente; v) gestionar la aprobación de la modificación n.º 1 por parte del Congreso Nacional; y vi) ampliar el plazo de ejecución de los servicios de la supervisión, cuyo monto de contrato también resultó incrementado en 99%, equivalente a USD 1.7 millones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los diseños deben estar actualizados desde la planificación de los proyectos, para asegurar que las ofertas sean hechas de acuerdo con valores reales, y de esa forma evitar las adendas y modificaciones en tiempo y dinero.</li> <li>Las instituciones no deben hacer licitaciones sin actualizar diseños; esto evitará la prolongación exagerada de los tiempos de ejecución.</li> </ul>
<p>3. Se ha presentado agrietamiento prematuro en el 4.22% de las losas de concreto hidráulico sin haber estado sometidas a carga alguna. Se ha generado controversia por posiciones diferentes de la supervisión y el contratante, por una parte, y de la otra el contratista, sobre quién debe asumir la responsabilidad, razón por la cual se someterá el caso a la Comisión de Resolución de Controversia (DAB, por sus siglas en inglés).</p>	<p>Para INVEST-H:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurarse de que las losas agrietadas hayan sido reparadas o sustituidas.</li> <li>Concluir los análisis técnicos, tomando en cuenta toda la información de respaldo proporcionada por INSEP y la supervisión e instalar el DAB de acuerdo al procedimiento contractual.</li> </ul>

## 6.3 Entidad: Dirección General de Carreteras (DGC)

### Proyectos:

1. Rehabilitación de la Carretera de Occidente - Lote 1: La Entrada- Santa Rosa
2. Rehabilitación de la Carretera de Occidente - Lote 2: La Entrada - Los Ranchos
3. Rehabilitación de la Carretera de Occidente - Lote 3: Los Ranchos - El Florido

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. <b>En el lote 1:</b> El tiempo contractual transcurrido al 31 de mayo de 2018 es de 60.11%, y el avance físico ejecutado es apenas de 11.00, por lo que existe un alto riesgo de que la obra no se finalice el 04 de enero de 2019, fecha de vencimiento del plazo contractual.</p> <p>2. <b>En el lote 2:</b> Se observa que al 31 de mayo de 2018 ya transcurrió el 60.11% del tiempo contractual y que la ejecución física es de 20.53%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar las razones reales del atraso y divulgarlas. Aplicar al contratista la penalización o la ampliación de plazo, según lo que corresponda de acuerdo con los resultados del análisis.</li> </ul>
<p>3. <b>En el lote 3:</b> de acuerdo a la última programación, el avance físico ejecutado es de 15.73%, mayor que el programado de 13.80%; sin embargo, se observa que ha transcurrido el 55.6% del tiempo contractual, por lo que hay riesgo de no finalizar la obra el 19 de enero de 2019, fecha de vencimiento del plazo contractual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento continuo al programa de trabajo y exigir su cumplimiento conforme al contrato.</li> <li>• Determinar las razones reales del atraso y divulgarlas.</li> </ul>
<p>4. Los miembros de la sociedad civil que acompañaron la visita del aseguramiento muestran inconformidad con el proceso de socialización. Sin embargo, existen evidencias de que sí se llevó a cabo dicho proceso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar un manual consensuado sobre los procesos de socialización de los proyectos de infraestructura, en el que se incluya la participación de los tres sectores: gobierno, sociedad civil y empresa privada</li> </ul>

## 6.4 Entidad: INVEST-H

### Proyecto: Obras de mitigación para la rehabilitación de la rampa n.º 5 del Intercambio Milenio

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. No se ha firmado el acuerdo ejecutivo de aprobación de los contratos de supervisión y construcción, en cumplimiento del artículo 5 del decreto PCM-024-2016 y el artículo 9 de la Ley de Contratación del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmar de inmediato el acuerdo y enviar los contratos al Tribunal Superior de Cuentas.</li> </ul>
<p>2. La empresa supervisora preparó e incluyó en el informe final un plan detallado de mantenimiento del proyecto para cinco años, sin especificar la entidad responsable de su aplicación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir la entidad responsable de implementar el plan y darle cumplimiento.</li> </ul>

### Proyecto: Rehabilitación Carretera CA - 3 Tramo 3 Lote A: Choluteca - Desvío San Bernardo

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. Según informe inicial de la supervisión, la documentación de diseño proporcionada no corresponde a un diseño final para construcción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La entidad no debe adjudicar la obra mientras no se cuente con el diseño final.</li> </ul>

### Proyecto: Obras de mejoramiento y ampliación Carretera CA-5 Norte, La Barca-Pimienta Lote A: La Barca-Potrerrillos (Estación 192+230 a Estación 204+800)

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. La fecha de finalización y el plazo de la supervisión divulgada difiere de la documentación física.</p> <p><b>Divulgado:</b> fecha final: 2019-03-19; plazo: 424 días.</p> <p><b>Debe ser:</b> fecha final: 19-sept-2019 y plazo: 20 meses</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer la corrección en el SISOCS para entregar a la ciudadanía la información correcta y oportuna.</li> </ul>

### Proyecto: Rehabilitación Carretera CA-1, Tramo 2, Lote A: Jícara Galán - Santa Elena (desvío a Cedeño) - Longitud 56.05 km

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. Durante la ejecución del proyecto se realizaron modificaciones al diseño y ajustes a las cantidades de obra; además, se incorporaron obras adicionales no identificadas en la etapa de diseño.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar los componentes claves del diseño por medio de especialistas, previo a su aprobación y licitación.</li> </ul>



## 6.5 Entidades: Coalianza y SAPP Concedente: INVEST-H (antes INSEP)

**Proyecto: Diseño, construcción, administración, financiamiento, mantenimiento y transferencia de las obras de infraestructura y mejoramiento de la red vial de San Pedro Sula (Siglo XXI)**

Hallazgos	Recomendaciones
1. No se encontró evidencia de que Coalianza haya publicado la calificación de interés público del proyecto durante el proceso de adquisición de la concesión, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 del reglamento de la ley APP.	<p>Para Coalianza, en etapa de adquisición:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar la publicación conforme a la ley y divulgarla en SISOCS APP de acuerdo a lo establecido.</li> </ul>
2. El concesionario tiene un expediente abierto en la SAPP, debido a que este no ha acreditado el cierre financiero para años posteriores al primero, incumpliendo la cláusula XII del contrato de concesión.	<p>Para la SAPP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Exigir al concesionario que resuelva la situación del cierre financiero del proyecto para garantizar el flujo de recursos y aplicar las sanciones correspondientes.</li> </ul>
3. Existe un desacuerdo entre las partes: según la SAPP el concesionario debe dar mantenimiento a la totalidad del área del bien entregado en concesión, mientras que el concesionario dice que solamente está obligado a mantener el área construida.	<p>Para Coalianza, INVEST-H y la SAPP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Someter el caso a un análisis técnico y legal y proceder conforme a lo que se dictamine.</li> </ul>
4. Los planes de mantenimiento de las obras finalizadas, algunas de ellas hace varios años, aún no están aprobados debido a que el concesionario no ha incorporado las observaciones de la SAPP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La SAPP debe identificar y aplicar los mecanismos de sanción para subsanar esta situación, con el fin de implementar dichos planes.</li> </ul>

### Proyecto: Corredor Turístico El Progreso - Tela y tramos San Pedro Sula - El Progreso y La Barca - El Progreso

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. Se realizaron cuatro modificaciones de contrato antes del inicio de la ejecución de las obras. La n.º 4 contiene reformas sustanciales a un gran número de cláusulas del contrato de concesión, entre ellas la cláusula 17.1, mediante la cual el Estado asume el compromiso de pagar el IMAG sin posibilidad de suspenderlo por causa alguna. Además, se desconocen las interioridades de las negociaciones que llevaron al concedente a aprobar cambios que ahora perjudican al Estado.</p>	<p>Para Coalianza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Llevar a cabo estructuraciones de los proyectos concesionados con el mayor grado de detalle posible, para evitar cambios tan radicales al momento de ejecutar la obra.</li> </ul>
<p>2. Los estudios socioeconómicos y de tráfico encontrados al momento de la revisión de la información divulgada tienen fecha posterior a la firma del contrato, por lo que no se conoce con cuáles datos de tráfico e ingreso el concesionario formuló su modelo financiero.</p>	<p>Para Coalianza, en etapa de planificación o estructuración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Divulgar los estudios con los cuales se formuló el modelo financiero previo a la firma del contrato.</li> </ul>

## 6.6 Entidad: Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)

### Proyecto: Mejoramiento del Centro Nacional de Despacho - ENEE

Hallazgos	Recomendaciones
<p>1. La nota de prioridad divulgada no tiene fecha ni está firmada por el funcionario responsable de la SEFIN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divulgar la nota con la fecha y firma, tal como es emitida por la SEFIN.</li> <li>Asegurarse que la información divulgada en SISOCS es completa, veraz, adecuada y oportuna, tal como se establece en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> </ul>

## 6.7 Entidad: Proyectos Especiales de la Dirección General de Carreteras (DGC)

### Proceso de precalificación de obras - 2018

Hallazgos	Recomendaciones
1. Las consultas de los participantes y las respuestas correspondientes se manejaron como si fueran un solo proceso de precalificación para construcción y consultoría.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para próximos procesos se deben contestar de manera separada las consultas, de acuerdo a cada proceso.</li> </ul>
2. Se estableció calificación con puntaje para criterios que deben ser de cumplimiento obligatorio; ejemplo, equipo mínimo de construcción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para próximos procesos, establecer criterios de cumplimiento obligatorios que deben cumplir las empresas y evaluarlas por el método cumple/no cumple.</li> </ul>

### Proceso de precalificación de consultorías - 2018

Hallazgos	Recomendaciones
1. Se solicitaron hojas de vida de personal de campo y se establecieron criterios para evaluar secretarías, contadores, personal de campo y similares, lo cual no es congruente con el artículo 36 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (RLCE).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apegarse a lo establecido en el artículo 36 del RLCE.</li> </ul>
2. Se evalúa con puntaje las instalaciones (oficinas y laboratorios), pero no se solicita esta información en la sección de formularios y no se sabe cuál es la base para ser calificada. No se indica si se harán inspecciones a las oficinas y laboratorios, como dice el artículo 94 del RLCE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar inspecciones a las instalaciones, como lo establece el artículo 94 del RLCE, en el caso de empresas no reconocidas, previo a ser precalificadas para proyectos de gran magnitud.</li> </ul>



# 7. Conclusiones y recomendaciones

## 7.1 Sobre el nivel de divulgación de la ICP

1. De la muestra de proyectos estudiados, se obtuvo un índice de divulgación global promedio del estándar de datos sobre infraestructura (IDS) de 98.10%, correspondiendo 98.13% a información divulgada en el portal web SISOCS y de 98.02% a información divulgada en el portal SISOCS-APP. Este resultado es positivo y demuestra que las entidades están cumpliendo con su obligación de divulgar la información clave de los proyectos. Con ello se está contribuyendo a los estándares de transparencia en el país, dado que la divulgación es uno de los componentes de trabajo que promueve la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST).

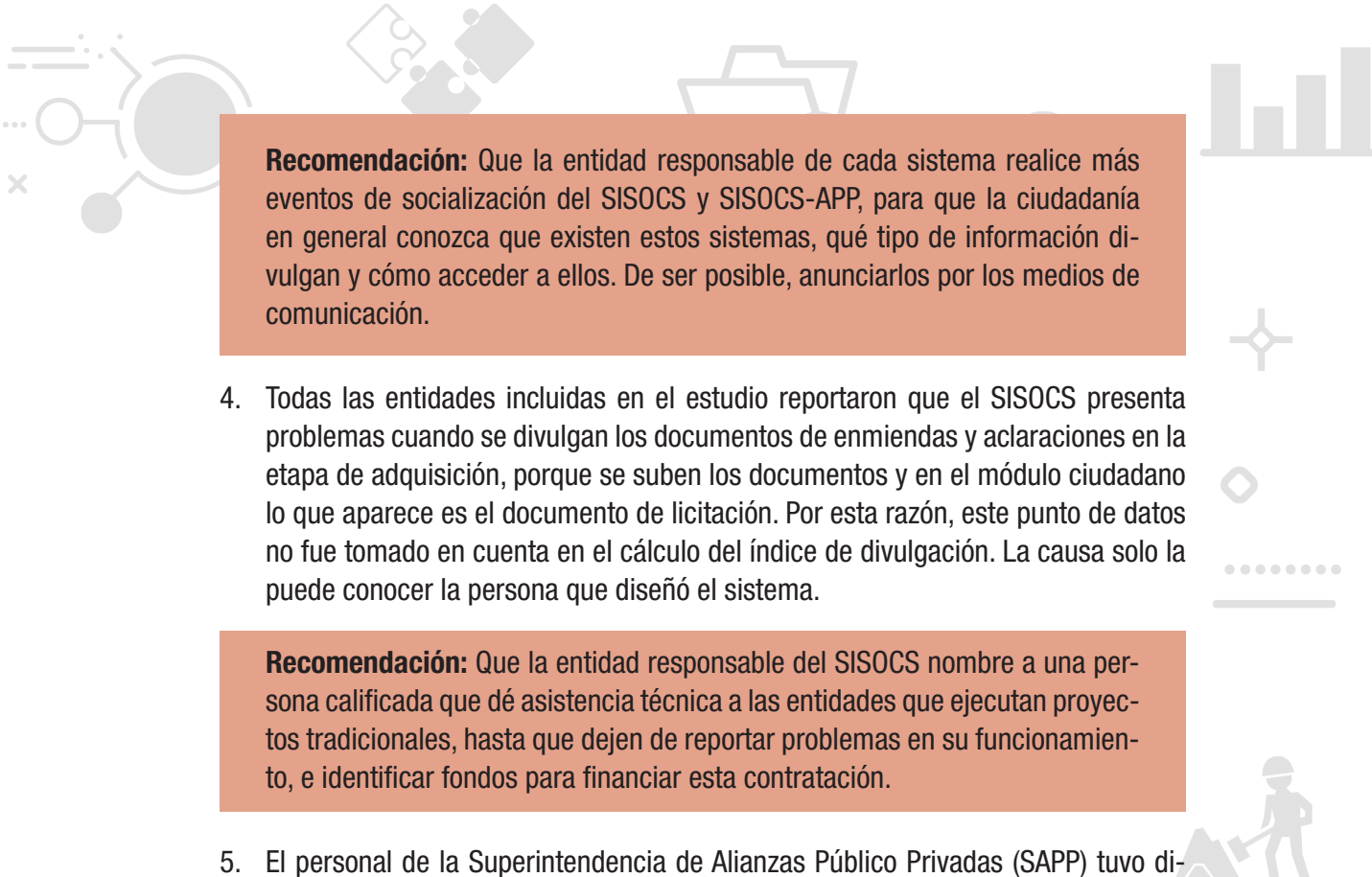
Los resultados del índice de divulgación IDS por entidad fueron cercanos al 100%, como se puede ver a continuación: INSEP/DGC: 98.65%; INSEP/DGOP: 96.15%; INVEST-H: 97.97%; ENEE: 100%; Coalianza: 97.71% y; SAPP: 98.59%.

**Recomendación:** Que las entidades continúen con la tendencia a mejorar sus niveles de divulgación, como se ha demostrado en el presente estudio.

2. Se evaluó por separado la divulgación en el portal web oficial del gobierno de procesos de compras y contrataciones del Estado (Hond COMPRAS), con un resultado global promedio de 72.65%. El índice de divulgación más alto en Hond COMPRAS fue el de la ENEE, con 100%, seguido por INVEST-H con 90.48% e INSEP/DGOP con 90% y el índice de divulgación más bajo en Hond COMPRAS fue el de INSEP/DGC con 54.24%; este resultado se debe a que la Unidad Ejecutora BCIE no tiene una persona encargada de la divulgación en Hond COMPRAS, sino que el acceso está centralizado en una sola oficina de la DGC, y no es la persona especialista de adquisiciones de la Unidad Ejecutora BCIE quien hace la publicación.

**Recomendación:** En los próximos seis meses, cada Unidad Ejecutora de la DGC-INSEP debe contar con una persona asignada para divulgar la información de sus procesos de adquisiciones en el portal Hond COMPRAS.

3. En conversaciones con diferentes personas, se pudo observar que la ciudadanía en general no tiene conocimiento sobre la existencia del SISOCS y SISOCS APP, ni del tipo de información que se encuentra en estos sistemas, por lo que no se está logrando el objetivo de que la información llegue a la ciudadanía.



**Recomendación:** Que la entidad responsable de cada sistema realice más eventos de socialización del SISOCS y SISOCS-APP, para que la ciudadanía en general conozca que existen estos sistemas, qué tipo de información divulgan y cómo acceder a ellos. De ser posible, anunciarlos por los medios de comunicación.

4. Todas las entidades incluidas en el estudio reportaron que el SISOCS presenta problemas cuando se divulgan los documentos de enmiendas y aclaraciones en la etapa de adquisición, porque se suben los documentos y en el módulo ciudadano lo que aparece es el documento de licitación. Por esta razón, este punto de datos no fue tomado en cuenta en el cálculo del índice de divulgación. La causa solo la puede conocer la persona que diseñó el sistema.

**Recomendación:** Que la entidad responsable del SISOCS nombre a una persona calificada que dé asistencia técnica a las entidades que ejecutan proyectos tradicionales, hasta que dejen de reportar problemas en su funcionamiento, e identificar fondos para financiar esta contratación.

5. El personal de la Superintendencia de Alianzas Público Privadas (SAPP) tuvo dificultades para acceder al sistema SISOCS APP, debido a que no contaban con credenciales y autorizaciones para hacer modificaciones. Esto causó retrasos en la divulgación de información tanto proactiva como reactiva. El personal de Coalianza tuvo un problema similar, aunque en menor medida. Hay algunas etapas en las que no es posible cargar documentos, y para no dejar de divulgar se cargan en la carpeta de otra etapa.

**Recomendación:** Que la entidad responsable del SISOCS APP nombre a una persona calificada responsable de dar asistencia técnica a las entidades Coalianza y SAPP, hasta que dejen de reportar problemas en su funcionamiento, e identificar fondos para financiar esta contratación.

## 7.2 Sobre los proyectos según etapa de desarrollo

### Aspectos generales y planificación

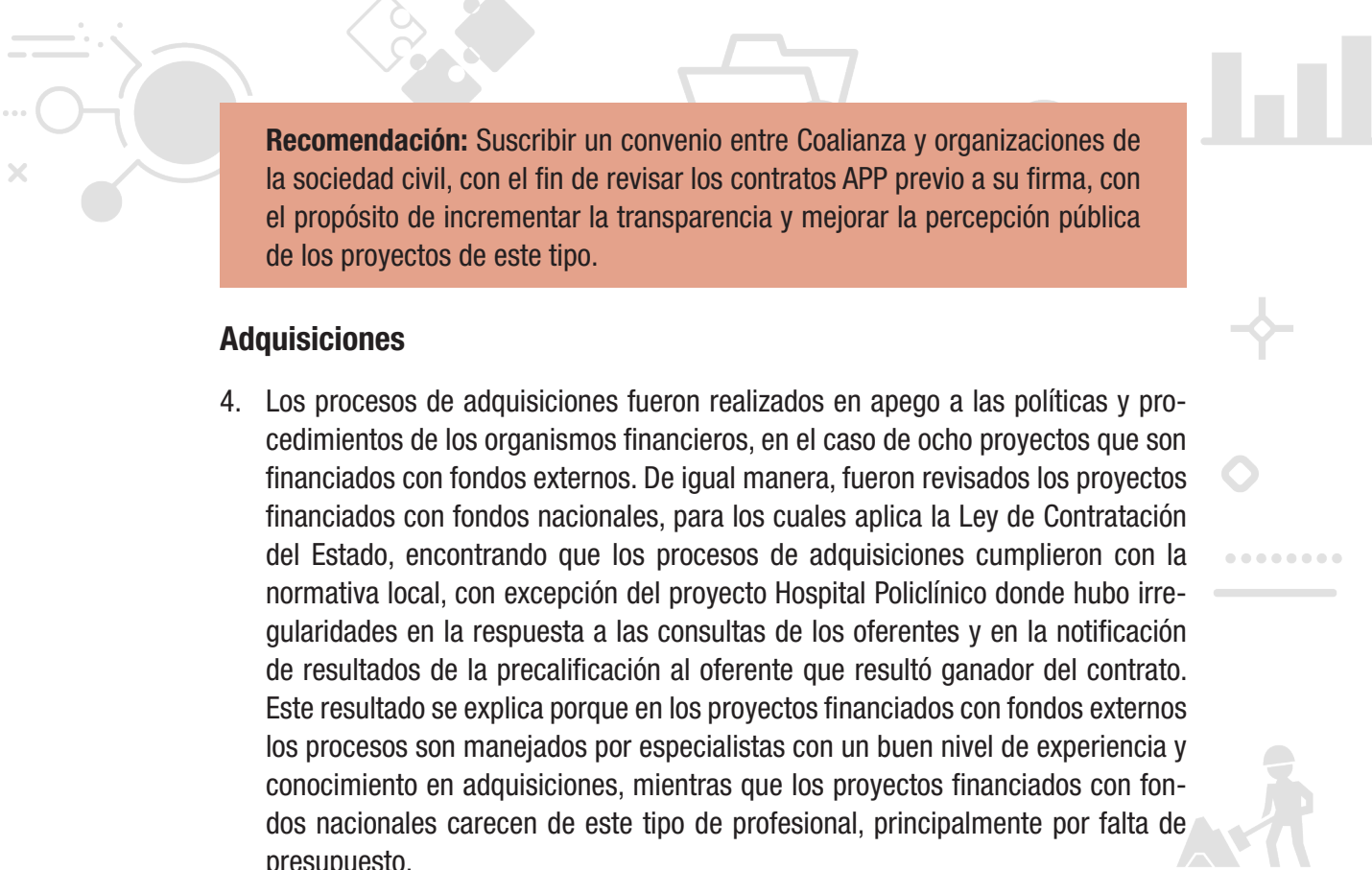
1. Todos los proyectos existentes están debidamente justificados, responden a las necesidades de infraestructura del país y contribuyen a su desarrollo.
2. En todos los proyectos se encontró que componentes claves del diseño han tenido que ser modificados sustancialmente, o rediseñados completamente durante la etapa de ejecución de las obras, debido a deficiencias del mismo diseño y falta de una revisión exhaustiva previo a ser aprobados por la entidad contratante. Esta situación provoca atrasos e incremento de costos durante la ejecución de las obras.

Además, el plazo de revisión de diseño que se otorga en los contratos de supervisión es de un mes, tiempo insuficiente para realizar esta labor, ocasionando que la supervisión haga trabajos de diseño durante la ejecución de las obras, con el riesgo de atrasos en la construcción.

**Recomendaciones:** Para todas las entidades que ejecutan proyectos distintos a APP, en próximos proyectos, en etapa de planificación:

- Contratar servicios de revisión de diseño y supervisión, en dos etapas, con plazos y ordenes de inicio independientes: la primera etapa para revisar completamente el diseño, iniciando dos o tres meses antes de que finalice el contrato de diseño. En esta etapa se debe presentar como productos, además del informe de revisión, una certificación donde conste que los diseños están aptos para la construcción de las obras, así como el presupuesto base revisado. Se deberá asignar a esta etapa un plazo suficiente para realizar el trabajo. El llamado a licitación de obra deberá hacerse cuando se haya finalizado la etapa de revisión de diseño. La segunda etapa consistirá en la ejecución de los servicios de supervisión.
- Incorporar en el contrato una fórmula de ajuste de precios, considerando el tiempo que pueda demorarse el inicio de la etapa de supervisión.
- Construir de acuerdo al diseño y evitar modificarlo durante la etapa de construcción, a menos que sea estrictamente necesario y que por razones debidamente justificadas no haya sido posible identificar los cambios en la etapa de revisión.

3. Hechos como las cuatro modificaciones al contrato original del Corredor Turístico al inicio de la construcción, la falta de competitividad en el proyecto Mejoramiento de la Red Vial de SPS (Siglo XXI), y la falta de socialización adecuada de los proyectos durante la etapa de planificación, generan una percepción negativa sobre la transparencia de este tipo de proyectos.



**Recomendación:** Suscribir un convenio entre Coalianza y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de revisar los contratos APP previo a su firma, con el propósito de incrementar la transparencia y mejorar la percepción pública de los proyectos de este tipo.

## Adquisiciones

- Los procesos de adquisiciones fueron realizados en apego a las políticas y procedimientos de los organismos financieros, en el caso de ocho proyectos que son financiados con fondos externos. De igual manera, fueron revisados los proyectos financiados con fondos nacionales, para los cuales aplica la Ley de Contratación del Estado, encontrando que los procesos de adquisiciones cumplieron con la normativa local, con excepción del proyecto Hospital Policlínico donde hubo irregularidades en la respuesta a las consultas de los oferentes y en la notificación de resultados de la precalificación al oferente que resultó ganador del contrato. Este resultado se explica porque en los proyectos financiados con fondos externos los procesos son manejados por especialistas con un buen nivel de experiencia y conocimiento en adquisiciones, mientras que los proyectos financiados con fondos nacionales carecen de este tipo de profesional, principalmente por falta de presupuesto.

### Recomendaciones:

- INSEP debe identificar presupuesto y contratar por lo menos a una persona especialista en adquisiciones en cada Dirección, con cinco años de experiencia mínima en manejo de procesos de licitación con normativa local, para que revise y apruebe los documentos de precalificación y licitación y asesore al personal que tiene bajo su responsabilidad los procesos de adquisiciones.
- Continuar con la buena práctica del cumplimiento de los procedimientos y políticas que aplican a los procesos de adquisiciones.

- Los procesos de adquisiciones de los proyectos tradicionales fueron competitivos. La participación total de empresas para concursos de supervisión fue de 49 y para licitación de obra fue de 53; en todos los procesos participaron tres o más empresas, excepto en el proceso de licitación de obra del proyecto Los Ranchos – El Florido, en el que solamente participaron dos empresas.

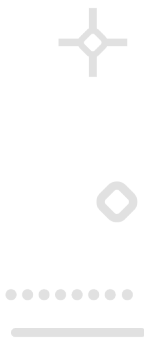
**Recomendación:** Continuar con esta buena práctica para mantener o mejorar el nivel de competitividad en los procesos de adquisiciones.

- En los dos procesos de precalificación del año 2018 que fueron revisados se encontró alta participación. En el proceso de precalificación de obras se recibieron 277 solicitudes de empresas constructoras y 167 solicitudes de contratistas individuales. En el proceso de precalificación de consultoría se recibieron 109 solicitudes de empresas consultoras y 92 solicitudes de consultores individuales. Por




el volumen de trabajo que esto representa, la entidad nombró diez comisiones de evaluación.

**Recomendación:** Continuar con esta buena práctica para mantener o mejorar el nivel de competitividad en los procesos de adquisiciones.

- 
7. No existe modelo estándar de solicitud de propuesta para procesos de contratación de consultorías con normativa de la Ley de Contratación del Estado, por lo que no hay garantía que los documentos utilizados cumplan con los estándares y requisitos para este tipo de concursos.

**Recomendación:** Para el año 2019, que Oncae prepare e implemente un documento estándar de solicitud de propuesta para concursos de consultoría (diseños y supervisiones) regidos por la Ley de Contratación del Estado.

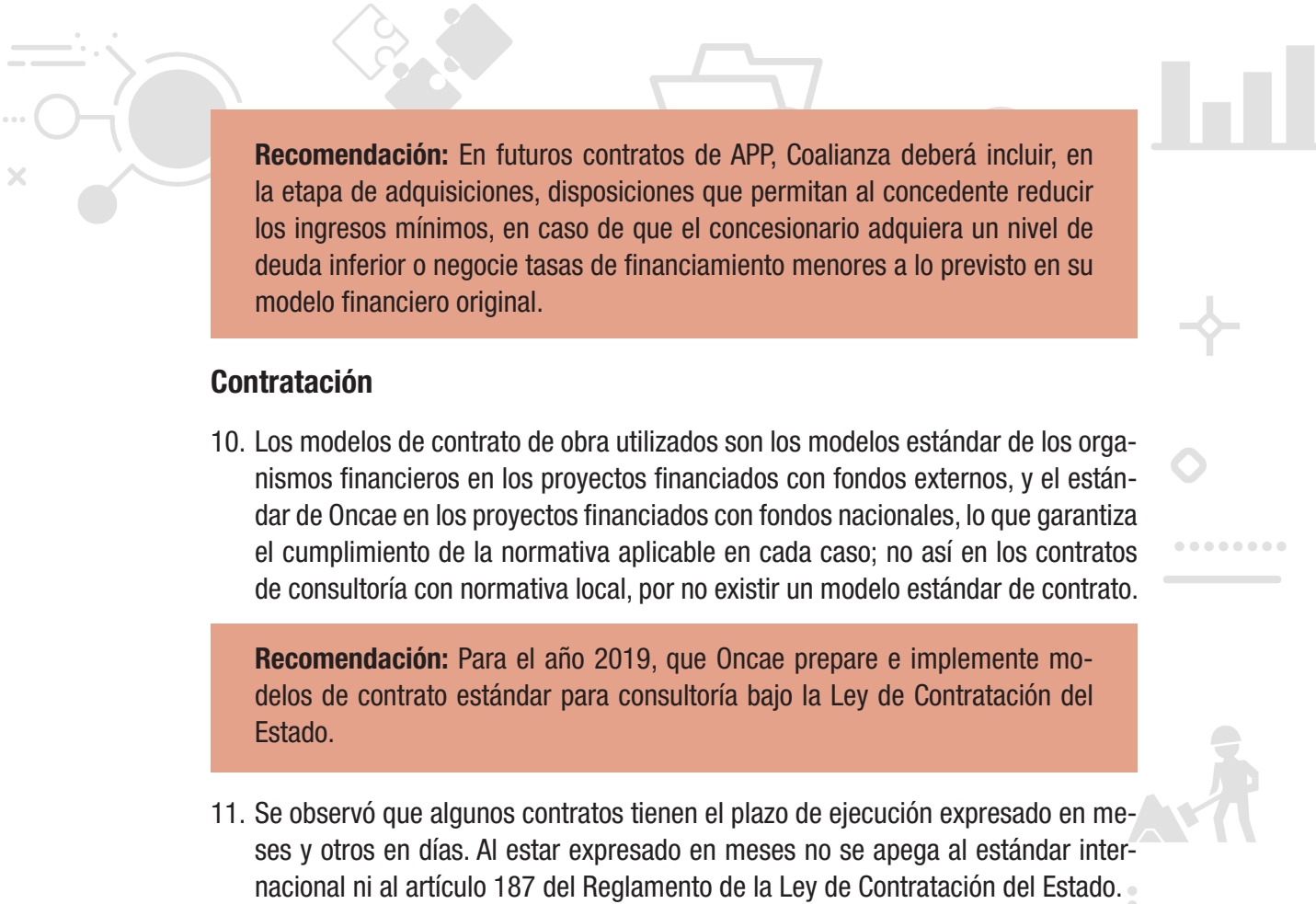
- 
8. En el proceso de adquisición de APP del Proyecto “Mejoramiento de la Red Vial de San Pedro Sula SPS Siglo XXI” de iniciativa privada, no hubo competencia. No se encontró evidencia de haberse realizado un proceso competitivo para contratar el banco fiduciario ni a la supervisión. En cuanto al proceso de adquisición de la concesión, tres empresas expresaron interés y adquirieron las bases del concurso, aparte del proponente original, pero, al favorecer la ley APP a este último, ningún tercero presentó oferta. En consecuencia, no se cumplió con el artículo 3 de la Ley APP y artículo 91 de su Reglamento, que promueven la competitividad.

**Recomendaciones:**

- Para dar cumplimiento al artículo 3 de la Ley APP y artículo 91 de su Reglamento, en próximos procesos en etapa de adquisición Coalianza debe divulgar en periódicos internacionales, además de los nacionales, las invitaciones a concurso para promover mayor participación y competitividad en los procesos de Alianza Público -Privada.
- En futuros procesos, en etapa de adquisiciones, someter a procesos competitivos la contratación del banco fiduciario y de la supervisión en los proyectos APP. Se recomienda que los términos de referencia sean preparados o revisados por la SAPP y el proceso manejado o cuando menos supervisado por Coalianza.

9. En los contratos de proyectos APP no existen cláusulas que permitan realizar ajustes para reducir los ingresos mínimos cuando el concesionario adquiere un nivel de deuda inferior o negocie tasas de financiamiento menores a lo previsto en su modelo financiero original. Esto tiene como consecuencia que el concedente, en esos casos, paga un ingreso mínimo al concesionario mayor al que debería pagar.





**Recomendación:** En futuros contratos de APP, Coalianza deberá incluir, en la etapa de adquisiciones, disposiciones que permitan al concedente reducir los ingresos mínimos, en caso de que el concesionario adquiera un nivel de deuda inferior o negocie tasas de financiamiento menores a lo previsto en su modelo financiero original.

## Contratación

10. Los modelos de contrato de obra utilizados son los modelos estándar de los organismos financieros en los proyectos financiados con fondos externos, y el estándar de Oncae en los proyectos financiados con fondos nacionales, lo que garantiza el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso; no así en los contratos de consultoría con normativa local, por no existir un modelo estándar de contrato.

**Recomendación:** Para el año 2019, que Oncae prepare e implemente modelos de contrato estándar para consultoría bajo la Ley de Contratación del Estado.

11. Se observó que algunos contratos tienen el plazo de ejecución expresado en meses y otros en días. Al estar expresado en meses no se apega al estándar internacional ni al artículo 187 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado.

**Recomendación:** Que todas las entidades, en los próximos procesos, establezcan en los contratos de obra y consultoría los plazos de ejecución en días, por ser la unidad de medida de tiempo más precisa y la que se utiliza internacionalmente.

## Gestión de contratos

12. Se identificó que en algunos proyectos los plazos de ejecución están vencidos y no se han suscrito las modificaciones de contrato, atrasando con ello los pagos a las empresas.

**Recomendación:** Para todas las entidades, a partir de ahora, solicitar a la supervisión de cada proyecto que incluya una sección en los informes mensuales de avance, donde se identifique con anticipación la necesidad de órdenes de cambio o modificaciones de contrato, y que las mismas sean tramitadas oportunamente por el contratante, para evitar atrasos en la ejecución de la obra u atrasos en los pagos.



## Ejecución

13. En visita al sitio de las obras se observó, con muy pocas excepciones, que en general la calidad de la construcción es buena y los procedimientos constructivos son adecuados. Los proyectos cuentan con el Plan de Control de Calidad (PCC) preparado por el contratista y aprobado por la supervisión; así mismo, cuentan con el Plan de Aseguramiento de Calidad de la Supervisión, herramientas utilizadas para cumplir y verificar que las obras se construyen en apego a las especificaciones técnicas.

**Recomendación:** Continuar con esta buena práctica.

14. El Grupo de Aseguramiento no encontró evidencia documentada de la revisión de los informes mensuales de avance de supervisión por parte del técnico responsable de cada proyecto dentro de la entidad.

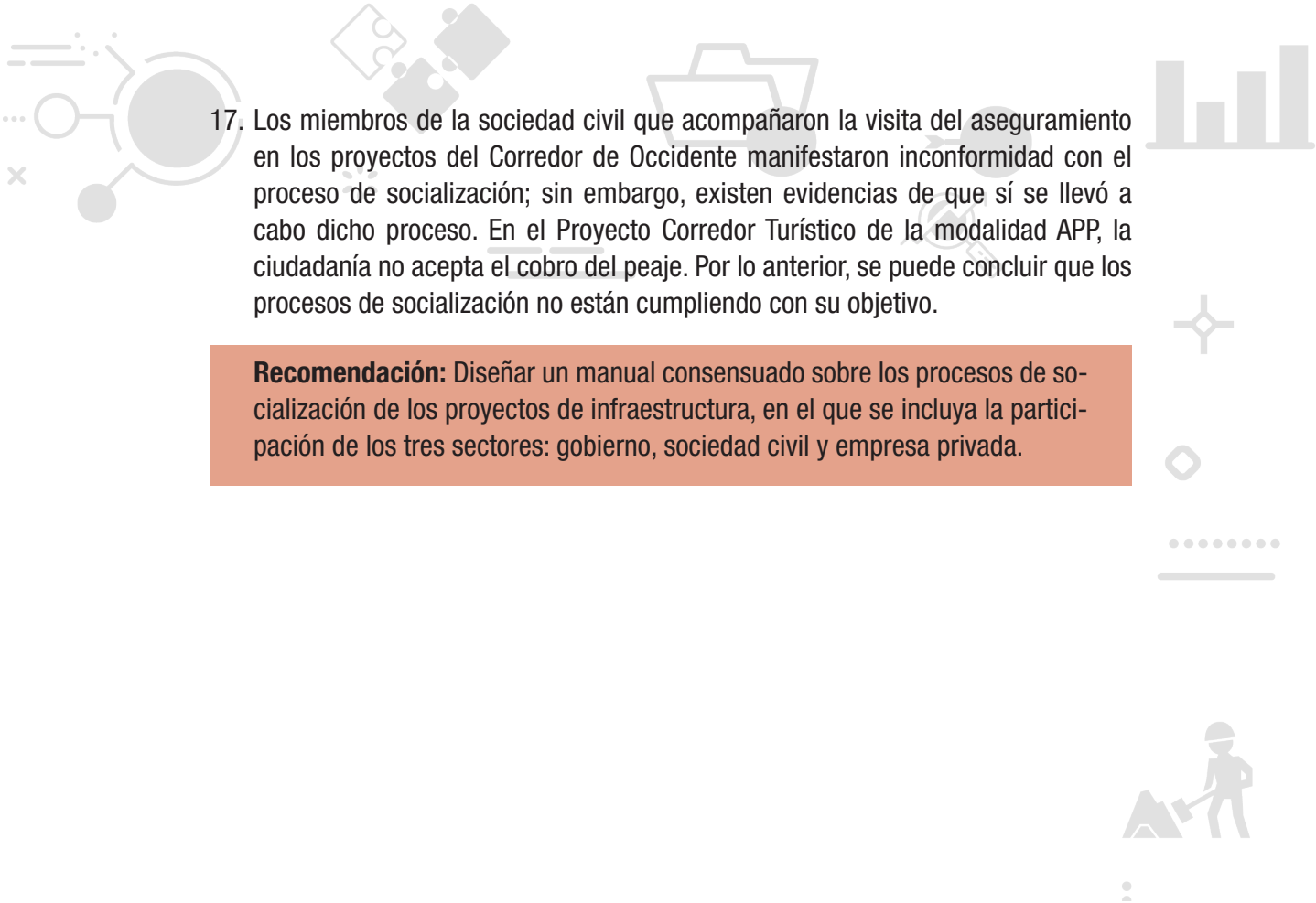
**Recomendación:** Que la persona especialista responsable de cada entidad revise los informes mensuales de supervisión y emita un reporte donde conste que cada informe cumple con los alcances de los términos de referencia, incluyendo un resumen de los temas relevantes y acciones a tomar por el contratante; así mismo, divulgar este reporte en el SISOCS, en la carpeta de avances.

15. Todos los proyectos en ejecución cuentan con programas de trabajo elaborados utilizando la herramienta Ms Project, revisados y aprobados por la supervisión, pero algunos de ellos no son realistas, ya que, con los recursos observados durante la visita de obra, y tomando en cuenta el tiempo transcurrido versus la fecha de finalización, se puede predecir que existe un alto riesgo de que las obras no se terminen en el plazo contractual; tal es el caso de los proyectos de la Carretera de Occidente.

**Recomendación:** Con el propósito de determinar la fecha estimada de finalización de los proyectos, la DGC-INSEP debe supervisar cada uno de ellos y asegurar que los programas de trabajo consideren la duración en función del rendimiento de cada equipo y los frentes de trabajo en operación, así como las condiciones climáticas y el aprovisionamiento de materiales; además, generar un reporte para documentar este análisis.

16. El costo promedio por kilómetro de carretera, de acuerdo al tipo de pavimento y número de carriles, es el siguiente:

- Dos carriles, doble tratamiento y concreto hidráulico, L 15,357,995.84
- Dos carriles, concreto hidráulico, L 25,756,738.75
- Dos carriles, concreto asfáltico, L 9,070,423.38
- Cuatro carriles, concreto asfáltico, con puentes, pasos a desnivel y barrera New Jersey: L 47,968,381.09



17. Los miembros de la sociedad civil que acompañaron la visita del aseguramiento en los proyectos del Corredor de Occidente manifestaron inconformidad con el proceso de socialización; sin embargo, existen evidencias de que sí se llevó a cabo dicho proceso. En el Proyecto Corredor Turístico de la modalidad APP, la ciudadanía no acepta el cobro del peaje. Por lo anterior, se puede concluir que los procesos de socialización no están cumpliendo con su objetivo.

**Recomendación:** Diseñar un manual consensuado sobre los procesos de socialización de los proyectos de infraestructura, en el que se incluya la participación de los tres sectores: gobierno, sociedad civil y empresa privada.

# Referencias bibliográficas

Asociación de Consultores de Ingeniería (ACI). Informe de revisión y actualización de los diseños. Proyecto ampliación y mejoramiento de la carretera La Esperanza - Camasca.

Asociación de Consultores de Ingeniería (ACI) (mayo 2018). Informe mensual de avance de obra n.º 56. Proyecto Ampliación y Mejoramiento de la Carretera La Esperanza - Camasca.

ACI (diciembre 2017). Informe final del proyecto Obras de mitigación para la rehabilitación de la rampa n.º 5 del Intercambio Milenio.

ACI (septiembre 2016). Informe n.º 1. Proyecto estudio, diseño y posteriormente la supervisión de la construcción de las obras de mitigación para la rehabilitación de la Rampa n.º 5 del Intercambio Milenio.

Consorcio Saybe & Asociados - A.C.I. Proyectos (mayo 2018). Informe de supervisión n.º 11. Proyecto La Entrada - Santa Rosa de Copán.

Consorcio Saybe & Asociados - A.C.I. Proyectos (febrero 2018). Informe inicial de supervisión. Proyecto Obras de Mejoramiento y Ampliación Carretera CA-5 Norte, La Barca - Pimienta. Lote A: La Barca - Potrerillos.

Consorcio Saybe & Asociados - A.C.I. Proyectos (mayo 2018). Informe mensual n.º 2. Proyecto Obras de Mejoramiento y Ampliación Carretera CA-5 Norte, La Barca - Pimienta. Lote A: La Barca - Potrerillos.

Consorcio Saybe & Asociados - A.C.I. Proyectos (marzo 2017). Informe preliminar. Proyecto La Entrada - Santa Rosa de Copán.

Consorcio TECHNIPLAN INCOYDESA - INGENNYA (mayo 2018). Informe mensual n.º 21. Proyecto Júcaro Galán - Santa Elena (desvío a Cedeño).

Consorcio TECHNIPLAN INCOYDESA - INGENNYA (agosto 2016). Informe inicial supervisión. Proyecto Júcaro Galán - Santa Elena (Desvío a Cedeño).

Contratos de construcción y de supervisión de todos los proyectos bajo estudio.

CoST y Banco Mundial (edición original en español, Tegucigalpa, febrero 2015). Estudio de alcance Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción.

GETINSA PAYMA GyP (mayo 2018). Informe mensual de avance de obras n.º 10. Proyecto Los Ranchos - El Florido.

GETINSA PAYMA GyP (mayo 2017). Informe preliminar. Proyecto Los Ranchos - El Florido.

INSEP (marzo 2018). Documento de precalificación de empresas constructoras.

— Documento de precalificación de consultores individuales.

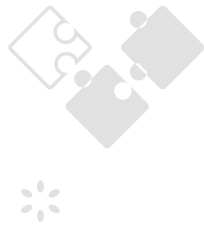
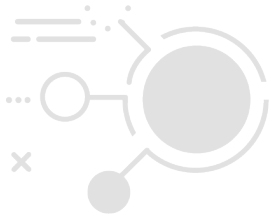
— Documento de precalificación de contratistas individuales.

— Documento de precalificación de empresas consultoras.

INSERINSA (mayo 2018). Informe mensual de avance de obras n.º 11. Proyecto La Entrada - Los Ranchos.

INSERINSA (marzo 2017). Informe preliminar. Proyecto La Entrada - Los Ranchos.

Modificaciones de contrato y órdenes de cambio de los proyectos que han sufrido modificaciones.



NIPON KOEI LAC - Gabinete Técnico GATESA (mayo 2018). Informe mensual n.º 7. Proyecto Rehabilitación de la Carretera CA-3, Lote A: Choluteca - Desvío San Bernardo (Est. 20+055).

NIPON KOEI LAC - Gabinete Técnico GATESA (octubre 2017). Informe inicial y de revisión. Proyecto Rehabilitación de la Carretera CA-3, Lote A: Choluteca - Desvío San Bernardo (Est. 20+055).

Servicios de Ingeniería y Representaciones ZETA, S. de R.L. (enero 2018). Informe mensual n.º 4, del 19 de diciembre de 2017 al 17 de enero de 2018. Construcción Hospital Policlínico en el municipio de Siguatepeque, departamento de Comayagua.

Valentini, Giorgio (28 de junio de 2018). "Honduras lanza nuevo portal de transparencia de APPs", en blog Infrastructure & Public-Private Partnerships, disponible en <http://blogs.worldbank.org/ppps/es/honduras-lanza-nuevo-portal-de-transparencia-de-apps>.

