

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN 2017

ASJ

INFORME DE EVALUACIÓN



Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo	4
1. Eje de compras y contrataciones	5
2. Eje de gestión de recursos humanos	8
Resultados de la evaluación	6
Capítulo I	
Compras y contrataciones	13
1. Objetivo del estudio	13
2. Metodología	13
3. Marco regulatorio	19
4. Hallazgos del análisis del marco normativo	19
5. Hallazgos de la evaluación	20
6. Conclusión	31
7. Recomendaciones	31
Capítulo II	
Gestión de Recursos Humanos	33
1. Objetivo del estudio	33
2. Metodología	33
3. Marco regulatorio	35
4. Resultados del análisis del marco normativo	36
5. Hallazgos de la evaluación	
6. Conclusiones generales	54
7. Recomendaciones generales	55
Capítulo III	
Gestión por Resultados	57
Objetivos del estudio	57
Objetivos específicos	57
Metodología	57
Resultados de la evaluación de la confiabilidad de los resultados	60
Indicador 1: Evaluación del desempeño docente	61
Indicador 2: Rendimiento académico	63
Indicador 3: Días clase	66
Resultados de la evaluación de los indicadores de gestión por resultados	67
Conclusiones	81
Anexos	82

Resumen ejecutivo

El presente informe de la Secretaría de Educación (SE) elaborado por la ASJ, capítulo de Transparencia Internacional en Honduras, evalúa por tercera vez el cumplimiento de la normativa y buenas prácticas de la institución en la gestión de las compras y contrataciones, la gestión de los recursos humanos e indicadores de gestión por resultados, durante el período 2017. El sistema de monitoreo y evaluación sectorial de la ASJ fue creado como uno de los compromisos del Convenio de transparencia, combate a la corrupción y fortalecimiento de los sistemas de integridad, en el año 2015, y registra los niveles de cumplimiento y hallazgos identificados en las investigaciones, de manera comparativa con los datos expuestos en los informes previos: Informe de Línea de Base de la SE de 2010-2014 y el Informe de Evaluación 2015-2016.

Este estudio es de carácter independiente y tiene como propósito general contribuir a fortalecer la Secretaría de Educación en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, a través de la identificación de oportunidades de mejora en los procesos evaluados, a fin de que la institución optimice su gestión interna y esto se traduzca en la prestación de mejores servicios de educación. Para este fin, la ASJ/TI ha diseñado e implementado desde 2015, en siete sectores del gobierno: 1) salud, 2) educación, 3) seguridad, 4) infraestructura, 5) gestión tributaria, 6) transparencia y el 7) Instituto de la Propiedad (IP), una metodología compuesta de etapas continuas, que incluye el estudio de una muestra de procesos claves en los que se verifica el cumplimiento de ciertos procedimientos específicos, con base en la norma aplicable y las mejores prácticas reconocidas a nivel nacional e internacional.

En esta tercera evaluación, el eje confiabilidad de las estadísticas es ampliado a la evaluación de indicadores de gestión por resultados, con el propósito de determinar los efectos de la implementación de los planes de mejora formulados en seguimiento a las evaluaciones previas.

Es importante reconocer la apertura de la SE a esta iniciativa de control social, que incluye la auditoría de sociedad civil a procesos claves de gestión y el monitoreo de los planes de mejora. Por otra parte, la SE creó espacios de colaboración con actores de sociedad civil, para diseñar y fortalecer ciertos procesos de gestión de recursos humanos que condujeron al nombramiento de 16 directores departamentales mediante un concurso basado en méritos. Además, la SE ha creado herramientas para el fortalecimiento de capacidades de las comisiones de evaluación del concurso docente y se revisó en forma conjunta con sociedad civil la planificación del proceso realizado el año 2017.

En general, el nivel de cumplimiento consolidado de los tres ejes para esta tercera evaluación es de 52%, comparado con 48% en la segunda evaluación y 17% en la línea de base, evidenciando un aumento de 35 puntos porcentuales en el cumplimiento de la normativa y buenas prácticas a partir de la línea de base. No obstante, la Secretaría de Educación debe priorizar acciones que fortalezcan la transparencia y el cumplimiento en la gestión de las compras, recursos humanos y resultados, implementando el plan de mejora formulado en este proceso de evaluación encaminado a aumentar la transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y gobernanza de la institución.

Todos estos esfuerzos demuestran que la articulación de espacios en los que convergen los sectores públicos y sociales en torno a la gestión pública, pueden ser fuente de conocimiento y desarrollo para las entidades gubernamentales, contribuyendo a que sus resultados institucionales o prestación de servicios respondan a las necesidades de la sociedad, en la medida en la que se apliquen metodologías constructivas de planificación y evaluación y exista un compromiso por ambas partes.

Eje de Compras y Contrataciones

Metodología

La evaluación se realiza siguiendo los siguientes pasos:

- Solicitud y entrega de información general.
- Levantamiento del universo total de los procesos.
- Selección y solicitud de expedientes de los cuatro casos de estudio.
- Identificación de la normativa aplicable.
- Análisis de la documentación mediante el uso de herramienta de verificación.

Tabla 1. Resultados comparativos de las evaluaciones

Diagnóstico		Línea base 2010-2014	Segunda evaluación 2015-2016	Tercera evaluación 2017
Tipo de contratación		Promedio	Promedio	Promedio
1	Requisitos previos	● 69%	● 34%	● 80%
2	Procedimiento de contratación	● 73%	● 45%	● 98%
3	Ejecución y modificación del contrato	● 25%	● 43%	● 44%
4	Entrega y recepción de los suministros	● 37%	● 34%	● 97%
5	Inventario y almacenamiento de los suministros	● 3%	● 53%	● 0%
6	Distribución de los suministros	● 0%	● 36%	● 100%
7	Auditoría y vigilancia	● 0%	● 0%	N/A ¹
8	Sanciones administrativas	● 0%	● 0%	N/A
9	Veeduría social	● 4%	● 0%	● 17%
Promedio por sector		● 27%	● 25%	● 69%

Tabla 2. Nivel de cumplimiento de los procesos evaluados

Diagnóstico		Tercera evaluación			
Tipo de contratación		Textos	Pupitres	Seguro vehicular	Concurso
1	Requisitos previos	● 90%	● 90%	● 67%	● 71%
2	Procedimiento de contratación	● 100%	● 100%	● 96%	● 96%
3	Ejecución y modificación del contrato	● 36%	● 14%	● 53%	● 72%
4	Entrega y recepción de los suministros	● 100%	● 88%	● 100%	● 100%
5	Inventario y almacenamiento de los suministros	N/A	● 0%	N/A	N/A
6	Distribución de los suministros	● 100%	● 100%	N/A	● 100%
7	Auditoría y vigilancia	N/A	N/A	N/A	N/A

¹ En el caso de las etapas de auditoría y sanción, no son objeto de la evaluación de los procesos de adquisiciones de forma individual, se considera su evaluación a la totalidad de procesos realizados por la Secretaría de Educación.

8	Sanciones administrativas	N/A	N/A	N/A	N/A
9	Veeduría social	● 0%	● 0%	● 0%	● 67%
Promedio según tipo de contratación		● 71%	● 56%	● 63%	● 84%
Promedio institucional		● 69%			

Principales resultados

- Pérdida millonaria para el Estado por incumplimiento de pago.** Se determinó realizar el pago en dólares para el proceso de impresión de textos escolares, sin definir en el pliego de condiciones ni en el contrato una tasa de cambio para ello. Este se adjudicó a RR Donnelley y Litografía e imprenta LIL, quienes facturaron en el mes de julio de 2018 por un monto total de L 115,706, 065.54 después de haber entregado los textos. Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente informe, estos pagos no han sido realizados y dado el tiempo transcurrido, correspondería a la Secretaría pagar la suma de L117, 923,509.21 (tasa de cambio del Banco Central de Honduras 24.04.2019); es decir, con un incremento de aproximadamente 2.2 millones de lempiras respecto al pago inicial.
- Firma de contrato sin fondos disponibles.** En el proceso de adquisición para la impresión de textos escolares se constató que se firmaron dos contratos con las dos empresas adjudicadas, sin contar con la disponibilidad presupuestaria tal como lo estipula el artículo 23 de la Ley de Contratación del Estado (LCE). Los pliegos de condiciones establecían que el proceso sería financiado con fondos nacionales; sin embargo, en la documentación levantada durante la evaluación y consultas del pago pendiente, se evidenció que posteriormente al proceso, los pagos se realizarían a cargo del fideicomiso “Fondo de solidaridad y protección social para la reducción de la pobreza extrema”, lo que al final ocasionó el incumplimiento con el pago a los proveedores, quienes entregaron el producto en tiempo y forma, hecho que al final desalienta a las empresas a ofrecer sus servicios al Estado.
- Adjudicación de procesos a proveedores que no evidenciaron cumplir con requisitos esenciales en sus ofertas.** En el proceso de adquisición de pólizas de seguro para 472 vehículos y motocicletas de la Secretaría por un monto de L 2, 315,672.58, los oferentes debían acreditar al menos tres contratos cuyos montos individuales sean igual o mayor al 80% del valor ofertado. No obstante, se adjudicó a Seguros Atlántida, quien solamente acreditó tres contratos que en total sumaban el valor requerido. De la misma manera, en el proceso para la elaboración de pruebas de aptitudes de docentes, por un monto de L 4, 407,202.92, se adjudicó a la organización sin fines de lucro CADERH, sin que esta acreditara un listado de experiencia y nivel profesional del personal, requerido como requisito esencial no subsanable.
- Entrega extemporánea de pupitres y otro mobiliario.** En el proceso de compra de 2,095 pupitres, 807 módulos y 2,421 sillas, por un monto de L 2,076, 431.95, el proveedor Industrias y Comercializaciones Arias solicitó una ampliación de plazo de entrega, petición que no se atendió oportunamente, sino que realizó una enmienda extemporánea al contrato que dejó desprotegido al Estado contra una demanda durante 71 días. Esta entrega tardía significó que aproximadamente 900 alumnos de prebásica, de los departamentos de Colón y Olancho, no recibieron oportunamente el mobiliario para recibir las clases.
- Compras realizadas sin estudios o investigaciones de mercado que ponen en riesgo las especificaciones y la calidad de los bienes.** En ninguno de los casos de estudio seleccionados se encontró evidencia de la realización de estudios de mercado o investigaciones de los precios de los bienes a adquirir, como parte de las actividades previas al procedimiento de contratación. En el caso de estudio del suministro de impresión y distribución de textos, se encontró que la Secretaría al menos tenía una base de precios de referencia basado en las compras anteriores de textos. En contraste con lo anterior, en el concurso público para la elaboración de las pruebas de aptitudes de los docentes adjudicado a CADERH, el presupuesto disponible era de L 3,500,000.00 y se terminó pagando un

total L 4, 407,202.92 que representa un aumento aproximado de un millón de lempiras. La falta de investigaciones previas de los precios y potenciales proveedores en el mercado nacional dio lugar a la discrecionalidad al estimar presupuestos y términos de referencia que no correspondían a la realidad del mercado ni a la necesidad institucional

6. **Procesos de compras sin auditoría interna o externa.** Desde la evaluación de línea de base se determinó la ausencia de auditorías internas o externas para procesos de contratación. Esta falta de control es ratificada con los errores recurrentes en el procedimiento y la aplicación de la normativa.
7. **Procesos de compras sin participación ciudadana o veeduría social.** En los casos evaluados no se encontró evidencia de que se haya involucrado a la sociedad civil en los procesos. El reto permanece para los funcionarios en comprender que el recurso administrado es de propiedad pública y que la sociedad debe conocer sobre su uso.

Conclusión

La presente evaluación constata una mejora en el nivel de cumplimiento de la normativa por parte de la Secretaría en las etapas de procedimiento de contratación, recepción y entrega de bienes, así como en la gestión de ejecución de garantía de calidad, al lograr un 69% en comparación con el 27% obtenido en la línea de base. Este 69%, a su vez, evidencia las falencias en las etapas de actividades previas, administración del contrato y realización de auditorías y vigilancias internas y externas de los procesos de compras públicas, a pesar de las recomendaciones recurrentes brindadas en las evaluaciones anteriores.

Tales incumplimientos impiden el logro de los objetivos de los procesos de compras y contrataciones de asegurar que la Secretaría cuente con los recursos indispensables para su funcionamiento en forma oportuna y de calidad, al no contar con una planificación que asegure el registro de necesidades, que cuente con estudios que identifiquen al menos la oferta y condiciones del mercado y asegurar la transparencia de los procesos y la asignación de recursos para el pago de los compromisos adquiridos.

En materia de transparencia y acceso a la información, hubo un aumento en este último con respecto a la evaluación anterior debido a que la información solicitada por la ASJ para esta evaluación fue entregada en un 100%. No obstante, la información que la SE debe publicar en la plataforma HonduCompras para los procesos de compra, solamente fue del 2%. La SE debe esforzarse por asegurar el cumplimiento de la ley en esta dimensión y aumentar su transparencia.

Principales recomendaciones

- a) Derivar la responsabilidad a los funcionarios responsables que incumplan los procedimientos ya establecidos en las normativas aplicadas a las compras y contrataciones del Estado.
- b) Desarrollar instrumentos para la realización de estudios de mercado, bases de precios de referencia o registrar en una base de información los precios históricos actualizados de las compras que realice para conocer el perfil de los proveedores, sus capacidades, vinculación de costos con la calidad de los productos y valor por dinero, etc.
- c) Incluir en el Plan Operativo Anual (POA), de la Unidad de Auditoría Interna, la intervención en los procesos de compras y contrataciones, que incluya tanto procesos con Ley de Contratación del Estado como con fondos externos.
- d) Asegurar la publicación de la información en HonduCompras, conforme al marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los principios de publicidad de la LCE, indistintamente de la unidad ejecutora.

Eje de Gestión de Recursos Humanos

La presente evaluación analiza cuatro procesos de gestión de recursos humanos: la planificación de la gestión, el ingreso, la cancelación y la administración y control de personal. Los resultados obtenidos generan recomendaciones que, de ser implementadas por la Secretaría de Educación a través de un plan de mejora diseñado por la propia entidad, permitirán el fortalecimiento institucional en la gestión de su mayor activo y la eficiencia y eficacia institucional.

Resultados de la evaluación

Los resultados de esta tercera evaluación reflejan un decremento en el cumplimiento de seis puntos porcentuales con respecto a la segunda evaluación, lo cual representa una involución en el seguimiento a la norma y procesos. A pesar de ello, en relación con la línea de base, representa un incremento de 31 puntos.

Tabla 3. Resultados consolidados y comparativos según indicador evaluado

Indicador evaluado	Línea de base 2013-2014	Evaluación 2015-2016	Evaluación 2017
Planificación de la gestión de RR.HH.	N/A	● 62%	● 69%
Ingreso de personal	● 48%	● 54%	● 43%
Cancelación de personal	● 0%	● 63%	● 55%
Administración y control de personal	N/A	● 68%	● 54%
% general de cumplimiento	● 24%	● 61%	● 55%
Diferencia entre evaluaciones		● 37%	● -6%

Respecto a la normativa

La SE, transcurridos seis años de la aprobación de la Ley Fundamental de Educación (LFE) y cuatro años después de la publicación de sus 23 reglamentos, aún no ha logrado implementar la nueva normativa, siendo uno de los principales obstáculos la dualidad con el Estatuto del Docente Hondureño en lo relativo a los procedimientos de ingreso, cancelación y sanción de personal docente. La LFE presenta desaciertos como la aprobación de pruebas psicométricas con un porcentaje de 75%, cuando este tipo de pruebas lo que produce son perfiles y no un resultado numérico, al igual que vacíos como la omisión de los Tribunales de Honor, los cuales se establecen en el Reglamento de la Carrera Docente y que según la jerarquía de las leyes no tiene la potestad para crear este tipo de instancias, si no se incluye en la ley que da origen al reglamento.

Respecto a la planificación de la gestión de RR. HH.

1. La SE carece de un plan estratégico para la gestión de recursos humanos, adoleciendo de información documental clave para la óptima toma de decisiones, entre ellas la relativa al censo de personal.

Tabla 4. Resultados de evaluaciones a SE en planificación de la gestión de RR.HH.

Informe / Período	Línea de Base 2015	Evaluación 2015-2016	Evaluación 2017
Cumplimiento	N/A	 62%	 69%
Diferencia			 6%

- La SE evidencia una mejora de cinco puntos porcentuales con respecto a la segunda evaluación en cuanto a la divulgación de la información en el portal de transparencia, con un 77% de cumplimiento de lo dispuesto en la ley. El 23% de la información no encontrada en el portal incluye: número total de plazas, tabla de viáticos y gastos de representación, entre otros.

Tabla 5. Divulgación de la información en el portal de transparencia de la SE

Informe / Período	2011-2014	2015-2016	2017
Cumplimiento	 58%	 72%	 77%
Diferencia		 14%	 5%

Respecto al ingreso de personal

- Persisten las debilidades en el cumplimiento de la norma por la falta de concursos públicos basados en méritos e idoneidad, lo que sigue afectando los procesos de selección y nombramiento en detrimento de la educación, ya que el último concurso docente se desarrolló en 2014 y la SE realizó un intento que fracasó en noviembre de 2017.
- A la fecha de elaboración de este informe, no se ha realizado el nombramiento de los docentes interinos que han obtenido su derecho de permanencia con base en ley ni un estudio que clarifique que los maestros pendientes de reubicación por el cierre de las escuelas normales o jornadas nocturnas entre los años 2014 y 2016 se encuentren laborando, lo que afecta tanto la cobertura de los servicios como la identificación de las estructuras presupuestarias que deberían ser sometidas a concurso.

Respecto a la cancelación de personal

- El porcentaje de cancelación administrativo por faltas o incumplimientos fue bajo, solo un 6% (tres casos) del total de la muestra. En los expedientes de los docentes no se encontró ninguna desvinculación sin responsabilidad patronal, lo que refleja un empoderamiento de los empleados sobre la institución y se considera un riesgo de ingobernabilidad e ineficiencia por la falta de control, seguimiento y sanción de las faltas que los empleados realizan.

Respecto a la Administración y control de personal

- La carencia de controles internos se refleja en las inexistentes acciones preventivas, correctivas y en la poca capacidad de reaccionar ante la comisión de faltas en una institución con más de 70,807 empleados, 64,823 docentes y 5,984 administrativos.
- Las sanciones aplicadas son leves en consideración al tipo de faltas cometidas, en especial aquellas relacionadas a denuncias de acoso y abuso sexual, entre las que se encuentran varias que fueron sentenciadas por el Juzgado respectivo y en uno de los casos la SE sancionó con suspensión sin salario por seis meses por actos de seducción y abuso de autoridad.

Recomendaciones

- Se requiere la normalización de la ley para poder instaurar los Tribunales de Honor docente y considerar otros vacíos jurídicos que aún existen, así como abordar las contradicciones entre el Estatuto del Docente Hondureño y su reglamento, así como la Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos, en el marco de una conciencia social a favor de los educandos.
- Mejorar el registro y archivo de los expedientes físicos e implementar digitales, incorporando una hoja de verificación en la cual se enlisten todos los documentos que cada expediente debe contener.
- Realizar un nuevo censo de personal docente, de manera presencial, a través del cual se pueda verificar que los docentes en aula corresponden con la estructura (lugar y horas) con la cual son pagados.
- Gestionar los procesos de concursos de manera específica, no general, únicamente para las vacantes reales existentes, empleando mecanismos de evaluación competitivos basados en méritos e idoneidad.
- Realizar una auditoría al proceso de reubicación que permita confirmar que se realizó en su totalidad y se ejecutó de manera óptima.
- Formular un manual único de procedimiento de desvinculación según tipo, el cual debe ser de cumplimiento irrestricto por todas las unidades de talento humano de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE).
- Diseñar e implementar modelos de control interno de personal, empleando herramientas tecnológicas que permitan la prevención y sanción de las faltas en tiempo y forma, bajo la normativa aplicable y el debido proceso, manteniendo un registro íntegro de los expedientes.
- Apego en la publicación y actualización de la información en el portal de transparencia, en cumplimiento con lo exigido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Eje de Gestión por Resultados

La evaluación del eje de gestión por resultados comprende dos dimensiones de análisis:

- 1) **Medición de indicadores de gestión.** El análisis de los resultados de la Secretaría de Educación se realiza con datos del año 2017 y se concentra en cinco áreas que incluyen la cobertura y acceso, eficiencia y eficacia, calidad, gestión institucional y transparencia y rendición de cuentas, las cuales proporcionan un punto de referencia sobre la gestión y su impacto en los servicios de educación pública.
- 2) **Medición de la confiabilidad de las estadísticas de resultados.** Este estudio se realiza desde la línea de base 2015 para verificar la confiabilidad de los resultados de tres indicadores claves en la gestión por resultados: evaluación del desempeño docente, evaluación del rendimiento académico y días clases.

Principales resultados del análisis de los indicadores de gestión por resultados

1. **Poca capacidad de la SE de incorporar y mantener los alumnos en el sistema de educación formal hasta su egreso en el nivel medio.** La tasa de cobertura neta en matrícula de la educación básica del tercer ciclo y educación media, es menor con relación a la educación primaria. La población objetivo no atendida a nivel de educación básica del tercer ciclo (ciclo común) es de 55.55% y de educación media (diversificado) es de 70.97%, en contraste con un 16.74% en la educación primaria (1ero a 6to grado), evidenciando que los estudiantes no continúan en el sistema de educación luego de concluir su educación básica.

2. **Ausencia de procedimiento oficial para llevar el control y registro de los días clase.** Para esta evaluación, la SE no evidencia contar con un procedimiento estándar y normalizado para el registro de los días clase impartidos por el sistema educativo ni mostró documentación que respalde la cifra de días clase publicada en su Memoria Anual 2016. Además, durante las visitas de campo realizadas a 11 centros educativos en Francisco Morazán (detallados en los anexos), se constató a manera de ejemplo que algunos reportan días clase sin respaldo suficiente o usan registros poco confiables de asistencia (partes mensuales), ya que no cuentan con medidas de confiabilidad o validación.
3. **Solamente el 2% del presupuesto de la Secretaría de Educación se destina al apoyo de los procesos de aprendizaje.** En términos aproximados, el 78% del presupuesto de SE es destinado a pago de salarios de docentes y personal administrativo, un 20% para transferencias y donaciones; y un 2% a servicios no personales, materiales y suministros, y bienes capitalizables; limitando así la capacidad de fortalecer su infraestructura y apoyar los procesos de aprendizaje a través de la adquisición de bienes y servicios necesarios, por ejemplo: la adquisición de suficientes textos e insumos para los estudiantes y docentes.

Resultados de la confiabilidad de las estadísticas

Tabla 6. Cumplimiento general del eje de confiabilidad de resultados

Indicador	Análisis del protocolo	Aplicación del protocolo o práctica	Integridad del dato	Promedio
Desempeño docente	 86%	 9%	 0%	 32%
Rendimiento académico	 95%	 84%	 0%	 60%
Días clase	 0%	 0%	 0%	 0%
Promedio de tercera evaluación 2017	 60%	 31%	 0%	 31%
Segunda evaluación 2015-2016	 92%	 80%	 0%	 57%
Evaluación de línea de base 2010 -2014	Para este resumen comparativo se omiten los resultados de la línea de base por ser de distinta presentación			

El análisis de la confiabilidad de las estadísticas de los indicadores de días clase, rendimiento académico y evaluación docente refleja un resultado de 31%, valor 26 puntos porcentuales por debajo de la evaluación previa al período 2017. La disminución del resultado fue causada principalmente por la realización de un estudio en matemáticas, en lugar de la evaluación docente normada; documentación incompleta sobre el rendimiento académico y la falta de medición de los días clase por parte de la Secretaría.

4. **No se realizó la evaluación docente sino un estudio específico en matemáticas.** La SE realizó y presentó un documento descrito metodológicamente como evaluación docente y titulado “Estudio sobre el nivel de dominio de conocimientos de los docentes en el área de matemática 2017”, el cual no reúne las características que la normativa indica para ser considerado como una evaluación del desempeño docente, la cual debe incluir la evaluación de otras áreas como ciencias naturales, ciencias sociales, español y aspectos como el portafolio docente, evaluación de pares, familia, educandos, etc.

5. **Docentes con bajo desempeño en matemáticas.** Los resultados y porcentaje de respuestas correctas a las pruebas aplicadas demuestran que los niveles de desempeño docente se encuentran en un estancamiento. El 87% de los docentes evaluados con la Prueba 1 obtuvieron menos del 70% de respuestas correctas y el 69% de los docentes evaluados con la Prueba 2 obtuvieron menos del 70% de respuestas correctas. Esto indica una baja calidad del servicio brindado a los educandos.
6. **Manipulación arbitraria de los resultados de las pruebas de rendimiento académico.** El *informe de rendimiento académico* muestra que el análisis estadístico detectó resultados atípicos en 53 municipios, encontrándose el mayor número de casos en los departamentos de: Lempira, Choluteca, Olancho y Santa Bárbara; lo que demuestra que algunas direcciones departamentales realizaron prácticas deshonestas en la aplicación de las pruebas.

Conclusión

Existen grandes retos en la SE para cumplir sus objetivos misionales, entre ellos lograr retener al estudiante en todo su proceso educativo y brindarles un servicio de calidad que se evidencia en las evaluaciones de rendimiento académico y a los docentes. Para ello será necesario que la SE identifique políticas públicas que le aseguren el cumplimiento de la normativa vigente y parámetros internacionales como el número de docentes disponibles por alumno, el número de días clase en el año, el desarrollo docente y asegurar que los centros educativos y sus aulas disponen de los recursos didácticos mínimos, entre otros. Desde luego, la asignación presupuestaria suficiente es fundamental tanto como su adecuada administración, vinculada a los resultados de los indicadores definidos en sus metas y que son de interés ciudadano.

Principales recomendaciones

1. Diseñar e implementar un mecanismo, con su debido protocolo o procedimiento oficial, para obtener registro de los días clase efectivos, que se vincule con el cumplimiento de la planificación académica y contribuya como herramienta de verificación del cumplimiento de la responsabilidad de los docentes.
2. Derivar responsabilidades a los directores departamentales y directores de los centros educativos que realizaron fraude en la evaluación de rendimiento académico de 2017, en perjuicio de la educación nacional y de las acciones de los distintos actores del sistema educativo que participan y toman decisiones basadas en estos resultados.
3. Tomar las acciones correspondientes para apropiarse de los procesos evaluativos, fortaleciendo, capacitando y mejorando las condiciones de estabilidad laboral del personal de la DGCE.
4. Tomar acciones concretas, en función de los resultados actuales e históricos de las evaluaciones, mediante la exigencia a los responsables de analizar y presentar alternativas técnicas para resolver el bajo nivel de desempeño recurrente de los docentes y estudiantes.
5. Regular o limitar el destino de las transferencias y donaciones que realiza la SE a otras entidades, de manera que los recursos sean invertidos en bienes, insumos y servicios necesarios para las actividades educativas de la SE y que esto se traduzca en mejores resultados en el cumplimiento de las metas establecidas.

CAPÍTULO I

COMPRAS Y CONTRATACIONES

1. Objetivo del estudio

El presente estudio evalúa el desempeño de la Secretaría de Educación (SE) en la gestión de compras y contrataciones de procesos ejecutados en el año 2017, a fin de fortalecer esta entidad pública en materia de integridad, transparencia, veeduría social, controles y rendición de cuentas, para brindar servicios de calidad que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

De manera específica, el estudio busca:

1. Evaluar las diferentes etapas de los procesos de compras y contrataciones que se lleven a cabo por la SE.
2. Identificar y registrar el nivel de cumplimiento de las normas, procedimientos, controles, etc., aplicables a dichos procesos, para disminuir los riesgos de corrupción y aumentar la calidad e impacto social, con base en prácticas internacionales.
3. Evaluar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de compras y contrataciones implementados por la SE.
4. Identificar los avances o rezagos en el desempeño de la Secretaría en materia de gestión de compras y contrataciones, mediante un análisis comparativo con los hallazgos del informe de 2016 y la línea de base
5. Aportar elementos para la mejora institucional, proponiendo mecanismos de cumplimiento y evaluación periódica y continua, a través de un sistema de indicadores de base que aseguren la aplicabilidad oportuna de las políticas de gobierno, normas, controles, transparencia y rendición de cuentas.

2. Metodología

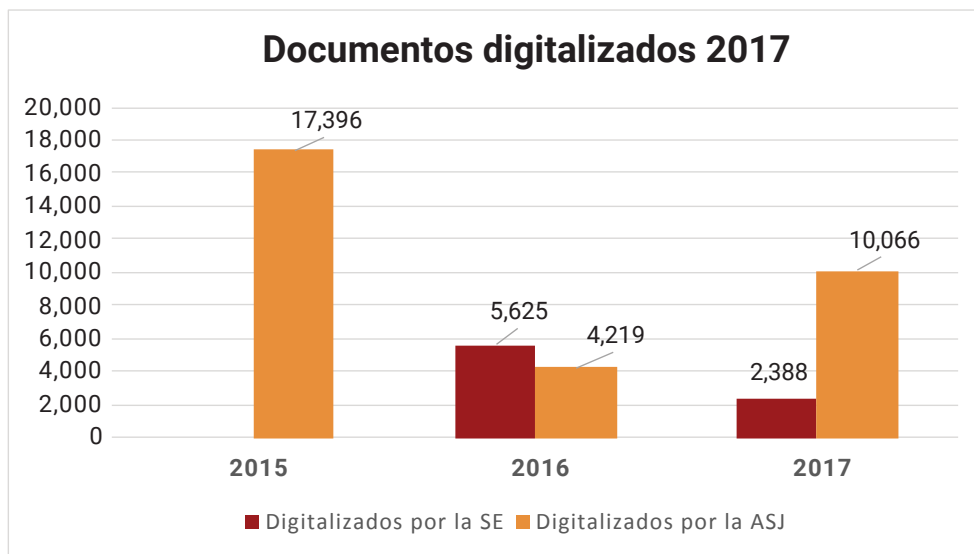
Los pasos para la elaboración del presente informe incluyen:

2.1. Solicitud y entrega de información general

En esta etapa se solicita a la institución información general relacionada con las compras y contrataciones, por ejemplo: los presupuestos, normativa, la planificación, universos y registros de todos los procesos que se llevaron a cabo en el año de estudio.

En la presente evaluación, la SE obtuvo un 100% de la entrega de la información solicitada en el primer requerimiento; a diferencia de la segunda evaluación (2016), en la que obtuvieron un 37%.

Figura N°. 1. Comparación del levantamiento de información en forma digital entre la línea base (2015), evaluación de 2016 y evaluación 2017.



2.2. Levantamiento del universo total de los procesos

Para la evaluación de 2017, la SE reportó un universo de 326 procesos de compras y contrataciones, ejecutándose un monto total de L 144,773,854.14. De estos procesos, solo siete estaban publicados en el portal de HonduCompras, en incumplimiento a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las circulares técnicas de Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), los cuales se detallan a continuación:

Tabla 7. Universo reportado por la SE en evaluación 2017

	Modalidad	Reportado por la SE	% con respecto a la inversión	% con respecto a las modalidades utilizadas
Competitivo	Licitación pública internacional	1	6.5%	0.3%
Competitivo	Licitación pública nacional	4	6.7%	1.2%
Subtotal competitivo		5	13.2%	1.5%
Rest restrictivo	Concurso público	320	8.8%	98%
Rest restrictivo	Licitación privada	1	78%	0.3%
Subtotal restrictivo		321	86.8%	98.3%
Total general		326	100%	100%

Un aspecto negativo que se refleja es que el 87% de la inversión de la Secretaría se llevó a cabo mediante procesos no competitivos. Por ejemplo, de los 326 procesos reportados por la SE, 320 fueron concursos públicos de comparación de hojas de vida para la contratación de personal para los procesos de digitación de instrumentos de evaluación, que no es técnicamente un servicio de consultoría contra entrega de productos y que suman un total L 12,740,702.93.

2.3. Selección y solicitud de los casos de estudio

Los cuatro casos de estudio de 2017 fueron seleccionados del universo reportado por la SE y de los siete publicados parcialmente en HonduCompras. La selección contempla criterios como: la modalidad de la compra, el monto del proceso, la necesidad a satisfacer, procesos similares evaluados y las unidades ejecutoras.

Estos cuatro procesos suman un monto de L 121, 750,657.97, que representa el 84% de la ejecución de los procesos de compras reportados por la SE.

Se solicitaron los expedientes administrativos de cada uno de los procesos de los casos de estudio elegidos, los que la SE procedió a preparar y remitir, o en su defecto, permitió el levantamiento de la información a través del escaneo de los expedientes en varias visitas in situ.

Tabla 8. Casos de estudio: procesos seleccionados en la evaluación 2017

Nº.	Proceso	Objeto	Modalidad	Fuente de financiamiento	Unidad ejecutora	Monto en lempiras del contrato	Adjudicado
1	LPN No. 001-DGAF-DGA-SE-2017	Suministro de póliza de seguros para los vehículos y motocicletas de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación	Licitación pública nacional	Fondos nacionales	Dirección General de Adquisiciones	L 2,315,672.58	Seguros Atlántida, S.A.
2	CPN-001-SSAAYF-SE-2017	Elaboración de pruebas de aptitudes y competencias básicas para aplicar en el concurso de selección en los cargos de función docente, dirección docente, orientación docente y técnico pedagógico, que realizada a los concursantes inscritos a nivel nacional	Concurso público nacional	Fondos nacionales	Dirección General de Adquisiciones	L 4, 407,202.92	CADERH
3	LPN No. 004-PROHECO-DGA-SE-2017	Adquisición de 2,095 pupitres unipersonales de básica, 807 módulos tripersonales de prebásica conformados por 807 mesas tripersonales y 2,421 sillas para mesas tripersonales	Licitación pública nacional	Fondos nacionales	Dirección General de Adquisiciones	L 2,076, 431.95	Industrias y Comercializaciones Arias
4	LP-004-DM-DGA-SE-2017	Impresión y distribución de textos de las áreas de matemáticas para decimo y undécimo grado, comunicación y ciencias naturales del primero al noveno grado	Licitación privada	Fondos nacionales	Dirección General de Adquisiciones	USD 4,790,133.61 Lotes 1 y 3	RR Donnelley y Litografía e Imprenta LIL USD 3,346,399.81
					Total evaluado	L 121,632,018.99	USD 1,443,733.80

2.4. La identificación de la normativa aplicable

La normativa aplicable para la evaluación la determina la fuente de financiamiento de los procesos seleccionados como casos de estudio, según lo establecido en el diseño metodológico. En este caso, corresponde a la normativa nacional vigente, pues todos los procesos fueron financiados con fondos nacionales.

2.5. Herramienta de verificación

Se diseñó una herramienta para medir el nivel de cumplimiento de la normativa aplicable y las buenas prácticas nacionales e internacionales, conocida como hoja de verificación. Estos criterios de verificación, denominados indicadores, se mantienen desde el informe de línea de base y corresponden a cada una de las etapas del proceso de compras y contrataciones. Se enuncian a continuación:

- Requisitos previos
- Procedimiento de contratación
- Ejecución y modificación del contrato
- Entrega y recepción de los suministros, bienes y servicios
- Inventario y almacenamiento
- Distribución
- Auditoría y vigilancia
- Sanciones
- Veeduría social
- Transparencia y divulgación (en el informe anterior estaban incluidos dentro de las etapas del 1 al 7 precitadas)

Criterios de verificación

Los indicadores y subindicadores (pasos o requisitos según la normativa aplicable) se incluyen en forma cronológica en la hoja de verificación, según la realización de los procesos de compras y contrataciones bajo normativa nacional vigente.

En la siguiente tabla se muestra el total de criterios (indicadores y subindicadores) utilizados en la presente evaluación, comparado con el número de criterios utilizados en el informe de línea de base y segunda evaluación.

Tabla 9. Comparación de número de criterios de verificación de los indicadores utilizados en el informe de la línea de base, la evaluación 2016 y la evaluación 2017.

Modalidad y normativa	N°. de Indicadores informe de línea de base (2013 – 2015)	N°. de Indicadores evaluación (2016)	N°. de Indicadores evaluación (2017)
Contratación directa			
Normativa nacional		261	
Licitaciones			
Normativa nacional	559	265	100

En esta ocasión se utilizó un número reducido de criterios por tres razones:

- Se agruparon algunos criterios que versaban sobre un mismo punto.
- Para hacer más eficiente la metodología de la ASJ/TI, y
- Para medir aspectos generales y no muy específicos.

Tabla 10. Ejemplo de indicadores, subindicadores y subcriterios de calidad en la hoja de verificación

Requisitos previos									
N°.	Marco normativo	Criterios	Subcriterios calidad	Sí	No	N/A	Medio de verificación	Quién genera la información según institución	Observaciones
		Planificación de la compra							
1	LCE 23; RLCE 38	Se cuenta con registros actuales de las necesidades reales contempladas en las planificaciones o las justificaciones del origen de dichas necesidades	1. Tiene carácter oficial o quien lo suscribe tiene facultades de emisión para dar validez del mismo	x			PACC, base de datos, listado, oficios, etc. de requerimientos de la compra (necesidad)	La unidad requirente o adquisiciones	
			2. Contiene información actualizada que corresponda a las necesidades del año de la compra (proyección) o que justifiquen que no es necesario mediante dictamen	x					

Al desarrollarse la medición de cada indicador y subindicador por medio de subcriterios de calidad, se muestra en forma fundamentada si se cumplió o no con el paso requerido, detallando las observaciones correspondientes, si las hubiere. De esta manera, la evaluación de cada proceso de compras y contrataciones se realiza objetivamente y bajo un marco jurídico concreto o, en su defecto, con base en las buenas prácticas.

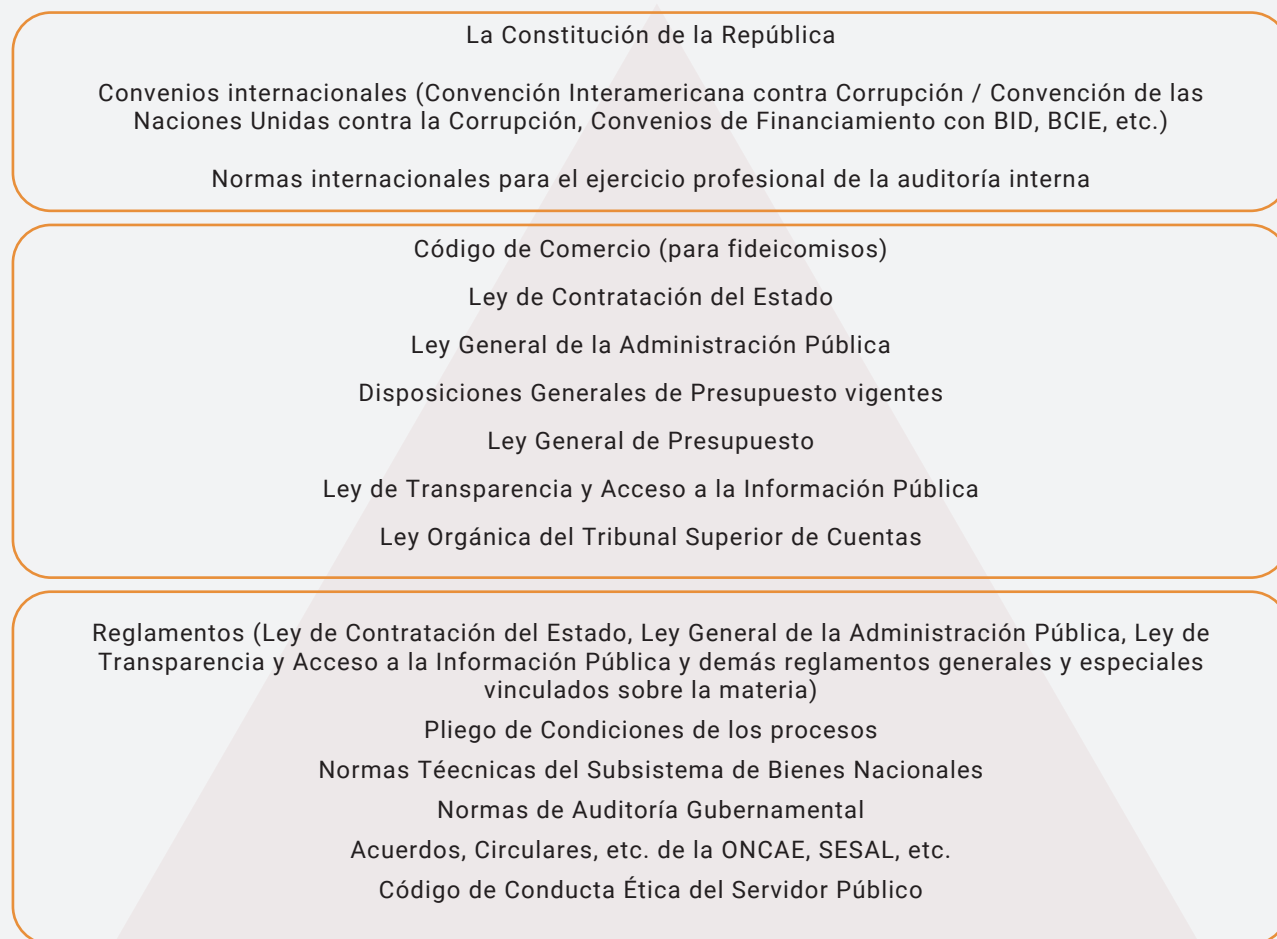
El porcentaje de cumplimiento de la normativa para cada proceso evaluado expresa el número de subcriterios que se cumplen en relación al total de criterios evaluados.

Para la medición de la transparencia y divulgación de la información (la 10ma etapa), al tratarse de un tema transversal, se desarrolló una hoja independiente aplicada a todos los procesos y los resultados se presentan en la sección 6.

3. Marco regulatorio

Para el análisis del marco regulatorio, se procedió a identificar la normativa nacional que aplicaba en atención a los procesos seleccionados como casos de estudio, principalmente la siguiente:

Figura N°. 2. Listado normativa aplicable en la evaluación de los procesos



Aunque la norma aplicable incluye algunas leyes no enunciadas en la pirámide, se enfatizó principalmente en la norma nacional sobre compras y contrataciones.

4. Resultados del análisis del marco normativo

Del análisis normativo se desprenden los hallazgos que se detallan a continuación.

4.1. Resultado 1: Contratos suscritos sin condiciones o estipulaciones que ponen en riesgo la inversión de los recursos del Estado.

En las evaluaciones anteriores a la SE no se identificaron ambigüedades o vacíos normativos en la formalización de los contratos; sin embargo, en la presente evaluación se logró identificar que, en los documentos base de la ONCAE aplicados por la Secretaría en los procesos, se incluye un modelo de contrato, pero dicho formato no incluye cláusulas o condiciones contractuales esenciales que salvaguarden los intereses del Estado de conformidad con lo que establecen las normas del derecho administrativo y el artículo 100 inciso b) del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado referente al contenido de las bases contractuales.

En tres de los cuatro casos de estudio los contratos suscritos por la Secretaría no incluyen cláusulas esenciales para asegurar la administración del contrato; por ejemplo, no establecen condiciones del lugar y forma de entrega de los bienes, monto y clase de garantía de cumplimiento, causas de fuerza mayor o caso fortuito, mesas de resolución de disputas y causas de resolución del contrato.

Los contratos suscritos si bien pueden hacer referencia a una relación integral de otros documentos que forman parte del proceso como los pliegos de condiciones, tienen mayor fuerza jurídica, ya que prevalece sobre todos los demás documentos. En el caso de generarse ambigüedades o controversia entre el contratante y contratista en la etapa de administración del contrato, el Estado puede quedar desprotegido al momento de pretender reclamar incumplimientos, lo que pone en riesgo no solo la ejecución normal del contrato, sino también la inversión de los fondos públicos y la satisfacción de las necesidades de la población.

Recomendaciones:

1. Solicitar a la ONCAE el cambio (actualización) de los documentos base, en referencia al contenido de los contratos de modo que se garanticen las condiciones para la protección de la inversión realizada por el Estado.

5. Resultados de la evaluación

Una vez recibidos los expedientes y posterior a su clasificación, análisis y estudio, se verificó el nivel de cumplimiento de la normativa aplicable y las buenas prácticas, mediante la aplicación de [las hojas de verificación, identificando los siguientes hallazgos](#).

Nivel de cumplimiento general de los procesos

Esta sección contiene los resultados de la evaluación obtenida por la SE en los nueve indicadores de la tabla 7.

Tabla 11. Nivel de cumplimiento de la SE por evaluación

Sector Diagnóstico	Educación		
	Línea Base	Segunda Evaluación	Tercera Evaluación
Tipo de contratación	Promedio	Promedio	Promedio
1 Requisitos previos	69%	34%	80%
2 Procedimiento de contratación	73%	45%	98%
3 Ejecución y modificación del contrato	25%	43%	44%
4 Entrega y recepción de los suministros	37%	34%	97%
5 Inventario y almacenamiento de los suministros	3%	53%	0%
6 Distribución de los suministros	0%	36%	100%
7 Auditoría y vigilancia	0%	0%	N/A ²
8 Sanciones administrativas	0%	0%	N/A
9 Veeduría social	4%	0%	17%
Promedio por sector	27%	25%	69%

² En el caso de la etapa de auditoría, no es objeto de la evaluación de los procesos de adquisiciones de forma individual, se considera su evaluación a la totalidad de procesos realizados por la Secretaría.

Tabla 12. Nivel de cumplimiento de los procesos evaluados año 2017

Diagnóstico		Tercera evaluación			
Tipo de contratación		Textos	Pupitres	Seguro vehicular	Concurso
1	Requisitos previos	 90%	 90%	 67%	 71%
2	Procedimiento de contratación	 100%	 100%	 96%	 96%
3	Ejecución y modificación del contrato	 36%	 14%	 53%	 72%
4	Entrega y recepción de los suministros	 100%	 88%	 100%	 100%
5	Inventario y almacenamiento de los suministros	N/A	 0%	N/A	N/A
6	Distribución de los suministros	 100%	 100%	N/A	 100%
7	Auditoría y vigilancia	N/A	N/A	N/A	N/A
8	Sanciones administrativas	N/A	N/A	N/A	N/A
9	Veeduría social	 0%	 0%	 0%	 67%
Promedio según tipo de contratación		 71%	 56%	 63%	 84%
Promedio por sector		 69%			

Se observa en la tabla anterior que la SE obtuvo una mejor calificación en comparación con la línea de base y la segunda evaluación, sobresale la obtención de valores del 100% en la etapa de procedimiento de contratación en dos de los cuatro procesos evaluados. Esto refleja un alto cumplimiento de la normativa y en tres de los cuatro procesos se evidencia la mejora en la recepción y distribución de los suministros comparada con las evaluaciones anteriores, lo que muestra que la contratación se realizó de manera transparente y cuenta con mecanismos para verificar la entrega de los bienes y su distribución efectiva. Sin embargo, a pesar de evidenciar un aumento de 44 puntos porcentuales en relación con la calificación de la segunda evaluación, se revela el reto de la sostenibilidad de las mejoras a futuro. Con respecto a la calificación final de 69%, aún existe un incumplimiento de la norma aplicable a los procesos y las buenas prácticas, que a su vez representan retos para mejorar en las áreas de ejecución y modificación del contrato, así como las auditorías y veedurías sociales y fortalecer en otras etapas identificadas desde la línea de base. La mejora de 44 puntos porcentuales responde en parte a que toda la información de los procesos evaluados fue entregada, a diferencia de la segunda evaluación en donde obtuvieron una calificación de 25% por no haber entregado tres de los siete expedientes requeridos.

5.1. Resultados de la etapa de procedimiento de contratación

Resultado 1. Adjudicación de procesos a proveedores que no cumplieron con requisitos esenciales en sus ofertas.

Al igual que en la segunda evaluación, en la presente se evidenció que en los pliegos de condiciones de dos de los cuatro procesos evaluados se establecieron criterios técnicos restrictivos, lo que limita la participación de potenciales proveedores. Además, los oferentes adjudicados no cumplían con los requisitos específicos exigidos en los pliegos de condiciones, por lo que debieron ser descalificados y en consecuencia los procesos pudieron ser adjudicados a otro proveedor o ser declarados fracasados.

Por ejemplo, en el proceso de adquisición de pólizas de seguro para los vehículos de la Secretaría, por un monto L 2,315,672.58, se estableció en la cláusula **09.3 información técnica**, numeral 4 del pliego de condiciones, que los oferentes debían acreditar un listado de al menos tres contratos similares finalizados en los últimos cinco años, cuyo objeto fuera el suministro del servicio ofertado y cuyos montos contratados sean igual o mayor al 80% del valor ofertado. La empresa que fue adjudicada Seguros Atlántida debió haber presentado tres contratos individuales por un monto igual o superior a L 1.8 millones en cada uno de ellos; no obstante, en su oferta acreditó tres contratos que en total sumaban el valor requerido, incumpliendo de esta forma con el requisito esencial.

Otro ejemplo es el del proceso de concurso público para la elaboración de pruebas de aptitudes de docentes que fue adjudicado a la organización sin fines de lucro CADERH³ y único participante del proceso, por un monto de L. 4,407,202.92. En los términos de referencia se estableció el requisito de tener 35 años de estar constituida más 20 años de experiencia en certificación de competencias laborales certificadas por ISO, lo que limita la participación de otros potenciales oferentes siendo estos restrictivo de acuerdo a la realidad del mercado. Además, en la etapa de evaluación de la oferta se evidenció que la ONG no logró acreditar el listado de experiencia y nivel profesional del personal a asignar establecido en la sección B.2 Criterios de evaluación y en específico **B.2.3** de los términos de referencia, en donde se estableció como requisito esencial no subsanable siendo esto necesario para determinar la capacidad y calidad de la firma consultora.

Aunado a lo anterior, en su informe técnico de la etapa de evaluación, la comisión asignó un puntaje de cero por ciento por no haber cumplido, pero en su conclusión número dos estableció que la firma no presentó el banco de especialistas y que para cumplir con el requisito presentara una declaración jurada en la que certificara que se cuente con al menos seis especialistas para cada uno de los niveles requeridos, lo que evidencia un claro error de procedimiento. En consecuencia, de conformidad a la LCE y los documentos del concurso, la firma debió ser descalificada.

Cabe señalar que, si bien el proceso de concurso público se adjudicó con evidentes errores de procedimiento, CADERH cumplió con los entregables del contrato; sin embargo, el objetivo final del proceso era la evaluación por competencias de los docentes a nivel nacional. Lo anterior no se logró, ya que fue declarado nulo por irregularidades en el proceso de aplicación de las pruebas por las mismas autoridades de la Secretaría, perdiendo el Estado una inversión de aproximadamente cinco millones de lempiras que se pudieron haber invertido en la compra de aproximadamente 208 mil textos escolares de primer a tercer grado.

La Ley de Contratación del Estado establece en el artículo 7 que todo potencial oferente que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios estará en posibilidad de participar en los procedimientos de contratación administrativa en condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción que no deriva de especificaciones técnicas y objetivas propias del objeto licitado. Así mismo, en la citada Ley, en el artículo 57, numeral 2, señala que cuando las ofertas no se ajusten a los requisitos esenciales establecidos en el reglamento o en el pliego de condiciones, deben ser descalificadas y por ende el proceso será declarado fracasado.

Recomendaciones

1. Elaborar documentos de licitación que contengan condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción, no derivadas de especificaciones técnicas, que permitan la participación de potenciales oferentes.
2. Asegurar que en la etapa de evaluación se revise el cumplimiento de los requisitos esenciales y sustanciales previstos en los pliegos de condiciones a fin de evitar evaluaciones subjetivas.
3. Derivar la responsabilidad a los funcionarios encargados de la evaluación de los procesos por la falta de aplicación de la normativa, no apegarse a los requisitos esenciales de los pliegos de condiciones y recomendar la adjudicación a oferentes que no cumplieron sustancialmente sus ofertas.

3 Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos- <https://www.caderh.hn/>

5.2. Resultados de la evaluación en la etapa de requisitos previos

Resultado 1. Compras realizadas sin una adecuada planificación y programación que incurren en la pérdida de recursos e insatisfacción de las necesidades reales de la institución.

La Secretaría está obligada a planificar sus necesidades, programar, organizar, ejecutar, supervisar y controlar las actividades de contratación preparando sus programas anuales o plurianuales de contratación o de adquisiciones, considerando los compromisos establecidos en su Plan Estratégico Institucional (PEI), las necesidades a satisfacer y las proyecciones de crecimiento de la institución, de modo que pueda asegurar que las mismas se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad.

Además, se debe determinar el procedimiento correspondiente, el órgano responsable de la contratación debe tomar en cuenta el monto en el momento de la convocatoria y de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal y el valor de los fletes, seguros, intereses, derechos o cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación.

En esta evaluación, al igual que las anteriores, no se encontró en los expedientes de todos los casos de estudio evaluados la documentación con las justificaciones de las necesidades, el origen de solicitud que avalara o permitiera una adecuada definición de las especificaciones técnicas, términos de referencia, precios, proveedores, cantidades y otras condiciones de mercado, para una mejor toma de decisión en los procesos de licitación.

La LCE señala que previo al inicio del procedimiento de contratación y una vez verificados los requisitos previos, se dará inicio al procedimiento de contratación mediante decisión de la autoridad competente.

Por ejemplo, en el proceso del concurso público para la elaboración de las pruebas de aptitudes, el mismo proveedor en su [informe final](#) señala dentro de las recomendaciones que para este el tipo de producción de pruebas se contó con un tiempo muy limitado y que en otros países se cuenta con el triple del tiempo. De igual manera, señala que el tiempo especificado en las leyes y reglamentaciones de la Secretaría de Educación para el proceso de concurso, no dan lugar para efectuar un proceso de validación que permita la participación de psicométricos que no fueron requeridos en los términos de referencia ni validación en campo y recomendaron que la Secretaría de Educación debe planificar y desarrollar procesos de formación orientados a que los docentes conozcan y logren el dominio de enfoque por competencia.

Otro ejemplo de la falta de una adecuada planificación es el proceso para la compra de 4.1 millones de textos, para español y ciencias naturales, para ello la Secretaría tuvo que gestionar un Acuerdo Ejecutivo del Presidente en Consejo de Ministros argumentando atrasos en la asignación presupuestaria para cubrir la necesidad de los textos escolares al inicio del año escolar 2018, aplicando la modalidad de licitación privada en el supuesto del artículo 60, inciso 2, de la LCE, aun cuando la compra de estos bienes es una de las actividades principales que realiza anualmente la Secretaría. Los textos se requerían para el inicio del año escolar y llegaron a los centros educativos hasta junio de 2018.

Así mismo, en la verificación in situ realizada en la escuela Roberto Sosa de la colonia Kennedy, se constató la entrega de los textos; sin embargo, se confirmó que las cantidades de textos entregados no estaban de acuerdo a la cantidad de niños matriculados para el año 2018 en dicho centro. Se entregaron 30 cuadernos de trabajo de Ciencias Naturales para primer grado, pero el grado está integrado por 50 niños, situación que le permite la discrecionalidad al personal docente al momento de la asignación de los libros.

Recomendaciones

1. Elaborar protocolos o guías para asegurar que se justifique la necesidad de las compras y fortalecer la etapa de planificación mediante la exigencia de mantener registros y bases de precios actualizadas y acordes a la modalidad del proceso a desarrollar.
2. Crear un sistema en donde se registren los requerimientos de las necesidades e insumos de la institución, información de los procesos y expedientes administrativos (formato digital y en físico).
3. Derivar responsabilidades a los funcionarios responsables de que los estudiantes cuenten, al inicio de clases, con los insumos necesarios para el proceso de enseñanza aprendizaje.

Resultado 2. Compras realizadas sin estudios o investigaciones de mercado que ponen en riesgo las especificaciones y la calidad de los bienes

En la presente evaluación, al igual que en las anteriores, en todos los casos de estudio seleccionados no se encontró evidencia de la realización de estudios de mercado o investigaciones de los precios de los bienes a adquirir, como parte de las actividades previas al inicio de un procedimiento de contratación. En el proceso del suministro de impresión y distribución de textos se encontró que al menos tenían una base de precios de referencia basado en las compras anteriores de textos.

Asimismo, en el proceso de concurso público para la elaboración de las pruebas de aptitudes de los docentes adjudicado a CADERH, el presupuesto disponible era de L 3,500,000.00 y se terminó pagando un total L 4,407,202.92, que representa un aumento aproximado de un millón de lempiras, por lo que la falta de investigaciones previas de los precios y potenciales proveedores en el mercado nacional dio lugar a la discrecionalidad al estimar presupuestos y términos de referencia que no correspondían a la realidad del mercado ni a la necesidad institucional.

La institución debe contar con los estudios, diseños o especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos y actualizados, en función de las necesidades a satisfacer en cumplimiento a lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Contratación del Estado.

Recomendaciones

1. Realizar en la etapa de planificación el registro de precios o estudios de mercado (incluyendo calidad, valor por dinero, entre otros).
2. En los casos de incumplimiento derivar la responsabilidad legal y aplicar las sanciones o acciones legales pertinentes a los funcionarios responsables.

5.3. Resultados de la etapa contrato

Resultado 1. Entrega extemporánea de bienes sin aprobación expresa

La Ley de Contratación del Estado regula que siempre que mediare causa justificada prevista contractualmente, el contratista podrá solicitar la modificación de los plazos de entrega de las prestaciones objeto del contrato o de cualquier otra estipulación que no afecte la naturaleza o montos contractuales, en cuyo caso presentará solicitud escrita a la autoridad responsable de la ejecución del contrato dentro del plazo estipulado para tal efecto, o en su defecto, antes del vencimiento del plazo de entrega de las obras, bienes o servicios de que se trate.

A diferencia de las evaluaciones anteriores, en la presente evaluación, en el proceso de compra de pupitres, el proveedor Industrias y Comercializaciones Arias manifestó formalmente la solicitud de ampliación de plazo ante la dificultad de realizar la entrega según lo programado, debido a la situación política nacional postelectoral sucedida en el año 2017, sin encontrarse una respuesta oportuna ante dicha solicitud en el expediente, ya que la SE realizó una enmienda extemporánea al contrato.

La falta de respuesta al proveedor y la modificación realizada fuera de tiempo del contrato para la prórroga del plazo, es un error de procedimiento por parte de la institución que deja desprotegida

la administración del contrato por un período de 71 días, de conformidad a la Ley de Contratación del Estado, ya que la administración podrá modificar por razón de interés público los contratos celebrados y acordar su resolución, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la citada ley y sus normas reglamentarias.

Además de lo anterior, toda modificación deberá ser debidamente fundamentada y procederá cuando concurran circunstancias imprevistas al momento de la contratación o necesidades nuevas, de manera que esa sea la única forma de satisfacer el interés público perseguido.

La falta de entrega oportuna de los bienes, afecta a la institución porque limita su desempeño y por ende el servicio que brinda a ciudadanía. Por ejemplo, esta entrega tardía significó que aproximadamente 900 alumnos de prebásica de los departamentos de Colón y Olancho, no recibieron durante 35 días el mobiliario para recibir las clases.

Recomendaciones

- Asegurar la correcta aplicación de los procedimientos administrativos y de los requerimientos o especificaciones técnicas en los contratos, de acuerdo a lo estipulado en los mismos, para obtener la robustez legal necesaria en las adquisiciones realizadas con recursos públicos.
- Aplicar las modificaciones pertinentes cuando corresponda, según el caso concreto, y establecer un control de legalidad para que dichas modificaciones se apliquen de acuerdo a la normativa.
- Derivar la responsabilidad a los funcionarios responsables que no cumplan con el procedimiento para dar respuesta oportuna a las solicitudes realizadas por los contratistas y hacer las gestiones pertinentes para las modificaciones del contrato.

Resultado 2. Contrato millonario desprotegido sin especificar la tasa de cambio oficial para el pago a proveedor en moneda extranjera

A diferencia de las evaluaciones anteriores, en la presente se evidenció que en el proceso de impresión de textos escolares, el pliego de condiciones establecía que las ofertas se presentaran en dólares; sin embargo, no especifica el tipo de cambio que se utilizará para el pago en el contrato suscrito con las empresas RR Donnelley y Litografía e Imprenta LIL, en fecha 02 de marzo de 2018, por un valor total de USD 4,790.133.61 o su equivalente a L 113,750,823.82⁴. Además, en el momento de la firma del contrato tampoco se definió una cláusula o estipulación específica sobre la tasa de cambio para hacer efectivo el pago al proveedor, dejando un vacío regulatorio que podría afectar los intereses del Estado.

De conformidad al artículo 116 de la LCE y relacionado con el 130 del reglamento, las ofertas se podrán presentar total o parcialmente en moneda extranjera, de acuerdo a lo establecido en los pliegos de condiciones, debiéndose indicar en los documentos de licitación la tasa de cambio de venta para los efectos de comparación de las ofertas.

Al no establecerse en el pliego de condiciones ni en el contrato suscrito la tasa de cambio oficial para los efectos de comparación y pago de los bienes adquiridos en dólares, se está incumpliendo con la normativa y dejando una ambigüedad al momento de la realización del pago al proveedor. Esto puede generar no solo una controversia o conflicto, sino que además un daño patrimonial a los recursos públicos pagando cantidades mayores a lo ofertado por el deslizamiento de la moneda.

Recomendaciones

1. Verificar la correcta incorporación de todas las condiciones esenciales en los documentos de licitación de los procesos y los contratos en donde se admita la presentación de ofertas en moneda extranjera y su pago.
2. Derivar la responsabilidad a los funcionarios que no cumplan con el procedimiento interno para el control de legalidad en la emisión de los pliegos de condiciones y contratos que suscriba la Secretaría.

4 Monto calculado al tipo de cambio del Banco Central de Honduras al 2 de marzo de 2018, fecha de la firma del contrato.

Resultado 3. Todos los contratos de los casos de estudio seleccionados incluyen la cláusula de integridad, obligando a que los firmantes mantengan una conducta ética en los procesos

En las recomendaciones del informe de la segunda evaluación se sugirió la incorporación en todos los contratos suscritos por la Secretaría, de la cláusula de integridad, que exige el artículo 7 de la [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#), en la que se obliga a los particulares a observar reglas de conducta ética en todo proceso de compras y contrataciones. En la presente evaluación se evidencia el cumplimiento de esta recomendación, ya que la SE implementó la incorporación de esta cláusula en todos los contratos de los procesos evaluados para evitar posibles prácticas de corrupción y fomentar una cultura de rendición de cuentas y equidad en los procesos de contratación del Estado.

Además de lo anterior, es obligatorio incluir la cláusula de integridad en todos los contratos de conformidad al [Acuerdo Ejecutivo N°. SE-037-2013](#), pues la falta de inclusión de esta cláusula en los contratos suscritos por la Secretaría puede conllevar a la nulidad absoluta del contrato y podría permitir actuaciones de mala fe o prácticas corruptivas, que pueden afectar el servicio prestado a la ciudadanía.

Recomendaciones

1. Continuar incorporando esta cláusula en todos los contratos suscritos por la Secretaría, para seguir promoviendo la conducta ética, moral y de respeto a las leyes en el cumplimiento de los contratos.

5.4. Resultados de la etapa distribución de bienes

Resultado 1. Implementación de herramientas para la distribución y entrega de bienes

La normativa y los principios de administración pública señalan la obligatoriedad de las instituciones del Estado de hacer uso correcto de los recursos públicos, de modo que sus necesidades se satisfagan oportunamente de acuerdo a una planificación estratégica, objetivos y metas para asegurar la ejecución efectiva y eficiente de los proyectos y programas.

En las evaluaciones anteriores se identificó una debilidad en la etapa de distribución de bienes, ya que la SE no contaba con herramientas o procedimientos para asegurar o verificar la entrega de los bienes en los sitios donde estaban destinados, pero en la presente evaluación se evidenció una mejora en esta etapa en tres de los cuatro casos de estudio. Se pudo constatar la aplicación de herramientas como planes de entrega de los bienes adquiridos, además de [las actas de recepción internas](#) en donde evidencia la entrega, por ejemplo, de los textos escolares.

Lo anterior contribuye a minimizar los riesgos de que los bienes o servicios adquiridos no lleguen en su totalidad a los beneficiarios finales y sirvan para el objetivo previsto en la compra. No obstante, existe aún oportunidad de mejora. En el proceso de adquisición de los pupitres y módulos preescolares, a pesar de estar planificada la distribución en la entrega de estos bienes, se observó en la verificación in situ, realizada en cuatro centros educativos el departamento de Olancho (Juticalpa y Yocón). Mediante las actas de entrega se constató que, en algunos sitios destinados por el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), no se hicieron las entregas programadas por falta de logística de los centros escolares que no contaban con medios de transporte, por lo que al no poder retirar los bienes estos fueron reasignados por las direcciones departamentales a otras escuelas no previstas en la planificación.

Recomendaciones

1. Seguir implementando planes de distribución de los bienes adquiridos de acuerdo a las necesidades planificadas, para asegurar que los bienes lleguen a su destino previsto y sean utilizados de una forma efectiva.
2. Oficializar los procedimientos de distribución y entrega de bienes a nivel de protocolos o manuales.

5.5. Resultados de la etapa Auditoría y vigilancia

Resultado 1. Procesos de compras sin auditoría interna o externa

Este hallazgo se mantiene desde la línea de base y la segunda evaluación, ya que no se evidenció la realización de auditorías internas o externas para procesos de contratación específicamente. Por tal razón, la institución obtiene nuevamente una calificación de cero al no evidenciar la existencia de auditoría y control interno a procesos de compras y contrataciones.

La falta de procesos de auditorías internas o externas a los procesos de compras implica ausencia de medidas de control y sanciones recurrentes o posteriores, en aquellos procesos en los que se evidencien errores de procedimiento y falta de la aplicación de la normativa. Los resultados de las evaluaciones realizadas señalan el nivel de incumplimiento de la normativa en varias de las etapas de los procesos de compras, lo que demuestra la necesidad de aumentar los controles y sanciones en la gestión de las compras y contrataciones. Este hecho genera la falta de sanciones administrativas por incumplimiento, eleva posibles casos de corrupción y fomenta una cultura de impunidad.

Recomendaciones

1. Elaborar manuales, protocolos, guías y otros documentos que aseguren llevar a cabo controles internos y la auditoría interna a los procesos de compras y contrataciones. Esta recomendación se mantiene desde el informe de línea de base hasta la presente evaluación, ya que no ha sido implementada y requiere especial atención en virtud del bajo nivel de cumplimiento de la normativa aplicable.
2. Incluir en el plan anual de auditoría interna los procesos de compras y contrataciones que incluya tanto procesos con LCE como con fondos externos.
3. Realizar informes de auditoría y asegurar la identificación del personal que incumpla con la norma o que incurran en faltas o delitos, así mismo gestionar las responsabilidades que se deriven con los entes contralores del Estado.

5.6. Resultados de la etapa: Sanciones administrativas

Resultado 1. Firma de contrato sin fondos disponibles

De conformidad al artículo 23 de la Ley de Contratación del Estado, previo al inicio de un proceso de contratación, la administración deberá contar con la programación total y las estimaciones presupuestarias, y preparará los Pliegos de Condiciones de la licitación o los términos de referencia del concurso y los demás documentos que fueren necesarios atendiendo al objeto del contrato.

Además, en su último párrafo, el mismo artículo señala que podrá darse inicio a un procedimiento de contratación antes de que conste la aprobación presupuestaria del gasto, pero el contrato no podrá suscribirse sin que conste el cumplimiento de este requisito, todo lo cual será hecho de conocimiento previo de los interesados y dicha asignación presupuestaria deberá constar en el expediente de contratación.

Por ejemplo, en el proceso de adquisición para la impresión de textos escolares, por un monto de USD 4,790,133.61 adjudicado a RR Donnelley y Litografía e Imprenta LIL, se pudo constatar que el contrato se firmó en fecha 02 de marzo de 2018 sin contar con la disponibilidad presupuestaria, pese a que el pliego de condiciones establecía que el proceso sería financiado con fondos nacionales (en proceso de incorporación). En el expediente se evidenció que el contrato se pagaría con fondos provenientes del fideicomiso "Fondo de solidaridad y protección social para la reducción de la pobreza extrema", situación que no fue informada previamente a los proveedores.

De acuerdo a lo anterior, en la reforma al artículo 27 de la LCE, serán nulos los contratos que al suscribirse carezcan de asignación presupuestaria. Corresponderá a la Secretaría de Finanzas declarar la nulidad del contrato y por esta causa hará incurrir a los funcionarios responsables en las sanciones administrativas, civiles o penales que determinen las leyes.

Recomendaciones

1. Asegurar que se cuente con la disponibilidad presupuestaria previo a la firma del contrato.
2. Aplicar sanciones a los empleados y funcionarios involucrados en la gestión y formalización del contrato de conformidad a la ley.

Resultado 2. Perdida millonaria para el Estado por incumplimiento de pago

En relación al hallazgo anterior, en el mismo proceso de impresión de textos escolares hasta la fecha de elaboración de este informe (24 de abril 2019), a los proveedores que fueron adjudicados y que hicieron la entrega de los bienes aún no se les ha hecho efectivo el pago del contrato de acuerdo a la información recabada con el enlace de la Secretaría de Educación, la licenciada Lucia Gabriela Ordóñez.

Por ejemplo, las empresas RR DONELLEY y Litografía e Imprenta LIL, además de haber cumplido con la entrega de los bienes de conformidad al contrato, presentaron sus documentos de cobro en fecha 29 de julio de 2018 y 12 de julio de 2018. Tal y como se estableció en la cláusula CC-08 Forma de pago de los pliegos de condiciones, respectivamente, a esa fecha el monto a apagar ascendía a L 115,706, 065.54⁵ y el mismo fue pagado hasta el 14 de junio de 2019, en la cual el BCH publica un tipo de cambio de L 24.68, por lo que la Secretaría pagó aproximadamente 2.5 millones de lempiras adicionales en relación al facturado, erogado por el Estado por la falta oportuna de pago a los proveedores y omisión de la tasa de cambio oficial en los documentos de licitación. Sin embargo, dicho pago puede aumentar en la medida en que se retrase debido al diferencial cambiario, pudiendo la Secretaría haber adquirido con dicha diferencia un aproximado de 83 mil textos más para los niños y niñas de primer a tercer grado.

La LCE establece que el contratista deberá presentar sus facturas o estimaciones en forma correcta, cualquiera fuere la modalidad de pago. Estas facturas o estimaciones y los documentos que las justifiquen estarán sujetas a verificación y aprobación por el Supervisor designado por la Administración, para lo cual dispondrá de un plazo no mayor a 10 días hábiles; si resultare de dicha verificación que la información proporcionada no es correcta o si es incompleta o no estuviere suficientemente sustentada, se declarará así y se devolverá al contratista para su oportuna corrección.

Aunado a lo anterior, el mismo pliego de condiciones establecía en la cláusula CC 08 Forma de pago, un plazo de 15 días contado a partir de la recepción satisfactoria de los documentos de cobro. No hacer efectivo el pago oportunamente puede traer como consecuencias la interposición de demandas por daños y perjuicios causados a los proveedores, que no solo hace incurrir al Estado en una pérdida patrimonial, sino que acarrear la aplicación de sanciones a los funcionarios de acuerdo a los artículos 134, numeral 4 y 135 numeral 4 de la LCE. De igual forma, genera un ambiente de desconfianza para los futuros procesos en donde los proveedores podrían no participar o presentar ofertas con aumento de precios por pagos tardíos.

Recomendaciones

1. Realizar el pago a los proveedores a la brevedad posible para evitar el aumento por diferencial cambiario en el monto contratado.
2. Aplicar las sanciones a los empleados y funcionarios por el retraso en el pago a los proveedores de conformidad a la ley.

5 Monto calculado con la tasa de cambio oficial del Banco Central de Honduras a la fecha de presentación de las facturas.

5.7. Resultados de la etapa: Veeduría social

Resultado 1. Procesos de compras con participación parcial ciudadana y veeduría social

En las evaluaciones anteriores se evidenció poca participación ciudadana en los procesos de compras y contrataciones evaluados. En la presente evaluación, en dos de los cuatro casos de estudio hubo participación parcial, en la etapa de entrega y recepción de los bienes y productos, lo que muestra que la institución mantiene el desafío de generar una política o mecanismos de participación involucrando a más y diferentes actores de la sociedad y beneficiarios finales que actúen como veedores de los procesos en las distintas etapas.

La Ley de Participación Ciudadana y las buenas prácticas en este campo, tienen como objetivo regular, promover y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado en la gestión de los recursos y su papel como beneficiarios directos.

Es importante señalar que la veeduría social debe ser en todas las etapas del proceso desde la identificación de las necesidades, contratación, recepción, distribución y uso de los bienes, para disminuir el riesgo de corrupción y que la ciudadanía participe en la identificación, priorización de necesidades y conozca cómo se invierten los fondos públicos como una buena práctica institucional para promover una cultura de rendición de cuentas.

Recomendaciones

1. Invitar oportunamente a gremios profesionales, instituciones de sociedad civil, población beneficiaria, organizaciones de base (patronatos, junta de agua, comités de apoyo, etc.) entre otros, a fin de asegurar la función de veeduría social al menos en las etapas de identificación y determinación de necesidades a cubrir, apertura de ofertas y adjudicación del contrato los procesos de compras y contrataciones que realiza la Secretaría.
2. Elaborar una política de veeduría social o en su defecto protocolos, guías, manuales, instructivos, etc. que incluyan en forma específica dicho aspecto, ya que esta recomendación se ha mantenido en todos los informes anteriores y aún no ha sido considerada.

6. Resultados de la evaluación de la transparencia y difusión

Dentro de los aspectos medidos en el presente informe se encuentra el indicador de transparencia y difusión de la información, el cual se analiza a partir de dos subindicadores: el acceso a la información mediante solicitudes o requerimientos de información y la publicación de la información en el portal de HonduCompras.

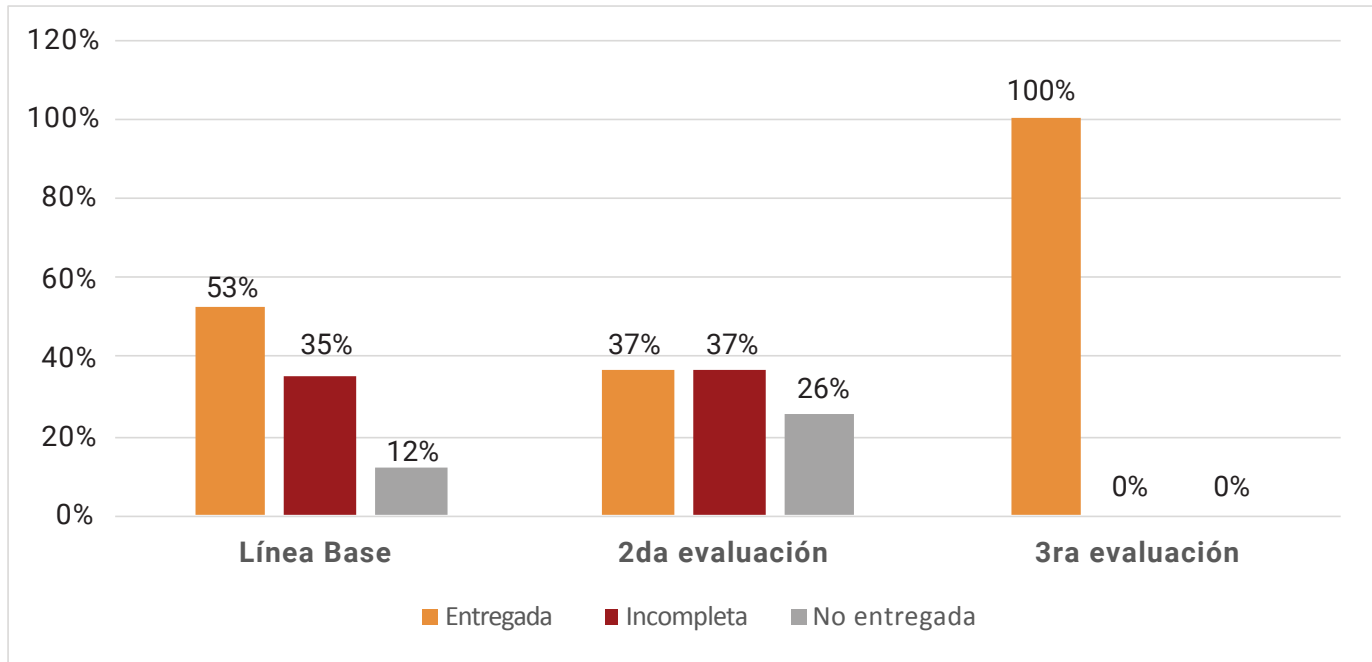
6.1. Acceso a la información de la SE

De conformidad a los artículos 4 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas las instituciones obligadas deberán publicar la información relativa a su gestión o, en su caso, brindar toda la información concerniente a la aplicación de los fondos públicos que administren o hayan sido garantizados por el Estado.

La SE obtuvo una calificación de 100% en la entrega de información solicitada por la ASJ para este estudio, de conformidad a la matriz de cumplimiento, aumentando en 63% respecto a la evaluación anterior que fue de 37%. La solicitud de la información se realizó mediante el envío de un oficio, 22 correos electrónicos, cuatro reuniones con personal de la dirección de adquisiciones, cuatro visitas de levantamiento de información y además las visitas de campo, evidenciado la apertura de los funcionarios enlaces a cargo y obteniendo una respuesta favorable para la entrega total de lo solicitado.

Es pertinente aclarar que en este requerimiento se solicitó información general que la Secretaría debe tener en materia de compras y contrataciones, pero no incluye la información específica que se solicita para los casos de estudio.

Figura N°. 3. Estado de la información entregada por la SE



6.2. Cumplimiento de la normativa de las publicaciones en HonduCompras

Mediante [circular 004-ONCAE-2015](#), la ONCAE regula la obligatoriedad de publicar los procesos de contratación en el portal de HonduCompras, independientemente de la fuente de financiamiento, para la divulgación de la información y documentos relacionados con la adquisición de bienes, obras y servicios.

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Contratación del Estado en relación con las publicaciones, todos los procedimientos de selección de contratistas y los contratos celebrados se deben divulgar obligatoriamente en el sistema de HonduCompras, administrado por la ONCAE. A este efecto, los titulares de los órganos o instituciones públicas quedan obligados a publicar la información respectiva.

Resultado 1. Solamente el 2% de los procesos de compras publicados en HonduCompras

En la presente evaluación se identifica el bajo nivel de publicación de la Secretaría en la plataforma de HonduCompras, verificando que únicamente siete de los 326 procesos reportados en 2017 se encuentran publicados, lo que representan un 2.14% de dichos procesos. Por ejemplo, no se encontró la información de contratos, registros de incumplimientos o modificaciones en los procesos evaluados.

Sin embargo, los cuatro casos de estudio se evidenciaron que los avisos, documentos base y aclaratorias y resoluciones están publicados, pero en la administración del contrato no existe documentación que esté disponible para la ciudadanía.

El incumplimiento de la normativa y la falta de publicación de los documentos de la administración del contrato, actividad que es responsabilidad de la dirección de adquisiciones, por una parte no facilita la toma de decisiones para las máximas autoridades al no contar con datos en tiempo real de las compras realizadas por la Secretaría y; por otra, no genera información para la ciudadanía, entes contralores y organismos donantes sobre el uso de los recursos públicos, lo que debilita la transparencia en el sistema de compras públicas.

Recomendaciones

1. Cumplir con la publicación de la información y documentos de las compras públicas que por ley deben divulgarse en HonduCompras y que contenga la calidad y validez requerida.
2. Investigar la responsabilidad legal de los funcionarios públicos que deben facilitar la información pública, para proceder conforme a ley a aplicar las sanciones o acciones legales en caso de que correspondan.
3. Diseñar e implementar una lista de verificación de la publicación de los procedimientos de contratación, para asegurar el cumplimiento de las normas que apliquen en las compras públicas.

7. Conclusiones

En la línea base y en la segunda evaluación, la SE obtuvo una calificación de 27% y 25% respectivamente. En la presente evaluación obtuvo una calificación de 69%, lo que representa una mejora de 44 puntos porcentuales en relación a la segunda evaluación, esto debido en gran parte a que se evidenció la aplicación de la normativa y buenas prácticas en las etapas de procedimiento de contratación, recepción y entrega de bienes, así como en la gestión de ejecución de garantía de calidad. No obstante, aún falta mejorar en las etapas de actividades previas en aspectos como la justificación de las necesidades, incorporación de los estudios de mercado o bases de precios históricos y la planificación de acuerdo a las necesidades de la Secretaría. La administración de los contratos requiere también atención y la realización de auditorías y vigilancias internas y externas de los procesos de compras públicas, las cuales han sido recomendaciones recurrentes en las evaluaciones anteriores y que aún no han sido consideradas.

En materia de transparencia y acceso a la información, hubo un aumento en cuanto al acceso por parte de la ASJ con respecto a la evaluación anterior, debido a que la información solicitada fue entregada en un 100%. Pero cabe señalar que la información publicada en la plataforma de HonduCompras solamente fue de 2%. La SE debe invertir esfuerzos para asegurar el cumplimiento de la ley en esta dimensión.

8. Recomendaciones

Con el fin de fortalecer los procedimientos de compras y contrataciones y promover la transparencia y combate a la corrupción, se exponen las siguientes recomendaciones:

- La Secretaría debe desarrollar instrumentos para la realización de estudios de mercado, bases de precios de referencia o registrar en una base de información de los precios históricos actualizados de las compras que realice para la adquisición de bienes y servicios para: identificar tendencias de mercado, conocer el perfil de los proveedores, sus capacidades, si los costos están vinculados con la calidad de los productos/valor por dinero, formas de pago, tasa de cambio para pagos en moneda extranjera, etc. Así mismo, debe solicitar a la ONCAE que incorpore alguna reforma a la normativa o regule por medio de una circular que se exija los estudios de mercado como parte de las actividades previas.
- En cuanto a la contratación, la Secretaría debe de asegurarse de implementar un contrato que contenga las cláusulas y condiciones mínimas que resguarden los derechos institucionales y

establecer mecanismos de verificación y control interno que aseguren la correcta administración de los mismos, cumplimiento de los plazos de entrega y aplicación de sanciones, manejando las modificaciones y multas cuando corresponda, según el caso concreto; así mismo, derivar la responsabilidad a los funcionarios por incumplimiento.

- Para el control y auditoría se deben incluir en el plan operativo anual de la UAI de la Secretaría las auditorías a los procesos de compras y contrataciones, que incluya tanto procesos con LCE como con fondos externos, así como las unidades responsables deben elaborar manuales, protocolos, guías y otros documentos que aseguren los controles internos. Esta recomendación se mantiene desde el informe de línea de base hasta la presente evaluación, ya que no ha sido implementado y requiere especial atención.
- En transparencia y difusión se mantiene la recomendación de asegurar el nivel de publicación en HonduCompras de la información conforme al marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los principios de publicidad de la LCE, indistintamente de la unidad ejecutora y la fuente de financiamiento al menos de los documentos que por ley deben publicarse oportunamente con la calidad y validez necesaria, además de implementar la digitalización de los expedientes como buena práctica.

CAPÍTULO II

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

1. Objetivo del estudio

El presente estudio sobre la gestión del recurso humano (RR. HH.), realizado a la Secretaría de Educación (SE), tiene como objetivo general identificar y evidenciar los avances en el desempeño durante el año 2017 en procesos claves de la gestión de recursos humanos en una tercera medición a la institución, como parte del sistema de monitoreo y evaluación de la sociedad civil.

Con el monitoreo de los resultados institucionales, la ASJ/TI procura aportar factores para fortalecer a esta entidad pública en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, con el fin de obtener servicios de educación de calidad que respondan a las necesidades de la ciudadanía.

La evaluación a la gestión del recurso humano se basó en los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar el desempeño en la ejecución de los procedimientos seleccionados con base en la normativa vigente.
- Evaluar la aplicación de buenas prácticas, transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos seleccionados en materia de gestión del recurso humano.
- Establecer una comparación entre los resultados obtenidos en el informe de línea de base 2015 que evaluó los años 2011 y 2014, la segunda evaluación realizada para el año 2016 y los obtenidos en el presente informe correspondientes al período 2017.
- Contribuir en la construcción de un plan de fortalecimiento institucional basado en las recomendaciones emitidas que asegure la ejecución del mismo por parte de la SE.

2. Metodología

La evaluación fue basada en mecanismos de verificación de procesos, descritos en detalle en el documento anexo Diseño Metodológico 2018, y se centra en cuatro indicadores: planificación de la gestión, ingreso de personal, cancelación de personal y administración y control de personal, los cuales a su vez se componen de 60 subindicadores y 185 criterios de verificación en total.

La evaluación se realizó para el período 2017, en seguimiento a las evaluaciones previas de los años 2011-2014 y 2015-2016, en las que se identificaron oportunidades de mejora y hallazgos que ejemplifican la progresión o regresión en los porcentajes de cumplimiento de la correcta gestión de los procedimientos a través del tiempo.

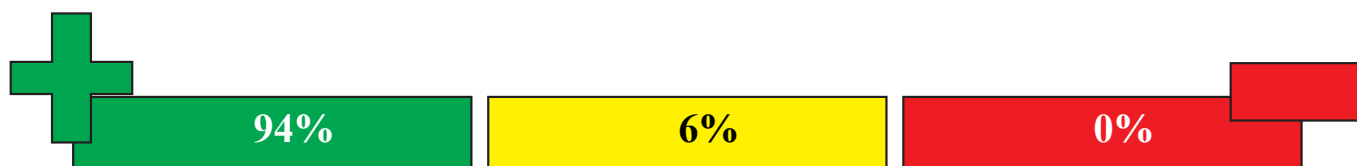
2.1. Requerimientos y sistematización de la información

Para la elaboración de este estudio se solicitó a la SE una serie de información de carácter general y específico, la cual permite evaluar el nivel de planificación institucional y contar con los universos de cada indicador para definir las muestras a evaluar en los indicadores, entre otros aspectos. Los listados relativos a los procesos de gestión evaluados son considerados como el universo para cada indicador.

Se utilizaron dos fuentes de información primaria que facilitaron documentación a través de sus dependencias: La Subgerencia de Talento Humano Administrativo (nivel central) y las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) de Francisco Morazán, Ocotepeque y Choluteca para la evaluación de la gestión de personal docente.

La información recibida en tiempo y forma, fue vaciada en hojas de verificación, obteniendo la institución los siguientes porcentajes de entrega:

Figura N°. 4. Información entregada según estatus, nivel central



En términos generales, la comunicación con la SE fue positiva y fluida, entregando el 94% de la información en tiempo y forma. Como resultado del proceso de recopilación de información se digitalizaron 11,535 páginas, las cuales se encuentran a disposición del público en la página oficial del Convenio de Buena Fe entre el Gobierno de Honduras y la Asociación para una Sociedad más Justa, capítulo de Transparencia Internacional: www.asjhonduras.com/ti-asj.

Tabla 13. Información digitalizada evaluación 2017

Procedimiento	Cantidad de archivos	Páginas digitalizadas
Planificación de la gestión	34	3,297
Ingreso personal administrativo	16	295
Ingreso personal docente	115	4,344
Cancelación personal administrativo	36	454
Cancelación personal docente	115	1,727
Sanciones personal administrativo	10	1,610
Sanciones personal docente	11	78
Total de información digitalizada	337	11,805

El presente informe de evaluación se socializó con el secretario de Estado en el Despacho de Educación y su equipo técnico el 02 de julio de 2019.

2.2. Selección de muestras y verificación del cumplimiento

Las muestras para la medición del cumplimiento de los procedimientos se seleccionaron de manera aleatoria, con base en los listados que la misma institución facilitó. A partir de las mismas se realizó el levantamiento de los expedientes de ingreso, cancelación y administración y control de personal (sanciones), en las oficinas centrales de la institución para el personal administrativo y en las DDE para el personal docente. La evaluación se realizó para ambos colectivos.

Tabla 14. Expedientes evaluados según tipo de personal y de acción

Indicador	Muestra		
	Docentes	Administrativo	Total
Ingresos	115	36	151
Cancelaciones	115	36	151
Sanciones	11	10	21 ⁶
Total	241	82	323

6 Este dato representa el total de sanciones reportadas por año, el universo facilitado por la SE.

La información contenida en los expedientes de la muestra permitió completar las hojas de verificación del cumplimiento de los criterios evaluados en cada caso, analizando de manera independientemente cada factor o criterio de verificación por subindicador. Se completaron 323 hojas de verificación correspondientes a los indicadores acciones de personal (ingresos, cancelaciones y sanciones) más una del indicador de planificación.

3. Marco regulatorio

El marco regulatorio relativo al manejo de personal de la SE, según su tipo, se encuentra determinado por las siguientes escalas normativas:

Tabla 15. Marco regulatorio aplicable al personal de la SE

Régimen de personal del Servicio Civil	Régimen de personal docente ⁷
1. Constitución de la República	1. Constitución de la República
2. Instrumentos internacionales de derecho y demás aplicables	2. Instrumentos internacionales de derecho y demás aplicables
3. Código del Trabajo	3. Ley Fundamental de Educación (LFE)
4. Ley de la Administración Pública	4. Estatuto del Docente Hondureño
5. Ley General del Servicio Civil	5. Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Ciudadana.
6. Reglamento interno de Trabajo	6. Código de la Niñez y de la Adolescencia
7. Principios generales del derecho	7. Leyes Especiales de Educación
	8. Ley de Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022
	9. Leyes que rigen la Administración Pública
	10. Reglamentos Generales y Especiales de Educación ⁸
	11. Reglamentos generales aplicables
	12. Los acuerdos y disposiciones administrativas
	13. Ley del Instituto Hondureño de Seguridad Social
	14. Principios generales del derecho

3.1. Análisis normativo

La Secretaría de Educación cuenta con personal normado por dos regímenes laborales diferentes: a) personal administrativo bajo la *Ley de Servicio Civil*, y b) personal docente regido por la Ley Fundamental de la Educación (LFE) y el Estatuto del Docente Hondureño. Las disposiciones de ambos instrumentos son sustancialmente diferentes entre sí; sin embargo, teniendo en consideración que la ASJ/TI ha expuesto las debilidades de la Ley de Servicio Civil en varios documentos publicados recientemente y el 89% de la SE son docentes, en esta sección se aborda a profundidad la normativa específica que rige al personal docente y los problemas que surgen con la entrada en vigencia de la LFE.

La Constitución de la República en su artículo 165 establece: “Se emitirá el correspondiente Estatuto del Docente Hondureño, el cual tiene por finalidad garantizar a los profesionales en ejercicio de la docencia estabilidad en el trabajo, un nivel de vida acorde con su elevada misión y una jubilación justa”.

⁷ Según lo establecido en la propia Ley Fundamental de la Educación

⁸ Bajo la nueva Ley Fundamental de la Educación se han emitido 22 reglamentos de diferente índole para el fortalecimiento de la gestión de esta entidad y su razón de ser.

No obstante, dicho Estatuto aprobado en septiembre de 1997 es una herramienta normativa que establece un sinnúmero de derechos, con pocas obligaciones, permitiendo debido a sus vacíos que se tomen decisiones arbitrarias, como los nombramientos de los directores departamentales, los cuales no son mencionados en dicha ley ni en su reglamento.

Para solventar este y otros vacíos, el 22 de febrero de 2012, mediante Decreto N°. 262-2011, se aprobó la Ley Fundamental de Educación (LFE), y el 17 de septiembre de 2014 se aprobaron 22 reglamentos de diferente índole. Es importante destacar que la LFE y sus reglamentos regulan la estructura del Sistema Nacional de Educación; el estatuto docente y su reglamento regulan la carrera docente.

Resultados del análisis del marco normativo

Resultado 1: Vacíos y contradicciones normativas

Se mantienen los hallazgos presentados en los dos informes previos: la Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos muestran vacíos y contradicciones en relación con las disposiciones del Estatuto del Docente, lo que genera interpretaciones y, por ende, una aplicación sujeta a criterios, entre ellas la prevalencia de una disposición sobre otra, así como riesgos de corrupción en los procesos de contratación, evaluación, sanción y cancelación de los docentes y personal de las Direcciones Departamentales. Al no haberse derogado del Estatuto del Docente los artículos que entran en discordancia o contradicción con LFE y sus reglamentos, y al tener ambas regulaciones, normas y procedimientos diferentes, priman legalmente los del estatuto; sin embargo, en la práctica queda a discreción de los actores la norma a utilizar, como en los casos de las juntas de selección departamentales y tribunales, entre otros.

Entre las *contradicciones* señaladas en los informes presentados por la ASJ en los años 2015 y 2017, podemos observar que persisten: a) el proceso de ejecución de los nombramientos, sanciones y cancelaciones de personal docente, b) los limitados tiempos establecidos en el reglamento de concursos para desarrollar las diferentes etapas del proceso, y c) el tratamiento de los docentes contratados como interinos que exigen su derecho de ser exonerados con base en ley, a quienes se les tuvo que realizar un proceso de convalidación para que no perdieran su derecho y logran optar a plazas permanentes, aun cuando no se realizó concurso en los años 2015 y 2016, y a quienes a enero de 2019 no se les ha formalizado su nombramiento.

También se han identificado nuevos vacíos como: a) carencias en las disposiciones para realizar reubicaciones de docentes, b) falta de lineamientos para la implementación de sistemas de control de personal, c) inexistencia de sanciones para los docentes que ejercen cargos administrativos, cuando estos incumplan sus deberes.

Uno de los *vacíos* con mayor impacto en la ejecución de los procesos se identifica en las disposiciones transitorias, en las cuales no se consideró que la aplicación de la LFE afectaría a los docentes en funciones en los casos que se requirió realizar movimientos o contrataciones temporales, ni el plazo real en el que se ejecutaría un nuevo concurso, dejando a docentes interinos, nombrados bajo el concurso realizado en 2014, sujetos de que sus acuerdos sean considerados nulos. Esta situación se refuerza con el hecho de que la LFE no posee ninguna derogación expresa o tácita referente al Estatuto del Docente o a su reglamento; por el contrario, la vigencia de ambas normas se reconoce en esta misma ley, es decir, no define una relación de las disposiciones vigentes sobre la misma materia ni una relación de las disposiciones que debían derogarse parcial o totalmente.

Otro vacío importante es que en la LFE no se expone la creación de los tribunales de la carrera docente, a los cuales en los reglamentos se les otorga la máxima autoridad para conocer, investigar y sancionar las faltas de los maestros.

A su vez, el Reglamento del Estatuto del Docente es una herramienta normativa que se emite para reglamentar la aplicación de dicha ley. Sin embargo, 21 de los 22 reglamentos emitidos bajo la ley son reglamentos especiales, entre ellos el de la Carrera Docente que fue aprobado por la SE. En el marco de las potestades que le otorga la ley, en un acto de carácter general; pero ningún reglamento puede alterar el espíritu de la ley que lo precede, variando su sentido y el alcance esencial de la misma. Al coexistir en la SE dos normas que regulan la carrera docente; a) el Estatuto del Docente y su reglamento; y b) el Reglamento de la Carrera Docente, siendo el Estatuto del Docente el de mayor rango, las acciones que se realicen al margen de lo que en el mismo establece se convierten en actos nulos de pleno derecho, conforme a la legislación administrativa, dejando vigentes las disposiciones del estatuto, como se señala ampliamente el informe de línea de base de la SE (<http://asjhonduras.com/webhn/informe-linea-base-de-la-secretaria-de-educacion/>).

Las situaciones expuestas en este hallazgo generan un alto riesgo de nulidad por no aplicar la norma bajo debido proceso en respeto de las jerarquías.

Aun cuando la SE remitió a una comisión ad hoc y a la Presidencia de la República en 2016 informes que dejan evidencia de las contradicciones y vacíos que encontraron en los reglamentos antes de que fueran aprobados, no se han realizado las medidas correctivas.

Recomendaciones

- Realizar un análisis técnico y jurídico que permita subsanar los vacíos y contradicciones entre ambas normas.
- Que las autoridades de la SE tomen la decisión inequívoca e impostergable de normalizar ambas leyes, realizando las acciones jurídicas que permitan la coexistencia de las mismas, bajo la premisa de que son complementarias entre sí.
- Incluir en la LFE las disposiciones relativas a los tribunales docentes, instancias de investigación de faltas, los cuales deben tener autonomía técnica y capacidad de emitir dictámenes vinculantes para la ejecución de la SE en sus diferentes niveles.

Resultado 2. Falta de voluntad política para mejorar los reglamentos formulados en el marco de la LFE

Ante el señalamiento público del conflicto normativo entre la LFE y de manera particular sus reglamentos con el Estatuto del Docente Hondureño, por diversos sectores de la sociedad como colegios magisteriales, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y la propia ASJ, transcurridos ya más de 48 meses a partir de la publicación de los informes y agotado el período de transición previsto para la implementación de la Ley Fundamental de Educación (2014-2018), se puede observar que las máximas autoridades de la SE no han abordado con determinación y firmeza las medidas necesarias para armonizar la normativa que rige la carrera docente.

Aunque a mediados de 2018 se contrató a un consultor externo para la revisión de los reglamentos, la aplicación de los mismos no se ha logrado ejecutar por la SE por las falencias de los propios instrumentos jurídicos. Se conoce que la persona contratada (Lic. Napoleón Morazán) es una de las dos que estuvo a cargo de la formulación de estas normas en primera instancia, por lo cual difícilmente podrá presentar una óptica diferente a la ya expuesta, entrando en un conflicto de intereses el consultor, al tener que evaluar lo que el mismo diseñó.

De igual manera, se sabe que dichos reglamentos fueron entregados en el mes de octubre del mismo año al entonces secretario de Estado en el Despacho de Educación; sin embargo, estos documentos no fueron transferidos a ningún otro personal de la institución ni entregados a las nuevas autoridades, quienes lo han solicitado a través de la Comisión Especial de Transformación de la Secretaría de Educación sin obtener respuesta positiva. La falta de estos documentos no permite validar si se ha realizado el trabajo esperado, si los nuevos reglamentos realmente incorporan los cambios que equipos de trabajo técnicos de la propia institución solicitó en años anteriores o si se incorporaron las recomendaciones emitidas por ASJ/TI.

Recomendaciones

- Reformular los reglamentos de la LFE, a razón de que puedan ser debidamente y legítimamente aplicados.
- Utilizar para la reformulación de los reglamentos los insumos de los análisis previamente realizados por diferentes actores.
- De no obtenerse los documentos modificados para lo cual se contrató y pagó al consultor, realizar las acciones administrativas, civiles y penales, a razón de que esta persona cumpla con la Secretaría y no con un individuo en particular, entregando los reglamentos en la versión que él preparó.

Resultado 3. Riesgo de corrupción y conflicto de intereses

Lo dispuesto tanto en el Estatuto del Docente como en la Ley Fundamental de Educación, específicamente en el Reglamento de la Carrera Docente y Reglamento de la Junta Nacional y Juntas Departamentales de Selección, empodera a los colegios magisteriales en temas relativos al ingreso, sanción y cancelación de docentes. Debido a que estas asociaciones gremiales tienen intereses particulares, al recibir aportaciones directas de los docentes, su juicio se encuentra comprometido con sus colegiados, lo cual es riesgo de corrupción generado por el conflicto de interés que los podría orientar a buscar favorecer a los docentes que se encuentren cotizando a sus instituciones.

Recomendación

- Condicionar la participación de los colegios magisteriales en los procesos de concurso, sanción y cancelación de personal docente, a una veeduría social u ordenar un procedimiento apropiado para su participación, a fin de que no exista riesgo de conflicto de intereses. Así mismo, incorporar en todos los procesos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para cada etapa.

4. Resultados de la evaluación

El desempeño general de la SE para la presente evaluación 2017 es de 55%, lo cual representa un decremento de seis puntos porcentuales en relación con la evaluación del 2015 y un incremento de 31 puntos sobre la línea de base 2011-2014. La puntuación más baja corresponde al procedimiento de ingresos de personal.

Tabla 16. Resultados consolidados según indicador evaluado y comparativa con línea de base

Indicador evaluado	Línea de base 2013-2014	Evaluación 2015-2016	Evaluación 2017
Planificación de la gestión de RR. HH.	N/A	62%	69%
Ingreso de personal	48%	54%	43%
Cancelación de personal	0%	63%	55%
Administración y control de personal	N/A	68%	54%
% general de cumplimiento	24%	61%	55%
Diferencia entre evaluaciones		37%	-6%

La disminución en el nivel de cumplimiento se origina en la evaluación realizada en los indicadores de ingreso, cancelación y administración y control de personal, en ambos colectivos, generando mayor impacto la falta de documentación en los expedientes de personal administrativo.

El cumplimiento según colectivo es de 43% para el personal administrativo, el cual disminuyó 25 puntos porcentuales con relación a la segunda evaluación, mientras los docentes alcanzan un 59% reflejando un incremento de tres puntos en relación a la evaluación 2015-2016.

Al ser la SE descentralizada y en consideración a que se evaluaron tres de las 18 direcciones departamentales de educación (DDE) y que las mismas han presentado cumplimientos diferentes, se hacen las siguientes observaciones generales para las mismas:

Tabla 17. Resultados de las DDE por indicador

Indicador evaluado		DDE de F.M.		DDE de Choluteca		DDE de Ocotepeque	
Ingreso de personal		75%		79%		80%	
Cancelación de personal		65%		65%		65%	
Administración y control de personal		36%		N/A		N/A	
% general de cumplimiento		59%		72%		73%	

Tabla 18. Resultados de las DDE por evaluación

Indicador evaluado		Línea de base 2011-2014	Evaluación 2015-2016	Evaluación 2017
DDE de F.M.	Cumplimiento	19%	34%	59%
	Diferencia		 15%	 25%
DDE de Choluteca	Cumplimiento	39%	71%	72%
	Diferencia		 32%	 1%
DDE de Ocotepeque	Cumplimiento	84%	75%	73%
	Diferencia		 -9%	 -2%

La Dirección Departamental de Educación (DDE) de Ocotepeque continúa siendo la que demuestra un mejor cumplimiento de la normativa y buenas prácticas, con un 73% de puntuación. Entre los hallazgos de mayor relevancia por DDE se encuentran los siguientes.

DDE de Francisco Morazán:

- Esta dirección muestra un incremento de 53 puntos porcentuales en el indicador de ingresos sobre la línea de base y 33% sobre la evaluación 2015- 2016. Se debe recordar que, para la evaluación de línea de base en el año 2011, está DDE no logró presentar documentación del proceso de concurso a razón de que habría sido quemada por la Junta de Selección, por lo cual se observa una importante mejora, al mantener los libros de actas y archivos de otros documentos importantes del proceso desarrollado en 2014.
- En el indicador de cancelaciones, incrementó en un 12% a razón de que la totalidad de los expedientes contiene oficio de aceptación de la renuncia, solicitud de cesantía y acuerdo de cancelación.
- El indicador de sanciones refleja un cumplimiento del 0% en la citación y audiencias de descargo, con base en los 11 expedientes revisados.
- Los expedientes se encontraban archivados por mes, con su respectivo código, pero no separado según tipo de acción (ingreso, cancelación, sanción, otros), lo que dificultó la búsqueda y entrega de la muestra requerida por ASJ/TI.

- Los expedientes no son archivados en un espacio físico adecuado y establecido para este propósito, se encuentran en la oficina del Director Departamental y en una cocineta en el piso, donde corren riesgo de ser afectados por humedad, grasa y demás factores relativos a las condiciones.

DDE de Choluteca:

- Esta dirección mejoró en el indicador de ingresos en 40 puntos porcentuales sobre la línea de base y 36% sobre la evaluación 2015-2016, encontrándose los expedientes con mayor información. A diferencia de lo observado en la línea de base y evaluación 2015-2016 en el indicador de ingresos, en este período no se encontró evidencia de nombramientos basados en factores políticos o familiares.
- La DDE de Choluteca disminuyó en el indicador de cancelaciones 21 puntos porcentuales sobre la línea de base y 14 sobre la evaluación 2015-2016, a razón de la falta de documentación que acreditara: acta de abandono laboral, amonestaciones en todas sus fases, audiencias de descargo, constancias de bienes nacionales entre otras.

DDE de Ocotepeque:

- Aun cuando ha disminuido su nivel de cumplimiento en relación con las evaluaciones previas, 2% con respecto a la evaluación 2015-2016 y 9% en comparación a la línea de base 2011-2014, esta DDE además de mostrar apertura al proceso, facilita la información en menos tiempo del solicitado, remitiendo los expedientes de manera ordenada.
- La DDE de Ocotepeque reporta por segunda ocasión no haber realizado procesos disciplinarios. Si bien es una dirección pequeña en relación con el volumen de docentes que concentra (1,500), frente a otros departamentos, se considera que a lo largo de tres años los maestros deben haber cometido faltas al menos leves a las cuales probablemente no se les ha realizado un debido seguimiento.

A continuación, se desarrollan los resultados obtenidos por la Secretaría en cada indicador, con sus correspondientes hallazgos y recomendaciones. La información se disgrega según caso, la evaluación de los expedientes de personal administrativo y la del personal docente.

4.1. Planificación de la gestión de RR. HH.

Considerando que la planificación estratégica es, en toda área de gestión, indispensable para lograr un buen desempeño institucional, se realizó en primera instancia la evaluación de los registros de 2017 que sustentan la correcta toma de decisiones en materia de RR. HH. de la SE. La información fue solicitada al nivel central de la institución y vaciada en una hoja de verificación, evaluando cada subindicador según los criterios correspondientes.

En este caso, se debe tener en consideración que el indicador de planificación de la gestión no fue evaluado en el informe de línea de base, razón por la cual solo se presenta comparación con la evaluación 2015-2016.

Resultados de la planificación de la gestión de recursos humanos

Tabla 19. Cumplimiento del indicador de ingresos por evaluación

Factor de verificación		Evaluación 2015-2016		Evaluación 2017	
1	Listado de normativas generales y específicas vigentes en materia de gestión de recursos humanos, aplicables al personal de la Secretaría en sus diferentes categorías		100%		100%
2	Organigrama vigente con su correspondiente acuerdo ministerial		100%		83%

3	Manuales de puestos con su correspondiente acuerdo ministerial		50%		97%
4	Manual de procedimientos de la Gerencia de RR. HH		50%		13%
5	Reglamento interno de trabajo, con su correspondiente acuerdo ministerial		50%		100%
6	Planillas mensuales de todo el personal, las cuales contengan al menos: nombre, N°. de identidad, cargo, salario y ubicación		90%		100%
7	Cantidad de empleados totales de la entidad, cantidad de personal administrativo o de apoyo, mensual y anual		100%		100%
8	Acuerdos legislativos de aprobación de incremento de plazas de personal		100%		100%
9	Listado de los procesos de contratación de personal		100%		100%
10	Listado de procesos disciplinarios ejecutados y sus sanciones		47%		100%
11	Listado de personal cancelado por año		100%		100%
12	Listado de cancelaciones que generaron demandas judiciales por reintegro o pago de cesantías		26%		100%
13	Listado de procesos de evaluación del personal por año		5%		5%
14	Listado de procesos de capacitación del personal (temario/ instructor/hora de formación/ número de participantes) ejecutados por año		50%		5%
15	Listado de los censos realizados por la entidad o Servicio Civil		94%		0%
16	Planes estratégicos para el fortalecimiento del personal estructurado y aplicado		0%		0%
% de cumplimiento general del indicador			62%		69%
Diferencia					6%

Resultado 1: Bajo nivel de cumplimiento

En relación con la evaluación 2016, la SE incrementó su nivel de cumplimiento en seis puntos porcentuales, lo que evidencia los retos que la institución tiene para aseguren una eficiente y transparente gestión, libre de injerencia política, al tener una oportunidad de mejora de un 31% en la gestión de su información y transparencia en su divulgación.

De los 16 factores de verificación solicitados y evaluados, se pudo observar que ocho de ellos fueron presentados completos y con los requisitos de calidad del contenido esperando, lo cual representa el 50% de análisis a diferencia de la evaluación 2015-2016, cuando solo presentaron 35% de los documentos completos. Las mejoras en el año 2017 se encuentran en la presentación de un Reglamento Interno de Trabajo oficializado y en la entrega de los listados de procesos disciplinarios y cancelaciones que

generaron demandas. Sin embargo, en esta ocasión no presentaron información relativa al censo de personal, el cual fue presentado parcialmente en la evaluación anterior.

La institución remitió el organigrama con su acuerdo N°. 1965-SE-14, el cual, aunque está legalmente vigente, se encuentra desactualizado y no refleja el tercer nivel de organización.

El manual de puestos facilitado está incompleto, razón por la cual no obtiene la totalidad de los puntos y el manual de procedimientos de la subdirección de Talento Humano Docente fue entregado en calidad de borrador, no incluye todos los procesos torales de la gestión de recursos humanos y no está integrado en un documento que permita identificar las acciones que por las diferentes unidades se deben realizar.

Aun cuando la SE presentó el listado de personal por colectivo, a razón de que no se ha realizado el censo y se carece de un informe de reubicación que permita confirmar donde se encuentran los docentes de las escuelas normales, jornadas nocturnas y demás centros que han cerrado por la baja matrícula en los últimos cuatro años, este registro de personal se considera obedece a las estructuras nominales asignadas a cada maestro, pero se corre el riesgo ante la falta de verificación que diste de la estructura funcional real de la Secretaría.

Recomendaciones

- Realizar un proceso de actualización de la información inherente a la planificación de la gestión de recursos humanos, especialmente a la referente a la distribución del personal por centro asistencial y geográficamente, así como la base de datos de planillas, las cuales en su conjunto permitan la toma de decisiones oportuna y efectiva para cada circunstancia.
- Levantar un censo total del personal de la SE, que permita identificar donde se encuentra cada empleado de asignado nominal y funcionalmente.

Resultado 2: Falta de planificación

Considerando que los servicios prestados por la SE tienen una relación absolutamente vinculante, siendo los docentes a través de quienes se canaliza la misión institucional, la planificación de la gestión de los recursos humanos se vuelve de carácter estratégico e indispensable.

La SE no presentó documento alguno que evidencie acciones en desarrollo o concluidas, relativas a fortalecer la gestión del recurso humano, que incluyan desde de los planes de fortalecimiento de competencias docente hasta proyecciones de necesidad de nuevo recursos en el corto, mediano y largo plazo.

No obstante, la institución presentó para esta evaluación un documento de planificación estratégica correspondiente al período 2014-2018, el cual no había sido remitido a ASJ/TI en las evaluaciones previas. Este documento se encuentra orientado a desarrollar las siguientes áreas estratégicas de valor público: 1. Acceso, 2. Calidad, 3. Eficiencia, 4. Competitividad, 5. Gestión y 6. Participación.

De las seis áreas estratégicas, únicamente en la de calidad se expone de manera superficial el componente vinculado a gestión del recurso humano, como ejemplo: “Es el logro de aprendizajes relevantes y pertinentes en los ámbitos del conocimiento, valores, prácticas sociales y requerimientos del mundo del trabajo, incluyendo una gama de requisitos, tales como: formación docente, materiales didácticos, textos, supervisión y evaluación, mismos que apuntan a la formación de un ciudadano capaz de producir y transformar eficazmente su entorno socio cultural”.

Así mismo establece como una de 13 prioridades un “sistema de incentivos para el mejor desempeño de docentes, estudiantes y centros educativos”, siendo el único indicador de los 23 expuestos que concretiza una acción para el desarrollo docente el número ocho: “Porcentaje de docentes en servicio que participan en programas de formación permanente en el área de su desempeño”. Este indicador para 2017 presenta una meta del 72%; sin embargo, no hay respaldo que indique si se evaluó el cumplimiento del mismo.

Aun cuando a la fecha la SE cuenta con un documento denominado Plan Estratégico Institucional, el mismo difiere a la solicitud de información, tabla N°.18, numeral 16: Planes estratégicos para el fortalecimiento del personal estructurado y aplicado, ya que no está orientado al desarrollo de su capital humano.

Recomendación

- Proceder a la formulación y aprobación de un plan estratégico institucional de RR. HH. que coordine y guíe el actuar de todas las unidades de talento humano, bajo los lineamientos del nivel central para el personal administrativo y docente, y de aplicación en todas las direcciones departamentales de educación.

Resultado 3. Divulgación incompleta de la información en el portal de transparencia

En la segunda evaluación, la SE mejoró su porcentaje de cumplimiento de la información divulgada en el Portal de Transparencia, de 58% a 72%, a razón de que no reportan información como: número total de plazas, tabla de viáticos, gastos de representación.

Para esta tercera evaluación la institución alcanzó un cumplimiento de 77%, lo que representa una mejora de cinco puntos porcentuales con respecto a la segunda evaluación. Se suma que para la presente edición se encontró publicado el enlace web Sistema Nacional de Información Pública, así como varios decretos y acuerdos ejecutivos, la liquidación presupuestaria por programa, fuente de financiamiento y tipo de fondo.

La información que aún no se encuentra en el portal y que ha sido señalada en los informes previos, son: el número total de plazas, la tabla de viáticos y los gastos de representación.

Recomendaciones

- Tal como se señaló en los estudios previos, deducir las responsabilidades que correspondan a aquellos servidores de la Secretaría que incumplan los procesos de divulgación de información y rendición de cuentas.
- Velar por el cumplimiento de la LTAIP, administrando de manera eficiente el portal de la institución, deduciendo responsabilidades a quienes incumplan las labores de divulgación de información.
- Incorporar en los procesos ejecutados, espacios para la participación ciudadana, aplicando los principios de transparencia y divulgación de información.

4.2. Ingreso de personal

Con base en el listado de ingresos de personal de 2017 para ambos colectivos: docentes y personal administrativo facilitado por el nivel central de la SE, se realizaron las verificaciones documentales e in situ, donde se escanearon los expedientes del personal de nuevo ingreso para poder evaluar en este apartado el nivel de cumplimiento de la norma (Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos y el Estatuto del Docente), así como las buenas prácticas en materia de reclutamiento y selección de personal.

La muestra evaluada fue de 115 docentes de nuevo ingreso, de un universo de 2,980 contrataciones realizadas durante 2017 en los tres departamentos evaluados. Las direcciones departamentales de educación facilitaron el 100% de la documentación de las muestras solicitadas. Por su parte, la Dirección de Talento Humano Administrativa de la SE facilitó como muestra 16 expedientes, los cuales verbalmente reportaron que corresponden a la totalidad de ingresos realizados por esta dependencia en el año 2017.

Resultados del Ingreso de Personal

Se debe tener en consideración al evaluar este indicador, que los ingresos docentes se evalúan en base a la normativa aplicable, la cual difiere en cuanto la periodicidad de los concursos, el Estatuto los establece anualmente y la Ley Fundamental de Educación cada dos años. A lo cual se le suma que desde 2014 la SE no realizó ningún concurso.

Tabla 20. Cumplimiento del indicador de ingresos por evaluación

Informe/ Tipo de personal	Línea de Base 2011-2014		Evaluación 2015-2016		Evaluación 2017	
	Docente	Administrativo	Docente	Administrativo	Docente	Administrativo
Cumplimiento por personal	 48%	N/A	 51%	 57%	 76%	 10%
Cumplimiento general	 48%		 54%		 43%	
Diferencia			 6%		 -11%	

Resultado 1. Disminución en el nivel de cumplimiento

El nivel de cumplimiento general disminuyó en 11 puntos porcentuales, indicando que la mayoría de los hallazgos y recomendaciones persisten en relación con la evaluación 2015-2016. La evaluación se vio afectada por la falta de entrega de 20 expedientes de personal administrativo bajo contrato, los cuales fueron calificados con cero. Se señala que en el momento de realizar la verificación in situ, el personal de la Gerencia de Talento Humano indicó que estaban entregando todos los expedientes de ingreso administrativo de 2017 que correspondían a 16 expedientes. Sin embargo, al realizar el cruce de estos con el listado inicial facilitado en el que se reportaron 27 ingresos, se identificó que solo presentaron siete de los expedientes que correspondían al listado y el resto de los expedientes entregados no se encontraban en el universo o listado inicial lo que evidencia falencias en el registro de los ingresos de personal administrativo de la Secretaría.

Si se hubieran tenido en consideración únicamente a los docentes, se reportaría un incremento de 25 puntos, los cuales corresponden a un mejor manejo de los expedientes de personal en las direcciones departamentales de Francisco Morazán y de Choluteca. Ocotepeque por su parte continúa manteniendo una buena calificación en este indicador.

Recomendaciones:

- Mejorar los archivos de expedientes de personal, asignándoles un espacio físico con las condiciones óptimas y clasificándolos por tipo de acción y en un orden alfanumérico y cronológico.
- Implementar un archivo de expedientes digitales, que sirva como respaldo de la información, facilite el cumplimiento de las metas de un gobierno electrónico, así como la transparencia y divulgación de la información.
- Dejar registro en los expedientes de todos los ingresos de personal bajo sus diferentes modalidades, verificando que cada nuevo empleado entregue toda la documentación requerida y deducir responsabilidades a los encargados de elaborar los expedientes que incumplan con esta función.

Resultado 2. Proceso de concurso docente 2017 fracasado

La SE comenzó a preparar el concurso docente desde el primer trimestre de 2017, ejecutando la primera evaluación el 29 de noviembre del mismo año. Durante la fase de planificación, la ASJ/TI, así como otras organizaciones de sociedad civil, expresaron a las máximas autoridades y responsables de este proceso los riesgos de desarrollar el concurso con base en una normativa que no se ajusta a las necesidades de evaluación de este tipo de profesionales, a razón de las deficiencias e incongruencias expuestas en el reglamento de concurso, entre las cuales se pueden observar:

- Plazos de evaluación ajustados para las diferentes pruebas.
- Aprobación de pruebas psicométricas con base en un porcentaje, cuando las mismas no arrojan resultados cuantitativos sino cualitativos.
- Evaluación de competencias a través de una prueba escrita, cuando la buena práctica establece mecanismos como las entrevistas semiestructuradas, assessment center, juego de roles, entre otros, como herramientas de medición para valor el comportamiento de los candidatos.

A los errores conceptuales y procedimentales del reglamento se suman:

- La falta de competencias de las juntas de selección, las cuales tienen como responsabilidad ejecutar estos procesos y son nombradas de manera representativa, sin que se les establezca un perfil mínimo de conocimientos y competencias.
- Carencia de conocimiento de los docentes concursantes sobre el contenido y forma en la que se les evaluaría, en especial teniendo en consideración que la formación inicial no incluye el estudio o desarrollo de competencias como parte de su pensum académico.
- La sobrestimación de la SE al someter a concurso 7,383, plazas cuando en realidad solo existían alrededor de 1,800 vacantes, lo cual refleja la falta de conocimiento sobre las necesidades reales de la institución y se sustenta en una mala administración del Sistema a de Administración de Recursos Humanos Docente (SIARHD).
- La convocatoria a concurso previo al levantamiento fidedigno de la reubicación de todos los docentes que, por el cierre de las normales y jornadas nocturnas de diferentes centros educativos, debían ser reasignados en otras escuelas y colegios.
- La convocatoria a concurso previo haber regularizado el estatus contractual de los interinos contratados entre 2015 y 2017, los cuales ascienden a más de 2,000, que se incorporaron a la carrera docente al haber concursado y aprobado en 2014 las evaluaciones y que han obtenido sus derechos laborales bien sea en aplicación del Estatuto tras formar parte del sistema por seis meses consecutivos o por haber laborado 200 días en un período de un año, con base en lo establecido en Código de Trabajo.

Las situaciones expuestas y señaladas previamente al desarrollo del concurso, se consideran justificación razonable para que pospusiera el concurso, mismo que debido a las fallas en el proceso de evaluación de competencias mediante prueba escrita al reprobar el 94% de los 16,585 docentes que se sometieron a concurso, se declaró nulo en marzo de 2018, generando una pérdida para el Estado de al menos cuatro millones y medio de lempiras.

Recomendaciones

- Realizar las modificaciones pertinentes a la LFE y sus reglamentos, a razón de que exista una normativa clara, que permita establecer un proceso congruente y coherente tanto con los requerimientos técnicos del proceso de concurso, como con las demandas por DDE de nuevos maestros.
- Ejecutar una auditoría presencial a todos los docentes reubicados a razón de confirmar se encuentren en labores.
- Mejorar el SIARHD y la alimentación del mismo, a razón de que se ubique con facilidad las estructuras presupuestarias disponibles, para ser sometidas a concurso como vacantes.
- Regularizar la relación laboral de todos los docentes que en base a cualquiera de las normativas hayan obtenido su derecho de permanencia y que aún se encuentran como interinos.
- Una vez efectuadas las primeras tres recomendaciones, realizar el concurso docente, únicamente para los departamentos donde se requiera, abriendo la posibilidad a que candidatos que cumplan con los requisitos y estén dispuestos a trasladarse de domicilio, en caso de ser seleccionados, puedan participar también en donde se requieran.

Resultado 3: Inexistencia de concurso con base en méritos para el personal administrativo

Persiste el hallazgo presentado en la evaluación 2015-2016 y en la línea de base de la inexistencia de concursos que garanticen la selección de personal idóneo. La norma establece la obligatoriedad de realizar los concursos que permitan la incorporación del personal con base en méritos, mediante la aplicación de exámenes y pruebas para proceder a la selección de los candidatos para ocupar posiciones de nombramiento por contrato bajo el Régimen del Servicio Civil. Sin embargo, la SE no ha acreditado, en ninguna de las evaluaciones, que realice un procedimiento de este tipo para el personal del nivel central, salvo el concurso realizado para el nombramiento de los directores departamentales de educación en 2016.

Recomendaciones

1. Diseñar, para todas las contrataciones, un modelo de concurso basado en el reconocimiento de los méritos.
2. Implementar un sistema de control que garantice que todos los ingresos de servidores públicos de la SE se basen en concursos transparentes, en obediencia a la norma aplicable y al procedimiento diseñado.
3. Sancionar al personal que solicite o autorice la contratación de personal sin que haya cumplido con un proceso de evaluación de su perfil profesional, que respalde sus capacidades en relación al puesto que va a desempeñar.

Resultado 4. Falta de documentación en los expedientes

La incorrecta documentación de los procesos de ingreso en los expedientes persiste como una falencia tanto por parte de las direcciones departamentales como por el nivel central, lo cual expone a la Secretaría a que, en caso de ser sujeta de demandas, se encuentre imposibilitada para defender sus acciones con base en el debido proceso; al mismo tiempo, debilita la toma de decisiones oportuna al no facilitar información completa y oportuna.

Las mayores falencias de documentación en los expedientes docentes son:

- En el 100% no consta las pruebas de conocimiento, aptitudes profesionales y psicométricas.

En el caso del nivel central, los expedientes del personal administrativo carecen de:

- En el 100% no consta la justificación para la contratación.
- En el 100% no consta las pruebas de conocimiento, aptitudes profesionales y psicométricas.
- En el 100% de los expedientes no se encontró constancia de antecedentes policiales.

Recomendaciones

1. Diseñar un guía de revisión o control de los expedientes que permita identificar al momento de elaborar estos registros un chequeo de la documentación presentada y de la faltante, propiciando que se subsane en un tiempo prudencial la entrega de toda la información requerida.
2. Deducir responsabilidades a los responsables de ejecutar y documentar estos procesos cuando incumplan con sus deberes.

Resultado 5. Falta de justificación para la contratación

En la línea de base y en la evaluación 2015-2016 se identificó la carencia de justificación para la contratación de personal administrativo de la SE, siendo este hallazgo persistente en la presente evaluación, en la cual igualmente no se encontró un solo registro sobre la justificación de ninguno de los ingresos.

Todas las contrataciones deben basarse en una vacante, que bien puede ser generada por desvinculación (indistinta a la causal) o por la ampliación de plazas o puestos, a razón de un crecimiento institucional sustentado en la necesidad documentada. No obstante, durante los dos estudios en los que se ha evaluado este subindicador las contrataciones no se encuentran debidamente justificadas en ningún documento del expediente; esta carencia genera riesgos de arbitrariedad, al no identificarse si los nuevos ingresos obedecen a la vacante de una plaza existente o de una de reciente creación en consideración a las necesidades reales de la Secretaría.

Recomendación

1. Dejar evidencia documental de la justificación de todas las contrataciones que permita la trazabilidad de las acciones, teniendo en consideración las necesidades institucionales de personal.

Resultado 6. No se han considerado los aportes de la sociedad civil

Aun cuando la SE muestra apertura a la veeduría y acompañamiento de la sociedad civil, durante el concurso docente 2017 se pudo observar que diferentes actores de la sociedad civil, entre ellos ASJ/TI y el CNA, expresaron en público y en privado a las autoridades recomendaciones relativas a aplazar dicho proceso de evaluación de candidatos. Sin embargo, la SE justificó su proceder y continuó con el concurso, el cual, tal como se expuso anteriormente, se anuló a pocos meses de su conclusión.

De igual manera, previo al concurso, la SE emitió un protocolo que limitaba la participación ciudadana como veedores del proceso, al indicar que no se podrían emitir comunicados o presentar informes sobre el desarrollo del concurso, sin que se contará previamente con el visto bueno de la Secretaría, violando los derechos civiles de los auditores sociales y los principios de transparencia y participación.

Recomendaciones

1. Incorporar y registrar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que incluyan la veeduría social en los procesos de selección y contratación de servidores públicos, en respeto de la libertad y garantías que, de manera individual o colectiva a través de organizaciones, goza todo ciudadano.
2. Toman en consideración las recomendaciones que la sociedad civil realiza a través de sus estudios técnicos, para fortalecer los procesos que se deban ejecutar.

4.3. Cancelación de personal

La SE facilitó los listados de cancelación de personal de 2017 para ambos colectivos: docentes y personal administrativo, los cuales ascienden a 1,599 y 36, respectivamente. Con base en la metodología diseñada por la ASJ/TI, se seleccionó una muestra de 115 expedientes de personal docente a evaluar y de los 36 expedientes para el personal administrativo, que representa el 100% de las acciones desarrolladas (universo) para este colectivo, diferenciando los criterios de verificación según la norma aplicable a los maestros y a los empleados del nivel central.

Resultados de la cancelación de personal

Se identificó que ninguna de las cancelaciones docentes evaluadas de la muestra de 115 corresponde al seguimiento de faltas disciplinarias constitutivas de desvinculación sin responsabilidad patronal, lo que refleja un bajo control y seguimiento de faltas. En el caso del personal administrativo se encontraron dos cancelaciones por faltas graves, lo que representa 6% de la muestra.

Tabla 21. Cumplimiento del indicador de cancelación por evaluación

Informe/ Tipo de personal	Línea de Base		Evaluación		Evaluación 2017	
	2011-2014		2015-2016			
	Docente	Administrativo	Docente	Administrativo	Docente	Administrativo
Cumplimiento por personal	N/A	N/A	 72%	 53%	 65%	 46%
Cumplimiento general	 0%		 63%		 55%	
Diferencia			N/A		 -8%	

Resultado 1. Disminución en el nivel de cumplimiento

En el informe 2015-2016, la SE alcanzó un 63% de nivel de cumplimiento general para ambos colectivos; en la presente evaluación, logró un 55%, disminuyendo su calificación en siete puntos porcentuales. El personal administrativo presenta un decremento de 19 puntos porcentuales y el docente de siete puntos porcentuales, debido a que la mayoría de los hallazgos persisten en relación con la evaluación 2015-2016.

Recomendaciones

1. En apego a lo establecido en la ley, generar un manual único de procedimiento de desvinculación según tipo, el cual debe ser de cumplimiento irrestricto por todas las unidades de talento humano tanto a nivel central como de las direcciones departamentales de educación, así como deducir responsabilidades a quienes incumplan.
2. Fortalecer los conocimientos y competencias del personal a cargo de las cancelaciones en materia de debido proceso, logrando cumplir con lo establecido en la norma, en especial en los casos en que la desvinculación se sustente en un proceso de descargo.

Resultado 2. Carencia de información en los expedientes

Se mantiene el hallazgo de la carencia de documentación en los expedientes de desvinculación para ambos colectivos. Aun cuando las evaluaciones se realizaron de manera individual para cada dirección departamental de educación y el nivel central, los resultados de mayor impacto son similares entre ellas, destacando para ambos colectivos falencias en el registro de los siguientes documentos:

- En ningún expediente se evidencia que se haya dado de baja al personal desvinculado del Instituto Hondureño de Seguridad Social, ni de los demás regímenes de pensiones que les sean aplicables según tipo.
- En ningún expediente de cancelación docente se encontraron llamados de atención.
- En los dos casos de personal administrativo en que se evidenció que los empleados habían cometido alguno tipo de falta, no constan llamados de atención verbales ni escritos.
- Para el personal administrativo, se evidencia que en el 97% de los casos la documentación corresponde a la causal. Así mismo, se encontró carta de renuncia en solo el 47% de los casos en los que correspondía y únicamente en el 7% de estos, la aceptación de la misma por parte de la institución.

La carencia de documentación en los expedientes genera un alto riesgo de que la SE pierda casos por demandas de reintegro y pagos de salarios caídos, al no poder justificar apropiadamente las acciones de personal que dan lugar a la cancelación bajo cualquier tipo de circunstancias.

Recomendaciones

1. Documentar debidamente todas las acciones de cancelación de personal, según su tipo, dejando un respaldo digital.
2. Ejecutar un debido seguimiento del proceso de cancelación, que contemple todas las acciones de personal que conlleva, tanto a lo interno como al externo de la institución, deduciendo responsabilidades a los encargados de ejecutar estas acciones y que las incumplan.

Resultado 3: Bajo control y seguimiento de faltas en las que aplica la cancelación.

Se evidenció que no hay un control sobre la aplicación de las sanciones, generando tanto reincidencias como prescripción de los plazos para aplicar las sanciones. Considerando que la SE está conformada por 64,823 docentes y 5,984 empleados administrativos, se observa una baja relación entre las cancelaciones y el seguimiento de faltas, especialmente en el personal docente.

Recomendaciones:

- Mejorar el proceso de seguimiento de faltas, el cual debe ser de cumplimiento irrestricto por todos los empleados de la SE indistintamente a si son docentes o personal administrativo.
- Mejor el flujo de comunicación entre las direcciones departamentales y el nivel central para garantizar se realice un óptimo seguimiento a las faltas y las mismas no prescriban.

Resultado 4. Inexistencia de la constancia de bienes nacionales

En ninguno de los 151 expedientes de cancelaciones evaluados se encontró la constancia de Bienes Nacionales, lo que representa un 0% de cumplimiento en este subindicador. Dicha constancia debe ser presentada por todo servidor público previo al pago de los finiquitos de montos adeudados, independientemente al régimen laboral aplicable, según lo establecido en artículo N°. 46 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Dirección Nacional de Bienes Nacionales

Recomendaciones

1. No realizar la entrega de finiquitos si previamente no se cuenta con la constancia de Solvencia de Bienes Nacionales, la cual debe ser tramitada y entregada por el ex servidor público y documentada por las unidades responsables de la gestión del recurso humano.
2. Incorporar como etapa del proceso de cancelación, la entrega de todo el equipo asignado, identificaciones institucionales y documentación de la institución, como requisito previo a la liquidación de derechos y cesantías, dejando evidencia documental.
3. Identificar y nombrar de manera oficial a los responsables de garantizar que el equipo, identificaciones institucionales y documentación sean entregados, deduciendo responsabilidades en los casos en los que no se efectúe este reintegro de bienes o no se documente debidamente.

4.4. Administración y control de personal

Se solicitó a la SE el listado de personal que durante el 2017 cometió faltas de carácter administrativo o fue sujeto de amonestación o llamados de atención (verbales y escrito), y de las sanciones a través de audiencias de descargo realizadas, reportando la institución 48 faltas cometidas por personal docente correspondientes a seis de los 18 departamentos. Sin embargo, ninguna de las faltas correspondía a los departamentos de la muestra. Las direcciones departamentales de Ocoatepeque y Choluteca afirmaron no haber realizado acciones disciplinarias durante este período y Francisco Morazán presentó 11 expedientes, sin que se pueda aseverar que corresponde al total acciones disciplinarias realizadas. Del personal administrativo, la SE facilitó un listado de 12 faltas a las que realizó seguimiento, de las cuales dos concluyeron con la desvinculación del personal y se encontraban incluidas en el reporte y expedientes

de las cancelaciones, por lo cual para este indicador la muestra evaluada corresponde únicamente a 10 casos del 100% del universo. El total de la muestra estudiada para este período en ambos colectivos fue 22 expedientes.

Resultados de administración y control de personal

El indicador de administración y control de personal es evaluado exclusivamente en el subindicador de sanción a faltas, en cumplimiento al debido proceso, y no fue parte del estudio de línea de base, por lo cual no se presentan datos comparativos con dicho informe.

Tabla 22. Cumplimiento del indicador de administración y control de personal, por evaluación

Informe/ Tipo de personal	Línea de Base 2011-2014		Evaluación 2015-2016		Evaluación 2017	
	Docente	Administrativo	Docente	Administrativo	Docente	Administrativo
Cumplimiento por personal	N/A	N/A	 47%	 89%	 36%	 72%
Cumplimiento general	N/A		 68%		 54%	
Diferencia			N/A		 -14	

Resultado 1. Disminución en el nivel de cumplimiento

El nivel de cumplimiento en el seguimiento de faltas para ambos tipos de personal refleja una disminución de 11 puntos porcentuales para los docentes y de 17 para el personal administrativo, lo que representa un decremento general de 14 puntos porcentuales en este indicador, entre la evaluación 2015-2016 y el presente estudio, siendo la principal causa la falta de entrega de expediente completos.

En el caso del personal docente, el 55% de la muestra de 12 casos evaluada fue sancionado por abandono de su cargo. Se puede observar que no constan en los expedientes llamados de atención verbal ni escritos ni audiencias de descargo, aun cuando en el 91% de los expedientes (11) consta el dictamen legal que determina la aplicación de la sanción y su tipo. Así mismo, se identificó que en el 45% de los casos (cinco) se supera el plazo de 90 días para realizar el proceso, a partir de la fecha en que se tiene conocimiento de la comisión de la falta, lo cual genera en caso de demandas una nulidad de la sanción por haber prescrito el plazo.

Los expedientes de personal administrativo, reflejan prescripción del plazo para la aplicación de la sanción en el 50% de los casos. De igual manera solo en el 50% de las faltas que ameritan llamados de atención verbales o escritos, se encontró este documento. Sin embargo, en los casos que requerían del levantamiento de audiencias de descargo sí contenía la citación y el acta en el expediente. Para el 100% de las faltas comunicadas y verificadas, existe un dictamen legal que establece la sanción a aplicar. También se señala que el 50% de los funcionarios (cinco) fueron sancionados por abandonar su cargo.

Recomendaciones

1. Implementar un modelo de expediente disciplinario estándar, para todas las faltas sujetas de investigación, llamados de atención y sanción, que permite con facilidad conocer la ética en el cumplimiento de su deber a los diferentes funcionarios.
2. Mejorar el proceso de comunicación entre los diferentes actores, con base en el proceso que se debe de seguir según tipo de empleado, logrando así que se cumplan los plazos establecidos.
3. Sancionar a los responsables de que las faltas prescriban o no se encuentren debidamente documentadas.

Resultado 2. Incumplimiento en la creación de los tribunales de honor docente

En los dos estudios previos se señaló que, para constituirse legalmente, los tribunales de honor docente deben encontrarse normados en la Ley Fundamental de Educación y no en sus reglamentos. También se instó a la SE a realizar las reformas necesarias para que dichas instancias entren en vigencia a la brevedad posible. No obstante, este hallazgo persiste, dejando un vacío normativo en cuanto al proceder y a los responsables de dar seguimiento a las faltas cometidas por los docentes y por consiguiente la aplicación de las sanciones que correspondan tal como lo evidencian los hallazgos expuestos.

La carencia de estas instancias, que fueron concebidas para tener una jurisprudencia departamental, genera entre otros inconvenientes, una sobrecarga de casos que el nivel central no se encuentra en capacidad de atender, ocasionando que los plazos prescriban. De igual forma, se debe tener en consideración que el personal que conforme los tribunales de honor debe contar con un perfil específico y empoderarse de la nueva normativa.

Recomendación

- Reformular la Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos, con la finalidad de que cuenten con el estatus jerárquico requerido, derogando del Estatuto del Docente Hondureño aquellos artículos que estén en contradicción, reglamentando debidamente a ambas, en lo relativo a: los tribunales docentes, instancias responsables de la investigación de faltas y su sanción, los cuales deben tener autonomía técnica y capacidad de emitir dictámenes vinculantes para la ejecución de la SE en sus diferentes niveles.

Resultado 3. Irregularidades en el proceso de sanción ejecutado

Persiste el hallazgo de irregularidades en el proceso de sanción, en el cual se observan varios casos en que las faltas son muy graves o recurrentes. No obstante, no llegan a ser sancionadas con la medida disciplinaria correspondiente. Esta situación, genera impunidad y recurrencia, tanto desde la perspectiva de la sanción administrativa que la SE debe ejecutar, como de las acciones penales que entes competentes deben conocer y sobre las cuales deben proceder, pero que la institución no traslada de manera oportuna, con base en la evidencia. Entre los casos más relevantes según colectivo se encuentran:

Faltas graves con sanciones leves en personal docente sin seguimiento o remisión instancias competentes

De los 11 casos de personal docente verificados, únicamente a dos se les aplicó sanciones por faltas muy graves.

- Luis Enrique García Sánchez, docente de la Escuela Nacional de Música, del municipio del Distrito Central, sancionado con destitución por la gravedad de las faltas de mantener relaciones amorosas con dos alumnas. La denuncia la interpone la directora del Centro de Educación, en la cual expresa: “el profesor de matemáticas ha tenido conversaciones que se han salido de los parámetros académicos platicando de personajes animados que tenían relaciones sexuales, manteniendo comportamiento contrario a la moral y buenas costumbres dentro y fuera del centro educativo”. *No se identificó que el expediente haya sido trasladado a las instancias judiciales correspondientes.*
- Andrés López Fúnez, director del Centro de Educación Media Gubernamental “Canaán”, del municipio del Distrito Central. Se sancionó con *suspensión sin salario por seis meses por actos de seducción y abuso de autoridad*, evidenciada a través de mensajes de celular que enviaba a una alumna de octavo grado, a la cual citó en la escuela en horario no hábil, momento en que el centro educativo se encuentra vacío, prometiendo a la alumna que pasaría la clase que él le impartía con 100% en los cuatro parciales, si ella accedía a besarlo. *No se identificó que el expediente haya sido trasladado a las instancias judiciales correspondientes.*

- Joselyn Soad Mendoza Espinal, percibió salario por dos años y medio, sin devengarlo, ascendiendo el total erogado por la SE a L 276,188.64 antes de que la institución procediera a cancelarla como directora del jardín de niños “Juan Manuel Gálvez”, del municipio del Distrito Central.
- Alex Nohel Alemán, en su condición de subdirector asignado en sus funciones al Centro de Educación Básica Gubernamental “Reinado de España”, del municipio del Distrito Central, se sancionó con 31 días de suspensión sin salario por falta muy grave de negligencia administrativa, al dejar a los estudiantes de cuarto grado sin recibir clases durante seis días, por no asignarles docente.
- Juana Fúnez Munguía, en el cargo de docente del centro educativo José Cecilio del Valle, del municipio del Distrito Central, se sancionó con suspensión de labores sin salario por un mes, por haber manchado el diario pedagógico con una expresión desafiante a la autoridad.

Se puede observar que las sanciones aplicadas no se realizan en el marco de una normativa de aplicación estándar, castigando de manera leve actos que pueden ser constitutivos de delito y que no son remitidos al ente competente para que realice los procesos investigativos y judiciales correspondientes.

Anomalías en las sanciones personal administrativo

Del total de los 10 casos de personal administrativo evaluados, cinco corresponden a faltas graves.

- Carmen María Amador Erazo, auxiliar de personal III de la Dirección Departamental de Choluteca. Abandonó su cargo y la SE comenzó el proceso de descargo trascurridos dos años y dos meses de la falta, se revisó la planilla y no hubo pago desde que la empleada abandonó el cargo.
- Danny Enrique Girón Montes, oficial de nóminas del nivel central. Se sancionó con cancelación por despido tras identificar que en años pasados autorizó la contratación e ingresó en el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos Docentes (SIARHD) a dos docentes que no contaban con los requisitos para desempeñar el cargo.
- Jerson Ademir Vargas Mendoza, oficial de nóminas del nivel central. Se sancionó con cancelación por despido por generar pagos a un docente en los meses febrero y marzo que ingresó en el SIARHD bajo contrato permanente sin que la Dirección Departamental de Educación de Colón lo hubiera nombrado.
- Mildred Abelina Flores Serrano, con el cargo de estadígrafo I del nivel central. Fue cancelada por despido, ya que la empleada nunca se presentó a laborar donde fue asignada. La Secretaría se enteró de la ausencia cuando no se presentó a actualizar sus datos para el censo, lo que origina una investigación en la cual se verifica que no se presentaba a desarrollar sus funciones desde mayo del 2005 hasta diciembre de 2017.
- Roger Humaña Vijil, operador de máquina reproductora I en el Instituto Central Vicente Cárceles del municipio del Distrito Central. Se sancionó con la cancelación por despido, al menos nueve meses después de que incurriera reiteradamente en abandono de su cargo; en el mes de enero por 21 días, en febrero por 18 días, en abril por 7 días, en mayo por 12 días, en junio por 16 días, en julio 20 días, en agosto por 21 días y 11 días en el mes de septiembre. En ninguno de los meses se procedió con llamados de atención ni con la sanción de cancelación que correspondía.

Recomendaciones

1. Revisar y, según consideraciones, fortalecer las sanciones por faltas graves, descritas tanto en la LFE como en Reglamento de Carrera Docente. Así mismo, mejorar el proceso de sanción, aplicando de manera irrestricta las sanciones en consideración de la gravedad de la falta y la reincidencia.
2. Realizar auditorías de procesos y controles preventivos que permitan la detección temprana de las faltas y los casos abiertos pendientes de sancionar, a razón de que los plazos no prescriban.
3. Deducir responsabilidades a los encargados de vigilar por el cumplimiento de las normas, haciéndoles corresponsables de las faltas de sus subordinados.

Resultado 4. Falta de seguimiento a las denuncias de acoso y abuso sexual de docentes

En consideración a la recurrencia de aplicación de sanciones leves a faltas que pueden ser constitutivas de delito, de manera específica para los casos de acoso y abuso sexual (como los dos expuestos en el hallazgo anterior), se solicitó a la SE, a través de su unidad de denuncias que funciona por medio de la línea 104, el reporte de las acusaciones que ellos tramitan en esta materia. La unidad facilitó a la ASJ/TI la base íntegra de denuncias recibidas según tipo de cargo imputado, con su correspondiente estatus, permitiendo presentar los siguientes datos.

Tabla 23. Denuncias por acoso sexual docente 2017

Estatus	Cantidad
Abierta	2
Desestimada	1
Resuelta	20
Total	23

Como se puede observar en el cuadro el 87% de las denuncias se encuentran en un estatus de resultados, una desestimada sin recibir seguimiento y dos abiertas para ser resueltas en 2018.

De las acusaciones resueltas se destaca: a) únicamente el 30% (6) fueron remitidas al Ministerio Público (MP), b) se les aplicó sanción administrativa al 20% de ellas y c) una de ellas se cerró bajo un acuerdo de entre partes, el cual implica una conciliación entre el o los padres del alumno y el docente denunciado. El 45% de las acusaciones fueron resueltas “sin lugar”.

Tabla 24. Tipo de resolución por denuncias por acoso sexual docente 2017

Resolución	Cantidad
Acta de acuerdo entre partes	1
Denuncia sin lugar	9
Proceso disciplinario	4
Trasladado a MP	6
Total	20

Es importante mencionar que según los procedimientos internos de la SE, las denuncias son trasladadas a los directores departamentales de educación, quienes en este caso se atribuyen la función de investigar y desestimar o sancionar este tipo de actos que podrían ser constitutivos de delito. Sin embargo, la única entidad con la potestad y recursos para realizar este tipo de investigaciones es el MP a través de la Fiscalía Especial de la Niñez, por lo cual la actuación de los directores departamentales puede considerarse como un abuso de autoridad, al no trasladar todas las denuncias al MP.

La forma de resolución de estos posibles actos incentiva la impunidad, como ejemplo con mayor sustento el acuerdo entre partes, en el cual el docente tiene que admitir algún tipo de responsabilidad para que se genere una negociación con los padres, siendo el menor doblemente perjudicado y dejado sin justicia y el docente sin sanción administrativa ni proceso abierto en el ente competente, con oportunidad de reincidir y agravar a otros alumnos.

En consideración de los derechos de los menores y de los daños que implica un acto de esta naturaleza a lo largo de toda su vida, la SE tiene la responsabilidad técnica y ética de ofrecer espacios seguros a sus educandos, libres de acoso y abuso sexual, especialmente cuando estos se originan por parte de los docentes, figura que debería de representar un ideal de ética y profesionalismo que inspire a los niños y jóvenes. En su defecto, la falta de prevención de controles y de protocolos de actuación que permitan la identificación temprana de pederastas y las débiles sanciones administrativas impuestas, aunado a que las investigaciones sobre estos casos y la resolución de si existió o no el delito, solo pueden ser determinadas por el MP, permite concluir que las menores víctimas de acoso o abuso son revictimizados con la impunidad que genera por la permisibilidad de la Secretaría de Educación.

Recomendaciones

1. Crear los protocolos de actuación que, con base en los derechos de los niños, el Código Penal y demás normas permites, permitan la rápida identificación y actuación ante los casos de posible acoso y abuso sexual de docentes a menores.
2. Deducir responsabilidades a los funcionarios que, ante la duda razonable de un acto de esta naturaleza, castiguen con sanciones únicamente administrativas, hechos que deben ser del conocimiento de la Fiscalía Especial de la Niñez para su correcta investigación y penalización.
3. Generar una cultura de respeto al menor, de denuncias de casos de acoso y abuso y de cumplimiento al debido proceso en materia de previsión y cuidado de los menores.

5. Conclusión

El nivel general de cumplimiento de la normativa y buenas prácticas de la SE es bajo y disminuyó en seis puntos porcentuales en relación con la evaluación 2015-2016. Sin embargo, se reconocen las mejoras en el indicador de planificación en el cual incrementó siete puntos porcentuales, teniendo una oportunidad de mejora de 45% para alcanzar niveles óptimos de desempeño en gestión del RR. HH.

La Secretaría de Educación se encuentra en la segunda posición de cumplimiento, en relación con los otros sectores evaluados, tiene grandes desafíos por enfrentar en cuanto a su gestión del recurso humano.

Tabla 25. Comparación de porcentaje de cumplimiento general con otros sectores

Estudio y sector	SESAL	SAR	INSEP	SEDS	SE
Línea de base 2013-2014	 55%	 56%	 27%	 32%	 24%
Evaluación 2015-2016	 51%	N/A	N/A	 50%	 61%
Evaluación 2017	En proceso	N/A	N/A	 60%	 55%

De igual manera, aun cuando la Secretaría ha desarrollado con efectividad varias de las actividades de su plan de mejora, muestra recurrencia en varios de sus resultados, lo cual refleja que se debe ampliar dicho plan acción, así como destinar los recursos necesarios para que su implementación sea eficaz.

5.1. Normativa institucional

- Transcurridos seis años de la aprobación de la Ley Fundamental de Educación y cuatro años después de la publicación de sus 23 reglamentos, la SE aún no ha logrado implementar la nueva normativa, en gran medida por la dualidad con el Estatuto del Docente Hondureño.
- Los reglamentos que norman los procedimientos de ingreso, cancelación y sanción de personal docente, presentan errores y vacíos.

5.2. Procedimiento de planificación de la gestión del recurso humano

- La SE carece de un plan estratégico para la gestión de recursos humanos, adoleciendo de información documental clave para la óptima toma de decisiones.

5.3. Procedimiento de ingreso

- Las debilidades en la norma, la falta de concursos públicos basados en méritos e idoneidad siguen afectando los procesos de selección y nombramiento, en decremento de la educación.

5.4. Procedimiento de cancelación de personal

- El bajo porcentaje de cancelación de personal docente y administrativo por faltas o incumplimientos, refleja un empoderamiento de los empleados sobre la institución, lo cual puede generar ingobernabilidad.

5.5. Procedimiento de administración y control de personal

- La carencia de controles internos se identifica en las inexistentes acciones preventivas y en la poca capacidad de reaccionar ante la comisión de faltas.
- Las sanciones aplicadas son leves en consideración a las faltas cometidas.

6. Recomendaciones generales

Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad de la SE, y en consideración de la injerencia que la correcta gestión del RR. HH. tiene sobre el desempeño, se presentan las siguientes recomendaciones:

6.1. Normativa institucional

1. Se requiere la normalización de la ley para poder instaurar los tribunales de honor docente. Para ello, se debe realizar un análisis a profundidad sobre la prevalencia de la norma, las contradicciones entre el EDH y su Reglamento, y la LFE y sus reglamentos, teniendo en consideración los vacíos jurídicos que aún existen, en el marco de una conciencia social a favor de los educandos.
2. Realizar las reformas pertinentes a la LFE y reformular los reglamentos como lineamientos normativos de provecho para la institución y los educandos.

6.2. Relativas a planificación de la gestión de RR. HH.

1. Mejorar el registro y archivo de los expedientes físicos e implementar digitales, incorporando una hoja de verificación en la cual se enlisten todos los documentos que cada expediente debe contener.
2. Realizar un nuevo censo de personal docente, de manera presencial, a través del cual se pueda verificar que los docentes en aula corresponden con la estructura (lugar y horas) con la cual se les paga.
3. Desarrollar las herramientas de gestión del talento humano que permitan tanto la eficiencia en la administración y ejecución de los procesos, con énfasis en el módulo de planilla y que permita la oportuna toma de decisiones, contemplando entre ellas el manual de procedimientos que incluya tanto los procedimientos de ingreso, capacitación y desarrollo, cancelación de personal, como los de evaluación y control de los empleados.

6.3. Relativas al ingreso y contratación de personal

1. Gestionar los procesos de concursos específicos, no general, únicamente para las vacantes reales, empleando mecanismos de evaluación competitivos, basados en méritos e idoneidad.
2. Realizar una auditoría al proceso de reubicación, que permita confirmar que se realizó en su totalidad y se ejecutó de manera óptima.
3. Nombrar permanentemente a los docentes interinos que en base a las diferentes normativas han obtenido su derecho de empleado permanente.

6.4. Relativas a la cancelación de personal

1. Formular un manual único de procedimiento de desvinculación según tipo, el cual debe ser de cumplimiento irrestricto por todas las unidades de talento humano de las DDE.
2. Implementar medidas de control que garanticen la obediencia del debido proceso.

6.5. Relativas a la administración y control de personal

1. Diseñar e implementar modelos de control interno de personal, empleando herramientas tecnológicas, que permitan la prevención y sanción en tiempo y forma, de las faltas, bajo las normativas aplicables y el debido proceso, manteniendo un registro integro de los expedientes.
2. Sancionar todas las faltas y, en caso de que no se den a conocer las acciones a las áreas pertinentes, sancionar también a los responsables de las omisiones.
3. Mejorar la relación de la sanción aplicable a las faltas.

6.7. Relativas a la transparencia y divulgación de la información

1. Establecer protocolos, canales de flujo y archivos que garanticen el correcto manejo de información.
2. Apego en la publicación y actualización de la información en el portal de transparencia, en cumplimiento con lo exigido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
3. Estimular la participación ciudadana de manera individual y colectiva, estableciendo mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría social, que contribuyan a garantizar el proceder ético, oportuno y eficiente de la entidad, generando a la vez confianza en la gestión de la SE por parte de población.

CAPÍTULO III

GESTIÓN POR RESULTADO

1. Objetivos del estudio

El presente estudio tiene como objetivo general medir los resultados de la gestión de la Secretaría de Educación (SE) para el año 2017 y determinar el nivel de confiabilidad de los datos estadísticos para tres indicadores que han sido objeto de estudio en las evaluaciones previas 2012-2016⁹: rendimiento académico, número de días clase y evaluación docente, identificando mediante el análisis oportunidades para mejorar los resultados institucionales en la prestación de servicios de educación desde el nivel pre básico al nivel medio, y optimizar los procesos de generación, consolidación y reporte de datos estadísticos de los indicadores de resultados de la institución.

1.1. Objetivos específicos

- Evaluar los resultados de la gestión a través de indicadores de cobertura, oferta, acceso, eficiencia, eficacia, calidad, percepción y satisfacción ciudadana, gestión institucional, transparencia y rendición de cuentas, enmarcados en el cumplimiento de las funciones y responsabilidades institucionales.
- Identificar, en el marco de los indicadores evaluados, las áreas y procesos que deben fortalecer la Secretaría de Educación para cumplir o mejorar sus resultados y responder a las necesidades de los ciudadanos de forma eficiente y oportuna.
- Determinar la confiabilidad de los datos estadísticos que la SE publicó en los informes oficiales emitidos en 2017, evaluando la existencia, calidad y aplicación de los protocolos, o en su defecto, las prácticas existentes para la construcción de estadísticas; verificando la integridad de los datos desde su fuente primaria hasta el consolidado final, para la evaluación del desempeño docente, rendimiento académico y días clase, determinados desde la línea de base.
- Establecer el nivel de implementación de las recomendaciones emitidas por la ASJ en las evaluaciones previas, para asegurar la confiabilidad de las estadísticas.

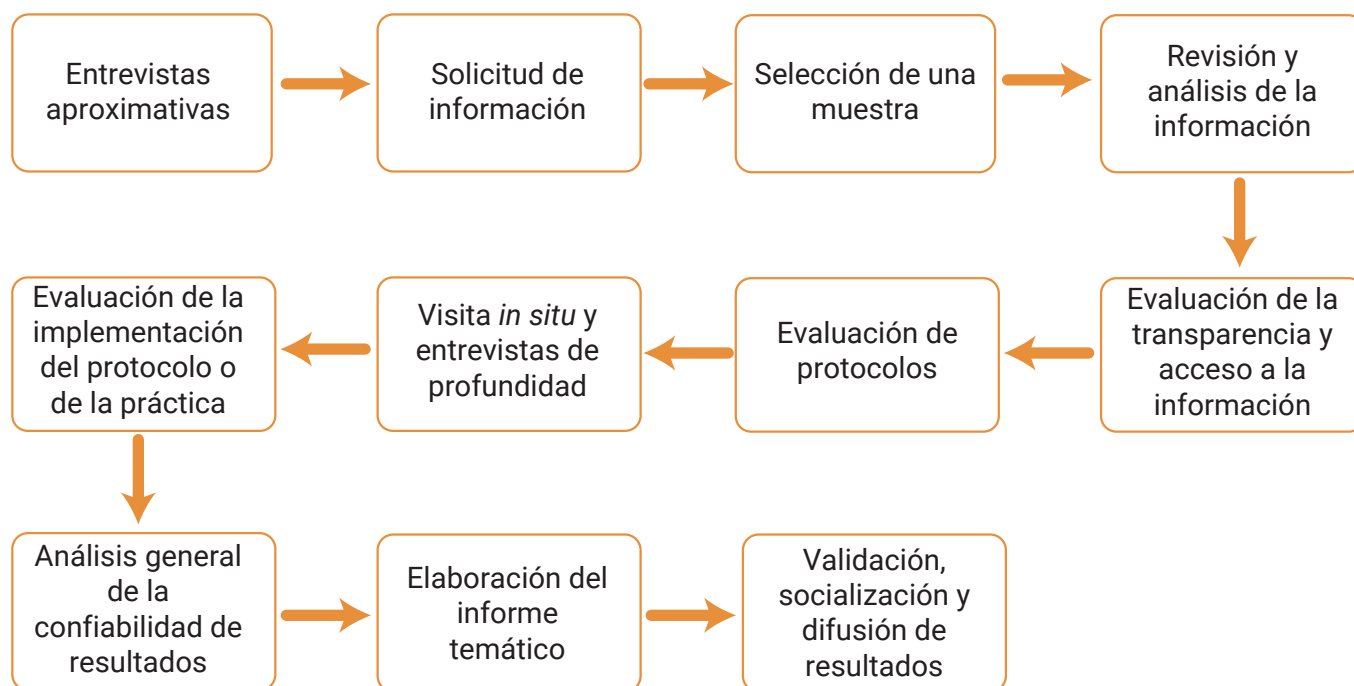
2. Metodología

El procedimiento metodológico adoptado para el estudio se desarrolla en pasos secuenciales basados en mecanismos de verificación de procesos e incluye: a) identificación de objetivos de la evaluación, indicadores y factores de estudio, b) levantamiento, procesamiento y análisis de la información y c) verificación in situ.

El equipo de trabajo de ASJ/TI diseñó en 2015 el proceso de auditoría social en detalle, el cual consta de 11 etapas y ha sido mejorado a través de la experiencia y conocimientos obtenidos en los últimos tres años al evaluar nueve instituciones públicas y presentar los resultados en 13 informes de evaluación.

9 Estudio de línea de base 2012-2014 y actualización de línea de base 2015-2016 para los indicadores de evaluación del desempeño docente, evaluación del rendimiento académico y días clases.

Figura 5. Etapas de la evaluación



Medición de la confiabilidad de las estadísticas de resultados

En este estudio se analiza por tercera vez la confiabilidad de los resultados de los tres indicadores que fueron objeto de estudio en las evaluaciones previas: evaluación del desempeño docente, evaluación del rendimiento académico y días clases. Estos fueron seleccionados no solo porque reflejan tres aspectos esenciales en el proceso de enseñanza-aprendizaje del estudiantado nacional, sino porque son datos estadísticos que la SE toma en cuenta para la toma de decisiones y desarrollo de estrategias en pro de la mejora de la calidad educativa.

A continuación, se describen las tres dimensiones que se evalúan para cada indicador, haciendo uso de hojas de verificación del cumplimiento de determinados criterios que permiten calcular una calificación con base en el porcentaje de criterios que sí se cumplen.

Análisis del protocolo

Se evalúa inicialmente la existencia o no de un protocolo (manual o instructivo) que describe el proceso de generación de los datos estadísticos de los indicadores de estudio. Se analizan algunos aspectos de la calidad del documento o protocolo, tomando en cuenta si este está aprobado oficialmente, si responde a normativa legal o buenas prácticas internacionales, y el nivel de detalle de las tareas y actividades que lo conforman, entre otros aspectos. La existencia de un protocolo es de suma importancia, ya que esto garantiza la continuidad de las buenas prácticas, lo que se convierte en sostenibilidad y fortalecimiento de la institucionalidad.

Análisis de la práctica

Consiste en evaluar la implementación del protocolo del proceso de generación del dato estadístico. En caso de no existir un documento que describa este proceso, se analizan las prácticas existentes y su cumplimiento por parte de las unidades o personas involucradas en el proceso de generación de los datos, para determinar en qué grado la práctica es común a todos los implicados y en cuánto contribuye

a la confiabilidad de los datos que genera la institución. El análisis incluye la valoración de riesgos en el proceso y se basa en trabajo de campo mediante entrevistas, demostraciones y verificación in situ. Dado que la práctica puede ser buena, aunque no esté protocolizada, esta es la razón por la que se evalúan los dos aspectos por separado.

Integridad del dato

Este componente consiste en la aplicación de un factor de verificación para constatar que los datos reportados por la Secretaría en sus informes coincidan con los datos de la fuente primaria. El valor obtenido refleja la medida en que el dato se mantiene íntegro a través de todas las etapas del proceso, tomando en cuenta la existencia de márgenes de discrecionalidad que permitan errores acumulables, así como fallas de seguridad en el proceso que vuelvan vulnerable la objetividad del dato.

La fórmula para análisis de la integridad del dato es la siguiente:

$$FV = \frac{\text{Datos registrados en la fuente primaria}}{\text{Datos reportados por el consolidador}} \times 100$$

Donde FV: Factor de verificación

- Si el resultado es igual a 100%, el dato es íntegro.
- Si el resultado es mayor que 100%, el dato es sobreestimado.
- Si el resultado es menor que 100%, el dato es subestimado.

Medición de indicadores de gestión

El análisis de los resultados se realiza por primera vez en esta tercera evaluación con datos de 2017 y se concentra en cinco áreas o campos de análisis que articulan de forma sistémica un conjunto de indicadores con el objetivo de registrar el alcance numérico de los resultados y proporcionar un punto de referencia sobre la gestión y su impacto en el sistema y los servicios; todo lo anterior con base en información íntegra y confiable.

Figura 1. Áreas y variables de medición de la gestión por resultados

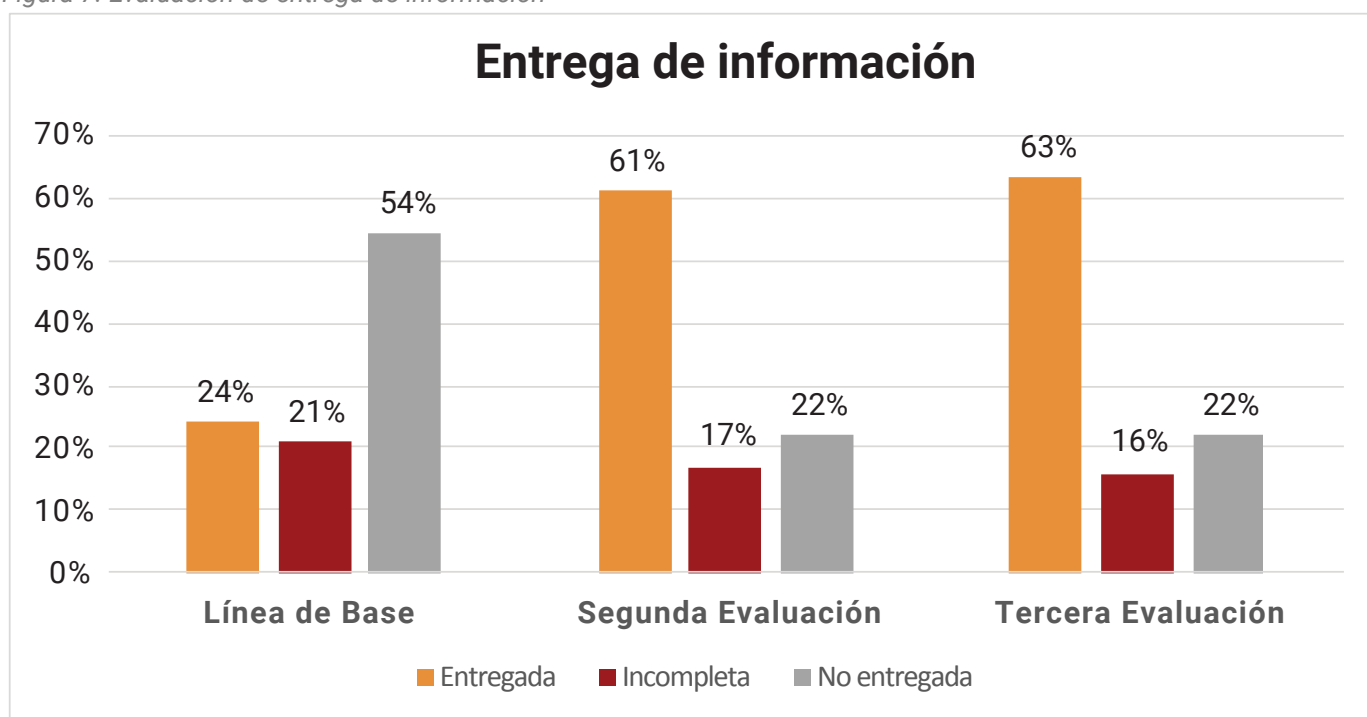
Área 1. Cobertura, acceso y oferta	
• Oferta del servicio:	2
• Cobertura:	6
• Acceso continuo con equidad e igualdad:	1
Área 2. Eficiencia y eficacia	
• Productividad de los servicios:	7
• Uso y eficacia en la prestación del servicio:	3
• Tasa de incidencia:	1
Área 3. Calidad	
• Percepción y satisfacción ciudadana:	2
• Calidad y calidez:	1
Área 4. Gestión institucional y financiera	
• Sistemas de información:	1
• Gestión financiera:	6
Área 5. Transparencia	
• Cumplimiento de la divulgación y acceso a la información pública:	1
Total: cinco áreas de medición, 11 variables y 31 indicadores	

Acceso a la información

Para la realización del estudio se emitieron dos solicitudes, mediante oficios formales a la institución, para que proporcionara los protocolos, reglamentos, manuales, guías o cualquier otro documento que contenga la descripción de los procesos de generación de los datos estadísticos de los indicadores antes referidos. Además, se hicieron gestiones de seguimiento y petición de acceso a la información, por medio de dos correos electrónicos y al menos siete visitas. La institución permitió también el acceso a la verificación directa de los procesos y accedió a que la ASJ llevara a cabo comprobaciones de campo de los datos.

Se midió el acceso a la información con base en las solicitudes formales de documentación de los indicadores bajo estudio, según cada parámetro, a lo cual se observa que la SE presenta un nivel de cumplimiento mejorable en el acceso a la información, como se muestra en la siguiente tabla.

Figura 7. Evaluación de entrega de información



3. Resultados de la evaluación de la confiabilidad de los resultados

A continuación, se expone el resultado del análisis de la confiabilidad de los datos estadísticos de tres indicadores calculados por la SE, a través de la Dirección General de Currículo y Evaluación (DGCE) y de la Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa de Honduras (USINIEH), para 2017, valorados conforme a la metodología expuesta.

Se hace énfasis en que el análisis de esta sección está enfocado en la integridad y veracidad que tienen los datos publicados, de manera que la sociedad pueda determinar la credibilidad de los mismos para ser considerados aceptables desde el punto de vista de su veracidad.

Calificación general del eje de Confiabilidad de resultados

Tabla 26. Calificación general del eje de Confiabilidad de resultados

Indicador	Análisis del protocolo	Aplicación del protocolo o práctica	Integridad del dato	Promedio
Desempeño docente	 86%	 9%	 0%	 32%
Rendimiento académico	 95%	 84%	 0%	 60%
Días clase	 0%	 0%	 0%	 0%
Promedio de tercera evaluación 2017	 60%	 31%	 0%	 31%
Segunda evaluación 2015-2016	 92%	 80%	 0%	 57%
Evaluación de línea de base 2010-2014	Para este resumen comparativo se omiten los resultados de la línea de base por ser de distinta presentación			

El resultado consolidado de esta evaluación es una calificación del 31%, lo cual refleja un descenso de 26 puntos porcentuales respecto a la evaluación anterior, debido a que en el indicador de desempeño docente la SE presenta para 2017 un estudio sobre el nivel de dominio de conocimientos de los docentes en el área de matemática y no una evaluación integral, como lo establece la normativa. Respecto al indicador de rendimiento académico, no fue posible la verificación de la integridad por no encontrarse la documentación en el sitio indicado y no poseer la SE la base de datos del proceso; y, finalmente, del indicador de días clase la Secretaría informó durante una entrevista con la ASJ que no fue medido y que el dato publicado corresponde a una fuente alterna de la cual la Secretaría no presentó un procedimiento que respalde su generación.

Indicador 1. Evaluación del desempeño docente

Tabla 27. Resultados consolidados del indicador 1: evaluación del desempeño docente

Criterios de calificación	Porcentaje
Análisis del protocolo	86%
Existencia de protocolo	100%
Evaluación de calidad del protocolo	71%
Aplicación del protocolo	9%
Integridad del dato	0%
Total evaluación actual 2017	 32%
Resultado 2da evaluación 2015-2016	 57%

En el informe de línea de base y segunda evaluación, se muestra que la Secretaría de Educación ha realizado anualmente, la evaluación docente cuyos resultados sirven de herramienta de análisis a los docentes y a la institución.

Se verifica que la SE mantiene documentos normativos para llevar a cabo la evaluación del desempeño docente, por lo que la SE obtiene una nota del 100% en existencia del protocolo. Siendo que el protocolo vigente es el mismo evaluado anteriormente, la calificación obtenida en calidad del protocolo se mantiene en 71%, pues la SE no realizó la incorporación de las recomendaciones señaladas en la evaluación anterior, tal como se muestra en la aplicación de hoja de verificación que se encuentra en los anexos. La aplicación del protocolo demostró que la evaluación realizada por la SE no corresponde a lo definido en la normativa como una evaluación de desempeño docente, por lo cual la calificación obtenida

es de 9%. Para esta tercera evaluación de la institución, el indicador de Evaluación del Desempeño Docente obtuvo una calificación de 32%;

Resultado: No se realizó la evaluación docente, solamente un estudio específico en matemáticas

La aplicación del protocolo se evaluó mediante un instrumento elaborado con base en el mapa del proceso para la evaluación del desempeño docente, proporcionado por la SE, como puede observarse en la aplicación de la hoja de verificación en los anexos. En los artículos 18 y 19 del Reglamento de evaluación docente se establecen los criterios y características que deben regir el proceso evaluativo; no obstante, la SE realizó y presentó un documento descrito metodológicamente como *evaluación docente* y titulado “*Estudio sobre el nivel de dominio de conocimientos de los docentes en el área de matemática 2017*”. El proceso de evaluación docente persigue objetivos específicos y mide aspectos más amplios que el conocimiento de un área específica de los docentes; aunque este aspecto sea uno de los medidos dentro de la prueba de conocimientos, no es una evaluación que reúna las características que la normativa indica para ser considerado como una evaluación del desempeño docente. La normativa estipula que el proceso de evaluación docente sirve, entre otros, para obtener información sobre las capacidades pedagógicas, de afectividad, responsabilidad laboral y la naturaleza de sus relaciones interpersonales con la comunidad educativa; aspectos excluidos en el proceso desarrollado.

El reglamento de la evaluación docente integra los criterios abajo incluidos, mismos que no se encuentran evaluados en el informe publicado por la SE como evaluación docente de 2017.

Tabla 28. Criterios de la evaluación docente y su ponderación

Evaluación docente	Aspecto evaluado	Porcentaje
Informe de evaluación interna	La especialidad como una parte pedagógica que incluye aspectos didácticos generales y particulares del área que se evalúa	10%
Portafolio	Evalúa planeación y evidencia didáctica	20%
Reporte inmediato superior	Carpeta de evidencias	10%
Entrevista al docente evaluado	Obtiene un informe de sí mismo sobre su desempeño	10%
Evaluación educandos	Dan su opinión acerca del desempeño de los docentes o directores	5%
Evaluación por pares	Obtiene una opinión de una fuente del mismo nivel del evaluado	10%
Evaluación de las familias	Obtiene una opinión del personal educativo	5%
Prueba de conocimiento	Miden el conocimiento y comprensión de los temas impartidos; por ejemplo, en 2016 se evaluó: ciencias naturales, ciencias sociales, español y matemática	30%
Total		100%

Recomendación

Aplicar las evaluaciones con todos sus criterios e instrumentos descritos en la normativa, con la finalidad de que la SE y los docentes puedan conocer resultados en los ámbitos pedagógicos, de afectividad, responsabilidad laboral y la naturaleza de sus relaciones interpersonales con la comunidad educativa, que busca el fortalecimiento de las competencias y promueve el desarrollo profesional desde la autoevaluación, coevaluación y la heteroevaluación. Los resultados de esta evaluación deben servir a las autoridades para tomar decisiones oportunas en pro de la calidad educativa.

Resultado: *El protocolo vigente mantiene las falencias señaladas en la evaluación anterior*

La SE mantiene vigente los mismos documentos normativos evaluados previamente, a los cuales se les identificaron falencias en el manejo de la documentación, ausencia de mecanismos de control de riesgos, ponderación parcialmente inefectiva de los instrumentos incluidos en el protocolo de la evaluación externa.

Recomendación

Incorporar en el protocolo de evaluación del desempeño docente instrucciones específicas para cubrir los vacíos del protocolo, a fin de que se integren en este todos los aspectos relacionados con la generación, validación y aplicación de los instrumentos, manejo de la información, el manejo seguro de los instrumentos de evaluación y la documentación generada, medidas de control y de manejo de contingencias.

Indicador 2. Rendimiento académico

Tabla 29. Resultados consolidados del indicador 2: evaluación del rendimiento académico

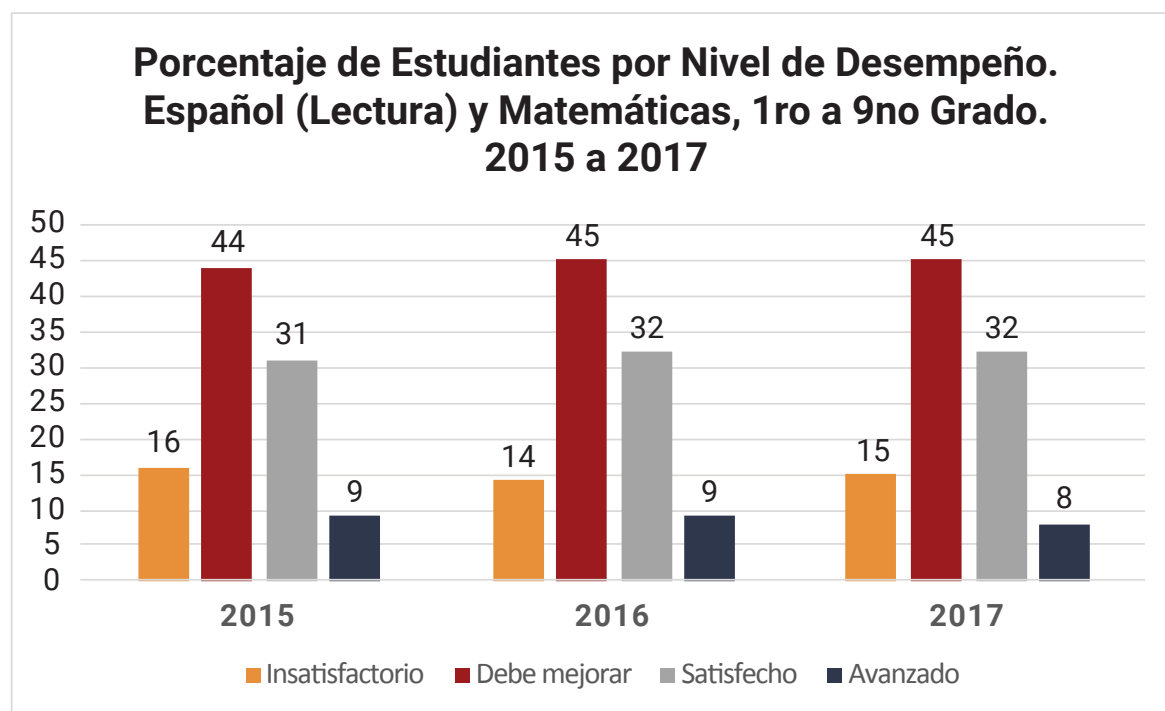
Criterios de calificación	Porcentaje
Análisis del protocolo:	95%
Existencia de protocolo	100%
Evaluación de calidad del protocolo	90%
Aplicación del protocolo	84%
Integridad del dato	0%
Total evaluación actual 2017	 60%
Segunda evaluación 2015-2016	 60%

La SE presentó un protocolo y manuales de evaluación del rendimiento académico, los cuales detallan instrucciones específicas para la implementación de las pruebas, por lo que obtuvo un 100%. Se mantiene la aplicación de una hoja de verificación para evaluar nuevamente la calidad a través de la herramienta diseñada. La calificación obtenida en este criterio fue de 90%, siendo el mismo protocolo que permanece vigente. El 10% por mejorar se debe a las insuficientes medidas de seguridad y control de la información, el cual persiste desde el informe de línea base. La hoja de verificación con sus resultados puede consultarse en los anexos.

La evaluación del rendimiento académico, definido por la SE, es el proceso de medición que arroja los resultados del aprendizaje logrado por los estudiantes de educación básica (primero a noveno grado), en Español y Matemáticas. Las pruebas que se aplican se elaboran con base en el Diseño del Currículo Nacional Básico.

Los resultados reportados de la evaluación realizada en 2017, para el cual la SE indica¹⁰ que se planificó una muestra de 2,641 centros y 322,109 alumnos de primero a noveno grado de los 18 departamentos del país, mientras que para 2016 se evaluaron un total de 80,357 estudiantes, 54,773 de primero a sexto grado y 25,584 de séptimo a noveno grado, distribuidos en 649 centros de todos los departamentos del país. Las evaluaciones del rendimiento académico de Español y Matemáticas de primero a noveno grado, desarrolladas por el proyecto Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil en Honduras (MIDEH), presentan para 2015 a 2017 los siguientes resultados en el Informe nacional de desempeño académico de 2017:

Figura 8: Resultados comparativos de la evaluación de estudiantes de primero a noveno grado años 2015-2017



Resultado: Estudiantes con desempeño insatisfactorio

Los resultados demuestran que los porcentajes en la escala “insatisfactorio” y “debe mejorar” se mantienen de 2015 a 2017, lo que representa un estancamiento en el rendimiento. Al observar que los resultados de las pruebas en ambos aspectos se mantienen sin progreso significativo en el transcurso del tiempo, surge nuevamente la interrogante sobre la utilización de las pruebas para la toma de decisiones acertadas y evaluación de las acciones que se implementan, a fin de mejorar la calidad de la educación pública, tanto en el desempeño docente como en el rendimiento académico.

Recomendación

Tomar acciones concretas y nombrar a responsables para analizar y resolver el bajo nivel de desempeño recurrente de los docentes.

Resultado: Ausencia de mecanismos de control de riesgos

En este estudio se mantiene lo verificado en la evaluación anterior, el protocolo carece de respecto a los aspectos relacionados con medidas de control o mitigación de riesgos de manipulación de datos en la aplicación de las pruebas, estos incluyen: el manejo de los datos y documentos (instrucciones sobre traslados y archivo), clasificación de la información y los accesos, cifrados o herramientas técnicas de seguridad cuando se identifiquen riesgos de fuga o pérdida, normativas definidas ante las eventualidades o errores procedimentales, entre otros. Por ejemplo, el riesgo de fuga de información podría invalidar un instrumento y por ende el proceso que lo contiene, ya que no habría garantía de que los examinados respondan la prueba con honestidad.

Recomendación

Fortalecer el protocolo de evaluación del rendimiento académico, incorporando medidas de manejo de los posibles riesgos, incorporar elementos regulatorios para que los ejecutores de la evaluación puedan seguir un procedimiento definido ante el surgimiento de un evento que conlleve un riesgo que pueda afectar la solidez del dato estadístico que se genera.

Resultado: Dependencia técnica para realizar la evaluación

Al igual que en los informes oficiales de 2015 y 2016, para la evaluación de 2017 el actor principal en la construcción, aplicación y generación de los datos de este indicador es el proyecto MIDEH. Se continúa sin conocer la existencia de una estrategia institucional que le permita tener la capacidad técnica y financiera suficiente para apropiarse del proceso, sobre todo ahora que SE indica que el convenio con el proyecto MIDEH ha finalizado.

Recomendación

Tomar las acciones correspondientes para apropiarse del proceso de evaluación del rendimiento académico integralmente, fortaleciendo, capacitando y mejorando las condiciones de estabilidad laboral del personal de la DGCE, para crear condiciones que permitan realizar de los procesos evaluativos adecuadamente.

Resultado: Se identifica manipulación arbitraria de los resultados de las pruebas de rendimiento académico.

La SE, a través de la sección 5.6 del *Informe de rendimiento académico*, describe el análisis comparativo de niveles de desempeño por departamentos del país y menciona que el análisis estadístico detectó resultados atípicos en 53 municipios (Anexo 4 y 5 del referido documento), principalmente en los departamentos de Lempira, Choluteca, Santa Bárbara, Olancho y Copán. Estos resultados presentaban niveles de aprendizaje muy superiores al mostrados en las evaluaciones previas. Ante esta situación, la DGCE aplicó posteriormente las mismas pruebas a una submuestra de esos centros, cuyos resultados mostraron niveles de aprendizaje distintos, evidenciando que algunas direcciones departamentales realizaron prácticas deshonestas en la aplicación de las pruebas y en consecuencia los datos atípicos fueron excluidos del análisis de resultados y del informe emitido, como buena medida de parte de los evaluadores.

Recomendaciones

1. Derivar responsabilidades a los directores departamentales y directores de los centros educativos que realizaron fraude en la evaluación, en perjuicio de la educación nacional y de las acciones de los distintos actores del sistema educativo que participan y toman decisiones basadas en estos resultados.
2. Continuar aplicando acciones de control durante todas las etapas del proceso de evaluación, para minimizar el riesgo de manipulación de resultados tal como se ha recomendado previamente y efectuado en esta evaluación.

Resultado: Almacenamiento inadecuado de documentos e información generada en la evaluación de rendimiento académico

A diferencia de las evaluaciones anteriores, cuando no fue posible realizar la verificación de los resultados de las pruebas, para el presente estudio la SE permitió el acceso al área de archivo ubicada en las instalaciones en donde funcionaba la escuela Normal Mixta Pedro Nufio, situada en la colonia Kennedy de Tegucigalpa; donde se indicó que temporalmente están almacenadas las pruebas de desempeño docente y de rendimiento académico de diversos años. Sin embargo, tal como se señala en el análisis de la aplicación del protocolo de rendimiento académico, se pudo comprobar las consecuencias de la falta de procedimientos descritos que regulen el riesgo de manipulación de los datos y donde se procure la integridad de los documentos.

Si bien las aulas donde se ubican las cajas que contienen las pruebas están con llave, éstas no están en custodia de personal de la DGCE sino del personal ajeno a esta dirección. Las condiciones de almacenamiento encontradas exponen los documentos a humedad, polvo, insectos y animales que pueden deteriorarlos; además están almacenadas sin orden, por lo que el personal de la DGCE no sabe

acertadamente en qué ubicación están las pruebas de cada período evaluado. A pesar de una búsqueda de dos días completos por parte del equipo técnico de la ASJ, no fue posible encontrar las pruebas aplicadas en 2017 en nivel de educación básica; adicionalmente, tampoco fue posible obtener la base de datos de las pruebas realizadas en el nivel de educación básica (de primer a sexto grado), pues se informó verbalmente por parte de los funcionarios de la DGCE que el proyecto MIDEH no la proporcionó a la SE, aduciendo que según lo normado en el convenio entre ambas entidades la base de datos no es propiedad de la Secretaría. Cabe señalar que este convenio no fue proporcionado para la anterior y presente evaluación, a pesar de haberse solicitado, y el personal de la institución argumenta desconocer el documento.

A continuación, se muestran las imágenes que ilustran las condiciones de almacenamiento de las pruebas en las aulas de la escuela Normal Mixta Pedro Nufio, expuestas a posibles daños y deterioro por el desorden en que fueron ubicadas.



Recomendaciones

1. Aplicar un procedimiento adecuado para el almacenaje y resguardo que amerita de la documentación e información que se genera en los diversos procesos de la institución, de manera que la SE esté en control de la custodia física y proteja los respaldos documentales de estos importantes y onerosos procesos.
2. Asegurar que la base de datos que se genere en futuros procesos evaluativos sea propiedad de la Secretaría de Educación para un registro histórico.

Indicador 3: Días clase

Tabla 30. Resultados consolidados del indicador 3: Días clase

Criterios de calificación	Porcentaje
Análisis del protocolo	0%
Aplicación del protocolo	0%
Integridad del dato	0%
Total evaluación actual 2017	0%
Segunda evaluación	55%

Resultados del análisis del indicador Días clase

Resultado: No existe un mecanismo oficial de medición de los días clase

La SE publicó en su memoria anual de 2017 un promedio por nivel de 211 días clase cumplidos en el año, basado en reportes de las direcciones departamentales. La SE indicó que el dato de 211 días clases cumplidos en promedio en el calendario escolar y publicado en su memoria anual 2017 corresponde realmente a un registro de asistencia de los docentes a su jornada laboral en los centros educativos, obtenido de los reportes denominados “partes mensuales” que fue proporcionado por las direcciones departamentales. No obstante, no se presentó evidencia documental que lo valide como un procedimiento oficial.

De igual manera, se informó en la entrevista que este indicador ha dejado de ser prioridad para la SE, de manera tal que esta medición ya no estaría siendo considerada en el nuevo PEI que se está estableciendo.

Sin embargo, al igual que en la segunda evaluación, la información que publica la institución sobre el cumplimiento de los días clase no es confiable, ya que el dato estadístico no contaba con un protocolo adecuado ni documentación soporte que lo respaldara científicamente.

En la evaluación anterior la SE informó que, con apoyo de la cooperación internacional, dispuso llevar el monitoreo de los días clase mediante el uso de una aplicación telefónica que se denominó App VaClases. Los datos reportados para este indicador en 2016 fueron tomados de lo que se registró en la aplicación telefónica, durante aproximadamente un trimestre de uso; por lo cual la evaluación anterior se realizó con el análisis del único informe, no oficial, proporcionado a la ASJ y no publicado, del cual se tomó íntegramente la información con la que se calificó dicho indicador.

Para el presente estudio, la SE dio a conocer mediante entrevistas a ASJ que la App no se siguió utilizando desde 2016, por contar con aspectos técnicos que debían mejorarse. Como se señaló en el informe anterior, para el año 2017 no existió ningún procedimiento de medición de los días clase

Recomendación

Diseñar e implementar un mecanismo para obtener registro de los días clase efectivos y que se vincule con el cumplimiento de la planificación académica. Este mecanismo debe estar normado por medio de un protocolo debidamente oficializado, que integre todos los aspectos descriptivos y con los tiempos y responsables, lineamientos para la minimización de riesgos, a fin de obtener un dato confiable.

Este proceso deberá establecer medidas de control para el cumplimiento adecuado de la responsabilidad de los docentes en la impartición de los temarios y contenga mediadas de control y sanciones que sean consideradas en la evaluación del desempeño docente.

4. Resultados de la evaluación de los indicadores de gestión por resultados

La evaluación de la gestión por resultados de la Secretaría de Educación para 2017, conforme a la metodología planteada, se realiza con base en el análisis de indicadores de cinco áreas, los cuales fueron obtenidos de los datos proporcionados por la Secretaría de Educación, provenientes de los indicadores que son parte del Plan Estratégico Institucional (PEI)¹¹, así como información de sus actividades torales que inciden en la calidad de la educación.

¹¹ La Secretaría de Educación definió un Plan Estratégico Institucional para los años 2014-2018 orientado a resultados con enfoque de Valor Público, el cual es el instrumento que orienta la gestión de la Secretaría de Educación, conforme al mandato establecido en la Ley Fundamental de Educación.

Análisis de la eficiencia y la eficacia de la gestión

El objetivo de esta área de estudio es evaluar la eficiencia de la Secretaría de Educación en correspondencia a su propósito de proporcionar educación a los beneficiarios del Sistema Nacional de Educación en su componente formal, que son los niños, niñas, jóvenes y adultos de Honduras en los niveles de educación prebásica, básica y media; y asegurar la permanencia y promoción de los educandos en el sistema.

Los indicadores del área, con sus resultados, se presentan a continuación:

Variable: Tasa de promoción escolar

Indicador: Tasa de promoción escolar por nivel educativo

La Secretaría de Educación reporta los siguientes resultados relacionados a las tasas de promoción escolar, a nivel nacional, en el PEI 2017:

Tasa de promoción	Meta SE, PEI 2017	Honduras Resultados 2017 ¹²	El Salvador	Guatemala
Tasa de educandos promovidos de sexto grado con edades hasta 12 años	61.87%	97.92%	92.09%	89.67%
Tasa de educandos promovidos de sexto grado con edades múltiples	89.55%	96.55%		
Tasa de graduados en las áreas de formación del bachillerato técnico profesional	8%	93.50%	No disponible	No disponible

Las tasas de promoción de educandos del sexto grado con edades hasta 12 años y con edades múltiples presenta una disminución en 2017, siendo los resultados para 2016 de 98.2% y 96.99%, respectivamente. Aun así, los resultados superan la meta propuesta en el PEI, lo que refleja que la SE ha venido dando cumplimiento a este objetivo.

Adicionalmente, Honduras presenta la tasa de promoción del sexto más alta de los países del Triángulo Norte.

La tasa de graduados en las áreas de formación del bachillerato técnico profesional ha incrementado, de acuerdo a la evaluación del PEI, un 11% en promedio, lo cual es mayor a lo planificado.

Indicador: Tasa de promoción escolar por nivel educativo por departamento

La Secretaría de Educación reporta, en el PEI para 2017, los siguientes resultados relacionados a las tasas de promoción escolar por departamentos, en donde se marca en rojo los resultados de los dos departamentos más bajos de promoción escolar y en verde los resultados de mayor tasa de promoción por nivel educativo:

Departamento	Tasa de promovidos de sexto grado con edades hasta 12 años	Tasa de promovidos de sexto grado con edades múltiples	Tasa de aprobación bachillerato técnico profesional
Atlántida	96.75	96.71	96.87
Choluteca	98.61	97.93	97.39
Colón	94.36	94.83	95.42
Comayagua	96.96	96.05	90.97
Copán	97.19	97.05	97.36
Cortés	97.44	96.95	90.08
El Paraíso	97.41	96.72	97.02

¹² Reportado en el Informe de evaluación de la implementación del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 de la Secretaría de Educación de Honduras, 19 de octubre de 2018, por Lisette Carolina Ramírez Julca

Departamento	Tasa de promovidos de sexto grado con edades hasta 12 años	Tasa de promovidos de sexto grado con edades múltiples	Tasa de aprobación bachillerato técnico profesional
Francisco Morazán	96.89	97.07	92.12
Gracias a Dios	86.57	81.96	91.54
Intibucá	98.08	97.90	96.10
Islas de la Bahía	94.37	93.59	95.46
La Paz	97.86	98.25	93.86
Lempira	97.85	97.51	98.31
Ocotepeque	98.37	98.31	97.77
Olancho	96.41	95.90	97.17
Santa Bárbara	96.63	96.22	86.69
Valle	98.84	98.24	96.76
Yoro	95.35	95.22	95.98
Total general	96.92	96.55	93.50

Variable: Tasa de repetición escolar

Indicador: Tasa de repetición escolar por nivel educativo

La Secretaría de Educación reporta, en el PEI 2017, los resultados que se muestran a continuación para las tasas de repetición escolar a nivel nacional. También se muestran las tasas para los países del Triángulo Norte: El Salvador y Guatemala, a efectos de comparación:

Tasa de repetición	Meta SE, PEI 2017	Honduras Resultados 2017 ³	El Salvador	Guatemala
Tasa de repetición en educación básica, I ciclo de 1° a 6° grado	4.06%	2.14%	3.22%	9.48%
Tasa de repetición en educación básica, II y III ciclo, de 7° a 9° grado	4.07%	6.76%	3.11%	5.4%
Tasa de repetición en educación media	1.79%	4.29%	No disponible	No disponible

La tasa de repetición en I ciclo de educación básica es menor a la meta establecida, lo cual es positivo pues significa un número menor de repitentes de lo esperado. Adicionalmente, Honduras tiene la menor tasa de los países del Triángulo Norte.

La tasa de repetición en educación básica en II y III ciclo que es 2.69% más alta de lo planificado, la más alta de los tres niveles de educación y la más alta de los países del Triángulo Norte.

La tasa de repetición en educación media es 2.5% más alta que lo planificado, lo cual refleja que los estudiantes de educación básica a partir del II requieren atención y el fortalecimiento del proceso de aprendizaje para alcanzar los niveles de conocimiento esperados en cada nivel.

Indicador: Tasa de repetición escolar por nivel educativo por departamento

La Secretaría de Educación reporta los siguientes resultados en tasa de repetición escolar por departamentos en el PEI 2017. Se indican en rojo los resultados para los dos departamentos con mayor tasa de repetición escolar y en verde los resultados para los departamentos con menor repetición escolar en los diferentes niveles:

Departamento	Tasa de repitencia 1° a 6° grado	Tasa de repitencia 7° a 9° grado	Tasa de repitencia educación media
Atlántida	1,50	5,03	3,44
Cholulteca	1,40	4,08	2,97
Colón	1,76	8,94	5,59
Comayagua	3,88	7,73	5,24
Copán	1,75	5,43	3,18
Cortés	1,06	7,47	4,94
El Paraíso	2,76	6,06	4,37
Francisco Morazán	1,89	8,44	4,80
Gracias a Dios	14,13	12,66	4,79
Intibucá	1,57	3,29	1,90
Islas de la Bahía	3,62	7,62	3,81
La Paz	1,57	4,58	3,32
Lempira	3,28	2,59	2,32
Ocotepeque	0,45	5,18	4,31
Olancho	1,93	5,88	4,17
Santa Bárbara	1,89	5,26	2,80
Valle	0,45	2,53	1,94
Yoro	3,07	8,52	4,62
Total general	2,14	6,76	4,29

Variable: Tasa de deserción escolar

Indicador: Tasa de deserción escolar por nivel educativo

Secretaría de Educación reporta los siguientes resultados para las tasas de deserción escolar a nivel nacional en el PEI 2017:

Tasa de deserción	Meta SE, PEI 2017	Resultados 2017 ³
Tasa de deserción en educación básica 1° a 6° grado	0,76%	2,49%
Tasa de deserción en educación básica 7° a 9° grado	8,54%	6,42%
Tasa de deserción educación media	7,43%	4,66%

La tasa de deserción escolar no solo presenta un incremento con relación a las tasas reportadas para 2016, si no que la SE reporta para 2017 el mayor número de deserción escolar observado desde 2014 con un número total de 68,273 desertores³.

Indicador: Tasa de deserción escolar por nivel educativo por departamento

Secretaría de Educación reporta los siguientes resultados en tasa de deserción escolar por departamentos en el PEI para el año 2017. Se indican en rojo los resultados para los dos departamentos con mayor tasa de deserción escolar y en verde los resultados para los departamentos con menor deserción escolar en los diferentes niveles:

Departamento	Tasa deserción 1° a 6° grado	Tasa deserción 7° a 9° grado	Tasa deserción educación media
Atlántida	2,84	9,39	9,38
Cholulteca	1,59	6,06	9,20

Departamento	Tasa deserción 1° a 6° grado	Tasa deserción 7° a 9° grado	Tasa deserción educación media
Colón	4,52	10,51	5,97
Comayagua	3,07	5,68	2,44
Copán	2,41	5,58	3,19
Cortés	3,05	6,28	3,69
El Paraíso	2,64	5,16	3,20
Francisco Morazán	1,68	5,63	3,43
Gracias a Dios	2,28	8,81	6,09
Intibucá	0,90	4,40	6,63
Islas de la Bahía	2,42	4,35	3,08
La Paz	1,14	4,87	5,32
Lempira	0,92	4,54	5,57
Ocotepeque	1,44	5,58	7,57
Olancho	3,56	8,22	4,88
Santa Bárbara	2,31	4,92	3,02
Valle	1,07	3,35	1,89
Yoro	3,64	9,80	7,28
Total general	2,49	6,42	4,66

Variable: Años de estudio promedio

Indicador: Años de estudio promedio

Para 2017, Honduras reporta un promedio de 7.9 años de estudio, levemente mayor que la meta propuesta por SE y representa 1.1 años promedio de estudio más que El Salvador.

Años de estudio promedio	Meta SE, PEI 2017	Resultados 2017 ¹³ INE	El Salvador	Guatemala
Años de estudio promedio	7.8	7.9	6.8	No disponible

Indicadores de cobertura, acceso y oferta del servicio en la prestación de los servicios

El objetivo de los indicadores de esta área de estudio es evaluar el Sistema de Educación Formal en su capacidad para proporcionar a los niños, jóvenes y adultos el acceso a la educación y su permanencia en el sistema hasta culminar su formación en los diferentes niveles. A continuación, se presentan los indicadores y sus resultados:

13 Reportado por INE y considerado como el dato oficial de Honduras

Variable: Cobertura**Indicador: Tasa de cobertura neta de matrícula por nivel educativo**

Secretaría de Educación reporta, en el PEI para 2017, los siguientes resultados por nivel educativo a nivel nacional:

Indicadores	Meta SE, PEI 2014-2018	Resultados 2017 ¹⁴	Población objetivo no atendida ³	Crecimiento promedio desde la línea base ³
Tasa de cobertura neta de matrícula de educandos en el año obligatorio de educación prebásica (niños de 5 años de edad)	85.00%	77.71%	22.29%	6%
Tasa de cobertura neta de matrícula en educación básica en primero y segundo ciclo (del 1° al 6° grado, niños de 6 a 11 años de edad)	81.78%	83.36%	16.74%	1%
Tasa de cobertura neta de matrícula en educación básica en tercer ciclo (del 7° al 9° grado, niños de 12 a 14 años de edad)	47.60%	44.45%	55.55%	0.19%
Tasa de cobertura neta de matrícula en educación media	28.44%	29.03%	70.97%	3%
Porcentaje de jóvenes y adultos de 15 hasta 24 años de edad matriculados en educación básica en programas alternativos	79%	60.21%	39.79%	5%
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más de edad	9.73%	11.80%	NA	-0.3%

La Secretaría de Educación reporta haber superado las metas de cobertura neta en matrícula solo para el nivel básico del segundo ciclo y para el nivel medio, los demás indicadores de cobertura presentan resultados por debajo de la meta propuesta en el plan estratégico institucional.

Existe un crecimiento promedio anual desde la línea base para todos los indicadores; sin embargo, solo la tasa de cobertura neta de matrícula en educación básica en primero y segundo ciclo presentan un crecimiento que supera la meta planificada.

La tasa de analfabetismo que se había reducido entre 2014 y 2016 tuvo un retroceso en 2017. SE reporta solamente la cantidad de las personas alfabetizadas y con rezago escolar atendidas a través de estudiantes de último año de educación media que realizan el Trabajo Educativo Social (TES), que es requisito para obtener el título¹⁵.

Indicador: Tasa de cobertura neta de matrícula por nivel educativo, por departamento

Por departamento, los resultados para 2017 de la tasa de cobertura neta de matrícula para el nivel prebásico, primer, segundo y tercer ciclo de educación básica son:

Departamento	Educación prebásica (edad 5 años)	Educación básica en I y II Ciclo	Educación básica en III Ciclo
Yoro	66.6	85.8	40.4
Olancho	71.9	80.5	32.9

¹⁴ Reportado en el Informe de evaluación de la implementación del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 de la Secretaría de Educación de Honduras, 19 de octubre de 2018, por Lisette Carolina Ramírez Julca

¹⁵ Conforme el acuerdo N°.15, 943. SE.2012 de fecha 17 de diciembre de 2012. EDUCATODOS, es la dependencia que coordina a nivel nacional esta actividad.

Por departamento, los resultados para 2017 de la tasa de cobertura neta de matrícula para el nivel prebásico, primer, segundo y tercer ciclo de educación básica son:

Departamento	Educación prebásica (edad 5 años)	Educación básica en I y II Ciclo	Educación básica en III Ciclo
Copán	73.2	80.0	31.6
Atlántida	73.6	75.5	45.0
Comayagua	75.1	77.1	34.9
Lempira	75.2	86.9	28.1
Gracias a Dios	75.5	86.3	27.4
Cortés	75.5	79.8	50.9
Colón	79.5	86.1	39.7
El Paraíso	80.6	87.4	39.6
Santa Bárbara	80.6	89.2	45.0
Intibucá	80.8	92.4	42.7
Francisco Morazán	82.5	82.9	55.8
Islas de la Bahía	82.6	86.8	56.2
Valle	83.4	86.3	54.3
Ocatepeque	86.6	81.6	35.8
Choluteca	87.2	92.7	50.8
La Paz	89.5	89.5	47.2
Total general	77.71	83.36	44.45

La tasa neta de matrícula en educación prebásica presenta el más alto índice para los departamentos de La Paz, Choluteca y Ocotepeque; las menores tasas de matrícula neta corresponden a Yoro, Olancho y Copán.

La tasa neta de matrícula en educación básica del I y II ciclo presenta el más alto índice para los departamentos de Choluteca, Intibucá y La Paz; las menores tasas de matrícula neta corresponden a Cortés, Comayagua y Atlántida.

La tasa neta de matrícula en educación básica del III ciclo presenta el más alto índice para los departamentos de Islas de la Bahía, Francisco Morazán y Valle; las menores tasas de matrícula neta corresponden a Gracias a Dios, Lempira y Copán.

Análisis comparativo de los indicadores de cobertura neta de matrícula con países del Triángulo Norte

A continuación, se presenta los resultados de los indicadores de cobertura para los países del Triángulo Norte: Honduras, El Salvador y Guatemala, para 2017, según datos publicados por la UNESCO¹⁶:

Indicadores	Honduras	El Salvador	Guatemala
Tasa de cobertura neta de matrícula de educación prebásica	77.71%	67.1%	75%
Tasa de cobertura neta de matrícula en educación primaria (básica en primero y segundo ciclo)	83.3%	80.56%	85.59%
Tasa de cobertura neta de matrícula en educación secundaria (nivel básico en tercer ciclo)	44.45%	60.45%	43.59%
Tasa de cobertura neta de matrícula en educación media	29.03%	40.84%	24.39%
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más de edad	11.80%	11.5%	No disponible

Con relación a los indicadores de cobertura, entre los países del Triángulo Norte, Honduras presenta el mejor resultado de tasa de matrícula de educación prebásica. En educación primaria, Guatemala presenta el mejor resultado, seguido por Honduras. En educación secundaria y nivel medio, El Salvador presenta las más altas tasas de matrícula neta; y, finalmente Honduras tiene la mayor tasa de analfabetismo, comparada únicamente con El Salvador.

Resultado: Poca capacidad de la SE de incorporar y mantener los alumnos en el sistema de educación formal hasta su egreso en el nivel medio

La SE promueve la obligatoriedad de la educación prebásica y aunque reporta un crecimiento promedio desde la línea de base del PEI del 6%, su resultado para 2017 está por debajo de la meta definida y es inferior a la tasa de matrícula neta del nivel básico en el primer y segundo ciclo o educación primaria, lo cual denota que existe una priorización de la población por la inscripción de los niños en educación primaria sin haber estado inscrito en el nivel prebásico.

La tasa de cobertura neta en matrícula de la educación básica del tercer ciclo y educación media para los educandos en las edades correspondientes, es notablemente menor con relación a la educación primaria.

La SE presenta una población objetivo no atendida a nivel de educación básica del tercer ciclo (55.55%) y educación media (70.97%), notablemente superior al porcentaje observado en educación primaria, lo cual evidencia que la mayoría de la población prioriza la inscripción en los niveles del primer al sexto grado hasta su culminación. Una vez que los estudiantes pasan a la etapa de educación básica en tercer nivel, se observa una importante reducción en la tasa de matrícula neta

Recomendaciones

SE debe realizar un plan para mejorar la cobertura educativa en todos los niveles, acorde a la demanda y necesidades de la población objetivo, y promover entre los padres y tutores la permanencia y continuidad de los educandos en cada grado, con énfasis en la transición del 6° al 7° grado, de manera que la diferencia entre la tasa neta de matrícula entre la educación primaria y los demás niveles sea disminuida.

Variable: Oferta

Indicador: Distribución y ubicación geográfica de Centros de Estudio de Educación Formal (Públicos) según nivel y departamento.

La Secretaría de Educación reporta para 2017 un total de 18,070 centros educativos en los niveles de educación básica, básica de adultos, media, prebásica en centros de educación infantil comunitarios, prebásica en jardines.

Departamento	Prebásica-CCPREB ¹⁷	Prebásica-Jardines	Básica	Básica Adulto	Educ. Media	Total general	Distribución porcentual
Francisco Morazán	198	357	1,021	17	108	1,701	9%
Olancho	198	231	1,205	5	36	1,675	9%
Yoro	264	225	874	5	29	1,397	8%
Cortés	220	355	751	17	39	1,382	8%
El Paraíso	189	170	984	5	30	1,378	8%
Comayagua	235	248	758	3	31	1,275	7%
Santa Bárbara	232	222	785	0	35	1,274	7%
Lempira	177	258	761	3	18	1,217	7%

¹⁷ Centro de educación infantil comunitarios, pueden contar o no con docentes asignados por parte de SE, de no contar con docentes son atendidos por voluntarios de la comunidad a quienes la SE les reconoce un estipendio.

Departamento	Prebásica-CCPREB ¹⁸	Prebásica-Jardines	Básica	Básica Adulto	Educ. Media	Total general	Distribución porcentual
Copán	287	206	629	4	16	1,142	6%
Choluteca	96	221	675	8	18	1,018	6%
Intibucá	130	234	499	4	14	881	5%
Atlántida	120	146	484	4	28	782	4%
Colón	90	174	466	0	26	756	4%
La Paz	121	142	472	3	14	752	4%
Ocatepeque	46	119	362	2	14	543	3%
Valle	85	124	288	5	14	516	3%
Gracias a Dios	46	78	162	0	10	296	2%
Islas de la Bahía	13	24	42	2	4	85	0,5%
Total general	2,747	3,534	11,218	87	484	18,070	100%
Porcentajes	15%	20%	62%	0.5%	3%	100%	

Los departamentos con mayor cantidad de centros educativos son: Francisco Morazán, Olancho, Yoro, Cortés y El Paraíso.

Los centros de estudio del nivel prebásico representan el 35% del total y los centros de estudio para el nivel básico representan el 62.5%; sin embargo, en los departamentos de Colón, Gracias a Dios y Santa Bárbara no se reportan centros de estudio para el nivel básico de adultos y los centros de estudio del nivel medio solo son el 3%.

Variable: Oferta

Indicador: Distribución y ubicación de docentes del sistema

La Secretaría de Educación reporta para 2017 un total de 18,070 centros educativos en los niveles de educación básica, básica de adultos, media, prebásica en centros de educación infantil comunitarios, prebásica en jardines.

Departamento	Número de docentes	Distribución porcentual
Francisco Morazán	12,194	19%
Cortés	8,244	13%
Yoro	4,428	7%
Olancho	4,347	7%
El Paraíso	3,920	6%
Comayagua	3,762	6%
Santa Bárbara	3,639	6%
Atlántida	3,587	6%
Choluteca	3,552	5%
Colón	3,165	5%
Copán	2,429	4%
Lempira	2,390	4%
Valle	2,085	3%
Intibucá	2,082	3%
La Paz	1,999	3%

18 Centro de educación infantil comunitarios, pueden contar o no con docentes asignados por parte de SE, de no contar con docentes son atendidos por voluntarios de la comunidad a quienes la SE les reconoce un estipendio.

Departamento	Número de docentes	Distribución porcentual
Ocotepeque	1,280	2%
Gracias a Dios	1,249	2%
Islas de la Bahía	471	1%
Total	64,823	100%

Los departamentos con mayor número de docentes son: Francisco Morazán, Cortés, Yoro, Olancho y El Paraíso, lo cual es correspondiente al número de centros de estudio en el país. Los departamentos con menos docentes son Islas de la Bahía y Gracias a Dios.

Análisis del número de centros de estudio, docentes y alumnos por departamento

A continuación, se presenta el número de centros de estudio y docentes del sistema con relación al número de alumnos matriculados para todos los niveles de educación en 2017.

Departamento	Centros educativos	Número de docentes	Alumnos en todos los niveles	Alumnos por docente
Atlántida	782	3,587	83,084	23
Choluteca	1,018	3,552	98,052	28
Colón	756	3,165	75,303	24
Comayagua	1,275	3,762	104,817	28
Copán	1,142	2,429	76,079	31
Cortés	1,382	8,244	266,069	32
El Paraíso	1,378	3,920	99,164	25
Francisco Morazán	1,701	12,194	265,066	22
Gracias a Dios	296	1,249	28,420	23
Intibucá	881	2,082	62,192	30
Islas de la Bahía	85	471	12,901	27
La Paz	752	1,999	50,460	25
Lempira	1,217	2,390	77,954	33
Ocotepeque	543	1,280	33,142	26
Olancho	1,675	4,347	110,663	25
Santa Bárbara	1,274	3,639	99,744	27
Valle	516	2,085	41,963	20
Yoro	1,397	4,428	126,378	29
Total	18,070	58,310	1,711,451	29

La relación alumno-docente es un factor de importante influencia en la calidad de la educación, siendo que el docente tiene oportunidad e impartir más efectivamente los contenidos grupos con menor cantidad de estudiantes.

El departamento con mayor número de alumnos matriculados para todos los niveles educativos es Cortés, que además presenta una relación de 32 alumnos por docente, la cual es la segunda más alta después Lempira.

Valle y Francisco Morazán son los departamentos con menor promedio de alumnos por docente.

Análisis comparativo alumnos por docente con otros países

Según datos presentados por el Banco Mundial, la proporción alumnos por docente en Honduras es mayor con relación a los países del Triángulo Norte, América Latina y el Caribe, y el promedio Mundial.

Honduras	El Salvador	Guatemala	América Latina y el Caribe	Promedio Mundial
29	28	20 primaria 11 secundaria	21 primaria 16 secundaria	24 primaria 17 secundaria

Calidad del servicio

Los indicadores en esta área evalúan la calidad en la ejecución del servicio, con relación directa e impacto en los usuarios, aplicación de normativa y estándares de alto desempeño.

Variable: Calidad

Indicador: Porcentaje de rendimiento promedio en Español y Matemáticas

Indicador	Meta SE, PEI 2017	Resultados 2017
Porcentaje de rendimiento promedio en Español	73.43%	SIN DATOS
Porcentaje de rendimiento promedio en Matemáticas	68.99%	SIN DATOS

No existe un reporte de avance y logros para este indicador.

Según el informe de evaluación de la implementación del PEI 2014-2018, la fuente de información no es de dominio de la SE y la medición oficial es diferente a lo definido en la ficha del indicador. Los porcentajes proporcionados por USINIEH han sido desestimados, porque se desconoce su fuente.

La medición del rendimiento académico es realizada por el Proyecto Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras MIDEH, de USAID, y para la evaluación, la SE no ha requerido la base de datos para hacer el cálculo del porcentaje de rendimiento promedio.

Indicador: Porcentaje de rendimiento docente

Resultado: SIN DATOS

Meta PEI 2017: 17%

No existe un reporte de avance y logros para este indicador

La SE no realizó en una evaluación del rendimiento docente que pudiera proporcionar los datos para calcular este indicador; en su lugar, aplicó una prueba de conocimiento en Matemáticas, que no es lo establecido para su evaluación.

Resultado: Ausencia de capacidad técnica para ejecutar la medición de los indicadores de porcentaje de rendimiento en Español y Matemáticas y rendimiento docente

Los procesos evaluativos del rendimiento académico, hasta 2017, han sido desarrollados por MIDEH, que es un ente externo y con menor participación que la propia institución. Estos procesos suponen una generación de información oportuna y confiable para que la institución tome medidas para lograr las metas de los indicadores establecidas en los niveles de rendimiento de las dos asignaturas referidas. No obstante, el avance en el porcentaje de rendimiento promedio de Español y Matemáticas no pudo ser medido a falta de la información y documentación completa en control de la SE.

El rendimiento docente no fue evaluado en 2017 por la SE. En dicho año fue realizada una prueba de conocimiento en el área de Matemáticas, la cual, de acuerdo a lo definido en la Ley Fundamental de Educación, no reúne las características para ser considerada evaluación docente. El objetivo de la evaluación del rendimiento docente es obtener información para tomar decisiones en pro de la calidad de la educación de forma integral, los resultados obtenidos proporcionan a SE un panorama limitado al área de Matemáticas.

Recomendación

Fortalecer las capacidades técnicas de la SE en las instancias responsables de la ejecución de los procesos y la generación de los datos para la medición de los indicadores, apoyados en los elementos normativos necesarios para que la institución mantenga el control de toda la información y documentación necesaria, asegurando la calidad técnica y la credibilidad en la medición de los indicadores.

Indicadores de gestión institucional

Este indicador evaluar el cumplimiento de la institución en la aplicación de su normativa, la implementación de modelos de gestión, de planificación y monitoreo y las gestiones de los recursos financieros que respalden y aseguren el cumplimiento de responsabilidades y controles en sus funciones y la adopción de medidas ante posibles riesgos de corrupción.

Variable: Costo de la educación

Indicador: Costo de inversión promedio por educando (valor presentado en lempiras)

El costo promedio por educando para 2017 considera el presupuesto ejecutado por las Direcciones Departamentales de Educación con un monto de L 18,677,401,862.66 como el costo directo de los 1,739,505 educandos inscritos en el sistema de educación gubernamental y asciende a:

Resultado: L 10,737.00

Meta PEI 2017: L 13,979.00

Honduras invierte un promedio de diez mil setecientos treinta y siete lempiras por educando al año, aún por debajo de la meta establecida por SE.

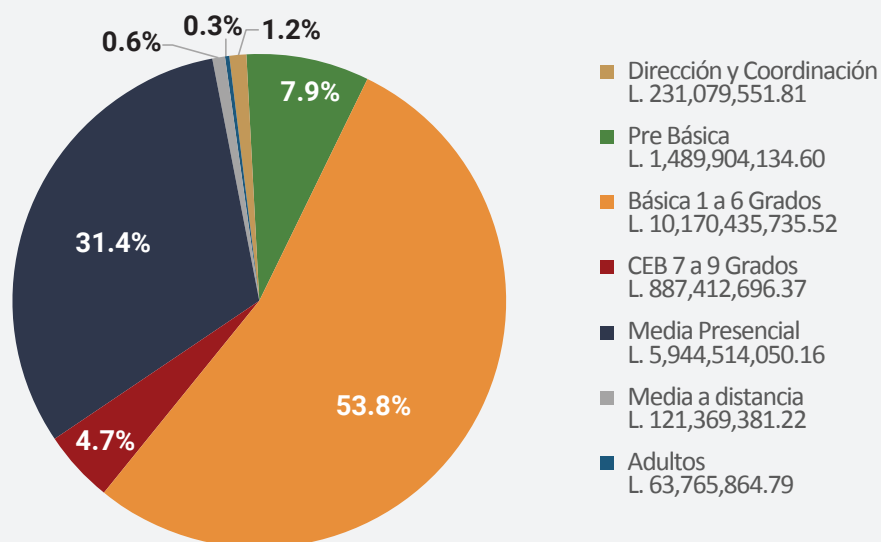
Indicador: Costo de inversión promedio por educando en los niveles y modalidades del sistema educativo del sector gubernamental (valor presentado en Lempiras)

El costo directo departamental por nivel educativo y por estudiante, promedio anual según departamento y expresado en lempiras es:

Departamento	Prebásica	Básica 1 a 6 grados	CEB 7 a 9 grados	Media presencial	Media a distancia	Adultos
Atlántida	6,298	12,184	2,263	35,011	3,498	19,166
Colón	5,903	10,698	4,067	44,553	5,334	8,341
Comayagua	6,761	8,989	2,860	33,141	4,510	7,332
Copán	6,084	8,190	2,821	28,640	6,025	13,677
Cortés	5,842	8,308	1,609	25,691	5,294	8,415
Choluteca	8,106	10,433	2,904	22,005	2,675	16,713
El Paraíso	8,488	10,128	4,596	36,584	2,737	7,855
Fco. Morazán	7,743	11,813	1,274	41,900	4,905	19,708
Gracias a Dios	12,992	14,867	10,406	36,954	13,200	-
Intibucá	6,292	9,028	3,540	30,263	-	-
Islas de la Bahía	14,288	16,354	5,589	24,102	-	11,679
La Paz	6,280	9,956	4,532	34,460	3,518	24,571
Lempira	6,227	7,784	4,340	31,156	8,329	14,983
Ocotepeque	9,459	11,574	4,223	26,133	6,694	9,502
Olancho	6,337	10,394	4,403	36,320	5,674	8,560
Santa Bárbara	5,333	9,364	2,684	35,346	4,909	33,473
Valle	9,476	16,791	4,741	31,745	10,696	15,529
Yoro	6,144	8,932	2,588	29,869	3,234	9,524
Total	6,985	10,061	2,870	33,707	4,846	13,379

La distribución de ejecución presupuestaria en los niveles educativos se realizó de la siguiente forma:

Distribución de la ejecución presupuestaria por nivel educativo 2017



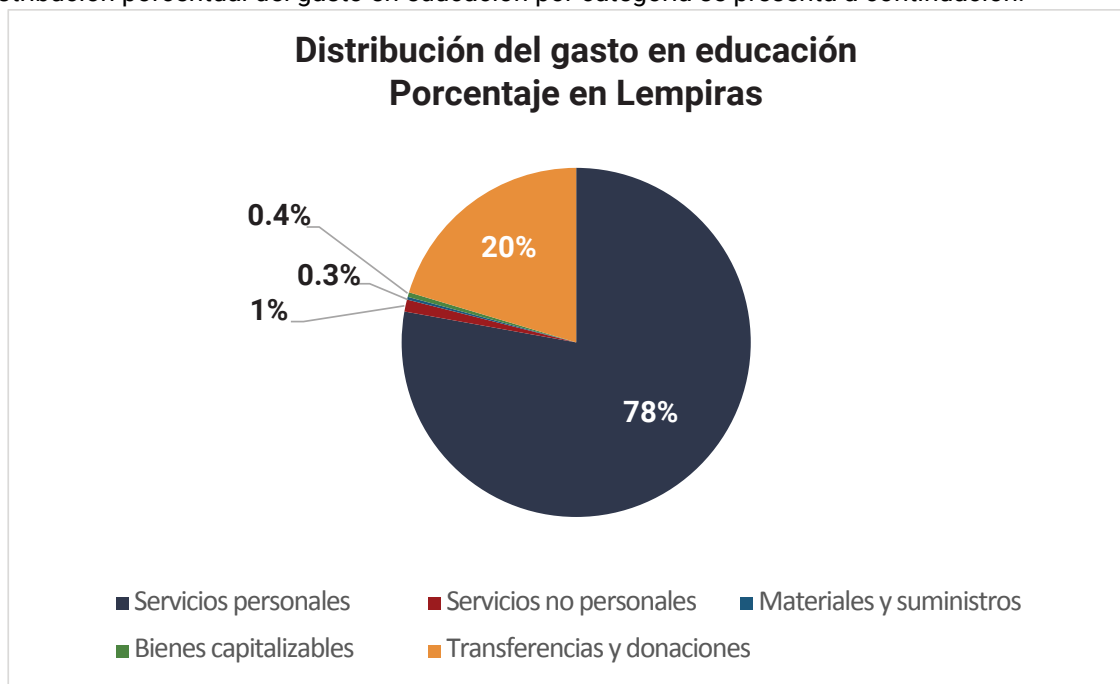
Indicador: Presupuesto de la Secretaría de Educación como porcentaje del Presupuesto General de la República

Se presenta de manera comparativa los resultados del presupuesto asignado en 2017 a la Secretaría de Educación y su relación con el Presupuesto General de la República, el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, valor per cápita y % del PIB como gasto en educación:

	2016	2017
Presupuesto SE	24,671,036,377	25,685,787,542
Variación interanual	4.11%	
Presupuesto General de la República	206,321,494,114	228,688,098,186
Relación del gasto en educación en relación con el Presupuesto General de la República	11.96%	11.23%
Relación con el presupuesto del Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social	55%	57%
Per cápita	2,829	2,897
PIB (lempiras)	494,239,000,000	539,690,000,000
Gasto PIB en educación	4.99%	4.76%

El presupuesto de la SE incrementó en un 4.11% en 2017 con relación a 2016, representa el 11.23% del presupuesto del país y el 57% del Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, el costo per cápita es de 2,897 y la educación representa el 4.76% del PIB.

La distribución porcentual del gasto en educación por categoría se presenta a continuación:



Con relación a los países del Triángulo Norte, Honduras ocupa la segunda posición en porcentaje del gasto PIB en educación.

	Honduras	El Salvador	Guatemala	Belice
Gasto PIB en educación (Fuente BM)	5.95%	Sin datos publicados	2.79%	7.08%

Resultado: Solamente 2% del presupuesto de la Secretaría de Educación puede ser utilizado para apoyar los procesos de aprendizaje

En términos aproximados, el 78% del presupuesto de SE es destinado a pago de salarios de docentes y personal, y un 20% es destinado a transferencias y donaciones, por lo que la SE solamente cuenta con un 2% destinado a servicios no personales, materiales y suministros, y bienes capitalizables; esto limita la capacidad de adquisición de bienes y servicios necesarios, como textos o insumos para docentes y alumnos.

Recomendaciones

1. Regular o limitar el destino de las transferencias y donaciones que realiza la SE a otras entidades, de manera que los recursos sean invertidos en bienes, insumos y servicios necesarios para las actividades de la SE.
2. Siendo el recurso humano el gasto más elevado para la SE y de gran importancia para la calidad de la educación, se deben realizar las evaluaciones del desempeño docente y de funcionarios, de forma constante y de manera integral para proponer y propiciar cambios positivos en la calidad de la educación de manera oportuna.

Conclusiones

- La SE presenta un cumplimiento en los indicadores de promoción escolar superior a lo planificado y al de los países vecinos del Triángulo Norte; sin embargo, debe hacer esfuerzos por mejorar las tasas de repitencia y deserción escolar que se mantienen por debajo de la meta planteada en su plan estratégico.
- La SE reporta crecimiento en la evaluación de los indicadores de cobertura en matrícula neta para los diferentes niveles de educación; sin embargo, aún no superan el valor de sus metas planteadas y tampoco está logrando la permanencia en el sistema de los educandos al ser promovidos del sexto grado, pues presenta con una amplia brecha la diferencia entre la matrícula neta de la educación primaria y la de educación secundaria y media.
- Honduras presenta una relación promedio de 29 alumnos por docente, número mayor al de los países del Triángulo Norte, América Latina y el promedio mundial, por lo que la ampliación de la cobertura en docentes es necesaria para aumentar la calidad de la educación en el país.
- La educación es una de las inversiones más importantes del país y actualmente equivale a 11.23% con relación al Presupuesto General del República; con relación al PIB, su gasto representa 4.76%. El costo promedio anual por educando en Honduras es de L 10,737.00, lo cual es un 30% menos de la meta propuesta por SE.
- La SE presenta un cumplimiento parcial en las mediciones del indicador de desempeño docente, demostrando poco interés en conocer y desarrollar las capacidades reales de los aspectos académicos y pedagógicos de los evaluados.
- Se ha observado que la Secretaría no ha institucionalizado el proceso de medición del rendimiento académico y persisten las deficiencias en el control de la documentación e información relacionada, lo cual ha impedido la veeduría y participación ciudadana.
- Es evidente que el registro de los días clase no es una prioridad para la SE, ya que desde la línea de base se señaló que no existe acciones concretas y sostenibles de implementación de un mecanismo fiable de obtener un registro de las clases impartidas.
- La institución no cuenta con la información efectiva para tomar decisiones para mejora de la calidad de la educación, con base en los tres indicadores clave evaluados.

Anexos

Anexos del estudio de confiabilidad de resultados

8.1.1. Evaluación de protocolos de generación de datos estadísticos del indicador de desempeño docente

Evaluación de protocolos de generación de datos estadísticos Indicador: desempeño docente		
Factores de verificación	Sí cumple	No cumple
El protocolo está incluido en un reglamento, manual, guía o instructivo	x	
El protocolo responde a la normativa legal	x	
El protocolo responde a las buenas prácticas internacionales	x	
El protocolo está actualizado y sus actualizaciones (revisiones)	x	
El protocolo contiene la descripción del dato estadístico	x	
El protocolo contiene un prólogo o introducción que describa el contexto, los antecedentes y la justificación del dato estadístico	x	
El protocolo contiene el lugar y la fecha de su elaboración		x
Incluye mecanismos de participación ciudadana	x	
La descripción de las etapas contiene las tareas y actividades, suficientemente detalladas e incluyen todos los elementos necesarios para su realización (alcance, tiempo, responsables)	x	
El protocolo norma el manejo de la información desde su origen hasta su consolidación final (tránsito)		x
El protocolo norma el manejo de la información (accesos)		x
El protocolo norma el manejo de la información (almacenamiento)		x
El protocolo contiene la descripción del registro inicial del dato estadístico	x	
El protocolo contiene la descripción del análisis de datos	x	
El protocolo contiene la descripción de la consolidación de datos	x	
El protocolo contiene la descripción de la presentación y divulgación del dato estadístico	x	
Están claramente identificados los responsables de cada una de las etapas, tareas y actividades	x	
El protocolo contiene el flujograma del proceso	x	
El protocolo contiene todos los formatos y herramientas necesarias en el proceso de generación del dato estadístico		x
El protocolo contiene suficientes medidas de seguridad y control de riesgo de manipulación u otros, en la aplicación de las pruebas		x
El protocolo contiene indicaciones sobre la periodicidad de las evaluaciones	x	
Calificación porcentual	71%	29%

8.1.2. Evaluación de la aplicación del protocolo de generación de datos estadísticos del indicador de desempeño docente

APLICACIÓN DEL PROTOCOLO - EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE			
Evaluación del cumplimiento del protocolo			
Factores de verificación	SÍ	NO	Observaciones
Definición del propósito de la evaluación	x		<i>Conforme a lo estipulado en los artículos 18 y 19, del Reglamento de Evaluación Docente, el proceso desarrollado no cumple el propósito y los criterios de una evaluación docente, sino de un estudio específico para matemáticas.</i>
Definición de los criterios de evaluación	x		
Definición de la población a evaluar		x	
Definición de los criterios para el cálculo de la muestra		x	
Elaboración de las especificaciones de las pruebas		x	
Taller de elaboración de ítems		x	
Elaboración de los ítems		x	
Recepción de los ítems		x	
Revisión de contenido y estructura de los ítems		x	
Selección de los ítems		x	
Ensamblaje de las pruebas		x	
Diagramación de las pruebas		x	
Socialización del proceso de evaluación		x	
Impresión de las pruebas		x	
Empaque y distribución de las pruebas		x	
Aplicación de las pruebas		x	
Desempaque y digitación de las pruebas		x	
Análisis estadístico y psicométrico		x	
Análisis de los datos por prueba		x	
Elaboración del informe		x	
Entrega de resultados a docentes		x	
Socialización del informe		x	
Calificación porcentual	9%	91%	

8.1.3. Evaluación de protocolos de generación de datos estadísticos del indicador de rendimiento académico

Evaluación de protocolos de generación de datos estadísticos Indicador: rendimiento académico		
Factores de verificación	Sí	No
El protocolo está incluido en un reglamento, manual, guía o instructivo	x	
El protocolo responde a la normativa legal	x	
El protocolo responde a las buenas prácticas internacionales	x	
El protocolo está actualizado y sus actualizaciones (revisiones)	x	
El protocolo contiene la descripción del dato estadístico	x	
El protocolo contiene un prólogo o introducción que describa el contexto, los antecedentes y la justificación del dato estadístico	x	
El protocolo contiene el lugar y la fecha de su elaboración		x
Incluye mecanismos de participación ciudadana	x	
La descripción de las etapas contiene las tareas y actividades, suficientemente detalladas e incluyen todos los elementos necesarios para su realización (alcance, tiempo, responsables)	x	
El protocolo norma el manejo de la información desde su origen hasta su consolidación final (tránsito)	x	
El protocolo norma el manejo de la información (accesos)	x	
El protocolo norma el manejo de la información (almacenamiento)	x	
El protocolo contiene la descripción del registro inicial del dato estadístico	x	
El protocolo contiene la descripción del análisis de datos	x	
El protocolo contiene la descripción de la consolidación de datos	x	
El protocolo contiene la descripción de la presentación y divulgación del dato estadístico	x	
Están claramente identificados los responsables de cada una de las etapas, tareas y actividades	x	
El protocolo contiene el flujograma del proceso	x	
El protocolo contiene todos los formatos y herramientas necesarias en el proceso de generación del dato estadístico	x	
El protocolo contiene suficientes medidas de seguridad y control de riesgo de manipulación u otros, en la aplicación de las pruebas		x
El protocolo contiene indicaciones sobre la periodicidad de las evaluaciones	x	
Calificación porcentual	90%	10%

8.1.4. Evaluación de la aplicación del protocolo de generación de datos estadísticos del indicador de rendimiento académico

Evaluación del cumplimiento del protocolo Indicador: rendimiento académico		
Factores de verificación	Sí	No
Definición del propósito de la evaluación	x	
Definición de los criterios de evaluación	x	
Definición de la población a evaluar	x	
Definición de los criterios para el cálculo de la muestra	x	
Elaboración de las especificaciones de las pruebas	x	
Taller de elaboración de ítems		x
Elaboración de los ítems		x
Recepción de los ítems		x
Revisión de contenido y estructura de los ítems		x
Selección de los ítems	x	
Ensamblaje de las pruebas piloto	x	
Diagramación de las pruebas piloto	x	
Impresión de las pruebas piloto	x	
Empaque de las pruebas piloto	x	
Aplicación de las pruebas piloto	x	
Desempaque y digitación de las pruebas piloto	x	
Análisis estadístico y psicométrico de los ítems de las pruebas piloto		x
Selección de los ítems para incorporarlos al banco de ítems	x	
Elaboración del marco muestral para la aplicación definitiva	x	
Cálculo de la muestra definitiva	x	
Definición de los criterios para el ensamblaje de las pruebas operativas	x	
Selección de los ítems operativos	x	
Ensamblaje de las pruebas operativas	x	
Revisión de las pruebas operativas	x	
Diagramación de las pruebas operativas	x	
Impresión de las pruebas operativas	x	
Empaque y distribución de las pruebas operativas	x	
Aplicación de las pruebas operativas	x	
Desempaque y digitación de las pruebas operativas	x	
Análisis de datos	x	
Elaboración y socialización del informe	x	
Calificación porcentual	84%	16%

Anexo

Departamentos con resultados adulterados en las pruebas de rendimiento académico, el mayor número de casos se reporta en los municipios de departamento de Lempira, seguido de Choluteca, Olancho y Santa Bárbara.

Anexo No. 4		Listado de municipios cuyos datos no se reportan y fueron eliminados del análisis por ser completamente atípicos.							
Departamento	Municipio	Pruebas impresas	Pruebas aplicadas	(%) Pruebas aplicadas	Casos válidos después de la depuración	(%) Casos Válidos después de la depuración	Pruebas No Retomadas	(%) Pruebas No Retomadas	Diferencia de puntaje Scale Score 2015-2017. Matemáticas y Español 1^{er}-9^{no} grado
Comayagua	San Sebastián	346	327	94.5	327	100.0	50	14.5	19
Copán	Cabañas	268	239	89.2	117	49.0	4	1.5	61
Copán	La Jigua	713	632	88.6	457	72.3	0	0.0	17
Choluteca	Apacilagua	362	327	90.3	317	96.9	25	6.9	47
Choluteca	Concepción de María	302	297	98.3	235	79.1	0	0.0	31
Choluteca	San Antonio de Flores	357	313	87.7	234	74.8	6	1.7	6
Choluteca	San Marcos de Colón	1,575	1,472	93.5	1,191	80.9	6	0.4	-3
El Paraíso	Yauyupe	167	163	97.6	163	100.0	0	0.0	46
Intibucá	Dolores	730	650	89.0	547	84.2	4	0.5	27
La Paz	Yarula	872	817	93.7	689	84.3	1	0.1	56
Lempira	Cololaca	113	102	90.3	63	61.8	0	0.0	11
Lempira	La Iguala	361	325	90.0	260	80.0	0	0.0	73
Lempira	Las Flores	594	590	99.3	271	45.9	1	0.2	29
Lempira	La Unión	624	492	78.8	474	96.3	2	0.3	54
Lempira	San Andrés	630	594	94.3	453	76.3	3	0.5	45
Lempira	Santa Cruz	387	336	86.8	290	86.3	0	0.0	51
Lempira	Virginia	287	244	85.0	172	70.5	6	2.1	39
Ocatepeque	Dolores Merendón	368	326	88.6	235	72.1	1	0.3	29
Olancho	Esquipulas del Norte	417	335	80.3	238	71.0	3	0.7	9
Olancho	Guarizama	348	309	88.8	212	68.6	0	0.0	37
Olancho	Silca	582	498	85.6	419	84.1	1	0.2	31
Santa Bárbara	Chinda	387	336	86.8	227	67.6	2	0.5	49
Santa Bárbara	Quimistán	2,015	1,751	86.9	1,367	78.1	0	0.0	24
Santa Bárbara	San Vicente Centenario	554	487	87.9	487	100.0	1	0.2	58
Valle	San Francisco de Coray	574	507	88.3	428	84.4	1	0.2	30

Centros visitados

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)					
Centros educativos casos de estudio seleccionados					
Información de los centros educativos de Francisco Morazán, municipio del Distrito Central					Observaciones
No.	NIVEL EDUCATIVO	Urbano / Rural	NOMBRE DE CENTRO EDUCATIVO	Dirección	
1	Media	Rural	GERMANIA	ALDEA GERMANIA	
2	Prebásica-CCPREB	Urbano	BRISAS DE ORIENTE	ALDEA VILLA VIEJA CARRETERA A DANLI	
3	Básica	Urbano	RAMON ROSA 2	BARRIO MORAZAN	
4	Básica	Urbano	REPÚBLICA DE PARAGUAY	BELLA ORIENTE	No fuimos atendidos Visitado dos veces
5	Prebásica-Jardines	Urbano	REPÚBLICA DE PARAGUAY	BELLA ORIENTE	
6	Media	Urbano	NIMIA BAQUEDANO	COL UNIVERSIDAD NORTE	Información recopilada
7	Prebásica-CCPREB	Urbano	CARITA FELIZ	COL. LOS PINOS	
8	Media	Urbano	INSTITUTO TÉCNICO LOS PINOS	COL. LOS PINOS	
9	Media	Urbano	BLANCA ADRIANA PONCE	COLONIA KENNEDY	Información recopilada
10	Básica	Urbano	REPÚBLICA DEL PERÚ	EL PEDREGAL	Información recopilada
11	Prebásica-Jardines	Rural	RUBEN MARTÍNEZ RODAS	GERMANIA	
12	Básica	Urbano	REPÚBLICA DEL URUGUAY	HATO DE ENMEDIO	Información recopilada
13	Básica	Urbano	JOHN F. KENNEDY	KENNEDY	Información recopilada
14	Básica	Rural	JOSÉ CECILIO DEL VALLE	LAS CASITAS CARRETERA AL PRIMER BATALLON	Información recopilada
15	Básica	Rural	SERGIO PALACIOS	LOS LIMONES CALLE A LA TIGRA	
16	Media	Rural	POLIVALENTE MATEO	MATEO	Información recopilada
17	Básica	Urbano	EL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS	MIRAFLORES SUR	Información recopilada
18	Prebásica-Jardines	Urbano	JORGE J. LARACH	MONTE DE SINAI	Información recopilada
19	Básica	Rural	LUIS LANDA	SAN MATIAS # 1	
20	Básica	Rural	VICENTE CÁCERES	SAN MATIAS # 1	
21	Media	Urbano	LICEO MIXTO HORIZONTES	VILLA VIEJA	
Total centros verificados				11	

