

Resumen ejecutivo



RESUMEN EJECUTIVO: CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA EN HONDURAS

El Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad, suscrito entre el Gobierno de la República y TI/ASJ, tiene como propósito fortalecer la institucionalidad pública de cinco sectores, formulando y/o reformando políticas públicas para incrementar su eficiencia y eficacia, y así mejorar continuamente la calidad de los servicios que brindan a la ciudadanía, como la propia gobernabilidad de las instituciones.

Objetivos del Convenio

La implementación del Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad, por parte de TI/ASJ, tiene como objetivos:

- Realizar un monitoreo y evaluación independientes, sobre los resultados del desempeño institucional y sus avances en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas, en los cinco sectores públicos del gobierno identificados como los más vulnerables: a) Educación, b) Gestión Tributaria, c) Infraestructura, d) Salud y e) Seguridad. Teniendo como ejes transversales las siguientes áreas: Compras y contrataciones; Gestión del recurso humano y Confiabilidad de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad pública desde la Sociedad Civil, en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, para obtener servicios públicos de calidad y responder a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

En su dimensión integral, **el Convenio, a través de los informes** individuales formulados para cada una de las cinco secretarías, **pretende incidir de manera positiva en la reformulación y/o construcción de las normativas y políticas públicas, que fortalezcan la institucionalidad y gobernabilidad** de las entidades, **optimizando la gestión y por ende los resultados.**

Además de la evaluación a los cinco sectores, se levantarán líneas de base y se monitorearán los avances de las entidades responsables de aplicar y velar por el cumplimiento de las normativas relativas a los procesos de compras y adquisiciones del Estado y al control interno de las instituciones públicas. El monitoreo y evaluación buscará identificar oportunidades de mejora y fortalecer así la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), la Oficina Nacional de Desarrollo Integral y Control Interno (ONADICI) y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

Los esfuerzos y resultados antes descritos, contribuirán al impacto deseado a largo plazo, que es lograr contar con servicios públicos de salud, educación, seguridad e infraestructura de calidad, que respondan a las necesidades de la ciudadanía.

Lo que el Convenio NO es

- No es un premio de transparencia para el Gobierno de Honduras, ni significa que TI/ASJ se encuentra avalando sus acciones.
- Tampoco implica que se esté realizando un acompañamiento de todos los procesos, que en materia de compras y contrataciones, gestión de recursos humanos y gestión de resultados, las diferentes entidades desarrollan.

- No busca sustituir, ni sustituye a ninguna institución del Estado, siendo de manera oficial el Tribunal Superior de Cuentas el responsable de ejecutar auditorías periódicas; y el Ministerio Público el responsable de ejecutar los procesos de investigación y sanciones pertinentes.

Lo que el Convenio Sí es

El Convenio es un reconocimiento por parte del Gobierno de Honduras, de que uno de los problemas más graves en el país, es la corrupción, razón por la cual busca el apoyo de TI/ASJ para combatirlo. Honduras está ubicada en los primeros lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en una escala en la que 0 representa el nivel de mayor corrupción y 100 el nivel de menor corrupción.

Línea de base para la construcción de políticas públicas que mejoren los servicios públicos

El presente documento muestra la **Línea base para el monitoreo y evaluación de sociedad civil** respecto a **las mejoras** o acciones correctivas **que la Secretaría de Educación puede establecer con base en las recomendaciones del informe.**

Por lo anterior, **el presente estudio debe ser complementado con el Plan de Mejoras que la propia Secretaría establezca** para mejorar el desempeño, particularmente en aquellos procedimientos en los cuales se está o bien incumpliendo la ley, o la norma no es pertinente, generando que la gestión de los recursos económicos, humanos y estadísticos, no sea la apropiada.

De manera continua y sistemática, cada seis meses, se realizará el monitoreo y evaluación del Plan de Mejoras de la Secretaría, calificando el nivel de cumplimiento en cuanto a los avances que el mismo establece en el tiempo.

Cumplimiento del acuerdo por parte del Gobierno de Honduras

A lo largo del proceso, el Gobierno de Honduras ha reiterado su interés y voluntad por combatir la corrupción, abriendo las puertas de estas cinco secretarías, a la evaluación científica y minuciosa, que TI/ASJ ha desarrollado, permitiendo confirmar con hechos documentados, los problemas y debilidades estructurales de la administración pública, los cuales históricamente han sido conocidos, aun cuando no han sido registrados, y poco o nada se ha formulado, ni ejecutado, con el fin de mejorar la gestión de estas entidades del estado.

Se reconoce el compromiso de la actual administración, en fortalecer la institucionalidad, gobernabilidad, competencia y transparencia de las instituciones públicas, **siendo el primer gobierno y país, en optar con determinación, por ser sujeto de una evaluación social,** aun cuando conlleva el riesgo de que los resultados sean manejados de manera negativa por algunos colectivos o personas particulares. **Este es el primer paso para construir un Estado de Derecho funcional,** al comprometerse el Gobierno a orientar sus esfuerzos a la toma de decisiones; y a la ejecución, diseño, modificación o implementación, según caso, de las políticas públicas, estrategias institucionales, y demás componentes de la gestión, que le den respuesta a las necesidades de la ciudadanía, en materia de seguridad, salud, educación, tributos e infraestructura.

No obstante, acompaña a este proceso la solicitud por parte de TI/ASJ de un irrestricto cumplimiento de



la ley, en el entendido que las situaciones expuestas que requieran de una investigación, sean trasladadas al ente competente, quienes a su vez deben asumir la responsabilidad de sancionar, según sea el caso, bajo un debido proceso, transparente y ágil.

Acciones concretas del Gobierno de Honduras para combatir la corrupción

Uno de los logros relevantes del actual gobierno es la implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP), el cual, desarrollado desde la Secretaría de Finanzas, permitió en un principio, en diciembre de 2014, contar con un censo de todos los funcionarios para cada entidad del Estado, lo que generó la identificación de empleados fantasmas y así mismo la cancelación de éstos. La Secretaría de Finanzas, una vez levantados los censos de todas las entidades públicas en el SIREP, contrató a las firmas Ernst & Young, DLA Consulting y a un consultor individual, con el objetivo de realizar un estudio de nóminas, que les permitió ejecutar una depuración de las planillas, con base en las muestras analizadas, para las Secretarías de Seguridad, Salud, Educación, Infraestructura y la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Este proyecto se realizó en el primer semestre de 2015.

Posteriormente y de manera complementaria, procedieron a ejecutar el análisis funcional de las Secretarías de Seguridad, Salud, Educación, Infraestructura y Finanzas, el cual fue realizado por la firma Deloitte Touche. Este estudio permitió identificar los problemas de carácter estructural de organización y gestión de personal de la administración pública, en dichas entidades.

Durante el año 2015, para la Secretaría de Educación, el SIREP registra una disminución en su personal administrativo en un 20%, reflejo de un esfuerzo institucional por lograr una mayor eficiencia en los empleados que prestan funciones de apoyo. En este sentido, la entidad muestra una relación sana, entre su personal docente y administrativo, de un 92% y 8%, respectivamente.

Acompañamiento de la Secretaría de Educación

El Gobierno de Honduras, a través del Presidente del Poder Ejecutivo, el Ministro de la Secretaría de Educación y el personal que la conforma, han expresado su voluntad, interés y en gran medida, han cumplido con los dos principios rectores de esta relación:

- a) Máximo acceso a información pública
- b) Máxima divulgación

Por su parte, la Secretaría de Educación ha realizado esfuerzos obteniendo logros significativos en la mejora de su desempeño, entre los cuales se mencionan:

• **Reordenamiento docente:** Un logro sucesivo a la publicación y censo de la nómina docente; además, se ha realizado la reubicación de personal docente de acuerdo a las necesidades reales de los centros educativos, lo que le ha permitido eficientar su gestión, eliminando irregularidades presupuestarias y financieras.

- En los últimos años, el presupuesto aprobado de la Secretaría de Educación ha tenido una tendencia hacia la reducción. En el año 2012 el presupuesto aprobado fue de L. 23,205 millones y en el año 2014 se redujo a L. 23,069 millones.

- El reordenamiento docente ha permitido abrir más de 400 centros de educación prebásica y básica, y mejorar la inclusión educativa en favor de estudiantes con capacidades especiales y estudiantes de pueblos indígenas.

• **Ahorro en impacto presupuestario:** Desde el año 2012, la Secretaría de Educación, con la colaboración de instituciones internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), realizó procesos de revisión de asignaciones presupuestaria paralelos al censo y procesos de reordenamiento docente.

- Esto permitió cuantificar para el año 2013 un ahorro en impacto presupuestario mayor a L. 500 millones anuales, de los cuales, alrededor de L. 220 millones corresponden a una planilla extraoficial que fue pagada en años previos a 2012; y el resto corresponde a la estimación de ahorros por corrección de irregularidades y redistribución de personal.

• **Implementación de sistemas de información para controlar la distribución del recurso humano:** Las acciones desarrolladas en el área de gestión de recurso humano, han sido acompañadas por la implementación del Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE). Un sistema que se cruza con la planilla docente para validar que los docentes que están en planilla ciertamente tengan carga académica. El SACE también ha permitido analizar la relación docente-alumno de cada centro educativo para tomar decisiones de reordenamiento o sobre necesidades de nombramiento.

• **Identificación y corrección de situaciones irregulares:** Los procesos de compras y contrataciones de la Secretaría de Educación han sido criticados en muchas ocasiones, de falta de transparencia. El trabajo realizado a partir del año 2012 ha permitido identificar procesos sospechosos de irregularidades y realizar acciones para corregir. En el caso particular de las compras de equipo y aplicaciones informáticas como parte del Programa Ampliando Horizontes, se observó una situación irregular, ya que las mismas se hacían en las instituciones que se conocieron como Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT) y Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). La Secretaría de Educación, además de reportar las irregularidades al Ministerio Público solicitó auditoría al Tribunal Superior de Cuentas.

• **Cumplimiento de los 200 días de clases:** Agosto de 2012 marca un momento muy importante para Honduras. Es el mes a partir del cual no se volvieron a observar manifestaciones masivas en el sistema educativo, algo muy relevante para el logro, de manera consecutiva, de la meta de los 200 días de clases establecida en la Ley Fundamental de Educación.

- Además, la Sociedad Civil ha colaborado haciendo veeduría y emitiendo informe sobre el cumplimiento en el año 2013, con resultados que evidencian la consecución y superación de la meta.

• **Referencia para otros países de Latinoamérica:** El Sistema Educativo de Honduras se ha convertido en referente para varios países de Latinoamérica por los resultados que está mostrando en los últimos años y por las herramientas desarrolladas e implementadas para facilitar el mejor desempeño. Países como Paraguay, Panamá, Guatemala, México, se han interesado en la Cultura de la Evaluación, Plan Maestro de Infraestructura Educativa, Redes Educativas, Sistema de Administración de Centros Educativos. Esto ha permitido intercambios en ambas vías y ha generado posibilidades de mejora en



función de la Colaboración Sur-Sur, además del reconocimiento reiterado de los avances.

De manera puntual, en el contexto del Convenio, la Secretaría de Educación, una vez compartidos los resultados y oportunidades de mejora en la gestión inherente a los ejes de estudio, debe asumir un papel proactivo, retomando y ejecutando acciones que le permitan en las próximas evaluaciones, lograr un mayor porcentajes de cumplimiento; pero lo que es más importante, mejorar la calidad de su gestión interna, en un marco de transparencia, que a su vez incida en un florecimiento de la calidad de los servicios que facilita a la ciudadanía.

Qué hicimos y como lo hicimos

Es importante resaltar que la evaluación presentada en este informe, no es representativa de una calificación de la gestión total de la Secretaría de Educación y que la misma obedece al estudio particular de algunos procedimientos, sobre los cuales se seleccionó una muestra determinada. De igual manera, no refleja un estado en términos de transparencia y rendición de cuentas para la entidad, al no haber sido analizado el cumplimiento de La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su totalidad.

Dicho lo anterior, se debe tener en consideración que para cada eje de estudio, Compras y Contrataciones, Gestión de Recursos Humanos, y Confiabilidad de Resultados, se seleccionaron:

- Algunos de los procedimientos inherentes al eje, así como se realizó un muestreo que permitió el estudio de una cantidad de procesos o casos, significativos y confiables, en términos estadísticos, sin llegar a evaluarse el total de las operaciones ejecutadas por la Secretaría.
- La selección de las muestras se realizó de manera conjunta, entre la Secretaría y TI/ASJ, siendo satisfactorio que primara la imparcialidad, al elegir casos que son representativos de la manera en la que se gestiona cada eje, lo que permitió identificar las oportunidades de mejora.
- Se seleccionaron casos de dos años diferentes, los cuales comprenden a dos administraciones diferentes del Poder Ejecutivo. Sin embargo, los resultados no reflejan mejoras sustanciales en la gestión, aun cuando se tiene conocimiento de algunas acciones que dieron inicio en el último año de estudio(2014) y que están comenzando a tener impacto en el año en curso (2015).

TI/ASJ diseñó la metodología de estudio y evaluación, de manera objetiva, basados en el cumplimiento de las normas aplicables, garantizando así confianza en los resultados expuestos. Este proceso fue compartido y validado en su momento, por la Secretaría de Coordinación General del Gobierno de Honduras, quien juega un papel importante en el desarrollo de los acuerdos del Convenio. De manera continua y sistemática, cada seis meses, se realizará el monitoreo y evaluación del Plan de Mejoras de la Secretaría, calificando el nivel de cumplimiento en cuanto a los avances que el mismo establece en el tiempo.

Metodología utilizada durante la investigación.

Se describe a continuación, de manera general, la metodología desarrollada para el sistema de monitoreo evaluación del Convenio en sus dos ámbitos de acción: Línea base y monitoreo y evaluación:

1) Diagnóstico de línea base por sector

- a) Diseño metodológico del estudio de línea de base.
- b) Definición de indicadores de desempeño, transparencia y rendición de cuentas para los ejes de: Compras y contrataciones y Gestión del recurso humano.
- c) Validación del sistema de indicadores con autoridades de los sectores.
- d) Selección de muestra de estudio por eje.
- e) Levantamiento de información y verificación de muestra in situ.
- f) Sistematización y análisis y elaboración del primer informe de línea base.
- g) Presentación del informe con autoridades de los sectores.

2) Monitoreo y evaluación de los Planes de Mejora

- a) Formulación del Plan de Mejoras.
- b) Monitoreo y evaluación de avances en la implementación del plan de mejoras.

1. EJE DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

En el marco del Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad, suscrito con el Gobierno de la República, ASJ/TI realizó una evaluación de los procesos ejecutados en materia de compras y contrataciones por la Secretaría de Educación.

Dicha evaluación tiene como objetivo establecer la línea base para crear un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión del recurso humano en esta institución, que permita fortalecer a esta entidad pública, desde la sociedad civil, en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, con el fin de obtener servicios educativos de calidad, que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

METODOLOGÍA

1. ASJ/TI y el Ministro de Educación escogieron dos tipos de bienes para la evaluación: Se escogieron computadoras y textos.
2. ASJ/TI seleccionó del universo de compras una muestra de procesos de compra de computadoras y de textos: 5 procesos de compra de computadoras y 4 de textos.
3. ASJ/TI solicitó a la Secretaría de Educación los expedientes y demás documentación relacionada con los 9 procesos de compra que conforman la muestra: la Secretaría facilitó el 85.72% de la documentación solicitada, lo que resultó en 17,396 páginas escaneadas, revisadas y analizadas.
4. ASJ/TI realizó la evaluación empleando nueve indicadores, los cuales contienen 542 criterios de verificación para el caso de compra de computadoras, y 559 para el caso de textos; estos criterios de verificación están basados en lo que exigen las normas aplicables y en lo que recomiendan las mejores prácticas internacionales en materia de adquisiciones y rendición de cuentas.



RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EN COMPRA DE COMPUTADORAS

La evaluación basada en indicadores y criterios de verificación realizada a los 4 procesos de adquisición de equipo de cómputo y software dejó como resultado un promedio de cumplimiento del **18.76%**; el cuadro No. 1 muestra los promedios de cumplimiento para cada uno de estos procesos, así como información adicional relevante.

Proceso de adquisición	LPN 002-SEPLAN-2010	LPN 003-SEPLAN-2010	LPN 004-GA-SEDUC-PAH-2011	LPN 004-GA-SEDUC-PAH-2012
Empresa adjudicada	Lote No. 1 - COSEM, S. de R.L.	De Lorenzo of America Corporation, S.A. de C.V.	Sistemas Abiertos, S.A. de C.V.	COSEM, S. de R.L.
	Lote No. 2 - Sistemas Abiertos, S.A. de C.V.			
Monto del contrato	Lote No. 1 L. 27,183,950.00	L. 10,509,000.00	L. 36,799,626.62	L. 39,335,916.00
	Lote No. 2 L. 1,110,723.82			
	Total L. 28,294,673.82			
Objeto del contrato	Equipo de cómputo y software	Laboratorios móviles de ciencias y contabilidad	Equipo de cómputo y software	Equipo de cómputo y software
Promedio de cumplimiento	17.02%	17.79%	19.57%	20.66%

Cuadro No. 1: Promedios de cumplimiento e información adicional de los procesos de adquisición de equipo de cómputo y software.

Requisitos previos

No hay evidencia de que la Secretaría haya realizado estudios de mercado para determinar el precio de los bienes, con el propósito de usarlos como referencia para el proceso de compra; la falta de precios de referencia de los bienes a adquirir en este tipo de procesos puede generar compra de bienes sobrevalorados.

- Por ejemplo en el 2012 se compraron laboratorios móviles por un valor de L.224,220.00 (\$11,416.50) a la empresa COSEM, S. de R.L., los cuales tenían un valor de mercado de tan solo L.103,224.11 (\$5,255.81).

Procedimiento de contratación

Para algunos bienes, las especificaciones técnicas fueron restrictivas y no brindaron igualdad de condiciones a todos los oferentes, limitando así la libre competencia.

- Por ejemplo, las especificaciones técnicas para la adquisición de 10 laboratorios multifuncionales interactivos, fueron tan restrictivas que solo la empresa De Lorenzo of America pudo cumplirlas. Se pudo verificar que las especificaciones descritas en el pliego de condiciones, fueron en exceso específicas, restrictivas y dirigidas para adquirir particularmente bienes ofrecidos y fabricados por la empresa adjudicada.

Se encontró que en la evaluación a los oferentes, no se tomaron en cuenta aspectos indispensables para acreditar su solvencia económica, como ser: informes financieros, balances generales, estados de resultados, volumen de facturación, etc.

Se encontró que la comisión de evaluación no se apegó a los criterios y al sistema de ponderación establecido en el pliego de condiciones, sino que calificó favorablemente el cumplimiento de ciertos requisitos cuando realmente no se cumplían, y alteró el contenido del pliego de condiciones para descalificar a una empresa y beneficiar a otra.

- Por ejemplo, en el proceso 002-2010, se solicitó a REPRIMHSA y a Sistemas Abiertos que subsanaran la constancia de línea de crédito presentada, la cual debía ser por un monto igual o mayor al monto ofertado; ambas empresas subsanaron este documento pero por montos inferiores, por lo que las subsanaciones no podían ser tomadas en cuenta; al final la subsanación de REPRIMHSA fue rechazada y la de Sistemas Abiertos sí fue aceptada.

Se encontró con que no hubo nombramiento oficial de la comisión de evaluación por parte del ministro; además el Ing. Juan Carlos Fiallos, quien fungía como director del Programa Ampliando Horizontes (PAH), integró la comisión de evaluación, lo cual genera conflicto de intereses y va en contra de las disposiciones del código de conducta ética del servidor público.

Entrega y recepción de bienes

Se encontró que a las empresas que incumplieron con los plazos de entrega de los bienes no se les aplicaron las multas establecidas en los contratos.

- En los procesos 002-2010 y 003-2010, los contratos establecían un plazo de 35 días para la entrega de los bienes y una multa de un 1% diario sobre el monto total del contrato; en estos procesos, las empresas entregaron los bienes con 35 y 70 días de retraso respectivamente, pero no se les aplicaron las multas; los valores de las multas que debieron ser aplicadas son L. 388,753.33 (\$17,671.00) y L. 7,356,300.00 (\$334,337.00) respectivamente.

Se encontró que el director del PAH, quien intervino en la adjudicación, participó en la comisión de recepción de bienes, lo cual está prohibido por la ley.

Se encontró que los expedientes de los procesos no contienen todas las actas de entrega y recepción de bienes; además muchas de las actas están con papel membretado de las empresas adjudicadas y no con el formato que emplea la Unidad de Bienes Nacionales; se encontraron actas con información insuficiente y algunas no tienen identificado el proceso de compra al que pertenecen.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EN COMPRA DE TEXTOS

La evaluación basada en indicadores y criterios de verificación, realizada a los 5 procesos de adquisición de textos y material fungible, dio como resultado un promedio de cumplimiento del **35.26%**; el cuadro No. 2 muestra los promedios de cumplimiento para cada uno de estos procesos, así como información adicional de relevancia.



Adquisición evaluada	LPI 001-SEDUC-2012	LPI 002-SEDUC-2012	LPI 001-SEDUC-2013	LPI 002-SEDUC-2013	LPI 004-SEDUC-2013
Empresa adjudicada	Multimegaprinters, S.A. de C.V.	Multimegaprinters, S.A. de C.V.	COMEX, S. de R.L.	COMEX, S. de R.L.	Multimegaprinters, S.A. de C.V.
Monto del contrato	\$ 1,803,013.62	\$ 4,064,790.60	\$ 1,657,708.00	\$ 823,404.48	\$ 1,775,296.44
Objeto del contrato	Textos	Textos	Material fungible para jardín de niños	Textos	Textos
Promedio de cumplimiento	38.24%	32.89%	34.02%	34.93%	36.22%

Cuadro No. 2: Promedios de cumplimiento e información adicional de los procesos de adquisición de textos y material fungible.

Procedimiento de contratación

Se encontraron irregularidades en la evaluación de las ofertas de las empresas adjudicadas.

- Por ejemplo, en varios de los procesos, las empresas adjudicadas Multimegaprinter's y COMEX no presentaron toda la documentación requerida en el pliego de condiciones; entre la documentación no acreditada se encuentran actas de recepción, referencias comerciales, declaraciones juradas, cronogramas de cumplimiento, constancias como proveedor de textos escolares y contratos cuyos montos sumados sean iguales o mayores a un millón de dólares.
- En algunos de los procesos adjudicados a Multimegaprinter's, ésta presentó estados financieros de otra empresa y que además corresponden a años en los que la adjudicada ni siquiera había sido constituida.

Ejecución y/o modificación del contrato

Se encontró que las empresas no presentaron toda la documentación requerida para la suscripción del contrato.

- Por ejemplo, Multimegaprinter's no acreditó las constancias de la DEI, IHSS y PGR; y COMEX no acreditó la constancia de la DEI.

Se encontró que en cuatro de los procesos de compra, los aumentos del 10% al monto de los contratos, se realizaron sin seguir los lineamientos que establece la ley.

Se encontró que en algunos de los procesos, los contratos no contenían todas las cláusulas contractuales mínimas que exige la ley; además en ninguno de los procesos, la administración remitió copia certificada de los contratos suscritos, a la ONCAE para su inscripción.

Distribución de los bienes

En algunos procesos se encontraron incumplimientos en la distribución de los bienes.

- Por ejemplo, COMEX no distribuyó los textos a todos los centros educativos y en algunos casos los directores tuvieron que trasladarse a recoger las cajas con sus propios recursos.
- También se pudo constatar que COMEX no cumplió a cabalidad con las especificaciones técnicas de los textos, los cuales contenían información errónea en la anteportada y el colofón.
- A pesar de lo anterior, no existe evidencia de la aplicación de las sanciones correspondientes.

PROMEDIO FINAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PARA COMPRAS Y CONTRATACIONES

En materia de compras y contrataciones, la Secretaría de Educación obtuvo un promedio de cumplimiento total de **27.01%**. La tabla No. 3 muestra los promedios de cumplimiento para cada uno de los nueve indicadores.

No.	INDICADORES	PROMEDIO DE COMPUTADORAS	PROMEDIO DE TEXTOS	PROMEDIO PARA LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
1	Requisitos previos	62.65%	75.35%	69.00%
2	Procedimiento de contratación	61.68%	82.52%	72.10%
3	Ejecución y modificación de contrato	24.48%	25.72%	25.10%
4	Procedimiento de entrega y recepción de bienes	17.39%	55.74%	36.56%
5	Procedimiento de inventario y almacenamiento de bienes	2.63%		2.63%
6	Procedimiento de distribución de bienes	0.00%		0.00%
7	Procedimiento de sanción	0.00%	0.00%	0.00%
8	Procedimiento de auditoría y vigilancia	0.00%	0.00%	0.00%
9	Auditoría social	0.00%	7.50%	3.75%
	PROMEDIO	18.76%	35.26%	27.01%

Cuadro No. 3: Promedios de cumplimiento totales de la Secretaría de Educación por indicador.



RECOMENDACIONES

- Elaborar e implementar guías, manuales, instructivos o protocolos para mejorar los procesos de inventario, almacenamiento y distribución de los bienes, considerando las buenas prácticas.
- Para los casos en los que el precio no es el único factor a considerar para una adjudicación, definir mecanismos de evaluación adecuados que incorporen sistemas de puntos y ponderaciones, que tomen en cuenta aspectos como especificaciones técnicas, solvencia económica, experiencia, etc.
- Capacitar y certificar a las personas que integran las comisiones de evaluación para asegurar procesos de contratación más eficientes.
- Implementar mecanismos que aseguren la participación de la sociedad civil en los procesos de adquisición, para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la Secretaría.

2. EJE GESTIÓN DE RECURSO HUMANO

En el marco del Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad, suscrito con el gobierno de la República, ASJ/TI realizó una evaluación de los procesos ejecutados en materia de Recursos Humanos por la Secretaría de Educación.

Dicha evaluación tiene como objetivo establecer la línea base para crear un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión del recurso humano en esta institución, que permita fortalecer a esta entidad pública, desde la sociedad civil, en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, con el fin de obtener servicios educativos de calidad, que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

Metodología:

1. La ASJ/TI realizó una evaluación a la Secretaría de Educación, acerca de los procedimientos de ingreso y cancelación de personal docente y de Directores Departamentales para los años 2011 y 2014, utilizando una muestra, conformada por los Departamentos de Choluteca, Ocotepeque y Francisco Morazán.
2. Para realizar esta evaluación se levantó información de 352 expedientes, de personal docente y de concursos de selección docente, comprendidos entre los años 2011 y 2014, los cuales fueron digitalizados en 10,242 páginas.
3. ASJ/TI realizó la evaluación empleando 6 indicadores, que constan de 29 sub indicadores, los cuales a su vez contienen un promedio de 25 criterios de verificación. De estos indicadores fueron priorizados como objetos de estudio: a) Ingreso de personal docente; b) nombramiento de directores departamentales y c) cancelación de personal docente. Se establecieron como períodos de estudio los años 2011 y 2014.
4. La evaluación fue desarrollada en conformidad a la metodología, que consta de 10 etapas, diseñada por el equipo de trabajo de ASJ/TI y en cooperación con Price Waterhouse Coopers.

5. En el marco de la Ley de Transparencia, la ausencia de información documental se consideró como un incumplimiento. Los indicadores se presentan empleando un sistema de alerta, tipo semáforo.

Resultados relacionados con el archivo de documentación:

- La Dirección Departamental de Educación de Ocotepeque, deja evidencia suficiente de que se puede mantener un archivo ordenado y completo, sobre los procesos de selección del docente, así como los expedientes de los maestros.
- Quema de documentación: La información correspondiente al año 2011, expediente de concurso y expedientes de docentes, a nivel de la Junta de Selección Departamental de Francisco Morazán, fue quemada, según afirma el actual comité. De este hallazgo, la Secretaría de Educación en su Nivel Central no tenía conocimiento.

Resultados del concurso docente en Francisco Morazán 2011 y 2014:

- Para el año 2011 no se logró efectuar la verificación in-situ del concurso de selección de docente, dado que la Dirección Departamental no cuenta con ningún registro documental sobre este proceso.

De la evaluación realizada al concurso de selección de docentes, ejecutado durante el 2014, se obtuvieron los siguientes resultados:

- De acuerdo al Estatuto del Docente de Honduras, todos los maestros que concursan para obtener una posición docente, deben obtener una calificación mínima de un 75%, en la prueba de conocimientos, para poder continuar con en el proceso de selección. La Junta de Selección de Francisco Morazán en funciones para enero de 2014, arbitrariamente bajó la calificación a un 60%, causando la contratación de docentes no calificados desde febrero de 2014 hasta la fecha, debido a que aún se encuentran vigente los certificados emitidos en este concurso.
- En el año 2014, 1332 docentes, o lo que es igual al 79% de los maestros que aprobaron, obtuvieron una calificación que oscila entre 60% y 74.9%, siendo certificados de manera irregular. De estos docentes, fueron contratados por la Secretaría de Educación 249. Este personal está ocupando cargos de manera ilegítima, pues aún cuando cuentan con el certificado de aprobación del concurso de selección, la prueba de conocimientos no la aprobaron conforme a ley, por la cual se recomienda proceder con la cancelación de estos y otros casos similares que se puedan haber contratado durante el año 2015, con las mismas características.
- Para una muestra, en Educación Básica, se evidenció conforme a los listados de calificación¹ de pruebas de conocimiento, que en tres aulas todos los concursantes aprobaron con una nota superior a 75%, sin identificar el edificio ni el aula; y en Educación Media, se comprobó que en tres de las aulas todos los concursantes aprobaron con notas superiores al 60%, observándose en las calificaciones de los tres listados la misma letra y color de lápiz.
- Se pudo constatar una serie de graves anomalías en la calificación de las pruebas de conocimiento.

¹ Se estima que asistieron a tomar la prueba de conocimientos más 6,000 maestros. Los listados facilitados solo registran a 3,376 concursantes, por lo cual se debe considerar, que alrededor del 50% de los listados de calificación no fueron proporcionados.



Resultados de los concursos de selección de docentes en Choluteca 2011-2014

• En la Dirección Departamental de Educación de Choluteca, en el año 2011, de los 15 expedientes de personal docente de nuevo ingreso solicitados, se detectaron 2 casos, el 14% de la muestra, de nombramientos irregulares, por no cumplir con la antigüedad requerida para ser exonerados. En ambos nombramientos se observa que quien deja la plaza es padre del docente que posteriormente la ocupa:

Caso 1. Nombramiento de Ana Missel Andrade Quiroz, hija de Ana Deysi Quiroz González, la cual se encontraba con licencia sin goce de sueldo por razones particulares, generó el nombramiento de Ana Missel Andrade, como interina del 01-09-2011 al 30-11-2011. Su nombramiento se considera ilegítimo por haber cumplido solamente 2 de los 6 meses de interinato que manda la ley para obtener la exoneración. El documento de toma de posesión indica que el cargo es de Directora de Prebásica.

Caso 2. Nombramiento de Yulissa Gabriela Díaz Coello, quien tras dos nombramientos interinos con los que labora del 01-03-2011 al 31-03-2011 y del 01-09-2011 al 30-11-2011, renuncia al segundo interinato en fecha 01-10-2011, para ese mismo día ser nombrada en la plaza permanente que deja por renuncia el docente Raúl Stalin Díaz Montoya. El Sr. Díaz Montoya, es padre de la docente nombrada en la plaza. Su nombramiento se considera ilegítimo por haber cumplido solamente 2 de los 6 meses de interinato que manda la ley para obtener la exoneración. El cargo ocupado es de maestra auxiliar.

- Un 92% de la documentación de plazas de 2011 fueron entregadas por el Departamento de Educación de Choluteca, sin sellos y firmas competentes. Asimismo, se evidenció que los maestros fueron contratados por la recomendación únicamente del Director Departamental.

- La Junta de Selección que supervisa los nombramientos de los nuevos maestros, se encuentra integrada por miembros de Colegios Magisteriales, causando un conflicto de intereses; lo que se intensifica con la escasa participación de veedores ciudadanos en los concursos de selección y nombramiento de docentes.

• Para el período 2014, el 63% de los expedientes evaluados presentaron anomalías. De igual manera fue facilitado el Libro de Actas de la Junta de Selección, remitido por el Director Departamental de Educación; al momento de la entrega se presentaron dos documentos exactamente iguales y visiblemente recién empastados, ambos en carácter de originales. La calidad de la impresión y el nulo deterioro de las hojas por el uso, indican que el Libro de Actas, fue elaborado después de su solicitud. Éste a su vez presenta una serie de irregularidades.

• En la muestra evaluada para ambos periodos, se encontró en los expedientes de los docentes el documento "Autorización de trámite", firmado por el Director Departamental de Choluteca. Este documento no es reconocido a nivel normativo como parte del proceso de ingreso de personal docente.

Resultados del procedimiento de cancelación de personal docente y régimen disciplinario:

- Durante el año 2011, según la Subdirección de Talento Humano Docente, en la base de datos del Sistema Integrado de Administración del Recurso Humano Docente (SIAHRD), sólo se ejecutaron 8 cancelaciones por sanciones, mientras que en el año 2014, se registran 60. De estas 68 cancelaciones, sólo una fue de carácter permanente e irrevocable. Por la cual, las restantes 67 deben ser consideradas como suspensiones.
- El mayor volumen de bajas los generan las renunciaciones; no obstante, esto no representa en la mayor parte de los casos una salida del Sistema Educativo, siendo permitido a los docentes renunciar a una plaza interina o por hora, para obtener un nombramiento en una plaza permanente o de jornada completa.
- Tanto el Estatuto del Docente de Honduras, como la Ley Fundamental de Educación, presentan vacíos normativos para la investigación y aplicación de sanciones al personal docente. En el marco vigente, se establece la instalación de los Tribunales de la Carrera Docente, en los cuales la participación de los Colegios Magisteriales es directa, a través de sus representantes, generando un conflicto de interés en los gremios, que subsisten de las aportaciones de los maestros, razón por la cual no están en condición de supervisar y sancionar de manera objetiva. Hasta que estas dos leyes no sean reformadas, su implementación se hará en forma desorganizada y puede dar cabida a actos de impunidad en el gremio docente.

Resultados de los procesos de nombramiento y asignación de Directores Departamentales:

- Cada departamento de Honduras tiene un Director de Educación, que vela por el manejo de la administración, la pedagogía y el recurso humano. Debido a los vacíos en los reglamentos, los docentes nunca son examinados o supervisados por alguna auditoría externa, dándose una posibilidad de corrupción en los nombramientos y en la gestión.
 - Los reglamentos que hacen referencia a los nombramientos de los Directores de Educación, han sido reglamentados por un Decreto Ejecutivo, por no estar contemplado este proceso en el Estatuto del Docente; además el presupuesto para sus salarios no ha sido aún aprobado, requiriendo el uso de fondos de otras fuentes. Asimismo, las normas y protocolos con respecto a la administración de las plazas, no han podido ponerse en práctica.
- El procedimiento de nombramiento de Directores Departamentales, ejecutados desde el nivel central de la Secretaría de Educación, se evaluó; no obstante, no se calificó con porcentajes de cumplimiento, tomando en cuenta los factores externos que han influido en estos procesos, como: la impugnación de plazas, los reintegros judiciales, la modificación en la norma y la falta de aprobación de las estructuras presupuestarias para los nombramientos.
- El Director Departamental de Educación de Choluteca, ha sido cancelado en dos ocasiones, bajo debido proceso, en cumplimiento de las potestades que la ley le otorga al Secretario de Estado en el Despacho de Educación. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, ha fallado a favor de su reintegro en ambas ocasiones, la segunda emitiendo resolución favorable al transcurrir sólo 3 días desde su admisión. Las demandas por reintegro por lo general suelen ser resueltas en el transcurso de años, lo cual apunta



a que se la ha otorgado un trato preferencial a este Director Departamental.

- De acuerdo a los registros oficiales facilitados por la Secretaría de Educación, a nivel central, la cantidad de oficios de nombramiento o de asignación, superan a los de cancelación y no respaldan el número de acciones de personal reportados por la entidad; por lo cual se asume que la falta de documentación se origina por una mala administración de los archivos de personal.

- En los próximos meses se ejecutará el procedimiento para el concurso de nombramiento de Directores Departamentales; no obstante, la norma vigente no establece con claridad ni acierto, el perfil idóneo para los aspirantes a ocupar esta posición.

Resultados de la evaluación para la gestión de recursos humanos:

En el año 2014, los porcentajes de cumplimiento por departamento, en cuanto a la evaluación realizada a los procedimientos de ingreso de personal docente, fueron de: **93% Ocotepaque** , **38%** Francisco Morazán y para Choluteca **32%** . El siguiente cuadro muestra el cumplimiento por año y región:

Tipo de documentación evaluada	OCOTEPEQUE		FRANCISCO MORAZÁN		CHOLUTECA	
	Cumplimiento 2011	Cumplimiento 2014	Cumplimiento 2011	Cumplimiento 2014	Cumplimiento 2011	Cumplimiento 2014
Documentación de concursos (Procesos de contratación y cancelación, sanciones)	57%	86%	0%	14%	38%	14%
Expedientes de docentes (Calificaciones de los maestros, evaluaciones de enseñanza general)	90%	100%	12.8%	61%	53%	50%
Total de cumplimiento	75%	93%	6%	38%	46%	32%

- La Junta de Selección Departamental de Ocotepaque, obtiene los mejores resultados de cumplimiento en cuanto a la ejecución y documentación de los procesos de concurso docente, para los dos periodos de estudio, demostrando que se pueden desarrollar estos procedimientos de manera eficiente y transparente, dejando los respaldos documentales que avalan su gestión, como ser expediente del concurso y expediente del maestro. Así mismo, se reconoce que esta Dirección Departamental procura la participación ciudadana, incorporando mecanismos de rendición de cuentas y veeduría social.

- Un panorama contrario presenta la Junta de Selección de Francisco Morazán, en funciones para el 2011, de la cual se afirma haber quemado toda la documentación relativa al concurso de selección docente realizado ese año.

Recomendaciones:

- Crear un sistema de denuncias e investigaciones, regido por una unidad competente y desconcentrada de la Secretaría de Educación, Direcciones Departamentales y Colegios Magisteriales.

- Cancelar los nombramientos de los docentes que de manera irregular obtuvieron su certificado de concurso, sin haber aprobado la prueba de conocimientos. Asimismo anular todos los certificados emitidos, pese a que los aspirantes tengan notas inferiores al 75%.
- Armonizar las normas jurídicas. Al tener prevalencia el Estatuto del Docente sobre los Reglamentos formulados en el marco de la Ley Fundamental de Educación, se debe prevenir el riesgo que se corre al aplicar los Reglamentos, sin haber modificado el Estatuto.
- Diseñar e implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, para los diferentes procedimientos evaluados, abriendo espacios para la participación ciudadana.

3. EJE CONFIABILIDAD DE RESULTADOS

Recolección y evaluación de datos

Metodología:

1. Para realizar una evaluación de los proceso de normas y evaluaciones de la Secretaría de Educación, ASJ/TI, en cooperación con el Ministerio de Educación, seleccionó tres temas y datos estadísticos de medición para poder evaluar: Evaluaciones de los docentes, Evaluaciones del rendimiento académico del estudiante y los días de clase.

2. La ASJ/TI seguidamente se reunió con piezas clave y evaluadores dentro del Ministerio de Educación, para poder recolectar documentación, analizar procedimientos y brindar recomendaciones.

Resultados de la evaluación del desempeño docente:

Información requerida:

Documentación entregada completa	46.15%
Documentación entregada incompleta	46.15%
Documentación no entregada	7.70%

Resultados de la evaluación: Rendimiento académico:

Entregada Completa	27.28%
Entregada Incompleta	18.18%
No se Entregó	54.54%



Resultados en los días clase:

Información requerida:

Documentación entregada completa	0%
Documentación entregada incompleta	0%
Documentación no entregada	100%

• Transformemos Honduras que es afiliado de la ASJ, fue parte integral en registrar los días de clase transcurridos en el aula versus los 200 días mínimos de clase. Aunque Transformemos Honduras, confirmó que en estos dos años, las escuelas han cumplido con los 200 días de clase (218 en 2013 y 224 en 2014), *esta información no fue registrada ni recibida por la Secretaría de Educación.*

- La Secretaría de Educación no tenía ni un protocolo ni una práctica observable para el cómputo de los días de clase de los estudiantes en el aula.

Puntuación de estándares y evaluaciones:

El cumplimiento de transparencia y rendición de cuentas en estos tres procesos se muestra en la siguiente tabla. Este porcentaje no es una calificación de los estándares del desempeño de los estudiantes o de los docentes, es más que todo una representación del limitado acceso a la información, el control interno de la misma y la disponibilidad en términos de su requerimiento y calidad.

Proceso	% de cumplimiento
Evaluación del desempeño de docentes	92.30%
Evaluación del desempeño de los estudiantes y su nivel académico	45.46%
Días de clase	0%

Recomendaciones:

• En vista que la evaluación es un proceso cada vez más científico que requiere no solamente plena dedicación, sino también cierto grado de especialización, se sugiere a la Secretaría de Educación, establecer una unidad específica que esté a cargo de realizar de manera continua las evaluaciones del desempeño de todos los docentes así como del rendimiento académico de los estudiantes.

• Además, se considera muy importante que la Secretaría de Educación, en todos los procesos de evaluación esté acompañada de protocolos que expliquen y documenten el procedimiento, los pasos a seguir; y que éstos puedan ser accesibles a toda la población, como una forma de institucionalizar procesos, que a su vez permitirá presentar informes con datos confiables, válidos y comprensibles para todos y todas.

Los hondureños confían en la Secretaría de Educación:

• En junio 2015, a través de la firma "Le Vote," ASJ condujo una encuesta pública para medir el nivel de confianza de los hondureños en los sistemas públicos, obteniendo los siguientes resultados para cada pregunta:

• Usted cree.....que el Sistema ha mejorado comparado con el año anterior?:

	Ha Mejorado	Está igual	Ha empeorado	NS/NR
Sistema de Educación Pública	49.72%	31.52%	16.12%	2.65%
Sistema de Salud Pública	16.52%	29.51%	51.96%	2.00%
Sistema de Seguridad Pública	24.38%	42.98%	30.79%	1.84%
Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)	20.45%	34.96%	28.63%	15.96%
Sistema Gubernamental para construir carreteras e infraestructura	37.53%	35.45%	22.13%	4.89%

“Cuanta confianza tiene en el sistema?”:

Sistema de Educación Pública	Confianza (mucho + algo)	66.64%
	Desconfianza (algo + mucha)	30.95%
Sistema de Salud Pública	Confianza (mucho + algo)	46.11%
	Desconfianza (algo + mucha)	51.89%
Sistema de Seguridad Pública	Confianza (mucho + algo)	48.60%
	Desconfianza (algo + mucha)	48.92%
Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)	Confianza (mucho + algo)	40.98%
	Desconfianza (algo + mucha)	45.23%
Sistema Gubernamental para construir carreteras e infraestructura	Confianza (mucho + algo)	53.97%
	Desconfianza (algo + mucha)	40.66%

• A pesar que la confianza en las Instituciones Públicas de Honduras es bastante baja, la encuesta realizada mostró que la Secretaría de Educación fue la mejor evaluada en términos de mejora, y es la entidad que goza de la mayor confianza.

Conclusiones Generales

- Los resultados de cumplimiento obtenidos por la Secretaría de Educación, para los tres ejes de estudio, reflejan una baja calificación, derivada bien de la falta de obediencia a las normas, o la falta de documentación de respaldo que dé transparencia y confiabilidad a los procesos y mecanismos. Esta situación genera preocupación, en especial considerando que los recursos económicos, humanos y estadísticos, con los cuales cuenta la Secretaría son limitados en relación a la demanda, por lo cual su gestión debe superar los niveles óptimos, a modo de cubrir las carencias existentes.



- Al ser la finalidad de este informe, el establecimiento de las líneas bases, y tomando en consideración que los resultados pueden ser asumidos por la Secretaría de Educación como oportunidades de mejora; se considera que el proceso de evaluación fue exitoso, debido a que muestra la realidad institucional en lo referente a los ejes temáticos. Si bien es cierto los resultados son inquietantes pueden asimismo abordarse con voluntad e integridad, consiguiendo avances significativos en el corto, mediano y largo plazo.
- Se reconoce la apertura de los funcionarios de la Secretaría de Educación, por iniciar un proceso de cambio y fortalecimiento institucional, el cual se espera ver reflejado en el Plan de Mejoras, así como en la actitud constructiva y positiva ante los resultados presentados.
- Contando con los insumos del Informe de Líneas Base y del Plan del Mejoras, el fortalecimiento y futuro de la Secretaría de Educación, se encuentra en las decisiones estratégicas que el Gobierno asuma, determinadas por la voluntad y recursos destinados a la implementación de las acciones correctivas y de prevención.
- TI/ASJ se compromete a apoyar en el ámbito de acción que le corresponde, todas las acciones que derivadas o no del Plan de Mejoras, la Secretaría de Educación decida ejecutar en pro del fortalecimiento institucional, la transparencia y rendición de cuentas.
- TI/ASJ continuará su labor en el marco del Convenio, efectuando el monitoreo y evaluación semestral del Plan de Mejoras, así como estudiando el cumplimiento de la norma y buenas prácticas al transcurrir un año (noviembre 2016).