



INFORME DE
RESULTADOS

Diagnóstico de la gestión del talento Humano de la Administración Pública



Auditoría y verificación de la planillas y gestión de procesos de recursos humanos: Secretaría de Educación (seduc), Secretaría de Seguridad (seds), Secretaría de Salud (sesal), Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (insep), Secretaría de Finanzas (sefin), Dirección Ejecutiva de Ingresos (dei) e Instituto de la Propiedad (ip)

Equipo de la ASJ

“Convenio Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate de la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad, suscrito entre el gobierno de la República de Honduras y Transparencia Internacional (TI)/Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)”

Coordinación técnica y administrativa

Kurt Alan Ver Beek

Keila García

Informe elaborado por:

Equipo de gestión de recursos humanos

Jimena García Merino, Especialista en Recursos Humanos

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.



Auditoría y verificación de la planillas y gestión de procesos de recursos humanos: Secretaría de Educación (seduc), Secretaría de Seguridad (seds), Secretaría de Salud (sesal), Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (insep), Secretaría de Finanzas (sefin), Dirección Ejecutiva de Ingresos (dei) e Instituto de la Propiedad (ip)

Equipo de la ASJ

“Convenio Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate de la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad, suscrito entre el gobierno de la República de Honduras y Transparencia Internacional (TI)/Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ)”

Coordinación técnica y administrativa

Kurt Alan Ver Beek

Keila García

Informe elaborado por:

Equipo de gestión de recursos humanos

Jimena García Merino, Especialista en Recursos Humanos

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.

Contenido

Índice de tablas y gráficos

Siglas y acrónimos

1. Introducción
2. Marco referencial de la gestión pública del Gobierno de Honduras
3. Acciones implementadas por el Gobierno actual
 - 3.1 “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad” entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI
 - 3.2 Implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP)
 - 3.3 Proyecto Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (IPSP), Secretaría de Finanzas con el Apoyo del Banco Mundial
 - 3.4 Instauración del proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada
 - 3.5 Socialización de los documentos de auditorías de nóminas y análisis funcionales de puestos con ASJ/TI, para la comparación de hallazgos y elaboración de un diagnóstico integral
 - 3.6 Otros avances destacables
4. Finalidad del diagnóstico
5. Presentación de hallazgos

Del marco regulatorio

- 5.1 Ley de Servicio Civil con vacíos normativos y contradicciones con otras leyes
 - 5.2 Carencia o vacíos en la norma específica
 - De las planillas
 - 5.3 Empleados no identificados durante la verificación in situ
 - 5.4 Empleados con puesto nominal diferente al funcional
 - 5.5 Nómina de empleados bajo el régimen de contrato son calculadas y pagadas fuera del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH)
 - 5.6 Sueldos devengados por empleados no corresponden con la escala salarial autorizada por servicio civil, según el puesto y categoría descrito en el nombramiento o contrato
 - 5.7 Trabajadores con el mismo puesto y antigüedad con diferentes salarios
 - 5.8 Contratación de personal sin realizar concurso
 - 5.9 Politización de la contratación de personal
 - 5.10 Centralización de las acciones de personal
- Planificación organizacional
- 5.11 Falta de planificación organizacional
 - 5.12 Abuso de personal por contrato temporal o bajo la modalidad de interinos o permanentes que cumple funciones de personal permanente
 - 5.13 Concentración de la masa laboral en cargos administrativos

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Administración y control de personal

- 5.14 Falta de control en los registros de ingreso de personal
- 5.15 Falta de control en el seguimiento de faltas y sanciones
- 5.16 Falta de controles de administración del personal
- 5.17 Riesgos en el manejo de la información

Transparencia/divulgación

- 5.18 Falta de transparencia, divulgación y respaldo de información sensitiva
- 6. Conclusiones generales
- 7. Recomendaciones
- 8. Referencias

Índice de tablas y gráficos

Tablas

Tabla 1: Distribución del presupuesto

Tabla 2: Presupuesto erogado en gastos de tres instituciones

Tabla 3: Evaluación de cinco sectores del Gobierno

Tabla 4: Erogaciones ejecutadas por concepto de salarios en todas las entidades del Gobierno central

Tabla 5: Hallazgos según tema

Tabla 6: Causas y efectos

Tabla 7: Cantidad de demandas según período y tipo de contratación, INSEP

Tabla 8: Pago de salarios caídos o prestaciones por tipo de contratación y cantidad de demandas, INSEP

Tabla 9: Causas y efectos

Tabla 10: Causas y efectos

Tabla 11: Personal no encontrado

Tabla 12: Casos de personal no encontrado durante verificación in situ

Tabla 13: Causas y efectos

Tabla 14: Diferencia entre los puestos nominales y funcionales del personal

Tabla 15: Ejemplos de casos por institución

Tabla 16: Casos en SESAL

Tabla 17: Causas y efectos

Tabla 18: Planillas de empleados no están incluidas en el SIARH, SEDS, diciembre de 2014

Tabla 19: Causas y efectos

Tabla 20: Ejemplos de empleados con salarios inferiores al mínimo establecido, SESAL, 2014

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Tabla 21: Causas y efectos

Tabla 22: Cuadro de incongruencias de empleados con igual puesto y diferente salario

Tabla 23: Posiciones con número de diferencias en los salarios, SESAL, 2015

Tabla 24: Diferencias salariales en un mismo cargo, SESAL, 2015

Tabla 25: Posiciones con número de diferencias en los salarios, INSEP, 2014

Tabla 26: Diferencias salariales en un mismo cargo, INSEP, 2014

Tabla 27: Causas y efectos

Tabla 28: Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2014

Tabla 29: Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2015

Tabla 30: Causas y efectos

Tabla 31: Cuadro de politización de ingresos identificados en los expedientes, según establecimiento asistencial

Tabla 32: Expedientes de personal ingresado al Hospital San Felipe, en los cuales consta afiliación política

Tabla 33: Causas y efectos

Tabla 34: Causas y efectos

Tabla 35: Porcentaje de cumplimiento y factores de verificación no presentados por institución, período 2014

Tabla 36: Causas y efectos

Tabla 37: Porcentaje de trabajadores (empresa pública y privada) sin contrato permanente

Tabla 38: Causas y efectos

Tabla 39: Distribución de la fuerza laboral por establecimiento asistencial

Tabla 40: Personal que debería dar atención médica, pero tiene función administrativa

Tabla 41: Causas y efectos

Tabla 42: Porcentaje de incumplimiento en la auditoría de expedientes, por entidad y fuente auditora

Tabla 43: Causas y efectos

Tabla 44: Causal de separación de docentes, 2014

Tabla 45: Empleados con diversos llamados de atención y audiencias de descargo, sin seguimiento o sanción documentada, región de San Pedro Sula, 2014

Tabla 46: Causas y efectos

Tabla 47: Personal que continuó percibiendo salarios después de su cancelación, SEDS 2013-2014

Tabla 48: Información facilitada por fuente sobre ingresos y cancelaciones de personal

Tabla 49: Causas y efectos

Tabla 50: Causas y efectos

Tabla 51: Información de carácter público, con base en la norma, no publicada en los portales de transparencia, por institución, 11/2015-05/2016

Tabla 52: Costo según concepto/ tipo de gasto por año



Gráficos

Gráfico 1: PIB por año

Siglas y acrónimos

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

DEI – Dirección Ejecutiva de Ingresos

IHNFA – Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia

IHSS – Instituto Hondureño de Seguridad Social

INSEP – Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos

IP – Instituto de Propiedad

LFE – Ley Fundamental de Educación

LSC – Ley del Servicio Civil

PIB – Producto interno bruto

RR. HH. – Recursos Humanos

SEDS – Secretaría de Seguridad

SEDUC – Secretaría de Educación

SEFIN – Secretaría de Finanzas

SESAL – Secretaría de Salud

SIAFI – Sistema de Administración Financiera Integrado

SIARH – Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos

SIREP – Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos

UNAH – Universidad Nacional Autónoma de Honduras

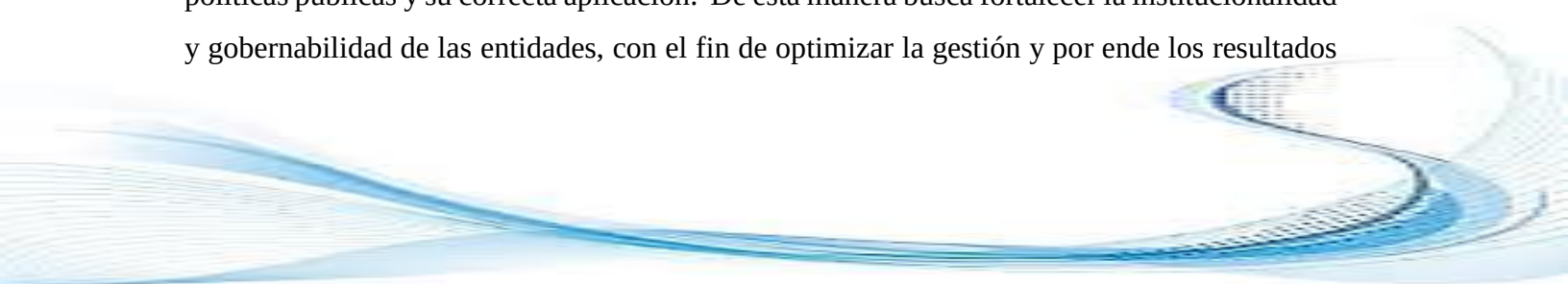
1. Introducción

El presente informe situacional sobre la gestión de RR. HH. en el Gobierno de Honduras surge de las necesidades, identificadas por las autoridades del Poder Ejecutivo y de la ASJ/TI, de fortalecer el sistema integrado de administración del talento humano. Ambas partes han realizado estudios que dejan en evidencia las profundas carencias del Estado en esta materia a nivel normativo y operativo, sobre las cuales se formulan las recomendaciones generales que, si se implementan, permitirán que la ciudadanía reciba servicios de calidad facilitados por empleados públicos que cuenten con las competencias y motivación para desempeñarse con orgullo en sus cargos.

La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) es una organización de la sociedad civil hondureña con más de 15 años de trayectoria y la visión de ser un grupo de cristianos valientes, líderes en hacer que el sistema gubernamental funcione y sea justo para los más vulnerables. La ASJ ha establecido como su misión trabajar con interés genuino por una sociedad donde prevalezca la justicia a través de una legislación justa, su aplicación equitativa y la participación de la Iglesia, la sociedad y el Estado.

Asimismo, la ASJ, capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, se ha constituido en un referente social por su trabajo en pro del fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno. En 2014, ASJ/TI firmó con el Gobierno de Honduras el “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”, cuyo propósito es mejorar la institucionalidad pública de cinco sectores, formulando y/o reformando políticas públicas para incrementar su eficiencia y eficacia con el fin de optimizar continuamente la calidad de los servicios que brindan a la ciudadanía, así como la propia gobernabilidad de las instituciones.

En su dimensión integral, el convenio, a través de los informes individuales formulados para cinco sectores –educación, seguridad, salud, infraestructura y sistema tributario–, pretende incidir de manera positiva en la reformulación y/o construcción de las normativas y políticas públicas y su correcta aplicación. De esta manera busca fortalecer la institucionalidad y gobernabilidad de las entidades, con el fin de optimizar la gestión y por ende los resultados



u oportunidades de mejora identificados.¹ Asimismo, ASJ/TI realizó un estudio de líneas bases para el Instituto de la Propiedad. Por su parte, el Gobierno de Honduras ha desarrollado, por medio de la Secretaría de Finanzas, una serie de consultorías con el apoyo del Banco Mundial (BM), con el propósito de conocer íntegramente la situación actual de las competencias y la gestión del talento humano público y fortalecerlos desde una perspectiva de Estado. La selección de una muestra de entidades que constituyen el objeto de evaluación es un reflejo de la generalidad de las Secretarías del Poder Ejecutivo.

Como punto de partida, el Gobierno, a través del liderazgo de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), llevó a cabo en enero de 2015 el proyecto de registro de personal de las instituciones del Gobierno central y entidades descentralizadas y desconcentradas, con el propósito de conocer las cantidades precisas de funcionarios públicos.

El Gobierno, en su estrategia para dinamizar y optimizar la gestión pública, realizó en 2015, mediante la contratación de las firmas consultoras Deloitte, Ernst & Young, DLA Consulting y el consultor independiente Lic. Horacio A. Rodríguez, dos tipos de estudios:

- a) Auditorías de nómina² orientadas a fortalecer los sistemas de control mediante la identificación de anomalías en el pago de salarios y prestaciones, así como puestos fantasmas y recomendaciones para la mejora del sistema de pagos y controles internos.
- b) Estudios de análisis funcionales-institucionales³ que buscan mejorar el desempeño del personal y la efectividad de las instituciones en las tareas realizadas.

Los hallazgos de estas consultorías han sido considerados por la Secretaría de Finanzas como una muestra representativa de las condiciones de gestión y del recurso público en el Gobierno

¹ A la fecha de presentación de este informe, ASJ/TI ha formulado y publicado los estudios de líneas bases para las Secretarías de Educación, Seguridad y Salud. Se encuentran en proceso el de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos y el del Sistema de Administración de Rentas, antigua Dirección Ejecutiva de Ingresos.

² Realizadas para las Secretarías de Educación, Seguridad, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, y Dirección Ejecutiva de Ingresos.

³ Realizados para las Secretarías de Educación, Seguridad, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, y Finanzas.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

en general. Sobre esta base han formulado y formularán medidas amplias en materia de recursos humanos que impacten en todas las entidades del Poder Ejecutivo.

Ambas fuentes de investigación y evaluación, SEFIN/BM y ASJ/TI, comparten en su mayoría los mismos hallazgos y por ende visualizan las mismas oportunidades de mejora; se espera que estas, una vez recogidas en el Plan Estratégico Integral de Gestión de RR. HH. del Gobierno, abran paso a la implementación de las medidas que eleven los procesos inherentes a esta materia al estadio óptimo de ejecución, incrementando así las competencias de los empleados públicos e impactando directamente en la calidad de los servicios prestados por el Gobierno bajo su mandato constitucional.



2. Marco referencial de la gestión pública del Gobierno de Honduras

Para contextualizar la situación actual del servicio civil en Honduras, y por ende de la gestión de todo el recurso humano público,⁴ se debe partir del conocimiento preciso sobre lo que este representa y cómo impacta en la eficiencia gubernamental contar con personal idóneo y procesos eficientes para la correcta administración del Gobierno.

En tal sentido se da respuesta a una primera interrogante: ¿cómo debe ser manejado el recurso humano público? Por mandato constitucional, salvo excepciones de colectivos con regímenes especiales como los policías y maestros, todos los empleados del Gobierno deben ser normados por la Ley de Servicio Civil; según esta línea de pensamiento se debe conocer “¿qué es el servicio civil?”⁵ En su más amplio sentido puede significar:

- a. El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del Gobierno.
- b. El conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativos al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público.
- c. La administración científica del personal civil de las instituciones públicas, donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa”.

De igual manera, en el marco de los lineamientos de la administración pura y de la gestión pública se entiende que el “recurso humano” es el capital más valioso del Gobierno para forjar un Estado de derecho, el cual a través de diferentes entidades debe garantizar que se cumplan los derechos, garantías, declaraciones y deberes de la población en general y de los ciudadanos en particular. Ese cumplimiento se alcanza mediante la prestación de una serie de servicios públicos ejecutados por funcionarios contratados para el logro de tales fines.

A esta afirmación se le puede agregar que los sistemas y procedimientos en los cuales se enmarca el quehacer de los empleados gubernamentales tienen un peso importante en su

⁴ Con base en la Constitución de la República, solo serán exentos de adscribirse al régimen del servicio civil los docentes y personal de la carrera policial, los cuales son normados por leyes especiales.

⁵ Extraído de: <http://www.sep.gob.hn/sitio/que-es-servicio-civil>

eficiencia y eficacia administrativa y operativa, así como en el sentido de oportunidad de la prestación de dichos servicios públicos. Aunque la falta de controles sobre los empleados públicos puede generar espacios en los cuales se viole o no se cumpla la ley, estos en sí no pueden denominarse como corruptos.

La responsabilidad de normar y ejercer estos controles también recae en los funcionarios, lo cual lleva a una conclusión clara: es indiscutible y urgente para el Gobierno de Honduras, catalogado con una alta percepción como uno de los países más corruptos de Latinoamérica, contar con un sistema de servicio civil mejorado, con cambios sustanciales, definido con un sentido de integralidad y perspectiva de futuro, que desde el ingreso del personal combata de manera frontal la corrupción y garantice la eficiencia de las operaciones de todas sus entidades.

De tal manera, con el propósito de cambiar y modernizar el escenario y la actuación de los servidores públicos para frenar inmediatamente la corrupción y mejorar la institucionalidad y gobernabilidad de todas las instituciones del Gobierno, se considera como un eje de acción prioritario el fortalecimiento del sistema de servicio civil en sus aspectos normativo, institucional, procedimental y operativo. Con la Dirección General de Servicio Civil como ente rector, el robustecimiento del sistema abarca hasta las particularidades que en cada institución e incluso funcionario sean percibidas como indispensables para superar decisiones, actuaciones o procedimientos que puedan ser catalogados como irregulares o ser objeto u oportunidad de mejoras en la eficacia, control, transparencia, divulgación de la información y rendición oportuna de cuentas, que como resultado final permitan a la ciudadanía en general contar con servicios públicos de calidad e información confiable.

Para tener una visión integral del contexto de la gestión pública en Honduras, específicamente en cuanto a la administración de personal, se presentan más abajo algunos datos relevantes. Estas cifras justifican todos los esfuerzos que el Gobierno debe realizar en esta materia, con el seguimiento y apoyo de la sociedad civil y de la cooperación internacional, para formular e implementar las estrategias que permitan en el mediano y largo plazo contar con una eficiente administración de los recursos humanos y de esa manera incidir directamente



en los servicios prestados por las entidades gubernamentales a la sociedad, bajo lineamientos irrestrictos de integridad y calidad.

- A diciembre de 2016, el Gobierno central contaba con 190,104 empleados, 9,300 funcionarios más que en diciembre de 2015, distribuidos entre las 95 instituciones del Poder Ejecutivo, lo que equivale al 5% de la población económicamente activa.
- La distribución del presupuesto destinado al pago de empleados públicos del Gobierno central en los últimos cinco años se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1

Distribución del presupuesto

Año	Presupuesto ejecutado anual	% del presupuesto de 5 años	Incremento porcentual	Núm. de empleados	
2012	L 45,285,609,570	19%			
2013	L 46,868,918,726	20%	3%		
2014	L 47,000,000,000	20%	0%	202,785	202,785
2015	L 48,884,700,671	20%	4%	183,004	183,004
2016	L 51,399,129,784	21%	5%	181,539	190,104 ⁶
TOTAL	L 239,438,358,752	100%		558,763	575,893

Honduras es uno de los países de América Latina que dedican un mayor porcentaje de su producto interno bruto (PIB) y de su presupuesto a remunerar a sus funcionarios de la administración central. En 2013 invirtió el 9.4% de su PIB y 42% de su presupuesto en salarios. En 2014, aun cuando el gasto en planillas del Gobierno central disminuyó en 0.5%, es decir el 8.9% del PIB, constituyó el 50% del gasto corriente. Este gasto equivale a cinco veces lo que el país dedica a la inversión pública, la cual en 2014 llegó al 1.7% del PIB.

⁶ Observación: En 2016 se censaron siete instituciones más para un total de 8,565 funcionarios. El número real de funcionarios ha disminuido.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

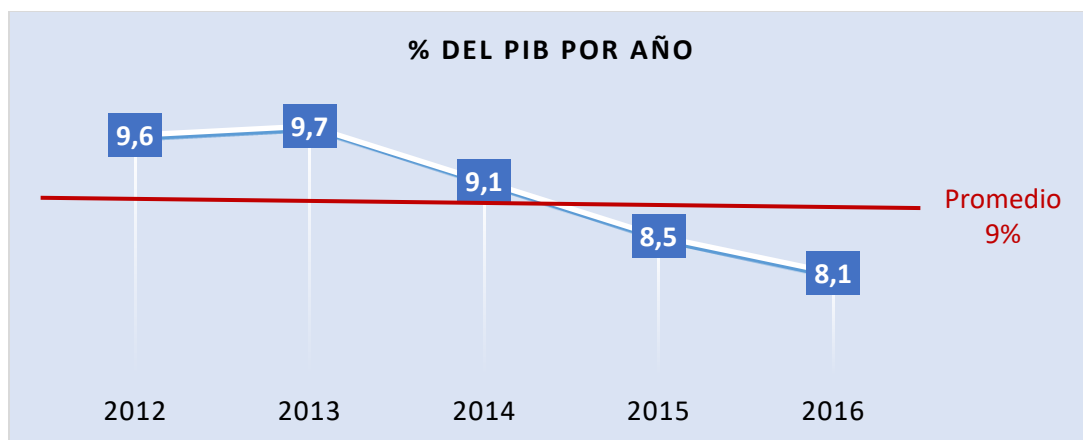


Gráfico 1: PIB por año

Se debe tener en consideración el alto nivel de endeudamiento y déficit fiscal del Estado, los cuales generan un ambiente adverso para honrar los salarios públicos. Ante esta situación, los Gobiernos han recurrido históricamente al endeudamiento, lo cual se refleja en el incremento de la deuda pública del 21% del PIB en 2008 a 42% en 2013.

El 57% del presupuesto erogado se concentra en los pagos de salarios de tres instituciones:

Tabla 2

Presupuesto erogado en pagos de tres instituciones

Institución	Año		Devengado aprobado (ejecutado)	% Devengado aprobado (ejecutado)	Núm. de funcionarios	% de funcionarios
Secretaría de Educación	2012	L	17,672,246,136	39%	64,979	
	2013	L	18,261,782,288	39%	65,253	
	2014	L	18,234,956,618	39%	66,393	33%
	2015	L	18,736,133,927	38%	66,180	36%
	2016	L	19,684,488,030	38%	72,170 ⁷	38%
	Total	L	72,905,118,969	39%	262,805	36%
Secretaría de Salud	2012	L	6,124,033,988	14%	16,272	
	2013	L	5,904,181,145	13%	20,894	
	2014	L	5,997,500,896	13%	22,392	11%
	2015	L	5,663,643,929	12%	20,280	11%
	2016	L	5,817,502,209	11%	21,173	11%
	Total	L	23,689,359,959	12%	79,838	11%
	2012	L	2,887,377,672	6%		
	2013	L	3,372,736,828	7%		

⁷ Observación: En 2016 se incluyen en el censo los docentes de PROHECO.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Secretaría	2014	L	3,137,865,081	7%	12,187	6%
de	2015	L	3,091,651,847	6%	16,067	9%
Seguridad	2016	L	3,577,114,075	7%	15,036	8%
	Total	L	12,489,631,428	7%	28,254	8%

- Cada sector representa un gasto importante en sueldos para el Gobierno. Entre ellos se destacan el sector educación, donde los docentes obtuvieron un incremento real del 21% en 2010, y salud, donde el gasto en salarios llegó a aumentar un 22% en términos reales entre 2007 y 2013. En cuanto al personal en general sujeto al régimen del servicio civil (empleados públicos no adscritos a estatutos especiales), la evidencia indica que también se han beneficiado de aumentos salariales, totalizando un 7% real entre 2007 y 2013.
- En 2010, el Gobierno realizó una serie de ajustes que permitieron, entre otros, congelar mediante acuerdo con el magisterio los salarios por un período de dos años, lo cual hizo que el Estado ahorrara casi el 7% de la masa salarial anual⁸ en los años subsiguientes.
- A pesar de la determinación del Gobierno de no incrementar el volumen de servidores públicos, eso no necesariamente debe considerarse como una solución, ya que es preciso recordar que los propios empleados gubernamentales tienen la responsabilidad de prestar servicios básicos como educación, salud y seguridad, entre otros. Adoptar medidas generales aplicables para todos los sectores genera estabilidad en el volumen de funcionarios públicos, pero ocasiona en algunos sectores específicos, como salud y seguridad, incapacidad de asistir con diligencia la demanda de la población sujeta a obtener esta atención por parte del Gobierno.

Con lo expuesto se deja clara evidencia de la necesidad de abordar la reforma y el fortalecimiento integral del servicio civil con una perspectiva de modernización de la gestión pública del Gobierno cimentada en la generación de competencias individuales y colectivas de

⁸ Sin embargo, se debe tener en consideración que, si bien se ha logrado frenar en alguna medida los incrementos salariales a los colectivos, los ajustes a los sueldos de los servidores públicos en general se encuentran anualmente sujetos a la inflación del país, la cual influye de manera directa y casi proporcional con el costo de la vida.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

los funcionarios, los cuales deben mostrar en el ejercicio de sus funciones no solo altos estándares de desempeño, sino también integridad profesional y ciudadana.



3. Acciones implementadas por el Gobierno actual

El Gobierno de Honduras ha mostrado en la gestión actual su interés por mejorar la administración pública, modernizándola en diferentes ámbitos de acción, incluido el recurso humano. De las acciones ejecutadas se destacan:

3.1 “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad” entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI

En octubre de 2014 se firmó el “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad” entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI, el cual tiene como propósito fortalecer la institucionalidad pública de cinco sectores: educación, seguridad, salud, infraestructura y gestión tributaria. Uno de los tres ejes de acción del convenio es la evaluación de la gestión del recurso humano.

Como uno de los resultados de este convenio, la ASJ/TI, a la fecha de elaboración de este documento, ha publicado tres informes de línea base de las Secretarías de Educación y Seguridad, tiene en proceso de publicación el informe de la Secretaría de Salud y en proceso de formulación los informes de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) y de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI).

La metodología para la elaboración de los informes de línea base de la gestión del recurso humano para las entidades sometidas a estudio en el marco del convenio se basó en mecanismos de verificación de procesos. Estos mecanismos incluyen 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.

Para los propósitos de estos estudios se analizaron las normas vigentes, la existencia o no de contradicciones entre estas, y vacíos en las leyes, reglamentos y manuales en aspectos particulares, comparándolos con casos similares de buenas prácticas en el ámbito internacional. Posteriormente se evaluó el cumplimiento de las normas en cada uno de los procesos para cada entidad evaluada.



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Para la evaluación de los indicadores se realizó la selección de muestras, el análisis y la sistematización de la información, y la verificación in situ de los procesos evaluados.

Los indicadores desarrollados para la evaluación de la gestión de recursos humanos se basaron en los seis procedimientos macro de administración de personal: 1) ingreso de personal, 2) procedimiento de contratación, 3) compensación y beneficios, 4) evaluación y desarrollo del recurso humano, 5) medidas disciplinarias bajo debido proceso y 6) planificación de la gestión de recurso humano. Estos procedimientos están conformados por una serie de subindicadores y factores de verificación que permiten levantar información objetiva y concreta.

La ASJ/TI, a la fecha de presentación de este informe, ha evaluado total o parcialmente los cinco sectores y ha presentado tres informes de línea base que arrojaron los resultados descritos en la Tabla 3.

Tabla 3

Evaluación de cinco sectores del Gobierno

Institución evaluada	Mediciones	Evaluación general	Procesos evaluados			
			Planificación de la gestión de RR. HH.	Ingreso de personal	Cancelación de personal	Administración y control de personal
SEDUC	Línea base	47%	N/A	47%	N/A	N/A
	Primer diagnóstico anual	61%	62%	52%	67%	64%
SEDS	Línea base	32%	29%	57%	9.5%	N/A
SESAL	Línea base	55%	55%	41%	75%	N/A
INSEP	Línea base	27%	57%	19%	5%	N/A
DEI-SAR	Línea base	56%	52%	73%	44%	N/A

Los informes presentados por ASJ/TI son una herramienta de diagnóstico institucional con recomendaciones incluidas, sobre las cuales las entidades del Gobierno formulan sus planes de mejora a corto, mediano y largo plazo. Los planes contienen una serie de acciones que al ser implementadas no solo perfeccionan la gestión de las instituciones, sino que también impactan directamente en la calidad de los servicios prestados. Estos planes de mejora son monitoreados por ASJ/TI, que no solo evalúa el cumplimiento de las acciones descritas en ellos, sino que

también apoya que estas sean ejecutadas y, según el caso, realiza acciones de incidencia o aportes técnicos independientes.

En la ejecución de sus planes de mejora se han obtenido los siguientes avances de los sectores:

- La Secretaría de Seguridad, en su evaluación de línea base sobre el eje de recursos humanos, obtuvo un 30% de cumplimiento para 2013 y 33% de cumplimiento para 2014. A la fecha de presentación de este informe ha realizado los siguientes avances significativos:
 - a. Concretó la implementación de un sistema informático de gestión integral que cuenta con un módulo específico para la gestión del recurso humano e incluye administración de planillas, registro de empleados y control de acciones administrativas, entre otros. Según la planificación de la empresa desarrolladora, el sistema estará operando en un 100% a finales de este año.⁹
 - b. Se encuentra en el proceso de depuración de su personal, está promoviendo la aprobación de la nueva Ley Orgánica ante el Congreso Nacional y elaborando los reglamentos, manuales y guías que le permitan modernizar su gestión de personal en el mediano plazo.
- La Secretaría de Educación obtuvo en el informe de línea base un nivel de cumplimiento general, sobre los indicadores de recursos humanos evaluados, de 42% y 54% para los períodos 2011 y 2014, respectivamente. Desde la presentación del estudio ha realizado importantes avances en cuanto a:
 - a. Registro y documentación del personal docente.
 - b. Desarrollo del concurso para los cargos de las Direcciones Departamentales de Educación, liderados por la Dirección de Servicio Civil, con el acompañamiento de la sociedad civil como veedora.¹⁰ Aunque este proceso ha tenido que ser reformulado en dos ocasiones, representa una importante oportunidad de realizar contrataciones en el marco de la ley, apolíticas, siguiendo un estricto rigor procedimental, que como resultado ofrezca a la población el personal idóneo para las plazas por seleccionar. Se espera que

⁹ 2016.

¹⁰ DGSC y SEDUC solicitaron la participación de actores claves de la sociedad civil.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

este proceso garantice eficiencia, buenos resultados y transparencia y se constituya en un modelo replicable para futuras incorporaciones de servidores públicos en otras Secretarías.

- La Secretaría de Salud obtuvo un 56% y 58% para los períodos 2013 y 2014 en cuanto al cumplimiento de los indicadores de gestión de recursos humanos expuestos en el informe de línea base. En el momento de elaboración de este diagnóstico se encuentra en el proceso de formulación de insumos primordiales para la correcta gestión de su capital humano. Asimismo está ejecutando las acciones estratégicas en esta materia que se describen a continuación:
 - a. La Política Nacional de Desarrollo del Recurso Humano en Salud, que está en borrador para ser analizado por las autoridades en el segundo semestre de 2016 y de esta manera proceder a su aprobación. Esta política incluye el proceso de investigación armonizado, orientado a crear líneas bases de actuación en los diferentes establecimientos asistenciales del país, centralizados o descentralizados, logrando así la coordinación en la gestión del personal. Este proyecto está dividido en diferentes etapas y tiene un cronograma de ejecución que finaliza en diciembre de 2017, pero que ya cuenta con importantes avances.
 - b. A estos esfuerzos se suman los de la Subdirección de Talento Humano, que lidera un proceso de actualización y elaboración de las herramientas de gestión de recursos humanos, las cuales incluyen i) listado actualizado de personal, ii) manual de procesos de pago de empleados, iii) manual de proceso de contratación, iv) manual del Departamento de Trámites y v) manual de capacitación para jefes de personal. Se espera que estos documentos se encuentren listos para que las autoridades competentes los aprueben y realicen su publicación interna oficial para julio de 2016.
 - c. Asimismo, la SESAL está desarrollando una plataforma informática que permitirá contar con los datos actualizados de su personal, determinando su ubicación, funciones y salarios, entre otros.



3.2 Implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP)

Ya que es una necesidad imperativa conocer la erogación real de las planillas de las 89 entidades del Poder Ejecutivo, el Gobierno, a través de la SEFIN, tomó la decisión de diseñar el Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP).

El SIREP, herramienta tecnológica de múltiples usos, fue empleada en diciembre de 2014 para levantar un censo de todos los funcionarios de cada entidad gubernamental. La percepción de que los empleados que no se encontraran registrados en el mismo no percibirían su salario generó la identificación y cancelación de trabajadores fantasmas.

Aun cuando no se ha logrado identificar con exactitud el personal cancelado por sus diferentes modalidades, tras el censo realizado en diciembre sí se consiguió identificar una disminución importante de más de 56 millones en la erogación por concepto de salarios.

Tabla 4

Erogaciones ejecutadas por concepto de salarios en todas las entidades del Gobierno central¹¹

Periodo	Monto
Diciembre de 2014	L 1,973,752,859
Enero de 2015	L 1,917,272,685
Diferencia	L 56,480,173

El SIREP continúa funcionando e incrementando su alcance en cuanto a la información obtenida de cada servidor público. Desde enero de 2015 es una herramienta que permite validar o hacer una doble revisión de las planillas por entidad al realizar cruces con el SIARH¹² y SIARHD¹³ sobre la información de los funcionarios antes de ejecutar los pagos.

El SIREP es un proyecto que ambiciona convertirse en el nuevo sistema de pago de planillas del Gobierno. Presenta ventajas administrativas, de control y verificación sobre el SIARH y SIARHD. Además es una plataforma de pago y una base de datos que permite contar con un censo mensual del personal de gobierno.

¹¹ Fuente: SEFIN.

¹² El Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos de Empleados Públicos de Honduras.

¹³ El Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos Docentes de Honduras.

- Sobre la base del registro realizado en el SIREP, algunas de las instituciones han tomado medidas que les permiten mejorar la eficiencia de sus planillas. Ese es el caso de la Secretaría de Educación, la cual realizó un esfuerzo que le permitió registrar una disminución del 20% en su personal administrativo. En este sentido, la entidad muestra una relación sana entre su personal docente y administrativo de 92% y 8%, respectivamente.

3.3 Proyecto Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (IPSP), Secretaría de Finanzas con el Apoyo del Banco Mundial

En la administración del expresidente Porfirio Lobo Sosa se llevaron a cabo las negociaciones con el Banco Mundial para que este otorgara en condición de préstamo al Gobierno de Honduras, por medio de la SEFIN, el financiamiento para la ejecución del Proyecto Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (IPSP). Los objetivos del proyecto son fortalecer la gestión de las finanzas públicas y establecer un sistema de adquisiciones públicas más eficiente, efectivo y transparente, incluyendo la mejora de los sistemas de control interno para los gastos de personal, entre otras acciones.

En el marco de este objetivo, el Gobierno de Honduras, a través de la SEFIN y con el aporte económico facilitado por el BM realizó en 2015, a través de diferentes firmas consultoras, los procesos de auditoría de nóminas y análisis funcionales de la administración de personal en cinco entidades del Gobierno: Secretarías de Seguridad, Educación, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, así como la Dirección General de Ingresos.¹⁴ Las auditorías tuvieron como objetivos (i) la mejoría de los controles sobre los gastos de personal y (ii) la mejoría en la captación y retención de personal calificado para incrementar gradualmente la profesionalización del servicio público en instituciones seleccionadas, ejecutando actividades en los organismos antes mencionados.

Las instituciones sometidas a estos estudios fueron seleccionadas por su nivel de representatividad en términos de masa laboral y montos erogados por concepto de salarios, distribución geográfica e impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, entre otros. Las

¹⁴ La DEI, debido a su cierre, fue sustituida por la Secretaría de Finanzas en los estudios de análisis funcional.

firmas consultoras contratadas para realizar estos proyectos fueron Deloitte, Ernst & Young, DLA Consulting y el consultor independiente Lic. Horacio A. Rodríguez.¹⁵

Producto de las auditorías y estudios funcionales ejecutados por las empresas consultoras se obtuvieron los hallazgos presentados en la siguiente sección, los cuales permitieron la formulación de grandes líneas de trabajo para el fortalecimiento de la gestión del recurso humano. Los procesos fueron desarrollados de la siguiente forma:

- Auditorías de nóminas del primer semestre de 2015. Estas tuvieron el objetivo de llevar a cabo la auditoría y el análisis de nóminas para cinco entidades públicas,¹⁶ con el fin de identificar posibles reducciones de gastos y opciones/oportunidades de mejora del desempeño del personal por medio de la identificación de anomalías y cuellos de botella procedimentales en el manejo de la nómina. De esta manera, SEFIN contrató mediante concurso público a las firmas consultoras¹⁷ que desarrollaron estas investigaciones. En sus informes, las firmas presentan hallazgos y recomendaciones similares para las instituciones evaluadas, lo cual refleja la generalidad de los problemas. Los hallazgos obtenidos son una herramienta de gran ayuda para el desarrollo de un plan de mejoras integral y general de las organizaciones del Poder Ejecutivo, respetando las que cuenten con alguna peculiaridad de carácter legal o de índole funcional. La inversión general para el desarrollo de estos estudios fue de 497,860 dólares americanos.
- Estudios de análisis funcionales, segundo semestre de 2015. Para complementar las auditorías de nóminas realizadas en el primer semestre de 2015, SEFIN desarrolló en el segundo semestre del mismo año, siempre mediante firmas consultoras externas, el análisis funcional de cinco entidades del Gobierno central.¹⁸ El objetivo del análisis fue identificar las oportunidades de mejora en el desempeño del personal y por ende incrementar la efectividad de las instituciones en el desempeño de las tareas realizadas.

¹⁵ Ver Anexo número X, Cuadro de firmas consultoras por proyecto e institución.

¹⁶ Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Dirección General de Ingresos.

¹⁷ Ver adjunto: Tabla de firmas consultoras e informes presentados.

¹⁸ Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Secretaría de Finanzas.

Los resultados de estos estudios reflejan nuevamente la existencia de hallazgos similares o iguales en las instituciones analizadas y problemas comunes en su gestión del recurso humano. El costo total de la inversión para el desarrollo de estos estudios fue de 1, 199,989 dólares americanos.

Ambos procesos representan una inversión significativa del Gobierno para mejorar la gestión del talento humano y reflejo su voluntad de abordar este tema de una manera sistematizada y transparente, lo cual se ejemplifica con las acciones posteriores, como las descritas a continuación.

- *Facilitación de informes.* Los documentos íntegros generados por los estudios de auditoría de nóminas y análisis funcional fueron socializados por SEFIN con ASJ/TI, que con esta información realizan una comparación de los hallazgos de las consultorías con los obtenidos en los estudios independientes.
- *Presentación de informes.* Los documentos generados por las consultorías forman parte de los anexos de este diagnóstico y se presentan al público en general como una muestra de transparencia del Gobierno, actuando bajo el precepto de rendición de cuentas.
- *Formulación del Plan de Mejoras y Reforma de la Administración Pública de Honduras.* Contando con los hallazgos de las auditorías de nóminas y análisis funcionales, SEFIN ha puesto en marcha a partir de 2016 una serie de medidas estratégicas que le permitirán al Estado mejorar de manera paulatina y constante su gestión en materia de talento humano. El plan prioriza la ejecución de las siguientes actividades:¹⁹

A. Fortalecimiento del marco legal para el manejo central de los RR. HH., lo que incluye:

- Fortalecimiento del marco legal del régimen de servicio civil.
- Aprobación de la creación de una autoridad presupuestaria para el control del gasto de personal.

¹⁹ Fuente: Reforma de la administración pública de Honduras, resultados de los ejercicios adelantados por SEFIN a través de las auditorías de nómina y el análisis funcional de S. Seguridad, SEDUC, SESAL, SEFIN, INSEP y DEI. Tegucigalpa, diciembre de 2015.

- Emisión de lineamientos de estricto y obligatorio cumplimiento para todos los regímenes laborales existentes.

B. Fortalecimiento de la gestión de RR. HH. Autorizar a la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), en su condición de ente rector, a definir:

- Políticas del nivel de empleo.
- Organización del trabajo y compensación.
- Acceso a cargos públicos.
- Capacidades de las unidades de RR. HH. de las instituciones públicas.
- Sistema de gestión de RR. HH.

C. Iniciar la revisión organizacional y funcional de las instituciones analizadas

- Revisión y aprobación de la cadena de valor.
- Revisión y aprobación del organigrama propuesto.
- Estudio técnico para la reestructuración.

3.4 Instauración del proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada

Con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia del gasto en salarios a través del control del volumen de empleados e incrementos, el actual Gobierno instauró mediante el PCM 028-2014 el proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada, el cual es ejecutado por el comité designado y conformado por:

- El secretario de Estado en el Despacho de Coordinación General de Gobierno, embajador Jorge Ramón Hernández Alcerro, quien coordinará.
 - El secretario de Estado en el Despacho de Finanzas, señor ministro Wilfredo Cerrato.
 - El secretario de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, señor ministro Carlos Madero.
 - La directora de Servicio Civil, abogada Merary Díaz.
 - Tres delegados(as) designados(as) por la Presidencia de la República.
- 

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

El objetivo de esta comisión es impulsar en forma progresiva un proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada que permita dinamizar y optimizar la gestión pública mediante una estructura orgánica funcional y de recursos humanos basada en la racionalización de las finanzas públicas, previo los estudios de factibilidad económicos-administrativos realizados en cada institución del Estado.

Con esta medida se persigue controlar el gasto público y lograr una administración eficiente que vincule los recursos humanos y económicos del Estado. Dentro de las medidas ejecutadas se encuentran el congelamiento de plazas vacantes, el análisis de los incrementos salariales de los empleados públicos, así como las resoluciones y recomendaciones sobre la distribución de la masa laboral y el cierre de entidades gubernamentales.

La comisión de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada priorizó en 2014 su trabajo en once entidades gubernamentales:

- i. Secretaría de Salud (SESAL),
- ii. Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP),
- iii. Secretaría de Educación (SEDUC),
- iv. Instituto Nacional Agrario (INA),
- v. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS),
- vi. Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL),
- vii. Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA),
- viii. Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE),
- ix. Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA),
- x. Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y
- xi. Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Aun cuando las resoluciones de la comisión de reforma no son de carácter público, se reconoce que en las once instituciones mencionadas se han desarrollado procesos fuertes de cambios, incluidos el cierre del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y la DEI, así como la intervención de algunas entidades y la cancelación de personal supernumerario en otras.



3.5 Socialización de los documentos de auditorías de nóminas y análisis funcionales de puestos con ASJ/TI, para la comparación de hallazgos y elaboración de un diagnóstico integral

Con el objetivo de contar con un diagnóstico integral de la gestión pública de RR. HH., la SEFIN facilitó a ASJ/TI toda la información relativa a las auditorías de nóminas y análisis funcionales desarrollados, los cuales son fuente de algunos de los hallazgos presentados en este documento. Esta acción es un reflejo de la voluntad y el compromiso del Gobierno en esta materia.

ASJ/TI tiene la prioridad de contribuir con el afianzamiento del sistema de gestión del talento humano de las instituciones públicas mediante la identificación de los aspectos claves de la gestión de recursos humanos que requieren ser fortalecidos desde su base normativa hasta la implementación operativa de herramientas de control, con el fin de optimizar el desarrollo de los procesos inherentes a la gestión de recursos humanos, reducir la corrupción y mejorar la institucionalidad y gobernabilidad de las entidades del Poder Ejecutivo. Por lo anterior, en coordinación con la SEFIN se formula el presente documento de diagnóstico.

Para el desarrollo del documento se llevó a cabo un proceso de verificación de planillas basado en la recopilación, consolidación y ordenamiento por entidad, comparación de montos y transacciones, identificación de incongruencias en pagos generales/tales y pagos individuales de las planillas reportadas por cada institución y de las planillas ejecutadas por SEFIN para los períodos 2013, 2014 y de enero a junio de 2015.

Este proceso de comparación y análisis facilitó la verificación no solo de pagos, sino también del personal registrado como empleado público, en las entidades y en la SEFIN.

Para la formulación del presente diagnóstico se implementó una metodología basada en el proceso de investigación y análisis de la información, a través de los cuales se logró obtener una compilación de hallazgos que permitieron establecer recomendaciones priorizadas. Para ello se realizaron las siguientes actividades:



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

- I. Revisión de los informes de las consultorías realizadas bajo el liderazgo de SEFIN y financiadas por el Banco Mundial en lo relativo a auditoría de nóminas²⁰ y análisis funcional²¹ de cinco sectores del Gobierno.
- II. Consolidación, ordenamiento y análisis de las planillas ejecutadas por SEFIN y las presentadas por las instituciones.
- III. Revisión de los datos recopilados de los informes elaborados, publicados y en fase de presentación, e información preliminar obtenida por ASJ/TI en el marco del “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”,²² y del informe de líneas base del Instituto de la Propiedad.
- IV. Vaciado de hallazgos, producto de los numerales I y II, en una matriz comparativa y priorización de los mismos con base en su frecuencia en los informes, su impacto en la gestión y su viabilidad para ser considerados como una oportunidad de mejora.

3.6 Otros avances destacables

- Censo 2013 por SEDUC. El proceso realizado por esta Secretaría permitió la identificación de 52 docentes fantasmas y 232 docentes adscritos a planillas de escuelas que habían sido cerradas. Estos docentes fueron reubicados o cancelados. De igual manera se corroboró que más de 4,000 docentes hacían funciones administrativas que representaban más de US\$40 millones en salarios. La redistribución de estos empleados permitió que SEDUC aumentara el número de docentes sin tener que incrementar su gasto corriente por sueldos durante los años 2014 y 2015. Asimismo, la entidad logró ahorrar casi US\$15,000,000 de su presupuesto.²³

²⁰ Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Dirección Ejecutiva de Ingresos.

²¹ Ídem. 25.

²² Ídem. 26.

²³ Fuente: Analyzing Honduras wage bill: A starting step for a sustainable change, Banco Mundial, 2015.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

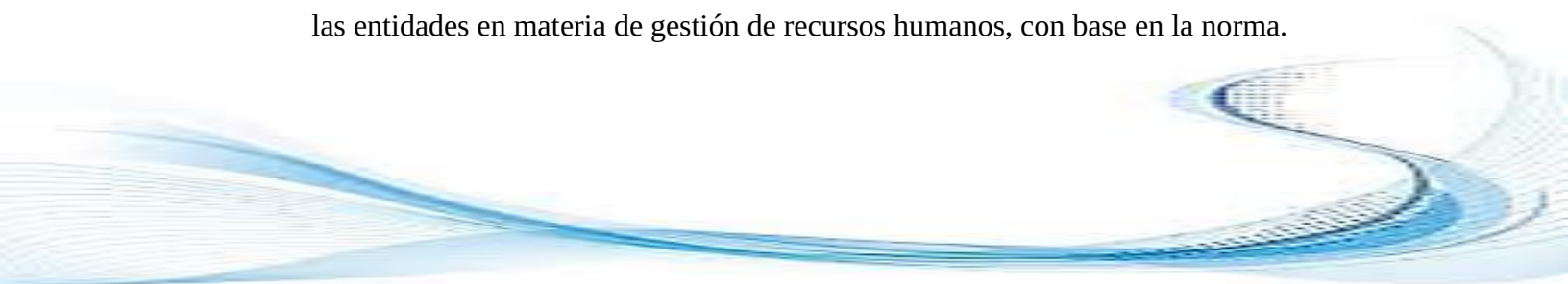
- Firma de acuerdo para la nivelación salarial de los empleados públicos, 2015, Gobierno central. El acuerdo firmado entre el presidente del Poder Ejecutivo y los representantes de los trabajadores del sector público que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2016 establece una nueva escala salarial para estos servidores, en un rango general de sueldos que tienen como piso un salario de 7,300 lempiras mensuales y un techo de 49,000 lempiras. Este acuerdo conlleva a su vez una nivelación para personal técnico conforme a la nueva escala salarial de servicio civil, dentro del cual se incluye a las enfermeras auxiliares y personal técnico de laboratorios, entre otros.
- Instalación de la Comisión de Depuración y Reestructuración de la Policía Nacional, conformada por profesionales de reconocida honorabilidad: dos representantes de la sociedad civil y dos representantes del Gobierno. De abril a agosto de 2016, la comisión ha logrado la cancelación de más de 313 efectivos en sus diferentes escalas, pues se trataba de a) personal que no obtuvo buenos resultados en las evaluaciones de confianza, b) empleados supernumerarios no requeridos en una estructura dinámica y eficiente y c) personal ligado a actos de corrupción u otros ilícitos. La comisión también ha revisado los procesos y normas vigentes y aportado una nueva versión del anteproyecto de Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad y Policía Nacional.



4. Finalidad del diagnóstico

Este diagnóstico tiene por finalidad resumir las convergencias en los hallazgos y recomendaciones, obtenidos a partir de los esfuerzos de la SEFIN/BM al llevar a cabo las consultorías de auditoría de nóminas y análisis funcionales, con los realizados por ASJ/TI en los estudios de línea base enmarcados en el “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”. Por medio de la divulgación del convenio se logró promover la implementación de las medidas que permitan mejorar la eficiencia en la gestión del recurso humano público mediante la demanda colectiva de la sociedad civil, la cual incide en la sostenibilidad de las acciones gubernamentales en proceso y planificadas, con independencia de los cambios políticos que se generen en mediano y largo plazo.

Son objetivos específicos de este esfuerzo:

- Identificar convergencias de los estudios realizados por la ASJ/TI y de las consultorías formuladas por SEFIN en relación con temas de mayor impacto en el desempeño institucional, inherentes a la gestión de recursos humanos.
 - Consolidar los resultados de los informes de gestión de recursos humanos generados en el marco del convenio entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI, con el fin de identificar los vacíos, procesos y prácticas comunes en las Secretarías que afectan la correcta gestión del capital humano.
 - Generar una línea base para el desarrollo de una propuesta de mejora integral con el fin de fortalecer la gestión del recurso humano público aplicable a todas las entidades del Gobierno, la cual permita en un plazo de tres a cinco años contar con un nuevo sistema de gestión del servicio civil.
 - Fortalecer la Dirección General de Servicio Civil generando las competencias requeridas para que logre rectorar el sistema integral de administración del personal en el marco de la nueva gestión pública y los nuevos modelos de gestión del capital humano, apoyando a cada institución en la implementación y cumplimiento de la ley, supervisando y aplicando controles que garanticen el correcto proceder de todas las entidades en materia de gestión de recursos humanos, con base en la norma.
- 

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

- Formular, según las oportunidades de mejora identificadas, las recomendaciones generales que permitan al Gobierno contar con a) un marco regulatorio efectivo para la gestión de RR. HH., b) un sistema de planillas limpias y eficientes, c) un procedimiento de ingreso y contratación de personal con base en méritos, d) un óptimo sistema de compensación y beneficios para los servidores públicos que incluya la evaluación del desempeño individual y colectivo y la capacitación continua, y les permita a los empleados permanecer actualizados según las necesidades y demanda del entorno, e) mecanismos que permitan la implementación de herramientas estandarizadas para la administración y el control del personal mediante la ejecución y el seguimiento de las medidas disciplinarias bajo debido proceso y registro de acciones, entre otros, y f) fortalecimiento de procesos y mecanismos de transparencia y acceso a la información.



5. Presentación de hallazgos

Una vez realizado el vaciado de los hallazgos presentados en las consultorías de auditoría de nóminas y análisis funcional realizados por la SEFIN y de los informes de líneas bases presentados y datos obtenidos por ASJ/TI, se consolidan en la Tabla 5 los hallazgos de toda la documentación analizada, la cual expone una gran cantidad de los resultados encontrados por ambas instituciones, sobre los cuales se prioriza el trabajo desarrollado en este informe.

Los hallazgos han sido agrupados en seis temas que representan los ejes de gestión más vulnerables y esenciales para el buen desempeño de las instituciones públicas del Gobierno.

Con el objetivo de facilitar su comprensión, los hallazgos han sido separados según tema, en consideración a la importancia e impacto de los mismos en la gestión de los procesos de recursos humanos, con base en las siguientes categorías:

1. Marco regulatorio.
2. Administración de planillas.
3. Ingreso y contratación de personal.
4. Planificación organizacional.
5. Administración y control de personal (medidas disciplinarias, registro y control de empleados, etcétera).
6. Transparencia y divulgación de la información.

En la tabla, además de esta clasificación, se puede observar si el hallazgo fue logrado por una o ambas fuentes de investigación: a) SEFIN a través de los informes de las consultorías realizadas y b) ASJ/TI en sus informes de líneas bases y datos recopilados para la elaboración de los mismos, aun cuando no hayan sido expuestos en alguno de los informes o estos se encuentren en proceso de elaboración.



Tabla 5

Hallazgos según tema

Marco regulatorio		SEFIN/BM	ASJ/TI
1	Ley de Servicio Civil con vacíos normativos y contradicciones con otras normas.	X	X
2	Carencia de normativa específica.		X
Planillas		SEFIN/BM	ASJ/TI
3	La información disponible en las bases de datos del personal y las bases de pagos presenta problemas de integridad y de consistencia, generando riesgo de corrupción.	X	X
4	Empleados perciben bonos por trabajos que no efectúan.	X	X
5	Pagos de salario nominal a personal cancelado.		X
6	Pagos duplicados del personal.	X	X
7	Contrataciones no autorizadas por la DGSC.	X	
8	Empleados no identificados durante la verificación in situ.	X	X
9	Nómina de empleados bajo el régimen de contrato son calculadas y pagadas fuera del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH).	X	
10	SIARH permite asignar manualmente vacaciones, quinquenios y editar otras deducciones.	X	
11	Pagos de planilla no tienen documentación de soporte.	X	X
12	Usuarios fuera de Recursos Humanos tienen acceso al SIARH.	X	X
13	Empleados con puesto nominal diferente al funcional.	X	
14	Empleados con periodos largos de ausentismo continúan percibiendo salario.	X	
15	Empleados reciben un salario neto de menos de L 1,000.00 (US\$45.00) a causa de las deducciones autorizadas.	X	X
16	Sueldos devengados por empleados no corresponden con la escala salarial autorizada por servicio civil según el puesto y categoría descritos en el nombramiento o contrato.	X	X
17	Trabajadores con el mismo puesto y antigüedad, pero con diferentes salarios.	X	X
18	Débito de planillas acreditado a partidos públicos sin contar con la autorización por escrito de los empleados.		X

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Ingreso y contratación		SEFIN/B M	ASJ/TI
19	Contratación de personal sin realizar concurso.	X	X
20	No siempre se considera la idoneidad o meritocracia en las contrataciones de los empleados del Gobierno.	X	X
21	Centralización de las acciones de personal.	X	X
22	Politización de la contratación de personal.	X	X
23	No se encontró evidencia de pruebas psicométricas o pruebas de confianza.	X	X
24	Existe un número alto de empleados con baja escolaridad.	X	X

Planificación organizacional		SEFIN/BM	ASJ/TI
25	Falta de planificación organizacional.	X	X
26	Falta de control en el registro de altas y bajas de usuarios, así como múltiples usuarios por institución, con acceso al Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH), lo cual puede generar conflicto de segregación de funciones, así como en las transacciones.	X	X
27	Abuso de personal por contrato temporal o bajo la modalidad de interinos o jornales que cumple funciones de personal permanente.	X	X
28	Concentración de la masa laboral en cargos administrativos.	X	X
29	Diversas versiones de los manuales de puestos dentro de una misma institución, generando dificultades en los procesos de gestión del personal.	X	X
30	No hay consistencia en los procesos y documentación en RR. HH.	X	X
31	Los procedimientos no se encuentran desarrollados en plataformas tecnológicas que integren y consoliden información.	X	X
32	Los expedientes solo se encuentran en formato físico y carecen de carpetas digitales.	X	X

Administración y control de personal			
33	Falta de controles de administración del personal.	X	X
34	No consta la realización de procesos de evaluación de desempeño de los empleados.	X	X
35	Falta de control en el seguimiento de faltas y sanciones.	X	X

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

36	Falta de control en los registros de ingreso de personal.	X	X
37	Sistema inadecuado de registro de los días de enfermedad.	X	
38	Riesgos en el manejo de la información.	X	X
Transparencia/ divulgación			
39	Falta de transparencia, divulgación y respaldo de información sensitiva.	X	X
40	Uso de correos no institucionales para el envío y recepción de información confidencial relacionada con las planillas.	X	X

De los 40 hallazgos expuestos en los documentos elaborados por ambas fuentes, se presentan a continuación desarrollados, con casos y ejemplos, los **18** que fueron priorizados.

Del marco regulatorio

5.1 Ley de Servicio Civil con vacíos normativos y contradicciones con otras leyes

Tabla 6

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento y violación de lo establecido en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.	Politización en la contratación de personal.
Clientelismo político - Acuerdo 001-A-2014.	Impacto negativo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados.

Casos:

a) Contradicciones en las normas para la contratación, SEDUC (ASJ/TI). Para el personal no docente de la SEDUC, según su cargo, se encuentran disposiciones para su contratación tanto en la Ley de Servicio Civil (LSC) como en los reglamentos de la Ley Fundamental de Educación (LFE), en algunos casos contradictorias entre sí, por ejemplo:

- En el caso particular del personal que conforma las Direcciones Departamentales de Educación, la LFE establece ciertos lineamientos que deben ser considerados, pero es en el reglamento donde se amplía el proceso de gestión de los docentes. La LSC establece

un procedimiento diferente y tiene prevalencia sobre el reglamento, aun cuando este fuera formulado según las necesidades actuales. Un ejemplo evidente son las causas por las cuales un docente puede solicitar un traslado, encontrándose en el estatuto una opción más que en la LFE.

b) La modalidad de contratación bajo la figura de jornal no existe en la LSC, INSEP (ASJ/TI). La modalidad de contratación bajo la figura de jornal no se encuentra desarrollada en la LSC. Se halla exclusivamente en un reglamento interno, el cual se refiere a ella como una de las causas por las que el personal no será adscrito al régimen de servicio civil.²⁴ Sin embargo, esta figura, que debería ser la excepción de las modalidades de contratación en algunas instituciones gubernamentales, se ha vuelto el común denominador, permitiendo contrataciones de personal sin un proceso de selección adecuado y generando altas cargas en erogaciones por sueldos. Al abuso de esta figura se suma su carencia de regulación. Esto tiene como consecuencia que los funcionarios con relaciones inicialmente de jornales adquieran los derechos de un personal permanente o por contrato al cumplir con los requisitos que por ley establecen la subordinación y de manera consecuente la adquisición de las prebendas laborales de un empleado con aun mayores beneficios que los que se encuentran por nombramiento, disfrazando al disminuir la cantidad real de empleados y montos de los renglones presupuestarios correspondientes a sueldos y salarios, derechos y cesantías. El siguiente es un claro y grave ejemplo:

- En INSEP, el número de jornales a julio de 2015 ascendió a 3,126, es decir, el 83% de la planilla total de la Secretaría. Asimismo, el personal cancelado por la institución que puso mayor número de demandas por reintegro y salarios caídos son los jornales, quienes representan, en tres años de estudio, el 95% de las acciones interpuestas.

²⁴ Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Art. 21: Las disposiciones de la Ley del Servicio Civil no serán aplicables a:..., Numeral 21. Los trabajadores del Estado pagados por el sistema de planilla. Se entenderán por tales aquellas personas cuyos puestos no aparecen incluidos en el anexo desglosado de puestos y salarios. permanentes del presupuesto de egresos e ingresos del Estado, por lo que no están incorporados a los planes de clasificación de puestos y salarios, y que generalmente realizan labores de jornaleros.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Tabla 7

Cantidad de demandas según período y tipo de contratación, INSEP

Tipo de contratación	Núm. de demandas por período			Totales	%
	2013	2014	2015		
Acuerdo permanente	3	3	10	16	5%
Temporales	0	1	0	1	0.3%
Jornales	109	82	116	307	95%
TOTAL	112	86	126	324	100%

En cuanto a demandas interpuestas, aun cuando varios casos se encuentran en proceso, se logró constatar los datos que se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8

Pago de salarios caídos o prestaciones por tipo de contratación y cantidad de demandas, INSEP

Tipo de contratación	Cantidad de demandas	Montos erogados por salarios caídos			Total por tipo de contrato
		2013	2014	2015	
Acuerdo Permanentes	16	L 1,182,763	L 765,936	L 1,251,438	L 3,200,137
Jornales	89			L 38,168,857	L 38,168,857
Total general	105	L 1,182,763	L 765,936	L 39,420,295	L 40,603,058

Los pagos realizados por conceptos de salarios caídos o cesantías, otorgados por fallo judicial durante 2015, representan para la modalidad de jornales el 97% del gasto total. De los periodos 2013 y 2014 no se obtuvo información.

5.2 Carencia o vacíos en la normativa específica

Tabla 9

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento y violación de lo establecido en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.	Arbitrariedad en la contratación de personal.
Desconfianza en las capacidades de la DGSC por los mandos de las Secretarías.	Contratación de funcionarios que no cubren los perfiles (conocimientos, experiencias, competencias). Impacto negativo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados.

Casos

a) Vacíos para el control de colectivos específicos, SESAL (ASJ/TI). En el caso específico de la Secretaría de Salud, donde el 47.87% son profesionales de la salud (médicos y enfermeras) que tienen injerencia sobre la salud y vida de ciudadanos, se observa que son normados bajo los mismos parámetros que otros empleados administrativos, lo que afecta la calidad del servicio brindado. Uno de los ejemplos se presenta a continuación.

- El tratamiento de las negligencias médicas como negligencias administrativas. Según el reglamento interno actual de la SESAL, las negligencias deben ser resarcidas con horas de trabajos adicionales sin hacer distinción entre las administrativas y las médicas. Esto genera un vacío normativo debido a que no considera que las negligencias médicas pueden costarle la vida a un paciente y por ende deben estar sujetas a un proceso de investigación y sanción específico de mayor peso.

b) Inexistencia de la norma específica SEDS (ASJ/TI). La Policía Nacional debe contar por mandato constitucional con una norma especial propia en razón de sus funciones, pero esta no ha sido desarrollada, lo que causa una serie de problemas; por ejemplo:

- No existe una ley de la carrera policial que entre otros muchos aspectos norme la relación de confianza de todos los miembros de la carrera policial con el Estado. La carencia de este reglamento ha permitido la toma de decisiones arbitrarias, especialmente en cuanto al desarrollo y la cancelación de personal, favoreciendo a algunos efectivos por razones ajenas a su buen desempeño.



De las planillas

5.3 Empleados no identificados durante la verificación in situ

Tabla 10

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de una figura rectora a la cual se le reporte.	Politización en la contratación de personal.
El personal a cargo de estas dependencias tiene pocos o nulos conocimientos de gestión de RR. HH.	Mala distribución de los funcionarios y de carga laboral.
Inexistencia de exigencias normativas sobre la planificación de personal.	Impacto negativo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados.
Histórico desorden institucional y gubernamental.	

Casos:

a) Verificación in situ en SEDUC, SESAL, INSEP y DEI (SEFIN/BM). En 2014 y 2015 se realizó la prueba de verificación in situ de empleados públicos pagados por nómina, mediante el Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP), con el objetivo de identificar si se encontraban en sus puestos de trabajo. Se evidenció la inasistencia justificada en los ejemplos que aparecen en la Tabla 11.

Tabla 11

Personal no encontrado²⁵

Institución	% de empleados	Observaciones
SEAL	1%	Al momento de realizar la verificación in situ, tres empleados no fueron identificados por el jefe de la unidad o por el jefe de Recursos Humanos.
SEAL	24%	De una muestra de 159 empleados administrativos (excluido personal docente), 39 no fueron encontrados al momento de realizar la auditoría.
INSEP	14%	De una muestra de 641 empleados, 88 de los trabajadores en nómina no se encontraban trabajando cuando se realizó la verificación física y no fue posible localizarlos.
DEI	15%	De una muestra de 240 empleados, 36 de los trabajadores en regímenes especiales no se encontraron en sus puestos de trabajo y sus jefes funcionales inmediatos no pudieron rendir cuenta de ellos.

En términos generales se puede establecer que alrededor del 14% de los empleados (realizando un promedio simple entre las cuatro instituciones) no se logró identificar en las verificaciones

²⁵ Se debe tener en consideración que este personal no encontrado en la verificación in situ fue seleccionado al azar de las planillas para obtener una muestra. Asimismo, si se refleja en este cuadro es no solo porque no se encontraba laborando; de igual forma, sus jefes inmediatos, compañeros o personal de la unidad de Recursos Humanos de la institución no los conocen ni se encontraron en capacidad de facilitar información sobre su ausencia.

in situ como personal activo de las entidades públicas. Si consideramos que este promedio es una constante en las instituciones del Gobierno y que la planilla de funcionarios del Poder Ejecutivo es de aproximadamente 180,800 empleados, quienes perciben un salario promedio mensual de L 1,917,272,685, se puede estimar la erogación por concepto de salarios, a personal que no cumple las funciones nominales descritas, de L 268,418,175 mensuales.

- Los 88 casos encontrados en INSEP²⁶ generan un gasto mensual por concepto de salarios de L 1,342,149.32. Entre estos casos se presenta una muestra aleatoria de personas que no lograron ser identificadas en la verificación in situ y se encuentran percibiendo salarios.

Tabla 12

Casos de personal no encontrado en verificación in situ, INSEP

Nombre del empleado en nómina	Tipo de contratación
Exequiel Posadas Aguirre	Permanente
Homeer Fernando Escobar Ordóñez	Permanente
Eliezer Joel Amador Pavón	Jornal
Rolando Cruz Vivas	Jornal

En el caso de INSEP se tiene la fuerte suposición de que hay un acuerdo político para contratar activistas sin que estos deban prestar servicios de manera regular.

5.4 Empleados con puesto nominal diferente al funcional

Tabla 13

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de lo establecido en la Ley de Servicio Civil.	Elevada recurrencia en las faltas.
Inexistencia o precariedad de normas y procedimientos internos.	Deterioro en la calidad de los servicios facilitados.
Falta de personal capacitado para ejecutar los procesos disciplinarios.	Negligencia al permitir la prescripción de los plazos para ejecutar sanciones. Abuso de autoridad, corrupción, impunidad.

²⁶ En este caso en particular se cuenta con los nombres completos del personal no identificado en la verificación in situ, lo que permite determinar el monto con base en las planillas de la institución.

Casos:

a) Diferencia entre los puestos nominales y funcionales del personal, INSEP y DEI (SEFIN/BM), y SESAL, SEDS y SEDUC (ASJ/TI)

La ocupación de puestos funcionales diferentes a los nominales es una grave falta administrativa cuya recurrencia se observa en la mayor parte de las entidades del Gobierno. En la Tabla 14 se ofrecen algunos ejemplos de esta situación.

Tabla 14

Diferencia entre los puestos nominales y funcionales del personal

Institución	% de empleados	Observaciones
INSEP	22%	En 2015, de un total de 1,071 empleados encuestados, 236 desempeñaban un puesto funcional diferente al nominal.
SESAL	79%	En 2014, de una muestra aleatoria simple de 10,000 empleados, 7,949 ocupan un puesto funcional distinto al nominal.
SEDS	14%	En 2014, de una muestra aleatoria simple de 115 empleados de la Secretaría (excluido el personal policial), 16 tienen un puesto funcional distinto al nominal.
SEDUC	13%	En 2014, de una muestra aleatoria simple de 115 empleados de la Secretaría a nivel central (excluido el personal docente), 15 ocupan un puesto funcional distinto al nominal.
DEI	2%	En 2014, de una muestra de 1,500 empleados, 25 tienen un puesto funcional distinto al nominal.

Como se observa, todas las entidades analizadas muestran algún porcentaje de contradicción entre los puestos nominales y funcionales asignados al personal.

Tabla 15

Ejemplos de casos por institución

Institución	Nombre	Identidad	Puesto nominal	Puesto funcional
SESAL	Heidy Jackaline Lemus Gonzales	0101-1993-04669	Supervisor de vectores	Oficial de personal
SEDUC	Luisa Francisca García Banegas	0106-1964-00144	Vigilante	Cocina
SEDS	Vivian Argedia Solórzano Cortés	0801-1952-02291	Oficial de compras	Digitador de SIAFI
INSEP	Ana María Espinal Aguilera	0608-1964-00092	Asistente de cárdex	Secretaria legal

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

- La SESAL es la institución con mayor frecuencia de incongruencias encontradas (79%) entre el puesto nominal y funcional asignado al personal. Tienen mayor relevancia los casos en que las diferencias no solo se encuentran en el cargo, sino también en la naturaleza administrativa u operativa de la función.

Tabla 16

Casos en SESAL

Nombre	Puesto nominal	Puesto funcional
Tobías Maradiaga Subilón	Ayudante de hospital	Fondos recuperados
Gregorio Osbaldo Paz Mejía	Conductor de automóviles	Encargado de mantenimiento de unidades odontológicas
Mateo Díaz Reyes	Asistente técnico en salud ambiental	Motorista
Fredy José Álvarez	Ayudante de hospital	Vigilante

5.5 Nómina de empleados bajo el régimen de contrato son calculadas y pagadas fuera del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH)

Tabla 17

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de control gerencial.	Riesgo de sustracción de información susceptible.
Carencia en el proveedor de las cuentas.gob.hn.	Riesgo de manipulación de información oficial. Riesgo de pérdida de información. Incremento de la percepción de corrupción y desconfianza en la población.

Casos:

a) Planillas ejecutadas fuera del SIARH, SEDS (SEFIN/BM) y SESAL (ASJ/TI)

Ya que el SIARH es una herramienta tecnológica a disposición de todas las entidades del Gobierno central que calcula de manera sistemática todas las deducciones, bonos y demás adeudos a los empleados, el manejo de planillas de pagos fuera de este sistema no se encuentra justificado. Entre otros se presentan los siguientes ejemplos:

- En 2014, en la SEDS se identificó la existencia de cuatro planillas mediante las cuales se les paga con fondos propios a 364 empleados no incluidos en el SIARH. El cálculo es correcto, pero se elabora en archivo Excel y no es registrado en el SIARH.

Tabla 18

Planillas de empleados no están incluidas en el SIARH, SEDS, diciembre de 2014

Planilla	Cantidad de empleados	Monto pagado en 2014
Cencoss	68	L 6,785,827.00
Ciudades inteligentes	43	L 5,026,766.68
Administración central	96	L 13,181,394.16
911	158	L 18,055,264.06
Total	364	L 43,049,251.90

- En la SESAL se identificó para los años de estudio 2014 y 2015 que las planillas se encuentran disgregadas en diferentes oficinas y pasan por empleados que no pertenecen a la Subdirección de Recursos Humanos. Este proceso genera en un mes al menos 11 planillas, de las cuales dos (horas extras y viáticos) son calculadas fuera del SIARH por la Unidad de Control y Ejecución del Gasto. Según la norma y buena práctica, los gastos de personal, incluidos sueldos, bonos y pasivos laborales, entre otros, deben encontrarse en una central de costo que unifique todos estos egresos; sin embargo, en la SESAL se encuentran, operativa y contablemente, registros de pagos a personal que no son administrados dentro del SIARH.

5.6 Sueldos devengados por empleados no corresponden con la escala salarial autorizada por servicio civil, según el puesto y categoría descrito en el nombramiento o contrato

Tabla 19

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de planificación.	Menor eficiencia individual e institucional/bajo desempeño.
Carencia de procedimientos.	Decremento en la calidad de los servicios prestados.
Personal no idóneo en las direcciones y gerencias de RR. HH. o personal.	Incapacidad institucional para ejecutar medidas asertivas y oportunas.

Casos:

- Empleados públicos con salarios inferiores al salario mínimo establecido, SESAL, (ASJ/TI), INSEP (SEFIN/BM).** En inspecciones realizadas en cuatro Secretarías de Estado se encontró evidencia de personal con contrato cuyo salario está debajo de lo autorizado en

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

el acuerdo número STSS-599-2013, donde se fija el salario mínimo que regió los sueldos de 2014. De esta situación son ejemplos:

- En INSEP, de 50 casos revisados de contrataciones bajo el régimen de convenio, el 100% de las muestras perciben mensualmente menos del salario mínimo establecido para ese período.
- En la SESAL, para el mismo período de 2014 se tomó una muestra de 115 empleados de la nómina de pagos de septiembre del Hospital Suazo Córdova. La nómina indica que el 2% del personal por contrato gana menos del salario mínimo. En los cargos de auxiliares de enfermería se encuentran los sueldos más bajos, con un salario bruto mensual de L 5,886 antes de realizar deducciones. Sin embargo, esta situación no es exclusiva de este establecimiento asistencial.

Tabla 20

Ejemplos de empleados con salarios inferiores al mínimo establecido, SESAL, 2014

Nombre	Establecimiento	Puesto	Salario ordinario
Gladys Mireya Mejía	Hospital Roberto Suazo Córdova	Ayudante de hospital	L 5,886.00
Hilda Patricia Manueles	Hospital Roberto Suazo Córdova	Trabajador de lavandería	L 5,886.00
Erick René Chávez	Hospital Aníbal Murillo	Guardián I	L 5,886.00
Nancy Carolina Cáceres	Hospital Aníbal Murillo	Auxiliar de laboratorio	L 5,886.00
Wendy Patricia Ochoa	Hospital Aníbal Murillo	Auxiliar de enfermería	L 5,886.00
Denis Alberto Andino	Región Metropolitana de Tegucigalpa	Auxiliar de enfermería	L 5,886.00

5.7 Trabajadores con el mismo puesto y antigüedad con diferentes salarios

Tabla 21

Causas y efectos

Causas	Efectos
Débil capacidad de gestión de la DGSC.	Burocratización de los procesos de gestión del RR. HH.
Clientelismo político - Acuerdo 001-A-2014.	Obstrucción del debido proceso de contratación de personal.

Casos:

a) Diferencias de salarios en funcionarios que ocupan una misma posición y cuentan con igual antigüedad, SESAL, INSEP, IP (ASJ/TI). En la mayor parte de las instituciones de gobierno se evidencia esta situación. Para efectos de estudio se analizaron muestras de 115 empleados para cada entidad y se obtuvieron los ejemplos que se muestran en la Tabla 22.

Tabla 22

Cuadro de incongruencias de empleados con igual puesto y diferente salario

Institución	Núm. de incongruencias
SESAL	95
INSEP	60
IP	1

- Según las planillas presentadas por la SESAL para 2015, se evidenció, de acuerdo con una muestra aleatoria simple de 115 registros, que 95 empleados, es decir el 83% del total, se encuentran aglutinados en tres posiciones, presentan diferencias significativas en los salarios percibidos y ocupan la misma función.

Tabla 23

Posiciones con número de diferencias en los salarios, SESAL, 2015

Puesto	Núm. de casos	% de casos
Administrador de hospital I	8	7%
Administrador de hospital II	4	3%
Auxiliar de enfermería	83	72%
Cargos de la muestra sin variaciones significativas (dentro de la misma escala del puesto)	20	17%
Total de la muestra	115	100%

En los casos analizados de SESAL, las diferencias entre el suelo y el techo de las posiciones rondan diferencias mayores a los 14 mil lempiras.

Tabla 24

Diferencias salariales en un mismo cargo, SESAL, 2015

Puesto	Frecuencia/casos	Salario más bajo	Salario más alto	Diferencia
Administrador de hospital II	4	L 11,774.00	L 26,310.00	L 14,536.00

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Auxiliar de enfermería II	83	L 10,774.00	L 17,448.64	L 6,674.64
----------------------------------	----	-------------	-------------	------------

- De las planillas de INSEP facilitadas por SEFIN para 2014, de una muestra aleatoria de 115 trabajadores, 60 de ellos, es decir el 52%, muestran diferencias significativas en los salarios percibidos pese a encontrarse aglutinados en ocho posiciones.

Tabla 25

Posiciones con número de diferencias en los salarios, INSEP, 2014

Puesto	Núm. de casos	% de casos
Cargos de la muestra sin variaciones significativas²⁷	55	48%
Conserje I	18	16%
Auxiliar de climatología	12	10%
Conductor de automóviles II	8	7%
Auditor interno I	6	5%
Asistente de personal	5	4%
Asistente especial técnico III	4	3%
Auditor interno II	4	3%
Auditor interno III	3	3%
Total de la muestra	115	100%

De estos casos analizados en INSEP se identifica que las diferencias dentro de un mismo cargo llegan a exceder los 13 mil lempiras.

Tabla 26

Diferencias salariales en un mismo cargo, INSEP, 2014

Puesto	Frecuencia/casos	Salario más bajo	Salario más alto	Diferencia
Asistente de personal	5	L 22,106.00	L34,564.00	L 12,458
Asistente especial técnico I	3	L 28,606.00	L 42,174.00	L 13,568

- En el IP, el salario del empleado EIP-023, auxiliar administrativo, es de L 15,000 y el del empleado EIP-003, asistente administrativo, es de L 30,000. Ambos ocupan la misma posición.

²⁷ Dentro de la misma escala del puesto.

Ingreso y contratación

5.8 Contratación de personal sin realizar concurso

Tabla 27

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de la LSC y restricciones presupuestarias.	Alto volumen de personal contratado bajo figuras de interinos, por contrato y jornales.
Falta de planificación de los requerimientos de personal.	Alto volumen de demandas perdidas por el Estado.
Compromisos ajenos a las necesidades institucionales. Carencia de normas y procedimientos para el ingreso de personal que no se encuentra contratado por acuerdos.	Personal desmotivado porque no es valorado según méritos.

Casos:

a) Falta de un proceso de concurso que asegure que el personal contratado cuenta con las capacidades requeridas, SESAL (ASJ/TI). Con base en la norma establecida en la Ley de Servicio Civil, el nombramiento del personal permanente debe realizarse mediante concurso; sin embargo, en la práctica no se cumple. Los siguientes son algunos de los muchos ejemplos que se pueden evidenciar:

- En verificación in situ realizada para los expedientes de ingreso de 2014 de personal médico y de enfermería se constató que en el 100% de la muestra (357 expedientes) no consta evidencia de que se hubiera desarrollado un proceso de concurso para su selección. Este es un indicativo de que no se realizan concursos para otorgar los nombramientos. En estos casos, los empleados son contratados sin haber aprobado un proceso de selección basado en méritos. Si bien la mayoría de estos casos son de personal que ha ejercido el cargo como interino, esta condición no garantiza que cubren los puestos con mayores calificaciones y competencias debido a que en el interinato no consta el proceso de selección o evaluación.²⁸

b) Incumplimientos en la ejecución del proceso de concurso y en el nombramiento de docentes, SEDUC (ASJ/TI). Si bien es responsabilidad de las juntas departamentales de selección de la SEDUC llevar a cabo los concursos para cada departamento, según atribución

²⁸ Ver inciso c de este numeral.

establecida en el Estatuto del Docente y en la Ley Fundamental de la Educación, y que dichas juntas en efecto realizan estos procesos según indicaciones del nivel central de la SEDUC, se pueden constatar irregularidades en los concursos, como la falta de publicación de las calificaciones de los exámenes o pruebas de conocimientos en la mayoría de casos y la carencia de publicación de las calificaciones de méritos totales de los concursos. Una violación generalizada de las normas que deben regir el concurso es la aplicación de pruebas psicométricas que permitan la identificación de las competencias blandas (habilidades y comportamientos) de los candidatos. Entre las irregularidades o violaciones de la norma observadas en diferentes Direcciones Departamentales se encuentran las siguientes:

- Dirección Departamental de Francisco Morazán, concurso de 2011. La información relativa a este concurso se indicó de manera verbal y fue quemada por la junta departamental de selección en funciones. A causa de la falta de documentación soporte del concurso se desconoce si se cumplió con el criterio de nombramiento basado en méritos desde 2011 hasta diciembre de 2014, el cual establece que los candidatos con mejores calificaciones deben ser los primeros en optar a plazas permanentes.
- Dirección Departamental de Choluteca, concurso de 2011. Se identificó un riesgo de venta o herencia de plazas entre familiares. De los 15 expedientes solicitados para evaluación fue remitido el 53%, es decir, ocho de ellos. Entre estos expedientes se encontraron dos casos de nombramientos irregulares, ya que no cumplían con la antigüedad requerida para obtener una exoneración (seis meses en el cargo como interino). Adicionalmente, tras las investigaciones pertinentes se constató que en ambos casos quienes obtuvieron los nombramientos son hijos de los docentes que renunciaron a estas posiciones.
 - Caso 1. Nombramiento de Ana Missel Andrade Quiroz, con número de identidad 0603-1992-00073, hija de Ana Deysi Quiroz González, con número de identidad 0603-1957-00484, quien se encontraba con licencia sin goce de sueldo por razones particulares. Esto generó el nombramiento de Ana Missel Andrade como interina del 01/09/2011 al 30/11/2011. Su nombramiento se considera irregular por haber cumplido solamente dos de los seis meses de interinato que manda la ley para obtener la exoneración. El documento de toma de posesión indica que el cargo es de directora de prebásica y, en el F1, de directora para niños.

○ Caso 2. Nombramiento de Yulissa Gabriela Díaz Coello, con número de identidad 0601-1993-02546, quien tras dos nombramientos interinos con los que laboró del 01/03/2011 al 31/03/2011 y del 01/09/2011 al 30/11/2011, renunció al segundo interinato en fecha 01/10/2011 para ser nombrada ese mismo día en la plaza permanente que dejó por renuncia el docente Raúl Stalin Díaz Montoya, con número de identidad 0610-1966-00342. El señor Díaz Montoya es padre de la docente nombrada en la plaza. Este nombramiento se considera irregular por haber cumplido solamente dos de los seis meses de interinato que manda la ley para obtener la exoneración. El cargo ocupado es de maestra auxiliar.

c) Contratación de personal interino que se vuelve permanente para obviar el concurso, INSEP, SESAL, IP (ASJ/TI). Según la Ley de Servicio Civil es admisible la contratación de personal bajo la modalidad de interinos cuando las situaciones lo ameriten, bajo contratos por tiempo limitado o servicios, pero no se establecen los mecanismos para regular que este tipo de contrataciones se realicen en el marco de las condiciones que la propia norma describe, generando que estos alcancen porcentajes elevados de la planilla totales y ocupen cargos que son de carácter permanente, con funciones principales para la operación propia de la entidad. Se aúna a lo anterior que el personal contratado bajo esta modalidad se vuelve el candidato natural para ocupar las posiciones permanentes a medida que estas van siendo requeridas, abriendo una puerta al nombramiento de personal que no ha sido sometido a concurso para optar a la posición. Asimismo, esta situación genera una falsa sensación de reducción de la masa laboral, evidenciada en los altos porcentajes de personal por contrato de tiempo definido, como:

- SESAL, con 25% e
- IP, donde suman alrededor del 28%.

Esta situación, además de poner de manifiesto un falso control sobre la masa salarial y el volumen de empleados, hace que no se evalúen las competencias del personal nombrado y que se reconozca exclusivamente su “antigüedad”, sobre la cual no constan evaluaciones de desempeño. De ese modo se obvia la aplicación del manual de clasificación de puestos y salarios y la meritocracia. A continuación, algunos ejemplos de esta situación:



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

- SEDUC, 2014, Departamental de Choluteca, donde se constató que al menos el 23% del personal nombrado en posiciones permanentes no cumplió con el requisito de calificación descendente y aun cuando se encontraban como interinos, hay varios casos en los que no cumplieron con el período de antigüedad establecido.
- SESAL, 2013-2014. Aun cuando no se cuenta con un dato exacto, se conoce que una gran cantidad del personal asistencial, en especial los auxiliares de enfermería y, en algunos casos, enfermeras/os y médicos, quienes ingresan para cubrir posiciones de carácter interino al abrirse una posición permanente por nombramiento, son los candidatos considerados y nombrados sin que se pueda evidenciar que se realizó un concurso para su selección. La Tabla 28 muestra algunos de los casos encontrados.

Tabla 28

Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2014

Nombre	Ingreso	Permanencia	Contratos anteriores
Ana Magdalena Álvarez	No tiene	14/08/2014	No presenta el expediente
Bricelda Matilde Velásquez	No tiene	13/08/2014	No presenta el expediente
Carmen Idania Medina	02/05/2011	14/08/2014	No presenta el expediente

Tabla 29

Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2015

Nombre	Ingreso	Permanencia	Contratos anteriores
Karen Elizabeth Zavala	01/04/2014	25/08/2015	No presenta el expediente
Karen Ondina Reyes	01/04/2011	04/05/2015	No presenta el expediente
Santos Sofía Amador	01/04/2011	01/07/2015	No presenta el expediente

5.9 Politización de la contratación de personal

Tabla 30

Causas y efectos

Causas	Efectos
Vacíos normativos a nivel general y específico.	Abuso de autoridad.
Normas internas (RIT) contradicen disposiciones de la LSC.	Baja calidad en los servicios prestados.
Falta de planificación y débiles controles internos.	Mala distribución de la carga laboral.

Casos:

a) Politización en el ingreso de personal a la SESAL (ASJ/TI). La SESAL es una institución eminentemente técnica con requerimientos específicos y calificados de personal, el cual es responsable de la salud y vida de los ciudadanos y da uno de los servicios públicos de mayor importancia. Por esto, la politización del ingreso, en especial en los cargos asistenciales, como médicos, enfermeros y laboratoristas, entre otros, es causa de gran preocupación, no solo por la violación del derecho al trabajo por discriminación partidaria, sino también por la falta de calificación de méritos de los servidores de la salud antes de su ingreso a tan noble entidad. Son ejemplos de este caso:

- La verificación in situ efectuada por ASJ/TI en cinco establecimientos asistenciales, en la cual se revisaron los expedientes del personal de nuevo ingreso para los períodos 2014 y 2015, evidenció en su dato más alto que el 76% (13 de una muestra de 17) correspondiente al Hospital San Felipe presentaba algún documento de acreditación al partido oficialista, como constancia de afiliación o cartas de recomendación de líderes de esa institución política, en las cuales se establece el apoyo que el candidato, ahora funcionario, facilitó al partido antes y durante el periodo de elecciones. Esta misma situación fue expuesta por varios servidores públicos de la propia institución, tanto del nivel central como de los centros visitados, quienes la describieron como un obstáculo para la correcta administración del talento humano, especialmente teniendo en consideración que los médicos son profesionales altamente cualificados y con mayor responsabilidad que la generalidad de los empleados públicos, por lo cual su contratación y permanencia deberían estar normadas bajo el estricto rigor de sus competencias. La

frecuencia de este hallazgo en términos generales es de un 25% de los expedientes revisados para 2014 y 30% para los expedientes analizados en 2015.

Tabla 31

Cuadro de politización de ingresos identificados en los expedientes, según establecimiento asistencial

Establecimiento asistencial	% por establecimiento	
	2014	2015
Hospital del Sur	24%	18%
Hospital Leonardo Martínez	12%	28%
Hospital Mario Catarino Rivas	0%	8%
Hospital San Felipe	76%	39%
Región Metropolitana	0%	60%
Frecuencia promedio	25%	30%

Aunque en 2015 el Hospital San Felipe refleja un decremento en las acreditaciones políticas, se debe tener en consideración que varios de los expedientes revisados para el segundo período aún estaban en posesión de la Dirección General de Servicio Civil o en la comisión evaluadora. Asimismo, según fuentes internas, confiables y confidenciales de la SESAL, se conoce que en otros establecimientos asistenciales el expediente es remitido a la DGSC con las acreditaciones políticas y al ser enviado de regreso a la unidad de recursos humanos de este centro, las cartas de afiliación o recomendación son extraídas del expediente para eliminar el compromiso implícito revelado por su existencia en los expedientes.

Seleccionados de manera aleatoria, con el objetivo de plasmar la evidencia pertinente a esta situación, se detallan en la Tabla 32 algunos de los casos encontrados en el Hospital San Felipe, ya que es el de mayor recurrencia.

Tabla 32

Expedientes de personal ingresado al Hospital San Felipe, en los cuales consta afiliación política

Nombre	Ingreso	Cargo	Carta de recomendación	Constancia de afiliación al PN
Billy Alexander Andrade Elvir	13/04/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Dania Lizeth García García	15/02/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	No

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Dina Paola Espinoza Ledezma	04/08/2015	Enfermera	No	Sí
Elin Milady Carrillos Domínguez	19/05/2015	Auxiliar de enfermería	No	Sí
Jesica Iradela Baires Aguilar	29/05/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Karla Ivonne Cruz Zelaya	26/03/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Liliam Maribel Aguilera Velásquez	02/10/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Mirna Lizeth González	01/06/2015	Auxiliar de enfermería	No	Sí
Ever Antonio Calderón Guzmán	06/04/2015	Médico especialista	Sí	No
Helem Elizabeth Durón Reyes	02/09/2015	Médica especialista	Sí	No

En consideración del tiempo exigido por los estudios, preparación y ejercicio de la profesión de médico, llama la atención que estos profesionales tengan la capacidad de realizar actividades de carácter político partidista. Este es uno de los señalamientos hechos por la fuente antes citada, la cual indicó que la mayor parte de estos profesionales no cuentan con disponibilidad de tiempo para militar de manera activa y continua en ningún partido.

b) Politización en la renovación de contratos de personal, SESAL (ASJ/TI). El Acuerdo Ejecutivo número 001-A-2014 impacta también en la renovación de personal que presta sus servicios bajo la modalidad de contrato o por tiempo definido. Uno de los ejemplos más evidentes de esta situación es el siguiente:

- La SESAL cuenta con 5,051 empleados bajo la modalidad de contrato temporal/interinos, quienes representan el 21% de la planilla total de la institución. Este personal se encuentra distribuido en todo el territorio nacional y depende de diferentes unidades de recursos humanos responsables de gestionar la renovación de sus contratos. Fuentes internas de la Secretaría de Salud, confidenciales y confiables, informaron que la aplicación de este acuerdo ha generado que no se renueven contratos a personal de cara a la atención médica, el cual llevaba ejerciendo estos cargos por períodos prolongados de tiempo. Las mismas fuentes afirmaron que no existía justificación para no renovarlos. Asimismo indican que la constante en estos casos fue la imposibilidad del exmpleado de acreditar su afiliación

al Partido Nacional. Este proceso de validación de la afiliación política ha hecho que varios de estos trabajadores por contrato laboren hasta tres meses sin percibir salario antes de la notificación de que no habrá una nueva contratación. Se conoce que todos estos expedientes fueron remitidos a la Secretaría de la Presidencia, desde la cual se aprueban o desaprueban estas acciones de personal. Al estar centralizadas estas decisiones, la SESAL se encuentra en deuda con varios exempleados y atada de manos en lo relativo a contar con el personal mínimo requerido para atender las demandas de salud de la población, negando la renovación de trabajadores especializados y claves para la institución y el país.

La aplicación de este decreto, en primera instancia violatorio de los derechos del empleado, causa posteriormente la fuga de recursos económicos, ya que el Gobierno debe enfrentar las demandas de dichos empleados por salarios adeudados, salarios caídos y reintegro. Los trabajadores no solo se encuentran en libertad de interponer estas demandas, sino que adicionalmente es la única opción legal que tienen para que se les honre el tiempo laborado. La mayoría de estas demandas tienen fallos favorables para los funcionarios. No renovar contratos en la SESAL ha incidido directamente en 71 demandas de reintegro interpuestas, de las cuales cuatro han obtenido fallos favorables a la fecha de publicación de este documento. El resto se encuentra en proceso judicial.

5.10 Centralización de las acciones de personal

Tabla 33

Causas y efectos

Causas	Efectos
Gestión deficiente y al margen de la normativa.	Riesgo de corrupción en gestión de las planillas, ascensos, etcétera.
Falta de controles administrativos.	Imposibilita la rendición de cuentas y transparencia.
Falta de lineamientos o políticas generales emanadas desde la DGSC.	Cuantiosas pérdidas económicas para el Estado.

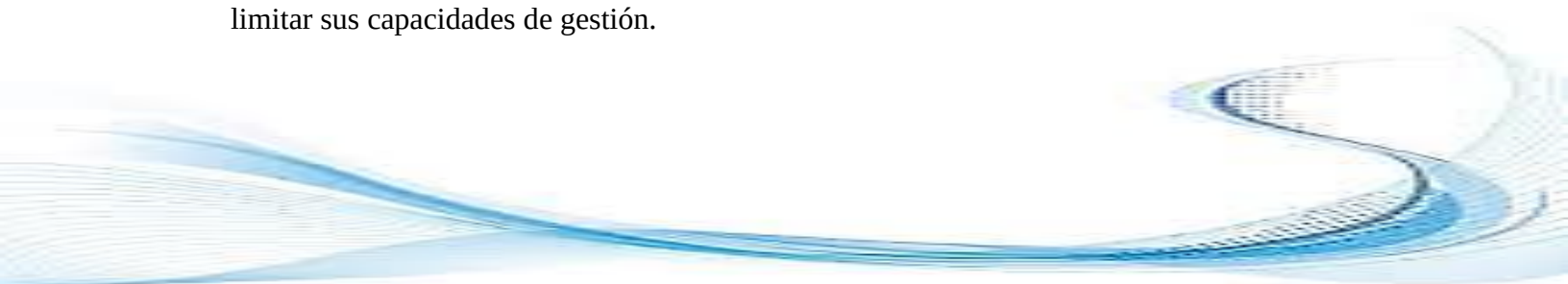
Casos:

a) Demora en los procesos de renovación de contratos, SESAL (ASJ/TI). En todas las entidades de gobierno se contabiliza personal con relaciones laborales bajo la modalidad de contratos por tiempo definido, los cuales, según el caso, deben ser renovados de manera

trimestral, semestral o anual. Al requerirse, según el Acuerdo Ejecutivo número 001-A-2014, la autorización del secretario de la Presidencia para cada una de estas acciones, este proceso se vuelve lento y burocrático. Debido a esta tardanza, a algunos empleados no se les puede efectuar el pago por sus servicios por periodos prolongados de dos a cuatro meses, o bien laboran por este tiempo y obtienen del nivel central una respuesta desfavorable a su recontractación. Por esta razón, los exempleados tienen que demandar al Estado para que honre lo adeudado por el tiempo laborado sin contrato. Uno de los ejemplos más evidentes de esta situación se describe a continuación:

- El 21% de los empleados de la SESAL tienen relación laboral bajo la modalidad de contrato temporal/interinos, la cual requiere administrativamente renovaciones periódicas. Considerando que ninguno de los contratos supera el año de labores, se entiende que, debido a la centralización de esta acción, el secretario de la Presidencia debe autorizar y firmar, solo para la SESAL, más de 5,000 contratos al menos una vez por año. El volumen de acciones de personal por gestionar es cuello de botella en el proceso de renovación de contratos, los cuales en muchos casos no son analizados bajo la pertinencia de la figura contractual en relación con la función ejercida o demás condiciones que deben cumplirse para ser legítimamente relaciones temporales. Esta centralización, además de las demoras en el proceso, genera dos situaciones negativas: a) personal que labora sin contratos firmados (algunos nombramientos temporales son remitidos con sus firmas cuando el periodo ya ha vencido) y b) sobreutilización y mal empleo de la figura contractual por contrato de tiempo definido, al no ser analizados de manera individual y bajo un prisma legal y técnico todos los acuerdos aprobados para cargos y funcionarios que pueden demostrar la permanencia de su plaza y labores.

En consideración a las funciones que por ley demanda el cargo de secretario de Estado de la Presidencia, así como a las atribuciones que tiene cada secretario de Estado en sus diferentes ministerios, se puede considerar que la centralización de estas acciones también impacta en el empoderamiento de las autoridades frente a sus equipos de trabajo, ya que estos no tienen el voto calificado para realizar o no una renovación. Por esta razón, sus liderazgos disminuyen al limitar sus capacidades de gestión.



b) Obstrucción del debido proceso de contratación de personal, SECUC (SEFIN). En informe presentado por el Banco Mundial se señala: “Según la LSC, serán ‘candidatos elegibles’ y se registrarán en el registro de elegibles todos los aspirantes que obtengan un mínimo de 70 puntos en cada una de las pruebas diseñadas y en el total de la calificación. De dicho registro se seleccionarán por estricto orden de mérito ternas que quedarán a disposición del superior inmediato del puesto a proveer (artículos 61 y 62). El registro de elegibles de la Dirección General de Registro Civil caducará en el término de seis meses. Asimismo, la Dirección General podrá depurarlo, eliminando los candidatos que hayan sido nombrados, los que no superen el período de prueba o hagan abandono de cargo durante dicho período, entre otras razones. El período de prueba estará consignado en cada cargo del manual de clasificación de cargos. En los casos en los que se omita, será de 60 días y nunca podrá ser superior a 90 días o inferior a 30.

Lo expuesto en los párrafos anteriores implica una síntesis del ‘deber ser’ en materia de procesos de selección por concurso en lo que se refiere a las indicaciones y previsiones de la LSC y su Reglamento. No obstante, por medio del Acuerdo 001-A-2014, el presidente de la República delega la facultad de emitir acuerdos de nombramiento o de cancelación en el secretario de Estado de la Secretaría de la Presidencia. El acuerdo ha sido difundido por medio del Oficio número SP-SG-1319-2014, el cual agrega algunas otras cuestiones de orden procedimental. Debieran entenderse como complementarias de lo establecido por la LSC, pero al hallarse esta insuficientemente instrumentalizada, devienen en reemplazantes o, para decirlo de otra manera, en el único procedimiento a observar”.

Expuesto de otra forma, el debido proceso para la selección y contratación de personal está obstaculizado por la centralización de funciones en el secretario de la Presidencia, quien mediante este acuerdo adquiere atribuciones que por ley se encuentran consignadas en la Dirección General de Servicio Civil y en los entes nominadores (instituciones que contratan el recurso humano). La primera tiene la obligación de generar el listado de candidatos elegibles sobre el cual las segundas realizan la selección y contratación del candidato que consideren con mayor idoneidad para el cargo. El hecho de que este proceso se distorsione al agregar el

visto bueno del secretario de la Presidencia demora las contrataciones y genera un tercer filtro que no aporta criterios técnicos para la contratación o no de un nuevo funcionario.

Planificación organizacional

5.11 Falta de planificación organizacional

Tabla 34

Causas y efectos

Causas	Efectos
Ley de Servicio Civil y su Reglamento datan de 1967 y sus reformas se han orientado a casos particulares.	Procedimientos arbitrarios, sin respaldo normativo.
Vacíos normativos a nivel general y específico.	Desorden en la gestión y falta de unificación de criterios.
Normas internas (RIT) contradicen disposiciones de la LSC.	Carencia de controles apropiados. Utilización de las normas y su interpretación para beneficios particulares.

Casos:

a) Escasa información para la toma oportuna de decisiones, SEDS, SESAL, INSEP, SEDUC (ASJ/TI). El nivel de cumplimiento general del indicador de gestión relativo a la planificación estratégica del recurso humano en las entidades evaluadas demuestra la falta de planificación de las instituciones, así como la carencia de plan integral que permita realizar esfuerzos de mediano y largo plazo sobre los cuales establecer sus necesidades de crecimiento y administración oportuna del personal. La carencia de procedimientos, la falta de información confiable, la inexistencia de tecnologías que permitan la validación e integración de los registros, entre otros, además de evidenciar que se deben diseñar mecanismos de control, genera pérdida de recursos valiosos para el Estado, teniendo en consideración que la carencia de planificación, procedimientos y conocimiento en general sobre la situación real de cada entidad ocasiona una mala gestión del capital humano, que impacta directamente en la calidad de los servicios prestados y crea espacios para la corrupción e impunidad. De esta situación son ejemplos los que se muestran en la Tabla 35.

Tabla 35

Porcentaje de cumplimiento y factores de verificación no presentados por institución, periodo 2014



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Institución	% de cumplimiento	Factores de verificación de la planificación estratégica no presentados (listados de documentos claves para la gestión de RR. HH.)
SEDS	29%	Plan estratégico para la gestión de RR. HH. Ley de la Carrera Policial. Reglamento interno de trabajo. Censo de personal. Manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos. Listado de procesos de contratación de personal. Listado de procesos de evaluación del personal. Listado de procesos de capacitación. Listado de ascensos. Políticas de rotación, entre otras.
SESAL	57%	Plan estratégico para la gestión de RR. HH. Manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos. Listado de procesos de contratación de personal. Listado de procesos de evaluación del personal. Listado de procesos de capacitación. Reglamento interno de trabajo actualizado.
INSEP		Plan estratégico para la gestión de RR. HH. Manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos. Censo de personal. Listado de procesos de evaluación del personal. Reglamento interno de trabajo actualizado. Identificación de necesidades de contratación. Proceso de conformación de la junta de selección. Criterios para la elección de los miembros de la junta de selección.
SEDUC ²⁹	N/A	Listado de los 12 miembros de la junta de selección. Reglamento interno de la junta de selección y su estatuto. Número de plazas sometidas a concurso por cargo. Listados de candidatos inscritos. Listados de candidatos que realizaron los exámenes.

²⁹ Debido a que diferentes Direcciones de Departamentales tienen la responsabilidad de generar, custodiar, remitir y difundir la información, no se estableció un porcentaje de cumplimiento para la Secretaría. Sí se confirma que en las Direcciones Departamentales de Francisco Morazán y Choluteca no facilitaron la información solicitada o bien se mostrada adulterada.

Criterios de puntuación de los candidatos.
Listas de concursantes con notas de prueba de conocimiento.
Listados de personal exonerado.
Listados de docentes nombrados.

Para los fines de este análisis se consideran los factores de verificación de la planificación estratégica como “carentes” cuando no existe un documento o registro de respaldo o la información facilitada no contaba con los elementos óptimos, no se encuentra oficializada y/o se proporcionó de manera incompleta o presentó serias irregularidades.

5.12 Abuso de personal por contrato temporal o bajo la modalidad de interinos o permanentes que cumple funciones de personal permanente

Tabla 36

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.	Marco regulatorio deficiente e incompleto.
Normas internas (RIT) copias de la LSC no incluyen los aspectos de carácter particular.	Dificulta la aplicación de sanciones bajo debido proceso.

Casos:

a) Personal contratado bajo la figura de temporal que adquiere derechos de permanencia, SESAL, INSEP (ASJ/TI). Si bien es cierto en la mayor parte de las entidades de gobierno se suscita la mala práctica de contratar a un gran volumen de personal bajo esta modalidad, la cual perjudica al patrono –en este caso, el Gobierno– al momento de desvincularlos. Se desarrolla a continuación la situación de dos entidades de gobierno, como ejemplos:

- En 2014, la Secretaría de Salud, en su reporte sobre la totalidad de sus empleados, presentó un recuento total de 23,876, de los cuales 5,051 ocupan cargos bajo la modalidad de interinos. Es decir que el 21% no cuentan con nombramientos permanentes aun cuando cumplen estas funciones. De este 21% son funcionarios médicos el 23%; enfermeras, el 4%, y auxiliares de enfermería, el 73%. Estos tres porcentajes sumados dan un total de 100%. El personal de cara a la atención médica dentro de los establecimientos asistenciales de salud tiene el rol principal, pues son los prestadores directos de servicio a los pacientes

y los principales promotores de la fidelidad de los pacientes con la institución. Por estas razones no se encuentra una justificación para la cantidad elevada de contratos temporales cuando están cumpliendo funciones de personal permanente. Estos empleados cumplen las condiciones de subordinación que generan permanencia desde la perspectiva legal. Algunos de los elementos que constituyen la permanencia son el cumplimiento de horarios, el seguimiento de instrucciones directas como parte de un equipo de trabajo, la percepción de remuneración mensual, siendo autonómico su estatus permanente al cumplir los 200 días de labores en un año.

- INSEP contaba en 2014 con una nómina de personal de 3,079, de la cual el 80%, o sea 2,462, son jornales o por contrato de tiempo definido. En 2015, estos datos se habían incrementado: de un total de 3,771, el 86%, es decir 3,221, eran personal con relaciones laborales por contrato o jornaleros. Sin embargo, este personal, independientemente de su figura contractual, en el 100% de los casos revisados obtiene carácter de permanente al percibir un salario mensual y cumplir, aun cuando solo sea en papeles, un trabajo continuo por periodos superiores a los 200 días por año, entre otros factores que generan subordinación y por ende la calificación de permanentes.

Esta mala práctica, sin beneficio alguno para las entidades, pone a Honduras en la posición más alta en la tabla de personal que no cuenta con contratos permanentes, según revela la OIT de una muestra de cinco países estudiados.

Tabla 37

Porcentaje de trabajadores (empresa pública y privada) sin contrato permanente³⁰

País	%
Estados Unidos	menos del 25
Chile	de 50 al 75
Colombia	de 50 al 75
Costa Rica	de 25 al 50
España	del 25 al 50
Honduras	del 75 al 90

5.13 Concentración de la masa laboral en cargos administrativos

Tabla 38

Causas y efectos

³⁰ Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT). http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369618/lang--es/index.htm

Causas	Efectos
Incumplimiento de las disposiciones en la Ley General de la Administración Pública y Presupuesto General.	Información distorsionada, poco confiable.
Desorden administrativo y falta de controles.	Impacto en la elaboración y ejecución de los presupuestos.
Politización.	Falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.
Abuso de autoridad.	Baja motivación y por ende bajo desempeño.

Casos:

a. Porcentaje de personal administrativo superior a los estándares de eficiencia internacional, SESAL, INSEP (ASJ/TI):

- En las planillas facilitadas para el año 2014 por INSEP se identificó que 731 empleados realizan funciones administrativas, lo que representa el 18% de toda la fuerza laboral de la Secretaría.
- En las planillas facilitadas por SESAL para el año 2014 se encontró evidencia de que la cantidad de personal administrativo es de 8,843 empleados, quienes representan un 37% de toda la fuerza laboral. De una muestra aleatoria de 359 expedientes de cinco establecimientos asistenciales se identificó que el 35% del personal ocupa cargos administrativos.

Tabla 39

Distribución de la fuerza laboral por establecimiento asistencial

Establecimiento	Fuerza laboral	
	Administrativo	Operativo
Hospital del Sur	27%	73%
Hospital Leonardo Martínez	47%	53%
Hospital Mario Catarino Rivas	19%	81%
Hospital San Felipe	53%	47%
Región Metropolitana de Tegucigalpa	29%	71%
TOTAL	35%	65%

La distribución de la fuerza laboral muestra altos porcentajes de concentración en cargos administrativos. Entre estos se destacan los casos de personal que por su profesión se considera que debería ocupar cargos de atención médica y está ejerciendo funciones administrativas, como se refleja en la Tabla 40.

Tabla 40

Personal que debería dar atención médica, pero tiene función administrativa

Nombre	Profesión	Puesto nominal	Puesto funcional
Nora Elizabeth Bonilla Lesly Rosibel Cartagena Karen Patricia Martínez Ileana Waleska Moya	Lic. en Enfermería	Enfermera	Coordinadora municipal
Marina Janete Aguilar	Médica general	Médica asistencial	Jefa del Departamento de Vigilancia del Marco Normativo
	Universitaria	Médica asistencial	Directora de la Clínica Periférica de Choloma
	Maestría	Médica asistencial	Jefa del Departamento de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Recursos Humanos
	Universitaria	Médica general base	Directora de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG)

Administración y control de personal

5.14 Falta de control en los registros de ingreso de personal

Tabla 41

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de control gerencial.	Sustracción de información susceptible.
Carencia en el proveedor de las cuentas.gob.hn.	Manipulación de información oficial.
Falta de protocolos para el manejo y seguridad de la información.	Pérdida de información. Información no disponible de manera oportuna.

Casos:

- a) **Expedientes incompletos o inexistentes de empleados, SESAL, SEDS, INSEP, DEI (SEFIN/BM), SESAL, SEDS, SEDUC (ASJ/TI).** Se identificó en todas las auditorías realizadas por SEFIN con el apoyo del BM y por ASJ/TI una recurrencia en todas las entidades evaluadas en lo relativo a la mala administración de los expedientes de personal. Se demostró que estos en algunos casos no existen o no cumplen las condiciones establecidas por la ley. Los porcentajes de incumplimientos presentados son elevados, como se ejemplifica en la Tabla 42.

Tabla 42

Porcentaje de incumplimiento en la auditoría de expedientes, por entidad y fuente auditora

	Institución	Años de la muestra	Expedientes revisados	Expedientes incompletos	% de incumplimiento
SESAL	SEFIN/BM	2014	4,500	1,531	34%
	ASJ/TI	2014	117	58	50%
		2015	240	144	60%
SEDS	SEFIN	2015	291	57	20%
	ASJ/TI	2013	115	55	48%
		2014	115	45	39%
	INSEP (SEFIN/BM)	2015	63	43	68%
		2011	115	53	46%
		(Choluluteca)			
	SEDUC (ASJ/TI)	2011	115	115	100%
		(Fco. Morazán)			
		2014(Choluluteca)	115	37	32%
		2014	115	44	38%
		(Fco. Morazán)			
	DEI (SEFIN/BM)	2015	1,500	375	25%

El incumplimiento en la documentación requerida por entidad, para los períodos 2014 y 2015, se centró en:

- Los expedientes de la SEDS muestran irregularidades, ya que falta información como fecha de firma del contrato, firma de la división de Recursos Humanos, resolución de la DIECP, pruebas de confianza, acción de personal, tarjeta de identidad y carta de renuncia, entre otros.
- En INSEP, los expedientes se encuentran incompletos, carecen de acciones de personal, acuerdo o contrato de trabajo y test de competencias.
- En la SESAL se identificó en los expedientes la falta de acuerdo de nombramiento, pruebas psicométricas, prueba de aptitudes, constancia de antecedentes policiales y constancias de trabajo, entre otros.
- En los expedientes de docentes nombrados de la SEDUC se identificó la carencia, con mayor frecuencia en las Direcciones Departamentales de Francisco Morazán y Choluluteca, de los documentos de pruebas de conocimiento y aptitudes profesionales, número de posición descendente en la que quedó el docente seleccionado, copia de pruebas psicométricas y currículo, entre otros.

La carencia de los nombramientos en los expedientes es un factor de verificación importante, no solo por ser el documento que establece la relación laboral, sino porque en él debe constar el código de la estructura presupuestaria de la posición por ocupar, la cual se extrae del presupuesto general de las instituciones y permite garantizar que se cuenta con los recursos económicos requeridos para honrar los pagos por concepto de salarios.

5.15 Falta de control en el seguimiento de faltas y sanciones

Tabla 43

Causas y efectos

Causas	Efectos
La falta de controles.	Empleados realizan funciones diferentes a las funciones para las que fueron contratados.
Compromisos de beneficiar con cargos de gobierno a algunas personas.	Afecta las escalas salariales de la DGSC, distorsionando los pisos, techos y medias. Se incrementa la burocracia y disminuye la eficiencia de la organización.

Casos:

a) Empleados cancelados por haber incurrido en faltas graves (violación o incumplimiento de deberes y obligaciones) sin que las instituciones hayan seguido ni documentado el debido proceso, SEDS, SESAL (ASJ/TI). En consideración a la cantidad de funcionarios activos en cada Secretaría de Estado, se observa una relación baja entre las cancelaciones ejecutadas por el seguimiento de un proceso por una falta y las separaciones de carácter voluntario, aun cuando se tiene conocimiento de que muchos empleados han incumplido sus deberes u obligaciones o no muestran el mejor desempeño en sus cargos. Se aúna a esta situación que en la mayoría de los casos en los cuales se efectúa una cancelación de personal sin responsabilidad patronal, los procesos carecen de seguimiento oportuno, así como de la documentación de soporte a la acción que les dé legalidad y respaldo. Estas carencias facilitan que los despedidos interpongan demandas, de las cuales obtienen sentencias favorables por reintegro y salarios caídos. Se presentan, entre varios casos, algunos ejemplos a continuación.

- En la verificación realizada en la SEDS a 115 expedientes de cancelación se logró evidenciar que solo el 8% de la muestra obedece a sanción por faltas en sus diferentes

tipos. Sin embargo se observó en varios del resto de los expedientes la apertura de procesos disciplinarios que quedaron inconclusos. En algunos casos, los tiempos habían prescrito o el efectivo optó por renunciar antes del levantamiento de una audiencia de descargo.

- Según la información facilitada por la Subdirección de Talento Humano Docente de la Secretaría de Educación obtenida de la base de datos del SIAHRD, durante 2014 se ejecutaron 60 cancelaciones por sanciones de un total de 3,682 separaciones; es decir que las cancelaciones por sanción representan menos del 2% del total de las cancelaciones en ese período. Incluso con la información recopilada, no se obtuvo ningún expediente completo por parte de las Direcciones Departamentales de Educación, lo cual genera un riesgo alto de reintegro o pago de salarios caídos.

Tabla 44

Causales de separación de docentes, año 2014

Causal	Núm. de cancelaciones
Sanciones	60
Defunción	207
Jubilación	1,158
Renuncia	2,257
Total general	3,682

b) Empleados que han cometido faltas y no se les ha dado seguimiento oportuno, SESAL (SEFIN/BM). La comisión de una falta, independientemente de su tipología, tiene un plazo de prescripción. Por esta razón, la investigación, llamado de atención o audiencia de descargo, así como el establecimiento de la sanción, deben ser ejecutados antes del vencimiento del plazo. Sin embargo, en muchas instituciones del Gobierno, estos plazos prescriben y los procesos de sanción quedan inconclusos, como se muestra en el siguiente ejemplo.

- En la auditoría realizada a la SESAL se identificaron varios casos de empleados en cuyos expedientes constaban múltiples llamados de atención y audiencias de descargo sin que se les diera el seguimiento debido a las violaciones o incumplimientos en el desempeño de su trabajo (llegadas con atraso, agresión, maltratos a los pacientes, faltas varias, etcétera). Esta situación se observa en 138 de los 4,500 expedientes revisados, iguales al 3% de la muestra total. Entre estos casos, seleccionados de manera aleatoria, se encuentran los mostrados en la Tabla 45.

Tabla 45

Empleados con diversos llamados de atención y audiencias de descargo, sin seguimiento o sanción documentada, región de San Pedro Sula, 2014

Código de empleado	Nombre	Puesto
2022995895	Gladys Ondina Murillo López	Auxiliar de enfermería I
1188743593	Carlos Humberto Salabarría Carrasco	Contador I
1326767297	Norman Alonso López Medina	Coordinador de salud ambiental municipal
1855645395	Elena Odissis Mejía Aguilar	Odontólogo general
1183468008	Merlin Armando Tróchez Molina	Coordinador de salud ambiental municipal
1152397099	Elyn Jackelin Caballero Alfaro	Trabajador de control de vectores
1029018081	Alex Armando Silva Ortega	Oficial administrativo III
1961298608	Miguel Ángel Figueroa Ramos	Auxiliar de enfermería II
1274956953	Elvia Carbajal Lazo	Auxiliar de enfermería II
1751523009	José Humberto Ramos López	Técnico en salud ambiental local
1834182351	Sila Yamile Castro Ruiz	Auxiliar de enfermería II

5.15 Falta de controles de administración del personal

Tabla 46

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de planificación y control.	Inefectiva distribución del recurso humano.
Clientelismo político.	Decremento en la calidad de los servicios prestados.
Falta de uso de herramientas tecnológicas para la gestión.	Incremento del gasto público en pago de funcionarios no requeridos.

Casos:

a) No existen indicadores de control de la gestión para los procesos de recursos humanos, INSEP (SEFIN, BM), SEDS, SESAL (ASJ/TI).

- En la auditoría realizada en INSEP a los procesos de alta de empleados en 2015 se confirmó que actualmente no existen indicadores de gestión para el área de Recursos Humanos. No se encontró evidencia de registros o información que permita medir el comportamiento de variables críticas de los procesos de recursos humanos, como rotación de personal, ausentismo laboral, tiempo de contratación, tiempo promedio de vacantes no cubiertas, llegadas con atraso y permisos, entre otros. Esta falta de controles

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

no permite identificar a los empleados que presumiblemente se aprovechan o benefician de esta situación, dejando en precario la confiabilidad de la información sobre el inventario real del personal, sus funciones y eficiencia.

- En la SEDS, en el estudio realizado para 2013 y 2014, se observó la inexistencia de controles inherentes a la gestión de personal. Tal carencia se ejemplifica con la dispersión y falta de información, lo cual genera que la entidad incluso llegue a tener pérdidas económicas debido a que no se conoce con exactitud la cantidad de personal activo, la distribución de este, así como las bajas y altas de la fuerza laboral. En algunas circunstancias se pagaron salarios a personal cancelado, como se evidenció en 13 casos que representaron la erogación de casi 750,000 lempiras en solo seis meses.

Tabla 47

Personal que continuó percibiendo salarios después de su cancelación, SEDS, 2013-2014

Nú m.	Núm. de id.	Nombre	Efectivo a partir de	Meses pagados	Salarios percibidos no devengados			
						Mensual		Total
1	0401-1982-00059	Juan Ramón Serrano García	05/12/2013	7	L	9,678.00	L	67,746.00
2	0205-1997-01134	Jarin Alexander Fúnez	31/01/2014	6	L	10,988.00	L	65,928.00
3	0801-1974-09219	Pablo Antonio Mancía Gonzales	21/02/2014	4	L	19,705.83	L	78,823.32
4	0818-1960-00042	Luis Alonso Sierra Mejía	21/02/2014	4	L	21,165.11	L	84,660.44
5	0702-1971-00089	Osman Noel Barahona Andara	25/02/2014	4	L	21,165.11	L	84,660.44
6	1006-1988-00360	Cindy Antonia Méndez Gonzales	25/02/2014	4	L	15,668.13	L	62,672.52
7	0801-1990-03684	Mario Rolando Álvarez Carrasco	25/02/2014	4	L	15,668.13	L	62,672.52
8	0607-1971-00019	Rommel Alexis Martínez Mondragón	21/02/2014	4	L	17,015.16	L	68,060.64
9	0715-1987-00803	César José Aguijo Castillo	25/02/2014	4	L	8,854.00	L	35,416.00
10	1007-1968-00179	Raimundo Octavio Inestroza Padilla	09/06/2014	1	L	12,788.00	L	12,788.00
11	0703-1988-03868	Gustavo Adolfo Rosales Talavera	14/02/2014	5	L	9,728.00	L	48,640.00
12	0203-1981-00279	Déniz Alejandro Suazo Álvarez	02/05/2014	3	L	9,678.00	L	29,034.00
13	0801-1966-07525	Julio Roberto Benítez Ávila	28/06/2014	1	L	46,420.69	L	46,420.69

Total egresado por salarios no devengados

L
747,522.57

De igual manera se constató que las bases de datos de ingresos y cancelaciones no cuadran entre sí y reflejan diferencias para un mismo período superiores a 200 y 1,300 registros por conceptos de ingresos y cancelaciones, respectivamente. La falta de conocimiento de estas diferencias por parte de los mandos refleja que no se aplican herramientas de control en ambos casos.

- Según la evidencia demostrada en el estudio para los periodos 2014 y 2015 en la SESAL, se logró observar que la Subgerencia de Talento Humano no cuenta con toda la información de las acciones de personal ejecutadas en los establecimientos asistenciales. Así, la cantidad de ingresos y cancelaciones reportados por esta dependencia difiere de la verificada in situ en los hospitales y regiones metropolitanas visitadas, donde se pudo constatar que es superior el número de acciones documentadas en los establecimientos asistenciales. Ya que la SESAL se halla en un proceso de descentralización de la gestión, la evidencia de falta de controles que el nivel central debe implementar genera no solo problemas en la confiabilidad de la información reportada desde el nivel superior, sino que también se corre el riesgo de que cada establecimiento emplee procesos y herramientas diferentes, los cuales influyen en el rendimiento de los profesionales y por ende en la calidad de los servicios prestados. Algo parecido ocurre con los registros de turnos, horas extras, zonaje, entre otros, cuyo efecto es la obligación de elaborar planillas complementarias para subsanar errores de este tipo. Estas situaciones exigen la implementación de controles internos.

Tabla 48

Información facilitada por fuente sobre ingresos y cancelaciones de personal

Indicador	Establecimientos de salud		Totales	Nivel central 2014 y 2015
	2014	2015		
Ingreso de personal.	117	240	357	0 = reportaron no haber generado ingresos de personal nuevo. 0= reportaron solo cancelaciones por cesantías.
Cancelación de personal que no corresponde a cesantías.	17	31	206	

5.17 Riesgos en el manejo de la información

Tabla 49

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento a las disposiciones en la Ley General de la Administración Pública y Presupuesto General.	Información distorsionada, poco confiable.
Desorden administrativo y falta de controles.	Impacto en la elaboración y ejecución de los presupuestos. Falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Casos:

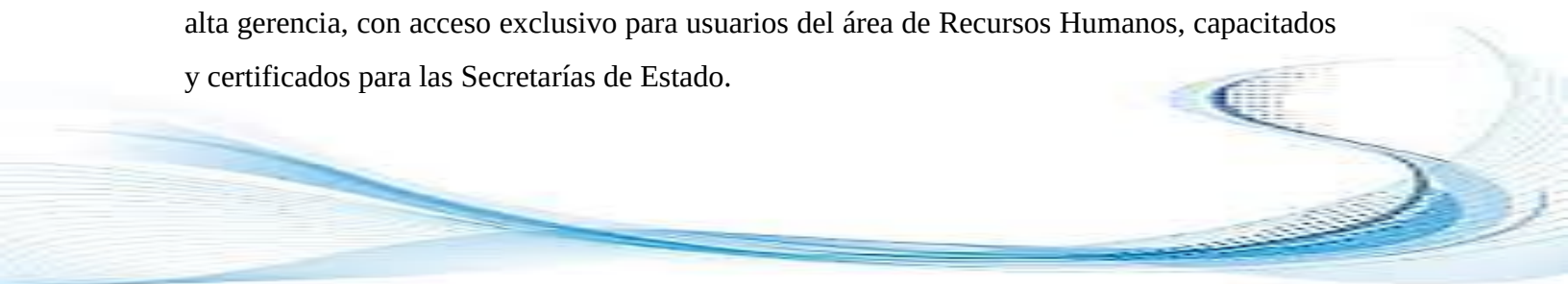
a) Uso de correos no institucionales para el envío y recepción de información confidencial relacionada con las planillas, SEDS, SESAL, SEDUC (ASJ/TI), SEDS, INSEP (SEFIN/BM). Las Secretarías de Estado cuentan con políticas para la administración y el uso del correo de las instituciones del Gobierno de la República de Honduras. El correo, creado por la División de Gobierno Digital, tiene por objetivo: “Establecer y dar a conocer las políticas para el buen uso del servicio del correo electrónico en las instituciones del Gobierno de la República de Honduras, con el propósito de proveer los lineamientos para un control efectivo sobre las actividades de los funcionarios y empleados públicos del Gobierno vinculadas al manejo de la información a través de las cuentas de correo electrónico institucional”. La cuenta de correo corporativo o laboral permite asegurar el respeto a la privacidad del contenido, firmas electrónicas y cifrados del mensaje. A este efecto resulta fundamental limitar la difusión de la dirección de correo corporativo a actividades estrictamente profesionales con el fin de brindar un máximo de seguridad. No cumplir esta disposición genera riesgos de malversación de la información, pérdida e incluso que la institución se quede sin acceso a información susceptible, la cual puede quedar en manos de un particular.

- En inspección in situ se identificó en 2015 que el personal del Departamento de Recursos Humanos de la SEDS no posee cuentas de correo electrónico institucional. El envío y la recepción de información sensible y/o confidencial se realiza utilizando al menos dos cuentas de correo personal con dominio público. El personal de la entidad incurre en el riesgo de que, una vez que el creador de esta cuenta electrónica deje de laborar para esta

institución, toda la información contenida en las bandejas de entrada y salida escape del control institucional, sin que conste que se haya realizado un *backup* de los datos para efectos de auditorías o procesos judiciales.

- En 2014, la SESAL mantuvo, a través de su personal, comunicación vía correo electrónico con el equipo de la ASJ/TI en el marco del convenio ASJ/TI con el Gobierno, utilizando al menos cinco correos no institucionales en los cuales se remitieron adjuntos susceptibles como planillas, censos, cesantías, etcétera. No utilizar correos institucionales no formaliza la comunicación y es causa de pérdida de confidencialidad a través del *spam*. Estas acciones ponen en riesgo los activos de la institución (servidores o equipos electrónicos de oficina) y representa un riesgo importante en la seguridad de la información.
- En la SEDUC se constató en 2014 la utilización de ocho correos no institucionales, a través de los cuales se facilitó información oficial y confidencial, con el riesgo de que el personal que use cuentas personales pueda copiar, destruir, alterar, transferir o apoderarse de información y datos de importancia para el país.
- En investigación realizada en 2015 en INSEP se verificó que dos empleados del Departamento de RR. HH. no utilizan cuentas de correo electrónico institucional, a través de las cuales remiten información susceptible como planillas, aumentos y nivelaciones. Un peligro de no utilizar el correo institucional es que el empleado use su email personal para abrir cuentas en línea de uso profesional (alojamiento web, registro de dominios, Skype, etcétera). En una institución con alta rotación de personal como esta, el problema es que, si el empleado cambia de empresa o es despedido, las cuentas asociadas a ese email estarán fuera del control de la institución.

b) Usuarios fuera de Recursos Humanos con acceso al sistema, SIARH, INSEP (SEFIN). El SIARH es un sistema de administración oficial del Gobierno que abarca completamente el proceso de cancelación de sueldos y salarios, cubriendo todos los requerimientos de administración del recurso humano que demandan los niveles de la organización en las Secretarías de Estado e instituciones desconcentradas: niveles operativos, mandos medios y de alta gerencia, con acceso exclusivo para usuarios del área de Recursos Humanos, capacitados y certificados para las Secretarías de Estado.



- En auditoría realizada en 2015 en INSEP se evidenció a un usuario fuera del área de Recursos Humanos con acceso al SIARH. Asimismo se identificó a un usuario con acceso al SIARH, "GCRUZ14", con el rol asignado 827 GERENTE/SUBGERENTE DE RR. HH., el cual le permite aprobar nómina. Dicho usuario pertenece al área de Administración y no a Recursos Humanos.

c) Falta de seguridad en el manejo de información, SEDS, SESAL (ASJ/TI). La seguridad de la información es elemento que incluye desde los usuarios hasta los respaldos tecnológicos que garanticen la integridad de los datos. No contar con políticas para el aseguramiento de la información ni con los equipos y sistemas necesarios genera un riesgo grave de adulteración y pérdida de registros y documentos de alto interés para las instituciones, susceptible tanto para los empleados como para la población en general. Se identificaron como ejemplos:

- En 2015 se pudo constatar que la planilla de la Policía Nacional era generada en una computadora de escritorio que no contaba con los parámetros de seguridad requeridos y a la cual tenían acceso varias personas. Asimismo se encontraba en un espacio de alto tráfico de personas, quedaba encendida y con acceso durante largos periodos de tiempo, lo cual facilitaba que un tercero accediera a esta información.
- Las planillas de la SESAL son manipuladas desde los establecimientos de salud hasta diferentes dependencias del nivel central de la institución. Esta información se encuentra susceptible de ser trastocada en diferentes partes de su proceso de construcción y no se dispone de los controles requeridos para garantizar la confiabilidad de los datos, ya que las planillas son elaboradas en computadoras viejas con bajos niveles de seguridad, entre otras causas.



Transparencia/divulgación

5.18 Falta de transparencia, divulgación y respaldo de información sensitiva

Tabla 50

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de las disposiciones en la Ley General de la Administración Pública y Presupuesto General.	Información distorsionada, poco confiable.
Desorden administrativo y falta de controles.	Impacto en la elaboración y ejecución de los presupuestos. Falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Casos:

a) Divulgación de la información a través del portal de transparencia, INSEP, SESAL, SEDS, SEDUC (ASJ/TI). Debido a que el portal de transparencia de cada institución es el mecanismo establecido por ley para la divulgación de información, se observa, tras el análisis de todos los documentos que según la norma deben encontrarse publicados, bajos niveles de cumplimiento en las entidades del Gobierno. Las razones para que esto ocurra son varias: porque no se encuentran dichos archivos en la página web, porque la información está incompleta o no actualizada o porque no corresponde el nombre del archivo con la documentación presentada al ser descargado. Esta situación recurrente en las Secretarías de Estado se ejemplifica a continuación.

- Verificado este porcentaje de cumplimiento entre noviembre de 2015 y mayo de 2016 para una muestra de cuatro instituciones del Gobierno central se pudo identificar que solo SESAL cumple con la mayor parte de los requisitos establecidos y obtuvo una puntuación del 96%. Para las otras tres entidades, los factores de verificación evaluados que no se encuentran publicados o están incompletos se describen en la Tabla 51.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Tabla 51

Información de carácter público, con base en la norma, no publicada en los portales de transparencia, por institución, 11/2015- 05/2016

Institución	% de cumplimiento	Información de carácter público no publicada en los portales de transparencia
INSEP	69%	Organigrama con su correspondiente acuerdo ministerial. Dirección electrónica de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver solicitudes de información pública. Número total de plazas. Tabla de viáticos. Gastos de representación. Atribuciones por unidad. Número total de plazas.
SEDS	52%	Organigrama. Manual de funciones. Ejecución presupuestaria trimestral. Reglamentos no autorizados. Nómina de puestos no actualizada. Tabla de viáticos y gastos de representación. Atribuciones por unidad administrativa. Nóminas de remuneración.
SEDUC	58%	Leyes y normas. Número total de plazas. Tabla de viáticos. Gastos de representación.

6. Conclusiones generales

Una vez realizado el análisis que permite contar con este DIAGNÓSTICO DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN HONDURAS desde una perspectiva pragmática, basado en los estudios facilitados por la SEFIN y elaborados con el apoyo del BM, y las investigaciones propias de ASJ/TI, se presentan las siguientes conclusiones generales.

- I. El gasto público en erogación de salarios debido a la mala gestión del recurso humano repercute en altas pérdidas para el Estado, las cuales en los últimos cinco años se estima que ascienden a más de 4,100 millones de dólares americanos distribuidos de la manera descrita en la Tabla 52.

Tabla 52

Costo según concepto/ tipo de gasto por año

Tipo de gasto	Costo según concepto/tipo de gasto por año					Total	
	2012	2013	2014	2015	2016	Lempiras	Dólares (USD)
Fantasmas y paracaidistas	L 9,057,121,914	L 9,373,783,745	L 9,400,000,000	L 9,776,940,134	L 10,279,825,957	L 47,887,671,750	\$ 2,033,446,783
Supernumerarios, incapaces	L 9,057,121,914	L 9,373,783,745	L 9,400,000,000	L 9,776,940,134	L 10,279,825,957	L 47,887,671,750	\$ 2,033,446,783
Salarios caídos y reintegros	L 289,740,165	L 150,999,388	L 235,934,084	L 379,060,155	L 589,830,059	L 1,645,563,850	\$69,875,322
Total por año	L 18,403,986,005	L 18,898,568,891	L 19,035,936,098	L 19,932,942,438	L 21,149,483,988	L 97,420,907,351	\$4,136,768,890

Asimismo se generan costos directos, indirectos, sociales y políticos por la falta de supervisión y la contratación sin concursos, entre otros.

1. El Gobierno central pierde por la mala gestión de su recurso humano más de 20 millones de lempiras al año.
2. El Gobierno ha recaudado con la tasa de seguridad poco más de 8,000 millones en cinco años (acumulada de 2012 a 31 de diciembre de 2016 = L 8,253 millones). Si el Gobierno lograra un ahorro del 20% anual (4,000 millones de lempiras) en el gasto por

mala gestión del recurso humano, duplicaría la disponibilidad presupuestaria que se consigue a través de la tasa de seguridad.

3. Hay graves deficiencias en la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas, las cuales trastocan todos los procesos inherentes a la administración y el control del personal.
4. Las normativas generales y específicas en esta materia, además de contar con vacíos y/o contradicciones, no se encuentran reguladas en cuanto a su aplicación. Esta situación hace que los reglamentos no se cumplan, sin generar responsabilidades administrativas, civiles ni penales por su falta de ejecución.
5. La politización de las acciones de personal es una práctica aún no superada y con una aparente tendencia a legalizarse en vez de erradicarse.
6. Aun cuando se están realizando esfuerzos grandes para mantener el presupuesto oficial de sueldos en rangos aceptables, la contratación excesiva de personal bajo modalidades de interino o por contrato disfraza la erogación real por salarios y genera en algunas posiciones claves inestabilidad innecesaria, como en el caso del personal de cara a la atención médica.
7. Hay un alto volumen de funcionarios no identificados en las verificaciones in situ, de quienes se desconoce si efectúan alguna labor oficial para el Gobierno en beneficio de la ciudadanía o si perciben salarios no devengados.
8. El Gobierno central no cuenta con las herramientas tecnológicas que permitan una eficiente utilización del recurso humano. La carencia de programas de gestión, dispositivos biométricos y equipo tecnológico con resguardos o seguridad ocasiona que la administración y control del personal sean deficientes y que la información sea vulnerable a pérdidas o manipulación indebida.

De manera general se establece la necesidad ineludible de destinar esfuerzos y centrar la voluntad política en fortalecer todos los procesos de administración del talento humano bajo



los estándares de una nueva y moderna gestión pública, transparente y orientada a resultados, que por efecto mejore la calidad de los servicios brindados por el Estado a la ciudadanía.

7. Recomendaciones

- A. Diseñar un plan maestro que contenga la estrategia y planificación organizacional de todas las entidades del Gobierno.

El plan maestro debe tener por objetivo de manera central, a través de la Dirección General de Servicio Civil, ente rector en gestión de recursos humanos gubernamentales, así como de manera específica para los casos que apliquen las propias entidades, el diseño, implementación y seguimiento de todas las acciones que mejoren la organización de la gestión del talento humano público de acuerdo con los modelos de nueva gestión pública que inciden directamente en todo el ciclo de vida de los funcionarios dentro de la carrera pública y que por ende impactan en la calidad de los servicios prestados, así como el crecimiento o reestructuración de las organizaciones según principios de eficiencia.

Las acciones puntuales que recomiendan priorizar incluyen:

1. Eliminar a los empleados fantasmas y paracaidistas (no existen o no llegan): mantener y mejorar el SIREP, crear un sistema de auditorías hechas al azar por el Estado y la sociedad civil.
2. Eliminar a empleados supernumerarios o incapaces (llegan pero no cumplen requisitos o no trabajan)
 - 2.1 Pruebas de confianza: al azar y dirigidas.
 - 2.2 Plataforma digital y pública: para la contratación y evaluación de la idoneidad de los funcionarios en los cargos que serán auditados por el propio Estado y la sociedad civil. La plataforma debe contener al menos requisitos de cada puesto, planillas, evaluaciones de desempeño y hojas de vida.
 - 2.3 Reestructuración funcional en todas las instituciones.
 - 2.4 Gerencia por resultados: plataforma digital que registra entradas y salidas de empleados (donde es posible), productos (número de pacientes atendidos). Es de acceso público para que lo revisen los supervisores y la sociedad.

2.5 Sistema de supervisión, evaluación, promoción y sanción. Fortalecer e implementar todos los sistemas existentes para la supervisión de personal, registrando los resultados en formato digital y de acceso público.

3. Contratación de todos los nuevos servidores y funcionarios públicos bajo un proceso de concurso público que garantice:

- 3.1 Transparencia absoluta.
- 3.2 Contratación con base en méritos e idoneidad.
- 3.3 Sustentación de la necesidad de contratación.
- 3.4 Respeto a las normativas vigentes.

4. Mejorar los procesos de administración y control del personal:

- 4.1 Fortalecer el SIREP e implementar otras medidas para la obtención de planilla limpia.
- 4.2 Mejorar los procesos de medidas disciplinarias, enmarcándolos en la norma y documentándolos debidamente para cancelar de manera correcta al personal que no cumple sus funciones o comete faltas que lo ameriten.
- 4.3 Sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios orientado a fortalecer las competencias mediante las necesidades de capacitación y a eliminar a los empleados ineficientes.
- 4.4 Controles de trabajo, implementando modelos de gestión por resultados y controles administrativos de productividad individual y colectiva (BSC).

5. Reestructuración y fortalecimiento de la DGSC (mediano a largo plazo, iniciando ahora):

- 5.1 Desarrollo de la carrera pública basado en un sistema de oposiciones o similar.
- 5.2 Contratación y capacitación de nuevo personal para la DGSC.
- 5.3 Fortalecimiento normativo, estructural y logístico de la DGSC (caso de Taiwán, Perú, etcétera. El servicio civil es un cuarto poder o un ente descentralizado y desconcentrado del Estado).
- 5.4 Controles de trabajo, implementando modelos de gestión por resultados y controles administrativos de productividad individual y colectiva (BSC).



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

En detalle se recomienda para la DGSC:

- El fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil, otorgándole los recursos necesarios para ejercer su función como ente rector de la administración del recurso humano gubernamental bajo estrictos parámetros técnicos en los que primen la idoneidad y meritocracia sobre aspectos políticos.
- Realizar los diagnósticos de masa laboral, general y por entidad que permitan la reasignación de recursos humanos, basada en necesidades de cada organización, las cuales deben establecerse en consideración al imperativo de los servicios prestados y a la demanda de la ciudadanía. En todo momento debe procurarse disminuir la sobrepoblación en cargos administrativos, fortaleciendo a su vez los puestos claves de servicio a la ciudadanía.
- Analizar y reordenar la centralización de atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil dándole las competencias de ente rector y por ende de planificación, coordinación y divulgación de lineamientos, vigilancia y control, de la correcta aplicación de la ley y los procedimientos que de ella se deriven, descentralizando las funciones que generan burocracia, en el marco de políticas claramente definidas.
- Coordinar la integración de actividades que con la ayuda de herramientas tecnológicas permitan disminuir los esfuerzos aislados de algunas instituciones, logrando la sistematización, sostenibilidad y continuidad de las buenas prácticas.

De igual manera, en concordancia con el plan de mejoras propuesto por SEFIN, se recomienda la creación y aprobación en el corto plazo de una autoridad presupuestaria que tenga por finalidad ejercer control sobre el gasto que generan los funcionarios públicos por sueldos y salarios, gastos de representación, horas extras y demás inherentes a sus funciones, así como registrar un control de la distribución del personal entre las diferentes entidades del Gobierno.

B. Marco regulatorio efectivo para la gestión de RR. HH.

Crear un marco regulatorio efectivo para la gestión del recurso humano del Estado. Desde la norma general, que incluye la Ley de Servicio Civil, las normas específicas que abarcan la Ley

Fundamental de la Educación y sus Reglamentos, la Ley Orgánica de la Policía Nacional y los estatutos de gremios, y demás normas de apoyo, subyacentes o complementarias, como el Código de Ética del Funcionario Público y los reglamentos internos, este nuevo marco mantendrá una lógica consecuente, sin vacíos ni contradicciones, que permita la creación de procesos y procedimientos ordenados, eficientes y efectivos. De esta manera se pretende garantizar la gestión apropiada de procesos inherentes a la administración de los servidores públicos, así como los derechos ciudadanos relativos al freno de la discriminación causada por cualquier factor, específicamente de índole política y partidaria, como recurso vital y fundamental del Estado, según los requerimientos de cada entidad y de la población, procurando así mejorar la calidad de los servicios prestados por el Gobierno a la ciudadanía en general.

Asimismo derogar el Acuerdo 001-A-2014 para dinamizar y agilizar las acciones de personal, procurando a la vez garantizar procesos de concurso y recontractación de personal basados en meritocracia e idoneidad y ajenos a otros factores, como el político.

C. Planillas limpias y eficientes.

Desde un enfoque de rentabilidad y eficiencia, fortalecer los sistemas que permitan la administración y control de planillas limpias, depuradas y transparentes. De ese modo se busca lograr que las entidades del Estado operen con alto rendimiento en cuanto al volumen de personal y monto de los reglones presupuestarios, con sentido de equidad y priorización de los recursos en los sectores y conglomerados donde haya mayores necesidades, procurando alcanzar en el mediano plazo una relación positiva entre el gasto presupuestado y ejecutado en sueldos y salarios en relación con el PIB nacional.

D. Diseño e implementación de los procesos de concurso a plazas públicas mediante procedimientos claros y específicos para el ingreso y la contratación de este personal.

Se recomienda el ingreso de los servidores públicos sobre la base de una política de carrera de los empleos públicos. La intención es que dicha política contenga los elementos necesarios para llevar a cabo los procesos de selección de los funcionarios, empleando en el mediano plazo concursos basados en sistemas de oposiciones, donde los candidatos sean sometidos a

evaluaciones de conocimientos, aptitudes y competencias en igualdad de condiciones. Se propone que los concursos sean de carácter público y que en ellos prime la meritocracia y se desvincule al candidato y la posición de factores políticos partidistas.

Se recomienda, si bien es clara la función de la Dirección General de Servicio Civil como ente rector de estos procesos, fortalecer las capacidades técnicas de las unidades de recursos humanos de todas las entidades del Gobierno, facilitándoles lineamientos estándar que sirvan para descentralizar ciertas actividades y permitan así que los procesos sean más ágiles, efectivos y transparentes.

Debido a que Honduras carece de la carrera universitaria de administración pública, se recomienda que el Gobierno inste a la Dirección de Servicio Civil a trabajar con el Instituto de Formación Profesional (INFOP) u otro ente competente para desarrollar los pénsum académicos que, impartidos como diplomados a los candidatos de las vacantes que tienen mayor demanda o rotación, permitan no solo la selección de los mejores candidatos, sino también la incorporación de personal que sobre las materias de interés ya cuenta con algunos conocimientos específicos inherentes a las posiciones por ocupar.

De igual manera, el incumplimiento de los mecanismos que se desarrollen para estos fines deben ser considerados como una falta con sanciones de carácter administrativo y responsabilidad civil.

E. Crear un plan de compensación y beneficios para todos los servidores públicos basado en la meritocracia. El desempeño de este plan será evaluado periódicamente.

Con el propósito de mejorar la eficiencia individual y colectiva de los servidores públicos, se debe establecer un sistema de evaluación del desempeño de los empleados. Además de premiar la meritocracia a través de los porcentajes de incremento anual de salarios, se pretende que el sistema incentive al funcionario a crecer dentro de su carrera facilitándole un plan de desarrollo profesional sustentado en la adquisición de nuevas experiencias laborales y en la capacitación continua, con el fin de derivar en promociones o ascensos.



F. Implementar mecanismos de control interno.

En correspondencia con el plan de mejoras compartido por SEFIN, se considera primordial la emisión de lineamientos de estricto y obligatorio cumplimiento para todos los regímenes laborales en el respeto de escalas salariales, proceso de contratación, ascensos, evaluaciones, aplicación de las medidas disciplinarias bajo debido proceso y demás inherentes a la gestión del talento humano. Con este propósito se recomienda implementar una serie de mecanismos de control interno que mediante la Dirección General de Servicio Civil y la veeduría social puedan dar garantías del fiel cumplimiento de las leyes generales, las normas específicas y demás protocolos y procedimientos que de manera general o particular deban ser ejecutados por la propia entidad rectora y por cada una de las instituciones.

Para facilitar estos procesos de control y contar con información oportuna para la toma de decisiones, se recomienda la digitalización de todos los documentos inherentes a la administración de personal.

De igual manera se aconseja la adopción de mecanismos de registro y control de personal, como identificadores biométricos de entrada y salida con sus correspondientes reportes mensuales cotejados por las dependencias de recursos humanos y unidades de planilla en cada institución.

G. Mejorar los mecanismos de transparencia y divulgación de la información.

Si bien se reconoce como uno de los avances del Gobierno la apertura mostrada a la sociedad civil con la firma del “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”, por medio del cual ASJ/TI ha logrado divulgar mucha información de interés general, se recomienda al Gobierno fortalecer los mecanismos de transparencia ampliando la convocatoria y dando lineamientos y formación a las redes de veedores sociales que participan en los procesos.

De igual manera, reconociendo siempre el esfuerzo realizado en los portales de transparencia, se sugiere ampliar los mecanismos de divulgación de la información, empleando, además de los portales, las redes sociales y medios de comunicación masiva, para

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

difusión de información de utilidad general para la población, como la convocatoria a concursos públicos de selección y contratación.

Asimismo se recomienda reforzar el nuevo portal de transparencia realizando una auditoría continua y aleatoria de toda la información publicada por las entidades del Gobierno, verificando que esta sea confiable y oportuna.



Referencias

Banco Mundial. (2015). *Analyzing Honduras Wage Bill: A Starting Step for a Sustainable Change*. Washington, DC.

Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M., Sanginés, M., editores. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), multimedia, mapas y cuadros. (2015). Where are workers less likely to have a permanent contract? Ginebra. OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369618/lang-es/index.htm





ASOCIACIÓN
P A R A • U N A
SOCIEDAD MÁS JUSTA

CAPÍTULO EN
HONDURAS DE



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

Contenido

Índice de tablas y gráficos

Siglas y acrónimos

1. Introducción
2. Marco referencial de la gestión pública del Gobierno de Honduras
3. Acciones implementadas por el Gobierno actual
 - 3.1 “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad” entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI
 - 3.2 Implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP)
 - 3.3 Proyecto Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (IPSP), Secretaría de Finanzas con el Apoyo del Banco Mundial
 - 3.4 Instauración del proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada
 - 3.5 Socialización de los documentos de auditorías de nóminas y análisis funcionales de puestos con ASJ/TI, para la comparación de hallazgos y elaboración de un diagnóstico integral
 - 3.6 Otros avances destacables
4. Finalidad del diagnóstico
5. Presentación de hallazgos

Del marco regulatorio

- 5.1 Ley de Servicio Civil con vacíos normativos y contradicciones con otras leyes
 - 5.2 Carencia o vacíos en la norma específica
De las planillas
 - 5.3 Empleados no identificados durante la verificación in situ
 - 5.4 Empleados con puesto nominal diferente al funcional
 - 5.5 Nómina de empleados bajo el régimen de contrato son calculadas y pagadas fuera del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH)
 - 5.6 Sueldos devengados por empleados no corresponden con la escala salarial autorizada por servicio civil, según el puesto y categoría descrito en el nombramiento o contrato
 - 5.7 Trabajadores con el mismo puesto y antigüedad con diferentes salarios
 - 5.8 Contratación de personal sin realizar concurso
 - 5.9 Politización de la contratación de personal
 - 5.10 Centralización de las acciones de personal
- Planificación organizacional
- 5.11 Falta de planificación organizacional
 - 5.12 Abuso de personal por contrato temporal o bajo la modalidad de interinos o permanentes que cumple funciones de personal permanente
 - 5.13 Concentración de la masa laboral en cargos administrativos

Administración y control de personal

- 5.14 Falta de control en los registros de ingreso de personal
- 5.15 Falta de control en el seguimiento de faltas y sanciones
- 5.16 Falta de controles de administración del personal
- 5.17 Riesgos en el manejo de la información

Transparencia/divulgación

- 5.18 Falta de transparencia, divulgación y respaldo de información sensitiva

6. Conclusiones generales

7. Recomendaciones

8. Referencias

Índice de tablas y gráficos

Tablas

Tabla 1: Distribución del presupuesto

Tabla 2: Presupuesto erogado en gastos de tres instituciones

Tabla 3: Evaluación de cinco sectores del Gobierno

Tabla 4: Erogaciones ejecutadas por concepto de salarios en todas las entidades del Gobierno central

Tabla 5: Hallazgos según tema

Tabla 6: Causas y efectos

Tabla 7: Cantidad de demandas según período y tipo de contratación, INSEP

Tabla 8: Pago de salarios caídos o prestaciones por tipo de contratación y cantidad de demandas, INSEP

Tabla 9: Causas y efectos

Tabla 10: Causas y efectos

Tabla 11: Personal no encontrado

Tabla 12: Casos de personal no encontrado durante verificación in situ

Tabla 13: Causas y efectos

Tabla 14: Diferencia entre los puestos nominales y funcionales del personal

Tabla 15: Ejemplos de casos por institución

Tabla 16: Casos en SESAL

Tabla 17: Causas y efectos

Tabla 18: Planillas de empleados no están incluidas en el SIARH, SEDS, diciembre de 2014

Tabla 19: Causas y efectos

Tabla 20: Ejemplos de empleados con salarios inferiores al mínimo establecido, SESAL, 2014

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Tabla 21: Causas y efectos

Tabla 22: Cuadro de incongruencias de empleados con igual puesto y diferente salario

Tabla 23: Posiciones con número de diferencias en los salarios, SESAL, 2015

Tabla 24: Diferencias salariales en un mismo cargo, SESAL, 2015

Tabla 25: Posiciones con número de diferencias en los salarios, INSEP, 2014

Tabla 26: Diferencias salariales en un mismo cargo, INSEP, 2014

Tabla 27: Causas y efectos

Tabla 28: Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2014

Tabla 29: Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2015

Tabla 30: Causas y efectos

Tabla 31: Cuadro de politización de ingresos identificados en los expedientes, según establecimiento asistencial

Tabla 32: Expedientes de personal ingresado al Hospital San Felipe, en los cuales consta afiliación política

Tabla 33: Causas y efectos

Tabla 34: Causas y efectos

Tabla 35: Porcentaje de cumplimiento y factores de verificación no presentados por institución, período 2014

Tabla 36: Causas y efectos

Tabla 37: Porcentaje de trabajadores (empresa pública y privada) sin contrato permanente

Tabla 38: Causas y efectos

Tabla 39: Distribución de la fuerza laboral por establecimiento asistencial

Tabla 40: Personal que debería dar atención médica, pero tiene función administrativa

Tabla 41: Causas y efectos

Tabla 42: Porcentaje de incumplimiento en la auditoría de expedientes, por entidad y fuente auditora

Tabla 43: Causas y efectos

Tabla 44: Causal de separación de docentes, 2014

Tabla 45: Empleados con diversos llamados de atención y audiencias de descargo, sin seguimiento o sanción documentada, región de San Pedro Sula, 2014

Tabla 46: Causas y efectos

Tabla 47: Personal que continuó percibiendo salarios después de su cancelación, SEDS 2013-2014

Tabla 48: Información facilitada por fuente sobre ingresos y cancelaciones de personal

Tabla 49: Causas y efectos

Tabla 50: Causas y efectos

Tabla 51: Información de carácter público, con base en la norma, no publicada en los portales de transparencia, por institución, 11/2015-05/2016

Tabla 52: Costo según concepto/ tipo de gasto por año



Gráficos

Gráfico 1: PIB por año

Siglas y acrónimos

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

DEI – Dirección Ejecutiva de Ingresos

IHNFA – Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia

IHSS – Instituto Hondureño de Seguridad Social

INSEP – Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos

IP – Instituto de Propiedad

LFE – Ley Fundamental de Educación

LSC – Ley del Servicio Civil

PIB – Producto interno bruto

RR. HH. – Recursos Humanos

SEDS – Secretaría de Seguridad

SEDUC – Secretaría de Educación

SEFIN – Secretaría de Finanzas

SESAL – Secretaría de Salud

SIAFI – Sistema de Administración Financiera Integrado

SIARH – Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos

SIREP – Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos

UNAH – Universidad Nacional Autónoma de Honduras

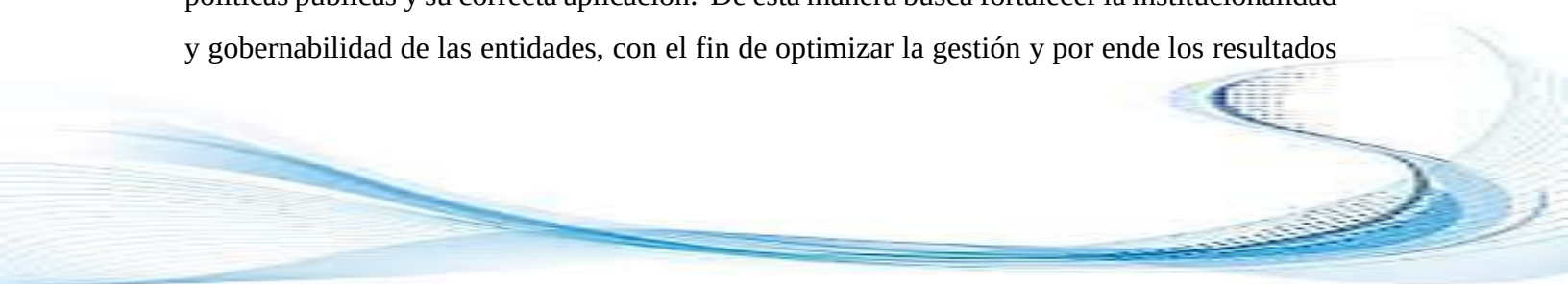
1. Introducción

El presente informe situacional sobre la gestión de RR. HH. en el Gobierno de Honduras surge de las necesidades, identificadas por las autoridades del Poder Ejecutivo y de la ASJ/TI, de fortalecer el sistema integrado de administración del talento humano. Ambas partes han realizado estudios que dejan en evidencia las profundas carencias del Estado en esta materia a nivel normativo y operativo, sobre las cuales se formulan las recomendaciones generales que, si se implementan, permitirán que la ciudadanía reciba servicios de calidad facilitados por empleados públicos que cuenten con las competencias y motivación para desempeñarse con orgullo en sus cargos.

La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) es una organización de la sociedad civil hondureña con más de 15 años de trayectoria y la visión de ser un grupo de cristianos valientes, líderes en hacer que el sistema gubernamental funcione y sea justo para los más vulnerables. La ASJ ha establecido como su misión trabajar con interés genuino por una sociedad donde prevalezca la justicia a través de una legislación justa, su aplicación equitativa y la participación de la Iglesia, la sociedad y el Estado.

Asimismo, la ASJ, capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, se ha constituido en un referente social por su trabajo en pro del fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno. En 2014, ASJ/TI firmó con el Gobierno de Honduras el “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”, cuyo propósito es mejorar la institucionalidad pública de cinco sectores, formulando y/o reformando políticas públicas para incrementar su eficiencia y eficacia con el fin de optimizar continuamente la calidad de los servicios que brindan a la ciudadanía, así como la propia gobernabilidad de las instituciones.

En su dimensión integral, el convenio, a través de los informes individuales formulados para cinco sectores –educación, seguridad, salud, infraestructura y sistema tributario–, pretende incidir de manera positiva en la reformulación y/o construcción de las normativas y políticas públicas y su correcta aplicación. De esta manera busca fortalecer la institucionalidad y gobernabilidad de las entidades, con el fin de optimizar la gestión y por ende los resultados



u oportunidades de mejora identificados.¹ Asimismo, ASJ/TI realizó un estudio de líneas bases para el Instituto de la Propiedad. Por su parte, el Gobierno de Honduras ha desarrollado, por medio de la Secretaría de Finanzas, una serie de consultorías con el apoyo del Banco Mundial (BM), con el propósito de conocer íntegramente la situación actual de las competencias y la gestión del talento humano público y fortalecerlos desde una perspectiva de Estado. La selección de una muestra de entidades que constituyen el objeto de evaluación es un reflejo de la generalidad de las Secretarías del Poder Ejecutivo.

Como punto de partida, el Gobierno, a través del liderazgo de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), llevó a cabo en enero de 2015 el proyecto de registro de personal de las instituciones del Gobierno central y entidades descentralizadas y desconcentradas, con el propósito de conocer las cantidades precisas de funcionarios públicos.

El Gobierno, en su estrategia para dinamizar y optimizar la gestión pública, realizó en 2015, mediante la contratación de las firmas consultoras Deloitte, Ernst & Young, DLA Consulting y el consultor independiente Lic. Horacio A. Rodríguez, dos tipos de estudios:

- a) Auditorías de nómina² orientadas a fortalecer los sistemas de control mediante la identificación de anomalías en el pago de salarios y prestaciones, así como puestos fantasmas y recomendaciones para la mejora del sistema de pagos y controles internos.
- b) Estudios de análisis funcionales-institucionales³ que buscan mejorar el desempeño del personal y la efectividad de las instituciones en las tareas realizadas.

Los hallazgos de estas consultorías han sido considerados por la Secretaría de Finanzas como una muestra representativa de las condiciones de gestión y del recurso público en el Gobierno

¹ A la fecha de presentación de este informe, ASJ/TI ha formulado y publicado los estudios de líneas bases para las Secretarías de Educación, Seguridad y Salud. Se encuentran en proceso el de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos y el del Sistema de Administración de Rentas, antigua Dirección Ejecutiva de Ingresos.

² Realizadas para las Secretarías de Educación, Seguridad, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, y Dirección Ejecutiva de Ingresos.

³ Realizados para las Secretarías de Educación, Seguridad, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, y Finanzas.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

en general. Sobre esta base han formulado y formularán medidas amplias en materia de recursos humanos que impacten en todas las entidades del Poder Ejecutivo.

Ambas fuentes de investigación y evaluación, SEFIN/BM y ASJ/TI, comparten en su mayoría los mismos hallazgos y por ende visualizan las mismas oportunidades de mejora; se espera que estas, una vez recogidas en el Plan Estratégico Integral de Gestión de RR. HH. del Gobierno, abran paso a la implementación de las medidas que eleven los procesos inherentes a esta materia al estadio óptimo de ejecución, incrementando así las competencias de los empleados públicos e impactando directamente en la calidad de los servicios prestados por el Gobierno bajo su mandato constitucional.



2. Marco referencial de la gestión pública del Gobierno de Honduras

Para contextualizar la situación actual del servicio civil en Honduras, y por ende de la gestión de todo el recurso humano público,⁴ se debe partir del conocimiento preciso sobre lo que este representa y cómo impacta en la eficiencia gubernamental contar con personal idóneo y procesos eficientes para la correcta administración del Gobierno.

En tal sentido se da respuesta a una primera interrogante: ¿cómo debe ser manejado el recurso humano público? Por mandato constitucional, salvo excepciones de colectivos con regímenes especiales como los policías y maestros, todos los empleados del Gobierno deben ser normados por la Ley de Servicio Civil; según esta línea de pensamiento se debe conocer “¿qué es el servicio civil?”⁵ En su más amplio sentido puede significar:

- a. El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del Gobierno.
- b. El conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativos al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público.
- c. La administración científica del personal civil de las instituciones públicas, donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa”.

De igual manera, en el marco de los lineamientos de la administración pura y de la gestión pública se entiende que el “recurso humano” es el capital más valioso del Gobierno para forjar un Estado de derecho, el cual a través de diferentes entidades debe garantizar que se cumplan los derechos, garantías, declaraciones y deberes de la población en general y de los ciudadanos en particular. Ese cumplimiento se alcanza mediante la prestación de una serie de servicios públicos ejecutados por funcionarios contratados para el logro de tales fines.

A esta afirmación se le puede agregar que los sistemas y procedimientos en los cuales se enmarca el quehacer de los empleados gubernamentales tienen un peso importante en su

⁴ Con base en la Constitución de la República, solo serán exentos de adscribirse al régimen del servicio civil los docentes y personal de la carrera policial, los cuales son normados por leyes especiales.

⁵ Extraído de: <http://www.sep.gob.hn/sitio/que-es-servicio-civil>

eficiencia y eficacia administrativa y operativa, así como en el sentido de oportunidad de la prestación de dichos servicios públicos. Aunque la falta de controles sobre los empleados públicos puede generar espacios en los cuales se viole o no se cumpla la ley, estos en sí no pueden denominarse como corruptos.

La responsabilidad de normar y ejercer estos controles también recae en los funcionarios, lo cual lleva a una conclusión clara: es indiscutible y urgente para el Gobierno de Honduras, catalogado con una alta percepción como uno de los países más corruptos de Latinoamérica, contar con un sistema de servicio civil mejorado, con cambios sustanciales, definido con un sentido de integralidad y perspectiva de futuro, que desde el ingreso del personal combata de manera frontal la corrupción y garantice la eficiencia de las operaciones de todas sus entidades.

De tal manera, con el propósito de cambiar y modernizar el escenario y la actuación de los servidores públicos para frenar inmediatamente la corrupción y mejorar la institucionalidad y gobernabilidad de todas las instituciones del Gobierno, se considera como un eje de acción prioritario el fortalecimiento del sistema de servicio civil en sus aspectos normativo, institucional, procedimental y operativo. Con la Dirección General de Servicio Civil como ente rector, el robustecimiento del sistema abarca hasta las particularidades que en cada institución e incluso funcionario sean percibidas como indispensables para superar decisiones, actuaciones o procedimientos que puedan ser catalogados como irregulares o ser objeto u oportunidad de mejoras en la eficacia, control, transparencia, divulgación de la información y rendición oportuna de cuentas, que como resultado final permitan a la ciudadanía en general contar con servicios públicos de calidad e información confiable.

Para tener una visión integral del contexto de la gestión pública en Honduras, específicamente en cuanto a la administración de personal, se presentan más abajo algunos datos relevantes. Estas cifras justifican todos los esfuerzos que el Gobierno debe realizar en esta materia, con el seguimiento y apoyo de la sociedad civil y de la cooperación internacional, para formular e implementar las estrategias que permitan en el mediano y largo plazo contar con una eficiente administración de los recursos humanos y de esa manera incidir directamente



en los servicios prestados por las entidades gubernamentales a la sociedad, bajo lineamientos irrestrictos de integridad y calidad.

- A diciembre de 2016, el Gobierno central contaba con 190,104 empleados, 9,300 funcionarios más que en diciembre de 2015, distribuidos entre las 95 instituciones del Poder Ejecutivo, lo que equivale al 5% de la población económicamente activa.
- La distribución del presupuesto destinado al pago de empleados públicos del Gobierno central en los últimos cinco años se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1

Distribución del presupuesto

Año	Presupuesto ejecutado anual	% del presupuesto de 5 años	Incremento porcentual	Núm. de empleados	
2012	L 45,285,609,570	19%			
2013	L 46,868,918,726	20%	3%		
2014	L 47,000,000,000	20%	0%	202,785	202,785
2015	L 48,884,700,671	20%	4%	183,004	183,004
2016	L 51,399,129,784	21%	5%	181,539	190,104 ⁶
TOTAL	L 239,438,358,752	100%		558,763	575,893

Honduras es uno de los países de América Latina que dedican un mayor porcentaje de su producto interno bruto (PIB) y de su presupuesto a remunerar a sus funcionarios de la administración central. En 2013 invirtió el 9.4% de su PIB y 42% de su presupuesto en salarios. En 2014, aun cuando el gasto en planillas del Gobierno central disminuyó en 0.5%, es decir el 8.9% del PIB, constituyó el 50% del gasto corriente. Este gasto equivale a cinco veces lo que el país dedica a la inversión pública, la cual en 2014 llegó al 1.7% del PIB.

⁶ Observación: En 2016 se censaron siete instituciones más para un total de 8,565 funcionarios. El número real de funcionarios ha disminuido.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

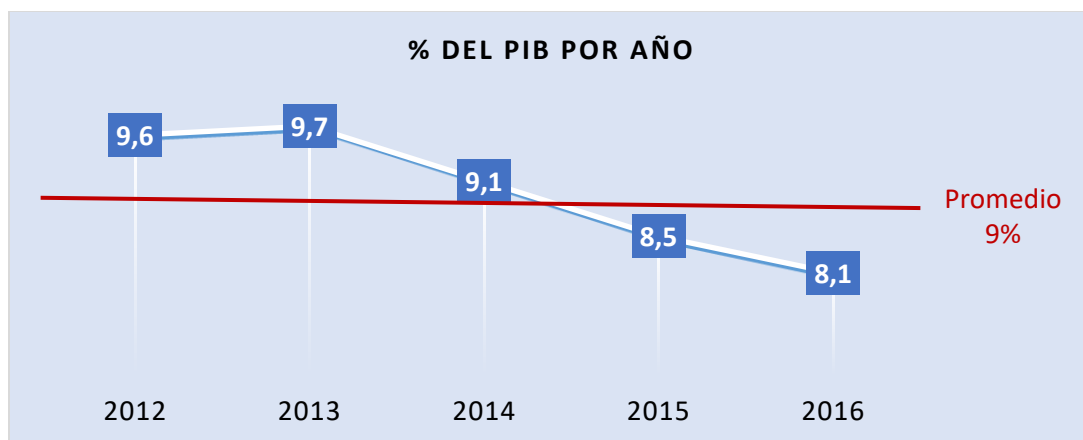


Gráfico 1: PIB por año

Se debe tener en consideración el alto nivel de endeudamiento y déficit fiscal del Estado, los cuales generan un ambiente adverso para honrar los salarios públicos. Ante esta situación, los Gobiernos han recurrido históricamente al endeudamiento, lo cual se refleja en el incremento de la deuda pública del 21% del PIB en 2008 a 42% en 2013.

El 57% del presupuesto erogado se concentra en los pagos de salarios de tres instituciones:

Tabla 2

Presupuesto erogado en pagos de tres instituciones

Institución	Año		Devengado aprobado (ejecutado)	% Devengado aprobado (ejecutado)	Núm. de funcionarios	% de funcionarios
Secretaría de Educación	2012	L	17,672,246,136	39%	64,979	
	2013	L	18,261,782,288	39%	65,253	
	2014	L	18,234,956,618	39%	66,393	33%
	2015	L	18,736,133,927	38%	66,180	36%
	2016	L	19,684,488,030	38%	72,170 ⁷	38%
	Total	L	72,905,118,969	39%	262,805	36%
Secretaría de Salud	2012	L	6,124,033,988	14%	16,272	
	2013	L	5,904,181,145	13%	20,894	
	2014	L	5,997,500,896	13%	22,392	11%
	2015	L	5,663,643,929	12%	20,280	11%
	2016	L	5,817,502,209	11%	21,173	11%
	Total	L	23,689,359,959	12%	79,838	11%
	2012	L	2,887,377,672	6%		
	2013	L	3,372,736,828	7%		

⁷ Observación: En 2016 se incluyen en el censo los docentes de PROHECO.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Secretaría	2014	L	3,137,865,081	7%	12,187	6%
de	2015	L	3,091,651,847	6%	16,067	9%
Seguridad	2016	L	3,577,114,075	7%	15,036	8%
	Total	L	12,489,631,428	7%	28,254	8%

- Cada sector representa un gasto importante en sueldos para el Gobierno. Entre ellos se destacan el sector educación, donde los docentes obtuvieron un incremento real del 21% en 2010, y salud, donde el gasto en salarios llegó a aumentar un 22% en términos reales entre 2007 y 2013. En cuanto al personal en general sujeto al régimen del servicio civil (empleados públicos no adscritos a estatutos especiales), la evidencia indica que también se han beneficiado de aumentos salariales, totalizando un 7% real entre 2007 y 2013.
- En 2010, el Gobierno realizó una serie de ajustes que permitieron, entre otros, congelar mediante acuerdo con el magisterio los salarios por un período de dos años, lo cual hizo que el Estado ahorrara casi el 7% de la masa salarial anual⁸ en los años subsiguientes.
- A pesar de la determinación del Gobierno de no incrementar el volumen de servidores públicos, eso no necesariamente debe considerarse como una solución, ya que es preciso recordar que los propios empleados gubernamentales tienen la responsabilidad de prestar servicios básicos como educación, salud y seguridad, entre otros. Adoptar medidas generales aplicables para todos los sectores genera estabilidad en el volumen de funcionarios públicos, pero ocasiona en algunos sectores específicos, como salud y seguridad, incapacidad de asistir con diligencia la demanda de la población sujeta a obtener esta atención por parte del Gobierno.

Con lo expuesto se deja clara evidencia de la necesidad de abordar la reforma y el fortalecimiento integral del servicio civil con una perspectiva de modernización de la gestión pública del Gobierno cimentada en la generación de competencias individuales y colectivas de

⁸ Sin embargo, se debe tener en consideración que, si bien se ha logrado frenar en alguna medida los incrementos salariales a los colectivos, los ajustes a los sueldos de los servidores públicos en general se encuentran anualmente sujetos a la inflación del país, la cual influye de manera directa y casi proporcional con el costo de la vida.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

los funcionarios, los cuales deben mostrar en el ejercicio de sus funciones no solo altos estándares de desempeño, sino también integridad profesional y ciudadana.



3. Acciones implementadas por el Gobierno actual

El Gobierno de Honduras ha mostrado en la gestión actual su interés por mejorar la administración pública, modernizándola en diferentes ámbitos de acción, incluido el recurso humano. De las acciones ejecutadas se destacan:

3.1 “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad” entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI

En octubre de 2014 se firmó el “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad” entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI, el cual tiene como propósito fortalecer la institucionalidad pública de cinco sectores: educación, seguridad, salud, infraestructura y gestión tributaria. Uno de los tres ejes de acción del convenio es la evaluación de la gestión del recurso humano.

Como uno de los resultados de este convenio, la ASJ/TI, a la fecha de elaboración de este documento, ha publicado tres informes de línea base de las Secretarías de Educación y Seguridad, tiene en proceso de publicación el informe de la Secretaría de Salud y en proceso de formulación los informes de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) y de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI).

La metodología para la elaboración de los informes de línea base de la gestión del recurso humano para las entidades sometidas a estudio en el marco del convenio se basó en mecanismos de verificación de procesos. Estos mecanismos incluyen 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.

Para los propósitos de estos estudios se analizaron las normas vigentes, la existencia o no de contradicciones entre estas, y vacíos en las leyes, reglamentos y manuales en aspectos particulares, comparándolos con casos similares de buenas prácticas en el ámbito internacional. Posteriormente se evaluó el cumplimiento de las normas en cada uno de los procesos para cada entidad evaluada.



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Para la evaluación de los indicadores se realizó la selección de muestras, el análisis y la sistematización de la información, y la verificación in situ de los procesos evaluados.

Los indicadores desarrollados para la evaluación de la gestión de recursos humanos se basaron en los seis procedimientos macro de administración de personal: 1) ingreso de personal, 2) procedimiento de contratación, 3) compensación y beneficios, 4) evaluación y desarrollo del recurso humano, 5) medidas disciplinarias bajo debido proceso y 6) planificación de la gestión de recurso humano. Estos procedimientos están conformados por una serie de subindicadores y factores de verificación que permiten levantar información objetiva y concreta.

La ASJ/TI, a la fecha de presentación de este informe, ha evaluado total o parcialmente los cinco sectores y ha presentado tres informes de línea base que arrojaron los resultados descritos en la Tabla 3.

Tabla 3

Evaluación de cinco sectores del Gobierno

Institución evaluada	Mediciones	Evaluación general	Procesos evaluados			
			Planificación de la gestión de RR. HH.	Ingreso de personal	Cancelación de personal	Administración y control de personal
SEDUC	Línea base	47%	N/A	47%	N/A	N/A
	Primer diagnóstico anual	61%	62%	52%	67%	64%
SEDS	Línea base	32%	29%	57%	9.5%	N/A
SESAL	Línea base	55%	55%	41%	75%	N/A
INSEP	Línea base	27%	57%	19%	5%	N/A
DEI-SAR	Línea base	56%	52%	73%	44%	N/A

Los informes presentados por ASJ/TI son una herramienta de diagnóstico institucional con recomendaciones incluidas, sobre las cuales las entidades del Gobierno formulan sus planes de mejora a corto, mediano y largo plazo. Los planes contienen una serie de acciones que al ser implementadas no solo perfeccionan la gestión de las instituciones, sino que también impactan directamente en la calidad de los servicios prestados. Estos planes de mejora son monitoreados por ASJ/TI, que no solo evalúa el cumplimiento de las acciones descritas en ellos, sino que

también apoya que estas sean ejecutadas y, según el caso, realiza acciones de incidencia o aportes técnicos independientes.

En la ejecución de sus planes de mejora se han obtenido los siguientes avances de los sectores:

- La Secretaría de Seguridad, en su evaluación de línea base sobre el eje de recursos humanos, obtuvo un 30% de cumplimiento para 2013 y 33% de cumplimiento para 2014. A la fecha de presentación de este informe ha realizado los siguientes avances significativos:
 - a. Concretó la implementación de un sistema informático de gestión integral que cuenta con un módulo específico para la gestión del recurso humano e incluye administración de planillas, registro de empleados y control de acciones administrativas, entre otros. Según la planificación de la empresa desarrolladora, el sistema estará operando en un 100% a finales de este año.⁹
 - b. Se encuentra en el proceso de depuración de su personal, está promoviendo la aprobación de la nueva Ley Orgánica ante el Congreso Nacional y elaborando los reglamentos, manuales y guías que le permitan modernizar su gestión de personal en el mediano plazo.
- La Secretaría de Educación obtuvo en el informe de línea base un nivel de cumplimiento general, sobre los indicadores de recursos humanos evaluados, de 42% y 54% para los períodos 2011 y 2014, respectivamente. Desde la presentación del estudio ha realizado importantes avances en cuanto a:
 - a. Registro y documentación del personal docente.
 - b. Desarrollo del concurso para los cargos de las Direcciones Departamentales de Educación, liderados por la Dirección de Servicio Civil, con el acompañamiento de la sociedad civil como veedora.¹⁰ Aunque este proceso ha tenido que ser reformulado en dos ocasiones, representa una importante oportunidad de realizar contrataciones en el marco de la ley, apolíticas, siguiendo un estricto rigor procedimental, que como resultado ofrezca a la población el personal idóneo para las plazas por seleccionar. Se espera que

⁹ 2016.

¹⁰ DGSC y SEDUC solicitaron la participación de actores claves de la sociedad civil.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

este proceso garantice eficiencia, buenos resultados y transparencia y se constituya en un modelo replicable para futuras incorporaciones de servidores públicos en otras Secretarías.

- La Secretaría de Salud obtuvo un 56% y 58% para los períodos 2013 y 2014 en cuanto al cumplimiento de los indicadores de gestión de recursos humanos expuestos en el informe de línea base. En el momento de elaboración de este diagnóstico se encuentra en el proceso de formulación de insumos primordiales para la correcta gestión de su capital humano. Asimismo está ejecutando las acciones estratégicas en esta materia que se describen a continuación:
 - a. La Política Nacional de Desarrollo del Recurso Humano en Salud, que está en borrador para ser analizado por las autoridades en el segundo semestre de 2016 y de esta manera proceder a su aprobación. Esta política incluye el proceso de investigación armonizado, orientado a crear líneas bases de actuación en los diferentes establecimientos asistenciales del país, centralizados o descentralizados, logrando así la coordinación en la gestión del personal. Este proyecto está dividido en diferentes etapas y tiene un cronograma de ejecución que finaliza en diciembre de 2017, pero que ya cuenta con importantes avances.
 - b. A estos esfuerzos se suman los de la Subdirección de Talento Humano, que lidera un proceso de actualización y elaboración de las herramientas de gestión de recursos humanos, las cuales incluyen i) listado actualizado de personal, ii) manual de procesos de pago de empleados, iii) manual de proceso de contratación, iv) manual del Departamento de Trámites y v) manual de capacitación para jefes de personal. Se espera que estos documentos se encuentren listos para que las autoridades competentes los aprueben y realicen su publicación interna oficial para julio de 2016.
 - c. Asimismo, la SESAL está desarrollando una plataforma informática que permitirá contar con los datos actualizados de su personal, determinando su ubicación, funciones y salarios, entre otros.



3.2 Implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP)

Ya que es una necesidad imperativa conocer la erogación real de las planillas de las 89 entidades del Poder Ejecutivo, el Gobierno, a través de la SEFIN, tomó la decisión de diseñar el Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP).

El SIREP, herramienta tecnológica de múltiples usos, fue empleada en diciembre de 2014 para levantar un censo de todos los funcionarios de cada entidad gubernamental. La percepción de que los empleados que no se encontraran registrados en el mismo no percibirían su salario generó la identificación y cancelación de trabajadores fantasmas.

Aun cuando no se ha logrado identificar con exactitud el personal cancelado por sus diferentes modalidades, tras el censo realizado en diciembre sí se consiguió identificar una disminución importante de más de 56 millones en la erogación por concepto de salarios.

Tabla 4

Erogaciones ejecutadas por concepto de salarios en todas las entidades del Gobierno central¹¹

Periodo	Monto
Diciembre de 2014	L 1,973,752,859
Enero de 2015	L 1,917,272,685
Diferencia	L 56,480,173

El SIREP continúa funcionando e incrementando su alcance en cuanto a la información obtenida de cada servidor público. Desde enero de 2015 es una herramienta que permite validar o hacer una doble revisión de las planillas por entidad al realizar cruces con el SIARH¹² y SIARHD¹³ sobre la información de los funcionarios antes de ejecutar los pagos.

El SIREP es un proyecto que ambiciona convertirse en el nuevo sistema de pago de planillas del Gobierno. Presenta ventajas administrativas, de control y verificación sobre el SIARH y SIARHD. Además es una plataforma de pago y una base de datos que permite contar con un censo mensual del personal de gobierno.

¹¹ Fuente: SEFIN.

¹² El Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos de Empleados Públicos de Honduras.

¹³ El Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos Docentes de Honduras.

- Sobre la base del registro realizado en el SIREP, algunas de las instituciones han tomado medidas que les permiten mejorar la eficiencia de sus planillas. Ese es el caso de la Secretaría de Educación, la cual realizó un esfuerzo que le permitió registrar una disminución del 20% en su personal administrativo. En este sentido, la entidad muestra una relación sana entre su personal docente y administrativo de 92% y 8%, respectivamente.

3.3 Proyecto Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (IPSP), Secretaría de Finanzas con el Apoyo del Banco Mundial

En la administración del expresidente Porfirio Lobo Sosa se llevaron a cabo las negociaciones con el Banco Mundial para que este otorgara en condición de préstamo al Gobierno de Honduras, por medio de la SEFIN, el financiamiento para la ejecución del Proyecto Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (IPSP). Los objetivos del proyecto son fortalecer la gestión de las finanzas públicas y establecer un sistema de adquisiciones públicas más eficiente, efectivo y transparente, incluyendo la mejora de los sistemas de control interno para los gastos de personal, entre otras acciones.

En el marco de este objetivo, el Gobierno de Honduras, a través de la SEFIN y con el aporte económico facilitado por el BM realizó en 2015, a través de diferentes firmas consultoras, los procesos de auditoría de nóminas y análisis funcionales de la administración de personal en cinco entidades del Gobierno: Secretarías de Seguridad, Educación, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, así como la Dirección General de Ingresos.¹⁴ Las auditorías tuvieron como objetivos (i) la mejoría de los controles sobre los gastos de personal y (ii) la mejoría en la captación y retención de personal calificado para incrementar gradualmente la profesionalización del servicio público en instituciones seleccionadas, ejecutando actividades en los organismos antes mencionados.

Las instituciones sometidas a estos estudios fueron seleccionadas por su nivel de representatividad en términos de masa laboral y montos erogados por concepto de salarios, distribución geográfica e impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, entre otros. Las

¹⁴ La DEI, debido a su cierre, fue sustituida por la Secretaría de Finanzas en los estudios de análisis funcional.

firmas consultoras contratadas para realizar estos proyectos fueron Deloitte, Ernst & Young, DLA Consulting y el consultor independiente Lic. Horacio A. Rodríguez.¹⁵

Producto de las auditorías y estudios funcionales ejecutados por las empresas consultoras se obtuvieron los hallazgos presentados en la siguiente sección, los cuales permitieron la formulación de grandes líneas de trabajo para el fortalecimiento de la gestión del recurso humano. Los procesos fueron desarrollados de la siguiente forma:

- Auditorías de nóminas del primer semestre de 2015. Estas tuvieron el objetivo de llevar a cabo la auditoría y el análisis de nóminas para cinco entidades públicas,¹⁶ con el fin de identificar posibles reducciones de gastos y opciones/oportunidades de mejora del desempeño del personal por medio de la identificación de anomalías y cuellos de botella procedimentales en el manejo de la nómina. De esta manera, SEFIN contrató mediante concurso público a las firmas consultoras¹⁷ que desarrollaron estas investigaciones. En sus informes, las firmas presentan hallazgos y recomendaciones similares para las instituciones evaluadas, lo cual refleja la generalidad de los problemas. Los hallazgos obtenidos son una herramienta de gran ayuda para el desarrollo de un plan de mejoras integral y general de las organizaciones del Poder Ejecutivo, respetando las que cuenten con alguna peculiaridad de carácter legal o de índole funcional. La inversión general para el desarrollo de estos estudios fue de 497,860 dólares americanos.
- Estudios de análisis funcionales, segundo semestre de 2015. Para complementar las auditorías de nóminas realizadas en el primer semestre de 2015, SEFIN desarrolló en el segundo semestre del mismo año, siempre mediante firmas consultoras externas, el análisis funcional de cinco entidades del Gobierno central.¹⁸ El objetivo del análisis fue identificar las oportunidades de mejora en el desempeño del personal y por ende incrementar la efectividad de las instituciones en el desempeño de las tareas realizadas.

¹⁵ Ver Anexo número X, Cuadro de firmas consultoras por proyecto e institución.

¹⁶ Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Dirección General de Ingresos.

¹⁷ Ver adjunto: Tabla de firmas consultoras e informes presentados.

¹⁸ Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Secretaría de Finanzas.

Los resultados de estos estudios reflejan nuevamente la existencia de hallazgos similares o iguales en las instituciones analizadas y problemas comunes en su gestión del recurso humano. El costo total de la inversión para el desarrollo de estos estudios fue de 1, 199,989 dólares americanos.

Ambos procesos representan una inversión significativa del Gobierno para mejorar la gestión del talento humano y reflejo su voluntad de abordar este tema de una manera sistematizada y transparente, lo cual se ejemplifica con las acciones posteriores, como las descritas a continuación.

- *Facilitación de informes.* Los documentos íntegros generados por los estudios de auditoría de nóminas y análisis funcional fueron socializados por SEFIN con ASJ/TI, que con esta información realizan una comparación de los hallazgos de las consultorías con los obtenidos en los estudios independientes.
- *Presentación de informes.* Los documentos generados por las consultorías forman parte de los anexos de este diagnóstico y se presentan al público en general como una muestra de transparencia del Gobierno, actuando bajo el precepto de rendición de cuentas.
- *Formulación del Plan de Mejoras y Reforma de la Administración Pública de Honduras.* Contando con los hallazgos de las auditorías de nóminas y análisis funcionales, SEFIN ha puesto en marcha a partir de 2016 una serie de medidas estratégicas que le permitirán al Estado mejorar de manera paulatina y constante su gestión en materia de talento humano. El plan prioriza la ejecución de las siguientes actividades:¹⁹

A. Fortalecimiento del marco legal para el manejo central de los RR. HH., lo que incluye:

- Fortalecimiento del marco legal del régimen de servicio civil.
- Aprobación de la creación de una autoridad presupuestaria para el control del gasto de personal.

¹⁹ Fuente: Reforma de la administración pública de Honduras, resultados de los ejercicios adelantados por SEFIN a través de las auditorías de nómina y el análisis funcional de S. Seguridad, SEDUC, SESAL, SEFIN, INSEP y DEI. Tegucigalpa, diciembre de 2015.

- Emisión de lineamientos de estricto y obligatorio cumplimiento para todos los regímenes laborales existentes.

B. Fortalecimiento de la gestión de RR. HH. Autorizar a la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), en su condición de ente rector, a definir:

- Políticas del nivel de empleo.
- Organización del trabajo y compensación.
- Acceso a cargos públicos.
- Capacidades de las unidades de RR. HH. de las instituciones públicas.
- Sistema de gestión de RR. HH.

C. Iniciar la revisión organizacional y funcional de las instituciones analizadas

- Revisión y aprobación de la cadena de valor.
- Revisión y aprobación del organigrama propuesto.
- Estudio técnico para la reestructuración.

3.4 Instauración del proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada

Con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia del gasto en salarios a través del control del volumen de empleados e incrementos, el actual Gobierno instauró mediante el PCM 028-2014 el proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada, el cual es ejecutado por el comité designado y conformado por:

- El secretario de Estado en el Despacho de Coordinación General de Gobierno, embajador Jorge Ramón Hernández Alcerro, quien coordinará.
 - El secretario de Estado en el Despacho de Finanzas, señor ministro Wilfredo Cerrato.
 - El secretario de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, señor ministro Carlos Madero.
 - La directora de Servicio Civil, abogada Merary Díaz.
 - Tres delegados(as) designados(as) por la Presidencia de la República.
- 

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

El objetivo de esta comisión es impulsar en forma progresiva un proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada que permita dinamizar y optimizar la gestión pública mediante una estructura orgánica funcional y de recursos humanos basada en la racionalización de las finanzas públicas, previo los estudios de factibilidad económicos-administrativos realizados en cada institución del Estado.

Con esta medida se persigue controlar el gasto público y lograr una administración eficiente que vincule los recursos humanos y económicos del Estado. Dentro de las medidas ejecutadas se encuentran el congelamiento de plazas vacantes, el análisis de los incrementos salariales de los empleados públicos, así como las resoluciones y recomendaciones sobre la distribución de la masa laboral y el cierre de entidades gubernamentales.

La comisión de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada priorizó en 2014 su trabajo en once entidades gubernamentales:

- i. Secretaría de Salud (SESAL),
- ii. Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP),
- iii. Secretaría de Educación (SEDUC),
- iv. Instituto Nacional Agrario (INA),
- v. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS),
- vi. Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL),
- vii. Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA),
- viii. Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE),
- ix. Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA),
- x. Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y
- xi. Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Aun cuando las resoluciones de la comisión de reforma no son de carácter público, se reconoce que en las once instituciones mencionadas se han desarrollado procesos fuertes de cambios, incluidos el cierre del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y la DEI, así como la intervención de algunas entidades y la cancelación de personal supernumerario en otras.



3.5 Socialización de los documentos de auditorías de nóminas y análisis funcionales de puestos con ASJ/TI, para la comparación de hallazgos y elaboración de un diagnóstico integral

Con el objetivo de contar con un diagnóstico integral de la gestión pública de RR. HH., la SEFIN facilitó a ASJ/TI toda la información relativa a las auditorías de nóminas y análisis funcionales desarrollados, los cuales son fuente de algunos de los hallazgos presentados en este documento. Esta acción es un reflejo de la voluntad y el compromiso del Gobierno en esta materia.

ASJ/TI tiene la prioridad de contribuir con el afianzamiento del sistema de gestión del talento humano de las instituciones públicas mediante la identificación de los aspectos claves de la gestión de recursos humanos que requieren ser fortalecidos desde su base normativa hasta la implementación operativa de herramientas de control, con el fin de optimizar el desarrollo de los procesos inherentes a la gestión de recursos humanos, reducir la corrupción y mejorar la institucionalidad y gobernabilidad de las entidades del Poder Ejecutivo. Por lo anterior, en coordinación con la SEFIN se formula el presente documento de diagnóstico.

Para el desarrollo del documento se llevó a cabo un proceso de verificación de planillas basado en la recopilación, consolidación y ordenamiento por entidad, comparación de montos y transacciones, identificación de incongruencias en pagos generales/tales y pagos individuales de las planillas reportadas por cada institución y de las planillas ejecutadas por SEFIN para los períodos 2013, 2014 y de enero a junio de 2015.

Este proceso de comparación y análisis facilitó la verificación no solo de pagos, sino también del personal registrado como empleado público, en las entidades y en la SEFIN.

Para la formulación del presente diagnóstico se implementó una metodología basada en el proceso de investigación y análisis de la información, a través de los cuales se logró obtener una compilación de hallazgos que permitieron establecer recomendaciones priorizadas. Para ello se realizaron las siguientes actividades:



- I. Revisión de los informes de las consultorías realizadas bajo el liderazgo de SEFIN y financiadas por el Banco Mundial en lo relativo a auditoría de nóminas²⁰ y análisis funcional²¹ de cinco sectores del Gobierno.
- II. Consolidación, ordenamiento y análisis de las planillas ejecutadas por SEFIN y las presentadas por las instituciones.
- III. Revisión de los datos recopilados de los informes elaborados, publicados y en fase de presentación, e información preliminar obtenida por ASJ/TI en el marco del “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”,²² y del informe de líneas base del Instituto de la Propiedad.
- IV. Vaciado de hallazgos, producto de los numerales I y II, en una matriz comparativa y priorización de los mismos con base en su frecuencia en los informes, su impacto en la gestión y su viabilidad para ser considerados como una oportunidad de mejora.

3.6 Otros avances destacables

- Censo 2013 por SEDUC. El proceso realizado por esta Secretaría permitió la identificación de 52 docentes fantasmas y 232 docentes adscritos a planillas de escuelas que habían sido cerradas. Estos docentes fueron reubicados o cancelados. De igual manera se corroboró que más de 4,000 docentes hacían funciones administrativas que representaban más de US\$40 millones en salarios. La redistribución de estos empleados permitió que SEDUC aumentara el número de docentes sin tener que incrementar su gasto corriente por sueldos durante los años 2014 y 2015. Asimismo, la entidad logró ahorrar casi US\$15,000,000 de su presupuesto.²³

²⁰ Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Dirección Ejecutiva de Ingresos.

²¹ Ídem. 25.

²² Ídem. 26.

²³ Fuente: Analyzing Honduras wage bill: A starting step for a sustainable change, Banco Mundial, 2015.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

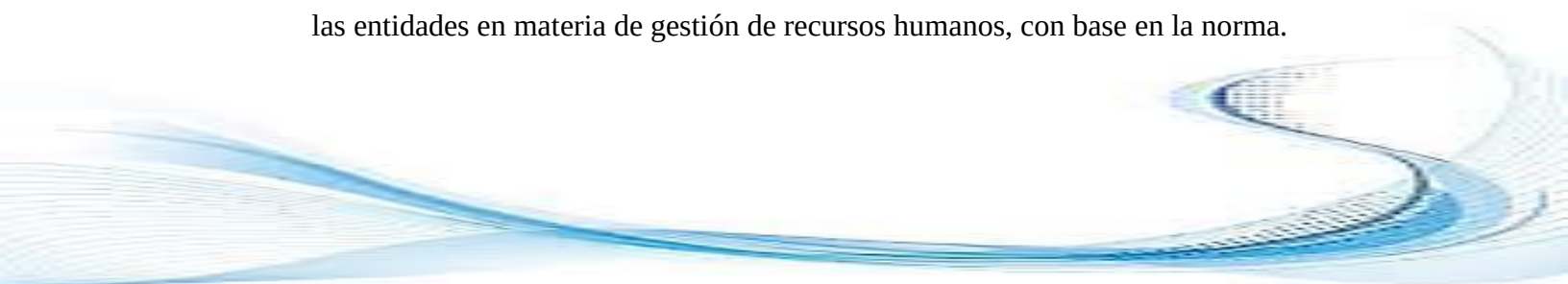
- Firma de acuerdo para la nivelación salarial de los empleados públicos, 2015, Gobierno central. El acuerdo firmado entre el presidente del Poder Ejecutivo y los representantes de los trabajadores del sector público que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2016 establece una nueva escala salarial para estos servidores, en un rango general de sueldos que tienen como piso un salario de 7,300 lempiras mensuales y un techo de 49,000 lempiras. Este acuerdo conlleva a su vez una nivelación para personal técnico conforme a la nueva escala salarial de servicio civil, dentro del cual se incluye a las enfermeras auxiliares y personal técnico de laboratorios, entre otros.
- Instalación de la Comisión de Depuración y Reestructuración de la Policía Nacional, conformada por profesionales de reconocida honorabilidad: dos representantes de la sociedad civil y dos representantes del Gobierno. De abril a agosto de 2016, la comisión ha logrado la cancelación de más de 313 efectivos en sus diferentes escalas, pues se trataba de a) personal que no obtuvo buenos resultados en las evaluaciones de confianza, b) empleados supernumerarios no requeridos en una estructura dinámica y eficiente y c) personal ligado a actos de corrupción u otros ilícitos. La comisión también ha revisado los procesos y normas vigentes y aportado una nueva versión del anteproyecto de Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad y Policía Nacional.



4. Finalidad del diagnóstico

Este diagnóstico tiene por finalidad resumir las convergencias en los hallazgos y recomendaciones, obtenidos a partir de los esfuerzos de la SEFIN/BM al llevar a cabo las consultorías de auditoría de nóminas y análisis funcionales, con los realizados por ASJ/TI en los estudios de línea base enmarcados en el “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”. Por medio de la divulgación del convenio se logró promover la implementación de las medidas que permitan mejorar la eficiencia en la gestión del recurso humano público mediante la demanda colectiva de la sociedad civil, la cual incide en la sostenibilidad de las acciones gubernamentales en proceso y planificadas, con independencia de los cambios políticos que se generen en mediano y largo plazo.

Son objetivos específicos de este esfuerzo:

- Identificar convergencias de los estudios realizados por la ASJ/TI y de las consultorías formuladas por SEFIN en relación con temas de mayor impacto en el desempeño institucional, inherentes a la gestión de recursos humanos.
 - Consolidar los resultados de los informes de gestión de recursos humanos generados en el marco del convenio entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI, con el fin de identificar los vacíos, procesos y prácticas comunes en las Secretarías que afectan la correcta gestión del capital humano.
 - Generar una línea base para el desarrollo de una propuesta de mejora integral con el fin de fortalecer la gestión del recurso humano público aplicable a todas las entidades del Gobierno, la cual permita en un plazo de tres a cinco años contar con un nuevo sistema de gestión del servicio civil.
 - Fortalecer la Dirección General de Servicio Civil generando las competencias requeridas para que logre rectorar el sistema integral de administración del personal en el marco de la nueva gestión pública y los nuevos modelos de gestión del capital humano, apoyando a cada institución en la implementación y cumplimiento de la ley, supervisando y aplicando controles que garanticen el correcto proceder de todas las entidades en materia de gestión de recursos humanos, con base en la norma.
- 

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

- Formular, según las oportunidades de mejora identificadas, las recomendaciones generales que permitan al Gobierno contar con a) un marco regulatorio efectivo para la gestión de RR. HH., b) un sistema de planillas limpias y eficientes, c) un procedimiento de ingreso y contratación de personal con base en méritos, d) un óptimo sistema de compensación y beneficios para los servidores públicos que incluya la evaluación del desempeño individual y colectivo y la capacitación continua, y les permita a los empleados permanecer actualizados según las necesidades y demanda del entorno, e) mecanismos que permitan la implementación de herramientas estandarizadas para la administración y el control del personal mediante la ejecución y el seguimiento de las medidas disciplinarias bajo debido proceso y registro de acciones, entre otros, y f) fortalecimiento de procesos y mecanismos de transparencia y acceso a la información.



5. Presentación de hallazgos

Una vez realizado el vaciado de los hallazgos presentados en las consultorías de auditoría de nóminas y análisis funcional realizados por la SEFIN y de los informes de líneas bases presentados y datos obtenidos por ASJ/TI, se consolidan en la Tabla 5 los hallazgos de toda la documentación analizada, la cual expone una gran cantidad de los resultados encontrados por ambas instituciones, sobre los cuales se prioriza el trabajo desarrollado en este informe.

Los hallazgos han sido agrupados en seis temas que representan los ejes de gestión más vulnerables y esenciales para el buen desempeño de las instituciones públicas del Gobierno.

Con el objetivo de facilitar su comprensión, los hallazgos han sido separados según tema, en consideración a la importancia e impacto de los mismos en la gestión de los procesos de recursos humanos, con base en las siguientes categorías:

1. Marco regulatorio.
2. Administración de planillas.
3. Ingreso y contratación de personal.
4. Planificación organizacional.
5. Administración y control de personal (medidas disciplinarias, registro y control de empleados, etcétera).
6. Transparencia y divulgación de la información.

En la tabla, además de esta clasificación, se puede observar si el hallazgo fue logrado por una o ambas fuentes de investigación: a) SEFIN a través de los informes de las consultorías realizadas y b) ASJ/TI en sus informes de líneas bases y datos recopilados para la elaboración de los mismos, aun cuando no hayan sido expuestos en alguno de los informes o estos se encuentren en proceso de elaboración.



Tabla 5

Hallazgos según tema

Marco regulatorio		SEFIN/BM	ASJ/TI
1	Ley de Servicio Civil con vacíos normativos y contradicciones con otras normas.	X	X
2	Carencia de normativa específica.		X
Planillas		SEFIN/BM	ASJ/TI
3	La información disponible en las bases de datos del personal y las bases de pagos presenta problemas de integridad y de consistencia, generando riesgo de corrupción.	X	X
4	Empleados perciben bonos por trabajos que no efectúan.	X	X
5	Pagos de salario nominal a personal cancelado.		X
6	Pagos duplicados del personal.	X	X
7	Contrataciones no autorizadas por la DGSC.	X	
8	Empleados no identificados durante la verificación in situ.	X	X
9	Nómina de empleados bajo el régimen de contrato son calculadas y pagadas fuera del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH).	X	
10	SIARH permite asignar manualmente vacaciones, quinquenios y editar otras deducciones.	X	
11	Pagos de planilla no tienen documentación de soporte.	X	X
12	Usuarios fuera de Recursos Humanos tienen acceso al SIARH.	X	X
13	Empleados con puesto nominal diferente al funcional.	X	
14	Empleados con periodos largos de ausentismo continúan percibiendo salario.	X	
15	Empleados reciben un salario neto de menos de L 1,000.00 (US\$45.00) a causa de las deducciones autorizadas.	X	X
16	Sueldos devengados por empleados no corresponden con la escala salarial autorizada por servicio civil según el puesto y categoría descritos en el nombramiento o contrato.	X	X
17	Trabajadores con el mismo puesto y antigüedad, pero con diferentes salarios.	X	X
18	Débito de planillas acreditado a partidos públicos sin contar con la autorización por escrito de los empleados.		X

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Ingreso y contratación		SEFIN/B M	ASJ/TI
19	Contratación de personal sin realizar concurso.	X	X
20	No siempre se considera la idoneidad o meritocracia en las contrataciones de los empleados del Gobierno.	X	X
21	Centralización de las acciones de personal.	X	X
22	Politización de la contratación de personal.	X	X
23	No se encontró evidencia de pruebas psicométricas o pruebas de confianza.	X	X
24	Existe un número alto de empleados con baja escolaridad.	X	X

Planificación organizacional		SEFIN/BM	ASJ/TI
25	Falta de planificación organizacional.	X	X
26	Falta de control en el registro de altas y bajas de usuarios, así como múltiples usuarios por institución, con acceso al Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH), lo cual puede generar conflicto de segregación de funciones, así como en las transacciones.	X	X
27	Abuso de personal por contrato temporal o bajo la modalidad de interinos o jornales que cumple funciones de personal permanente.	X	X
28	Concentración de la masa laboral en cargos administrativos.	X	X
29	Diversas versiones de los manuales de puestos dentro de una misma institución, generando dificultades en los procesos de gestión del personal.	X	X
30	No hay consistencia en los procesos y documentación en RR. HH.	X	X
31	Los procedimientos no se encuentran desarrollados en plataformas tecnológicas que integren y consoliden información.	X	X
32	Los expedientes solo se encuentran en formato físico y carecen de carpetas digitales.	X	X

Administración y control de personal			
33	Falta de controles de administración del personal.	X	X
34	No consta la realización de procesos de evaluación de desempeño de los empleados.	X	X
35	Falta de control en el seguimiento de faltas y sanciones.	X	X

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

36	Falta de control en los registros de ingreso de personal.	X	X
37	Sistema inadecuado de registro de los días de enfermedad.	X	
38	Riesgos en el manejo de la información.	X	X
Transparencia/ divulgación			
39	Falta de transparencia, divulgación y respaldo de información sensitiva.	X	X
40	Uso de correos no institucionales para el envío y recepción de información confidencial relacionada con las planillas.	X	X

De los 40 hallazgos expuestos en los documentos elaborados por ambas fuentes, se presentan a continuación desarrollados, con casos y ejemplos, los **18** que fueron priorizados.

Del marco regulatorio

5.1 Ley de Servicio Civil con vacíos normativos y contradicciones con otras leyes

Tabla 6

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento y violación de lo establecido en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.	Politización en la contratación de personal.
Clientelismo político - Acuerdo 001-A-2014.	Impacto negativo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados.

Casos:

a) Contradicciones en las normas para la contratación, SEDUC (ASJ/TI). Para el personal no docente de la SEDUC, según su cargo, se encuentran disposiciones para su contratación tanto en la Ley de Servicio Civil (LSC) como en los reglamentos de la Ley Fundamental de Educación (LFE), en algunos casos contradictorias entre sí, por ejemplo:

- En el caso particular del personal que conforma las Direcciones Departamentales de Educación, la LFE establece ciertos lineamientos que deben ser considerados, pero es en el reglamento donde se amplía el proceso de gestión de los docentes. La LSC establece

un procedimiento diferente y tiene prevalencia sobre el reglamento, aun cuando este fuera formulado según las necesidades actuales. Un ejemplo evidente son las causas por las cuales un docente puede solicitar un traslado, encontrándose en el estatuto una opción más que en la LFE.

b) La modalidad de contratación bajo la figura de jornal no existe en la LSC, INSEP (ASJ/TI). La modalidad de contratación bajo la figura de jornal no se encuentra desarrollada en la LSC. Se halla exclusivamente en un reglamento interno, el cual se refiere a ella como una de las causas por las que el personal no será adscrito al régimen de servicio civil.²⁴ Sin embargo, esta figura, que debería ser la excepción de las modalidades de contratación en algunas instituciones gubernamentales, se ha vuelto el común denominador, permitiendo contrataciones de personal sin un proceso de selección adecuado y generando altas cargas en erogaciones por sueldos. Al abuso de esta figura se suma su carencia de regulación. Esto tiene como consecuencia que los funcionarios con relaciones inicialmente de jornales adquieran los derechos de un personal permanente o por contrato al cumplir con los requisitos que por ley establecen la subordinación y de manera consecuente la adquisición de las prebendas laborales de un empleado con aun mayores beneficios que los que se encuentran por nombramiento, disfrazando al disminuir la cantidad real de empleados y montos de los renglones presupuestarios correspondientes a sueldos y salarios, derechos y cesantías. El siguiente es un claro y grave ejemplo:

- En INSEP, el número de jornales a julio de 2015 ascendió a 3,126, es decir, el 83% de la planilla total de la Secretaría. Asimismo, el personal cancelado por la institución que puso mayor número de demandas por reintegro y salarios caídos son los jornales, quienes representan, en tres años de estudio, el 95% de las acciones interpuestas.

²⁴ Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Art. 21: Las disposiciones de la Ley del Servicio Civil no serán aplicables a:..., Numeral 21. Los trabajadores del Estado pagados por el sistema de planilla. Se entenderán por tales aquellas personas cuyos puestos no aparecen incluidos en el anexo desglosado de puestos y salarios. permanentes del presupuesto de egresos e ingresos del Estado, por lo que no están incorporados a los planes de clasificación de puestos y salarios, y que generalmente realizan labores de jornaleros.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Tabla 7

Cantidad de demandas según período y tipo de contratación, INSEP

Tipo de contratación	Núm. de demandas por período			Totales	%
	2013	2014	2015		
Acuerdo permanente	3	3	10	16	5%
Temporales	0	1	0	1	0.3%
Jornales	109	82	116	307	95%
TOTAL	112	86	126	324	100%

En cuanto a demandas interpuestas, aun cuando varios casos se encuentran en proceso, se logró constatar los datos que se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8

Pago de salarios caídos o prestaciones por tipo de contratación y cantidad de demandas, INSEP

Tipo de contratación	Cantidad de demandas	Montos erogados por salarios caídos			Total por tipo de contrato
		2013	2014	2015	
Acuerdo Permanentes	16	L 1,182,763	L 765,936	L 1,251,438	L 3,200,137
Jornales	89			L 38,168,857	L 38,168,857
Total general	105	L 1,182,763	L 765,936	L 39,420,295	L 40,603,058

Los pagos realizados por conceptos de salarios caídos o cesantías, otorgados por fallo judicial durante 2015, representan para la modalidad de jornales el 97% del gasto total. De los periodos 2013 y 2014 no se obtuvo información.

5.2 Carencia o vacíos en la normativa específica

Tabla 9

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento y violación de lo establecido en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.	Arbitrariedad en la contratación de personal.
Desconfianza en las capacidades de la DGSC por los mandos de las Secretarías.	Contratación de funcionarios que no cubren los perfiles (conocimientos, experiencias, competencias). Impacto negativo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados.

Casos

a) Vacíos para el control de colectivos específicos, SESAL (ASJ/TI). En el caso específico de la Secretaría de Salud, donde el 47.87% son profesionales de la salud (médicos y enfermeras) que tienen injerencia sobre la salud y vida de ciudadanos, se observa que son normados bajo los mismos parámetros que otros empleados administrativos, lo que afecta la calidad del servicio brindado. Uno de los ejemplos se presenta a continuación.

- El tratamiento de las negligencias médicas como negligencias administrativas. Según el reglamento interno actual de la SESAL, las negligencias deben ser resarcidas con horas de trabajos adicionales sin hacer distinción entre las administrativas y las médicas. Esto genera un vacío normativo debido a que no considera que las negligencias médicas pueden costarle la vida a un paciente y por ende deben estar sujetas a un proceso de investigación y sanción específico de mayor peso.

b) Inexistencia de la norma específica SEDS (ASJ/TI). La Policía Nacional debe contar por mandato constitucional con una norma especial propia en razón de sus funciones, pero esta no ha sido desarrollada, lo que causa una serie de problemas; por ejemplo:

- No existe una ley de la carrera policial que entre otros muchos aspectos norme la relación de confianza de todos los miembros de la carrera policial con el Estado. La carencia de este reglamento ha permitido la toma de decisiones arbitrarias, especialmente en cuanto al desarrollo y la cancelación de personal, favoreciendo a algunos efectivos por razones ajenas a su buen desempeño.



De las planillas

5.3 Empleados no identificados durante la verificación in situ

Tabla 10

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de una figura rectora a la cual se le reporte.	Politización en la contratación de personal.
El personal a cargo de estas dependencias tiene pocos o nulos conocimientos de gestión de RR. HH.	Mala distribución de los funcionarios y de carga laboral.
Inexistencia de exigencias normativas sobre la planificación de personal.	Impacto negativo en la calidad y eficiencia de los servicios públicos prestados.
Histórico desorden institucional y gubernamental.	

Casos:

a) Verificación in situ en SEDUC, SESAL, INSEP y DEI (SEFIN/BM). En 2014 y 2015 se realizó la prueba de verificación in situ de empleados públicos pagados por nómina, mediante el Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP), con el objetivo de identificar si se encontraban en sus puestos de trabajo. Se evidenció la inasistencia justificada en los ejemplos que aparecen en la Tabla 11.

Tabla 11

Personal no encontrado²⁵

Institución	% de empleados	Observaciones
SEAL	1%	Al momento de realizar la verificación in situ, tres empleados no fueron identificados por el jefe de la unidad o por el jefe de Recursos Humanos.
SEAL	24%	De una muestra de 159 empleados administrativos (excluido personal docente), 39 no fueron encontrados al momento de realizar la auditoría.
INSEP	14%	De una muestra de 641 empleados, 88 de los trabajadores en nómina no se encontraban trabajando cuando se realizó la verificación física y no fue posible localizarlos.
DEI	15%	De una muestra de 240 empleados, 36 de los trabajadores en regímenes especiales no se encontraron en sus puestos de trabajo y sus jefes funcionales inmediatos no pudieron rendir cuenta de ellos.

En términos generales se puede establecer que alrededor del 14% de los empleados (realizando un promedio simple entre las cuatro instituciones) no se logró identificar en las verificaciones

²⁵ Se debe tener en consideración que este personal no encontrado en la verificación in situ fue seleccionado al azar de las planillas para obtener una muestra. Asimismo, si se refleja en este cuadro es no solo porque no se encontraba laborando; de igual forma, sus jefes inmediatos, compañeros o personal de la unidad de Recursos Humanos de la institución no los conocen ni se encontraron en capacidad de facilitar información sobre su ausencia.

in situ como personal activo de las entidades públicas. Si consideramos que este promedio es una constante en las instituciones del Gobierno y que la planilla de funcionarios del Poder Ejecutivo es de aproximadamente 180,800 empleados, quienes perciben un salario promedio mensual de L 1,917,272,685, se puede estimar la erogación por concepto de salarios, a personal que no cumple las funciones nominales descritas, de L 268,418,175 mensuales.

- Los 88 casos encontrados en INSEP²⁶ generan un gasto mensual por concepto de salarios de L 1,342,149.32. Entre estos casos se presenta una muestra aleatoria de personas que no lograron ser identificadas en la verificación in situ y se encuentran percibiendo salarios.

Tabla 12

Casos de personal no encontrado en verificación in situ, INSEP

Nombre del empleado en nómina	Tipo de contratación
Exequiel Posadas Aguirre	Permanente
Homeer Fernando Escobar Ordóñez	Permanente
Eliezer Joel Amador Pavón	Jornal
Rolando Cruz Vivas	Jornal

En el caso de INSEP se tiene la fuerte suposición de que hay un acuerdo político para contratar activistas sin que estos deban prestar servicios de manera regular.

5.4 Empleados con puesto nominal diferente al funcional

Tabla 13

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de lo establecido en la Ley de Servicio Civil.	Elevada recurrencia en las faltas.
Inexistencia o precariedad de normas y procedimientos internos.	Deterioro en la calidad de los servicios facilitados.
Falta de personal capacitado para ejecutar los procesos disciplinarios.	Negligencia al permitir la prescripción de los plazos para ejecutar sanciones. Abuso de autoridad, corrupción, impunidad.

²⁶ En este caso en particular se cuenta con los nombres completos del personal no identificado en la verificación in situ, lo que permite determinar el monto con base en las planillas de la institución.

Casos:

a) Diferencia entre los puestos nominales y funcionales del personal, INSEP y DEI (SEFIN/BM), y SESAL, SEDS y SEDUC (ASJ/TI)

La ocupación de puestos funcionales diferentes a los nominales es una grave falta administrativa cuya recurrencia se observa en la mayor parte de las entidades del Gobierno. En la Tabla 14 se ofrecen algunos ejemplos de esta situación.

Tabla 14

Diferencia entre los puestos nominales y funcionales del personal

Institución	% de empleados	Observaciones
INSEP	22%	En 2015, de un total de 1,071 empleados encuestados, 236 desempeñaban un puesto funcional diferente al nominal.
SESAL	79%	En 2014, de una muestra aleatoria simple de 10,000 empleados, 7,949 ocupan un puesto funcional distinto al nominal.
SEDS	14%	En 2014, de una muestra aleatoria simple de 115 empleados de la Secretaría (excluido el personal policial), 16 tienen un puesto funcional distinto al nominal.
SEDUC	13%	En 2014, de una muestra aleatoria simple de 115 empleados de la Secretaría a nivel central (excluido el personal docente), 15 ocupan un puesto funcional distinto al nominal.
DEI	2%	En 2014, de una muestra de 1,500 empleados, 25 tienen un puesto funcional distinto al nominal.

Como se observa, todas las entidades analizadas muestran algún porcentaje de contradicción entre los puestos nominales y funcionales asignados al personal.

Tabla 15

Ejemplos de casos por institución

Institución	Nombre	Identidad	Puesto nominal	Puesto funcional
SESAL	Heidy Jackaline Lemus Gonzales	0101-1993-04669	Supervisor de vectores	Oficial de personal
SEDUC	Luisa Francisca García Banegas	0106-1964-00144	Vigilante	Cocina
SEDS	Vivian Argedia Solórzano Cortés	0801-1952-02291	Oficial de compras	Digitador de SIAFI
INSEP	Ana María Espinal Aguilera	0608-1964-00092	Asistente de cárdex	Secretaria legal

- La SESAL es la institución con mayor frecuencia de incongruencias encontradas (79%) entre el puesto nominal y funcional asignado al personal. Tienen mayor relevancia los casos en que las diferencias no solo se encuentran en el cargo, sino también en la naturaleza administrativa u operativa de la función.

Tabla 16

Casos en SESAL

Nombre	Puesto nominal	Puesto funcional
Tobías Maradiaga Subilón	Ayudante de hospital	Fondos recuperados
Gregorio Osbaldo Paz Mejía	Conductor de automóviles	Encargado de mantenimiento de unidades odontológicas
Mateo Díaz Reyes	Asistente técnico en salud ambiental	Motorista
Fredy José Álvarez	Ayudante de hospital	Vigilante

5.5 Nómina de empleados bajo el régimen de contrato son calculadas y pagadas fuera del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH)

Tabla 17

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de control gerencial.	Riesgo de sustracción de información susceptible.
Carencia en el proveedor de las cuentas.gob.hn.	Riesgo de manipulación de información oficial. Riesgo de pérdida de información. Incremento de la percepción de corrupción y desconfianza en la población.

Casos:

a) Planillas ejecutadas fuera del SIARH, SEDS (SEFIN/BM) y SESAL (ASJ/TI)

Ya que el SIARH es una herramienta tecnológica a disposición de todas las entidades del Gobierno central que calcula de manera sistemática todas las deducciones, bonos y demás adeudos a los empleados, el manejo de planillas de pagos fuera de este sistema no se encuentra justificado. Entre otros se presentan los siguientes ejemplos:

- En 2014, en la SEDS se identificó la existencia de cuatro planillas mediante las cuales se les paga con fondos propios a 364 empleados no incluidos en el SIARH. El cálculo es correcto, pero se elabora en archivo Excel y no es registrado en el SIARH.

Tabla 18

Planillas de empleados no están incluidas en el SIARH, SEDS, diciembre de 2014

Planilla	Cantidad de empleados	Monto pagado en 2014
Cencoss	68	L 6,785,827.00
Ciudades inteligentes	43	L 5,026,766.68
Administración central	96	L 13,181,394.16
911	158	L 18,055,264.06
Total	364	L 43,049,251.90

- En la SESAL se identificó para los años de estudio 2014 y 2015 que las planillas se encuentran disgregadas en diferentes oficinas y pasan por empleados que no pertenecen a la Subdirección de Recursos Humanos. Este proceso genera en un mes al menos 11 planillas, de las cuales dos (horas extras y viáticos) son calculadas fuera del SIARH por la Unidad de Control y Ejecución del Gasto. Según la norma y buena práctica, los gastos de personal, incluidos sueldos, bonos y pasivos laborales, entre otros, deben encontrarse en una central de costo que unifique todos estos egresos; sin embargo, en la SESAL se encuentran, operativa y contablemente, registros de pagos a personal que no son administrados dentro del SIARH.

5.6 Sueldos devengados por empleados no corresponden con la escala salarial autorizada por servicio civil, según el puesto y categoría descrito en el nombramiento o contrato

Tabla 19

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de planificación.	Menor eficiencia individual e institucional/bajo desempeño.
Carencia de procedimientos.	Decremento en la calidad de los servicios prestados.
Personal no idóneo en las direcciones y gerencias de RR. HH. o personal.	Incapacidad institucional para ejecutar medidas asertivas y oportunas.

Casos:

- Empleados públicos con salarios inferiores al salario mínimo establecido, SESAL, (ASJ/TI), INSEP (SEFIN/BM).** En inspecciones realizadas en cuatro Secretarías de Estado se encontró evidencia de personal con contrato cuyo salario está debajo de lo autorizado en

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

el acuerdo número STSS-599-2013, donde se fija el salario mínimo que regió los sueldos de 2014. De esta situación son ejemplos:

- En INSEP, de 50 casos revisados de contrataciones bajo el régimen de convenio, el 100% de las muestras perciben mensualmente menos del salario mínimo establecido para ese período.
- En la SESAL, para el mismo período de 2014 se tomó una muestra de 115 empleados de la nómina de pagos de septiembre del Hospital Suazo Córdova. La nómina indica que el 2% del personal por contrato gana menos del salario mínimo. En los cargos de auxiliares de enfermería se encuentran los sueldos más bajos, con un salario bruto mensual de L 5,886 antes de realizar deducciones. Sin embargo, esta situación no es exclusiva de este establecimiento asistencial.

Tabla 20

Ejemplos de empleados con salarios inferiores al mínimo establecido, SESAL, 2014

Nombre	Establecimiento	Puesto	Salario ordinario
Gladys Mireya Mejía	Hospital Roberto Suazo Córdova	Ayudante de hospital	L 5,886.00
Hilda Patricia Manueles	Hospital Roberto Suazo Córdova	Trabajador de lavandería	L 5,886.00
Erick René Chávez	Hospital Aníbal Murillo	Guardián I	L 5,886.00
Nancy Carolina Cáceres	Hospital Aníbal Murillo	Auxiliar de laboratorio	L 5,886.00
Wendy Patricia Ochoa	Hospital Aníbal Murillo	Auxiliar de enfermería	L 5,886.00
Denis Alberto Andino	Región Metropolitana de Tegucigalpa	Auxiliar de enfermería	L 5,886.00

5.7 Trabajadores con el mismo puesto y antigüedad con diferentes salarios

Tabla 21

Causas y efectos

Causas	Efectos
Débil capacidad de gestión de la DGSC.	Burocratización de los procesos de gestión del RR. HH.
Clientelismo político - Acuerdo 001-A-2014.	Obstrucción del debido proceso de contratación de personal.

Casos:

a) Diferencias de salarios en funcionarios que ocupan una misma posición y cuentan con igual antigüedad, SESAL, INSEP, IP (ASJ/TI). En la mayor parte de las instituciones de gobierno se evidencia esta situación. Para efectos de estudio se analizaron muestras de 115 empleados para cada entidad y se obtuvieron los ejemplos que se muestran en la Tabla 22.

Tabla 22

Cuadro de incongruencias de empleados con igual puesto y diferente salario

Institución	Núm. de incongruencias
SESAL	95
INSEP	60
IP	1

- Según las planillas presentadas por la SESAL para 2015, se evidenció, de acuerdo con una muestra aleatoria simple de 115 registros, que 95 empleados, es decir el 83% del total, se encuentran aglutinados en tres posiciones, presentan diferencias significativas en los salarios percibidos y ocupan la misma función.

Tabla 23

Posiciones con número de diferencias en los salarios, SESAL, 2015

Puesto	Núm. de casos	% de casos
Administrador de hospital I	8	7%
Administrador de hospital II	4	3%
Auxiliar de enfermería	83	72%
Cargos de la muestra sin variaciones significativas (dentro de la misma escala del puesto)	20	17%
Total de la muestra	115	100%

En los casos analizados de SESAL, las diferencias entre el suelo y el techo de las posiciones rondan diferencias mayores a los 14 mil lempiras.

Tabla 24

Diferencias salariales en un mismo cargo, SESAL, 2015

Puesto	Frecuencia/casos	Salario más bajo	Salario más alto	Diferencia
Administrador de hospital II	4	L 11,774.00	L 26,310.00	L 14,536.00

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Auxiliar de enfermería II	83	L 10,774.00	L 17,448.64	L 6,674.64
----------------------------------	----	-------------	-------------	------------

- De las planillas de INSEP facilitadas por SEFIN para 2014, de una muestra aleatoria de 115 trabajadores, 60 de ellos, es decir el 52%, muestran diferencias significativas en los salarios percibidos pese a encontrarse aglutinados en ocho posiciones.

Tabla 25

Posiciones con número de diferencias en los salarios, INSEP, 2014

Puesto	Núm. de casos	% de casos
Cargos de la muestra sin variaciones significativas²⁷	55	48%
Conserje I	18	16%
Auxiliar de climatología	12	10%
Conductor de automóviles II	8	7%
Auditor interno I	6	5%
Asistente de personal	5	4%
Asistente especial técnico III	4	3%
Auditor interno II	4	3%
Auditor interno III	3	3%
Total de la muestra	115	100%

De estos casos analizados en INSEP se identifica que las diferencias dentro de un mismo cargo llegan a exceder los 13 mil lempiras.

Tabla 26

Diferencias salariales en un mismo cargo, INSEP, 2014

Puesto	Frecuencia/casos	Salario más bajo	Salario más alto	Diferencia
Asistente de personal	5	L 22,106.00	L34,564.00	L 12,458
Asistente especial técnico I	3	L 28,606.00	L 42,174.00	L 13,568

- En el IP, el salario del empleado EIP-023, auxiliar administrativo, es de L 15,000 y el del empleado EIP-003, asistente administrativo, es de L 30,000. Ambos ocupan la misma posición.

²⁷ Dentro de la misma escala del puesto.

Ingreso y contratación

5.8 Contratación de personal sin realizar concurso

Tabla 27

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de la LSC y restricciones presupuestarias.	Alto volumen de personal contratado bajo figuras de interinos, por contrato y jornales.
Falta de planificación de los requerimientos de personal.	Alto volumen de demandas perdidas por el Estado.
Compromisos ajenos a las necesidades institucionales. Carencia de normas y procedimientos para el ingreso de personal que no se encuentra contratado por acuerdos.	Personal desmotivado porque no es valorado según méritos.

Casos:

a) Falta de un proceso de concurso que asegure que el personal contratado cuenta con las capacidades requeridas, SESAL (ASJ/TI). Con base en la norma establecida en la Ley de Servicio Civil, el nombramiento del personal permanente debe realizarse mediante concurso; sin embargo, en la práctica no se cumple. Los siguientes son algunos de los muchos ejemplos que se pueden evidenciar:

- En verificación in situ realizada para los expedientes de ingreso de 2014 de personal médico y de enfermería se constató que en el 100% de la muestra (357 expedientes) no consta evidencia de que se hubiera desarrollado un proceso de concurso para su selección. Este es un indicativo de que no se realizan concursos para otorgar los nombramientos. En estos casos, los empleados son contratados sin haber aprobado un proceso de selección basado en méritos. Si bien la mayoría de estos casos son de personal que ha ejercido el cargo como interino, esta condición no garantiza que cubren los puestos con mayores calificaciones y competencias debido a que en el interinato no consta el proceso de selección o evaluación.²⁸

b) Incumplimientos en la ejecución del proceso de concurso y en el nombramiento de docentes, SEDUC (ASJ/TI). Si bien es responsabilidad de las juntas departamentales de selección de la SEDUC llevar a cabo los concursos para cada departamento, según atribución

²⁸ Ver inciso c de este numeral.

establecida en el Estatuto del Docente y en la Ley Fundamental de la Educación, y que dichas juntas en efecto realizan estos procesos según indicaciones del nivel central de la SEDUC, se pueden constatar irregularidades en los concursos, como la falta de publicación de las calificaciones de los exámenes o pruebas de conocimientos en la mayoría de casos y la carencia de publicación de las calificaciones de méritos totales de los concursos. Una violación generalizada de las normas que deben regir el concurso es la aplicación de pruebas psicométricas que permitan la identificación de las competencias blandas (habilidades y comportamientos) de los candidatos. Entre las irregularidades o violaciones de la norma observadas en diferentes Direcciones Departamentales se encuentran las siguientes:

- Dirección Departamental de Francisco Morazán, concurso de 2011. La información relativa a este concurso se indicó de manera verbal y fue quemada por la junta departamental de selección en funciones. A causa de la falta de documentación soporte del concurso se desconoce si se cumplió con el criterio de nombramiento basado en méritos desde 2011 hasta diciembre de 2014, el cual establece que los candidatos con mejores calificaciones deben ser los primeros en optar a plazas permanentes.
- Dirección Departamental de Choluteca, concurso de 2011. Se identificó un riesgo de venta o herencia de plazas entre familiares. De los 15 expedientes solicitados para evaluación fue remitido el 53%, es decir, ocho de ellos. Entre estos expedientes se encontraron dos casos de nombramientos irregulares, ya que no cumplían con la antigüedad requerida para obtener una exoneración (seis meses en el cargo como interino). Adicionalmente, tras las investigaciones pertinentes se constató que en ambos casos quienes obtuvieron los nombramientos son hijos de los docentes que renunciaron a estas posiciones.
 - Caso 1. Nombramiento de Ana Missel Andrade Quiroz, con número de identidad 0603-1992-00073, hija de Ana Deysi Quiroz González, con número de identidad 0603-1957-00484, quien se encontraba con licencia sin goce de sueldo por razones particulares. Esto generó el nombramiento de Ana Missel Andrade como interina del 01/09/2011 al 30/11/2011. Su nombramiento se considera irregular por haber cumplido solamente dos de los seis meses de interinato que manda la ley para obtener la exoneración. El documento de toma de posesión indica que el cargo es de directora de prebásica y, en el F1, de directora para niños.

○ Caso 2. Nombramiento de Yulissa Gabriela Díaz Coello, con número de identidad 0601-1993-02546, quien tras dos nombramientos interinos con los que laboró del 01/03/2011 al 31/03/2011 y del 01/09/2011 al 30/11/2011, renunció al segundo interinato en fecha 01/10/2011 para ser nombrada ese mismo día en la plaza permanente que dejó por renuncia el docente Raúl Stalin Díaz Montoya, con número de identidad 0610-1966-00342. El señor Díaz Montoya es padre de la docente nombrada en la plaza. Este nombramiento se considera irregular por haber cumplido solamente dos de los seis meses de interinato que manda la ley para obtener la exoneración. El cargo ocupado es de maestra auxiliar.

c) Contratación de personal interino que se vuelve permanente para obviar el concurso, INSEP, SESAL, IP (ASJ/TI). Según la Ley de Servicio Civil es admisible la contratación de personal bajo la modalidad de interinos cuando las situaciones lo ameriten, bajo contratos por tiempo limitado o servicios, pero no se establecen los mecanismos para regular que este tipo de contrataciones se realicen en el marco de las condiciones que la propia norma describe, generando que estos alcancen porcentajes elevados de la planilla totales y ocupen cargos que son de carácter permanente, con funciones principales para la operación propia de la entidad. Se aúna a lo anterior que el personal contratado bajo esta modalidad se vuelve el candidato natural para ocupar las posiciones permanentes a medida que estas van siendo requeridas, abriendo una puerta al nombramiento de personal que no ha sido sometido a concurso para optar a la posición. Asimismo, esta situación genera una falsa sensación de reducción de la masa laboral, evidenciada en los altos porcentajes de personal por contrato de tiempo definido, como:

- SESAL, con 25% e
- IP, donde suman alrededor del 28%.

Esta situación, además de poner de manifiesto un falso control sobre la masa salarial y el volumen de empleados, hace que no se evalúen las competencias del personal nombrado y que se reconozca exclusivamente su “antigüedad”, sobre la cual no constan evaluaciones de desempeño. De ese modo se obvia la aplicación del manual de clasificación de puestos y salarios y la meritocracia. A continuación, algunos ejemplos de esta situación:



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

- SEDUC, 2014, Departamental de Choluteca, donde se constató que al menos el 23% del personal nombrado en posiciones permanentes no cumplió con el requisito de calificación descendente y aun cuando se encontraban como interinos, hay varios casos en los que no cumplieron con el período de antigüedad establecido.
- SESAL, 2013-2014. Aun cuando no se cuenta con un dato exacto, se conoce que una gran cantidad del personal asistencial, en especial los auxiliares de enfermería y, en algunos casos, enfermeras/os y médicos, quienes ingresan para cubrir posiciones de carácter interino al abrirse una posición permanente por nombramiento, son los candidatos considerados y nombrados sin que se pueda evidenciar que se realizó un concurso para su selección. La Tabla 28 muestra algunos de los casos encontrados.

Tabla 28

Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2014

Nombre	Ingreso	Permanencia	Contratos anteriores
Ana Magdalena Álvarez	No tiene	14/08/2014	No presenta el expediente
Bricelda Matilde Velásquez	No tiene	13/08/2014	No presenta el expediente
Carmen Idania Medina	02/05/2011	14/08/2014	No presenta el expediente

Tabla 29

Auxiliares de enfermería, de interinos a permanentes, SESAL 2015

Nombre	Ingreso	Permanencia	Contratos anteriores
Karen Elizabeth Zavala	01/04/2014	25/08/2015	No presenta el expediente
Karen Ondina Reyes	01/04/2011	04/05/2015	No presenta el expediente
Santos Sofía Amador	01/04/2011	01/07/2015	No presenta el expediente

5.9 Politización de la contratación de personal

Tabla 30

Causas y efectos

Causas	Efectos
Vacíos normativos a nivel general y específico.	Abuso de autoridad.
Normas internas (RIT) contradicen disposiciones de la LSC.	Baja calidad en los servicios prestados.
Falta de planificación y débiles controles internos.	Mala distribución de la carga laboral.

Casos:

a) Politización en el ingreso de personal a la SESAL (ASJ/TI). La SESAL es una institución eminentemente técnica con requerimientos específicos y calificados de personal, el cual es responsable de la salud y vida de los ciudadanos y da uno de los servicios públicos de mayor importancia. Por esto, la politización del ingreso, en especial en los cargos asistenciales, como médicos, enfermeros y laboratoristas, entre otros, es causa de gran preocupación, no solo por la violación del derecho al trabajo por discriminación partidaria, sino también por la falta de calificación de méritos de los servidores de la salud antes de su ingreso a tan noble entidad. Son ejemplos de este caso:

- La verificación in situ efectuada por ASJ/TI en cinco establecimientos asistenciales, en la cual se revisaron los expedientes del personal de nuevo ingreso para los períodos 2014 y 2015, evidenció en su dato más alto que el 76% (13 de una muestra de 17) correspondiente al Hospital San Felipe presentaba algún documento de acreditación al partido oficialista, como constancia de afiliación o cartas de recomendación de líderes de esa institución política, en las cuales se establece el apoyo que el candidato, ahora funcionario, facilitó al partido antes y durante el periodo de elecciones. Esta misma situación fue expuesta por varios servidores públicos de la propia institución, tanto del nivel central como de los centros visitados, quienes la describieron como un obstáculo para la correcta administración del talento humano, especialmente teniendo en consideración que los médicos son profesionales altamente cualificados y con mayor responsabilidad que la generalidad de los empleados públicos, por lo cual su contratación y permanencia deberían estar normadas bajo el estricto rigor de sus competencias. La

frecuencia de este hallazgo en términos generales es de un 25% de los expedientes revisados para 2014 y 30% para los expedientes analizados en 2015.

Tabla 31

Cuadro de politización de ingresos identificados en los expedientes, según establecimiento asistencial

Establecimiento asistencial	% por establecimiento	
	2014	2015
Hospital del Sur	24%	18%
Hospital Leonardo Martínez	12%	28%
Hospital Mario Catarino Rivas	0%	8%
Hospital San Felipe	76%	39%
Región Metropolitana	0%	60%
Frecuencia promedio	25%	30%

Aunque en 2015 el Hospital San Felipe refleja un decremento en las acreditaciones políticas, se debe tener en consideración que varios de los expedientes revisados para el segundo período aún estaban en posesión de la Dirección General de Servicio Civil o en la comisión evaluadora. Asimismo, según fuentes internas, confiables y confidenciales de la SESAL, se conoce que en otros establecimientos asistenciales el expediente es remitido a la DGSC con las acreditaciones políticas y al ser enviado de regreso a la unidad de recursos humanos de este centro, las cartas de afiliación o recomendación son extraídas del expediente para eliminar el compromiso implícito revelado por su existencia en los expedientes.

Seleccionados de manera aleatoria, con el objetivo de plasmar la evidencia pertinente a esta situación, se detallan en la Tabla 32 algunos de los casos encontrados en el Hospital San Felipe, ya que es el de mayor recurrencia.

Tabla 32

Expedientes de personal ingresado al Hospital San Felipe, en los cuales consta afiliación política

Nombre	Ingreso	Cargo	Carta de recomendación	Constancia de afiliación al PN
Billy Alexander Andrade Elvir	13/04/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Dania Lizeth García García	15/02/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	No

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Dina Paola Espinoza Ledezma	04/08/2015	Enfermera	No	Sí
Elin Milady Carrillos Domínguez	19/05/2015	Auxiliar de enfermería	No	Sí
Jesica Iradela Baires Aguilar	29/05/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Karla Ivonne Cruz Zelaya	26/03/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Liliam Maribel Aguilera Velásquez	02/10/2015	Auxiliar de enfermería	Sí	Sí
Mirna Lizeth González	01/06/2015	Auxiliar de enfermería	No	Sí
Ever Antonio Calderón Guzmán	06/04/2015	Médico especialista	Sí	No
Helem Elizabeth Durón Reyes	02/09/2015	Médica especialista	Sí	No

En consideración del tiempo exigido por los estudios, preparación y ejercicio de la profesión de médico, llama la atención que estos profesionales tengan la capacidad de realizar actividades de carácter político partidista. Este es uno de los señalamientos hechos por la fuente antes citada, la cual indicó que la mayor parte de estos profesionales no cuentan con disponibilidad de tiempo para militar de manera activa y continua en ningún partido.

b) Politización en la renovación de contratos de personal, SESAL (ASJ/TI). El Acuerdo Ejecutivo número 001-A-2014 impacta también en la renovación de personal que presta sus servicios bajo la modalidad de contrato o por tiempo definido. Uno de los ejemplos más evidentes de esta situación es el siguiente:

- La SESAL cuenta con 5,051 empleados bajo la modalidad de contrato temporal/interinos, quienes representan el 21% de la planilla total de la institución. Este personal se encuentra distribuido en todo el territorio nacional y depende de diferentes unidades de recursos humanos responsables de gestionar la renovación de sus contratos. Fuentes internas de la Secretaría de Salud, confidenciales y confiables, informaron que la aplicación de este acuerdo ha generado que no se renueven contratos a personal de cara a la atención médica, el cual llevaba ejerciendo estos cargos por períodos prolongados de tiempo. Las mismas fuentes afirmaron que no existía justificación para no renovarlos. Asimismo indican que la constante en estos casos fue la imposibilidad del exmpleado de acreditar su afiliación

al Partido Nacional. Este proceso de validación de la afiliación política ha hecho que varios de estos trabajadores por contrato laboren hasta tres meses sin percibir salario antes de la notificación de que no habrá una nueva contratación. Se conoce que todos estos expedientes fueron remitidos a la Secretaría de la Presidencia, desde la cual se aprueban o desaprueban estas acciones de personal. Al estar centralizadas estas decisiones, la SESAL se encuentra en deuda con varios exempleados y atada de manos en lo relativo a contar con el personal mínimo requerido para atender las demandas de salud de la población, negando la renovación de trabajadores especializados y claves para la institución y el país.

La aplicación de este decreto, en primera instancia violatorio de los derechos del empleado, causa posteriormente la fuga de recursos económicos, ya que el Gobierno debe enfrentar las demandas de dichos empleados por salarios adeudados, salarios caídos y reintegro. Los trabajadores no solo se encuentran en libertad de interponer estas demandas, sino que adicionalmente es la única opción legal que tienen para que se les honre el tiempo laborado. La mayoría de estas demandas tienen fallos favorables para los funcionarios. No renovar contratos en la SESAL ha incidido directamente en 71 demandas de reintegro interpuestas, de las cuales cuatro han obtenido fallos favorables a la fecha de publicación de este documento. El resto se encuentra en proceso judicial.

5.10 Centralización de las acciones de personal

Tabla 33

Causas y efectos

Causas	Efectos
Gestión deficiente y al margen de la normativa.	Riesgo de corrupción en gestión de las planillas, ascensos, etcétera.
Falta de controles administrativos.	Imposibilita la rendición de cuentas y transparencia.
Falta de lineamientos o políticas generales emanadas desde la DGSC.	Cuantiosas pérdidas económicas para el Estado.

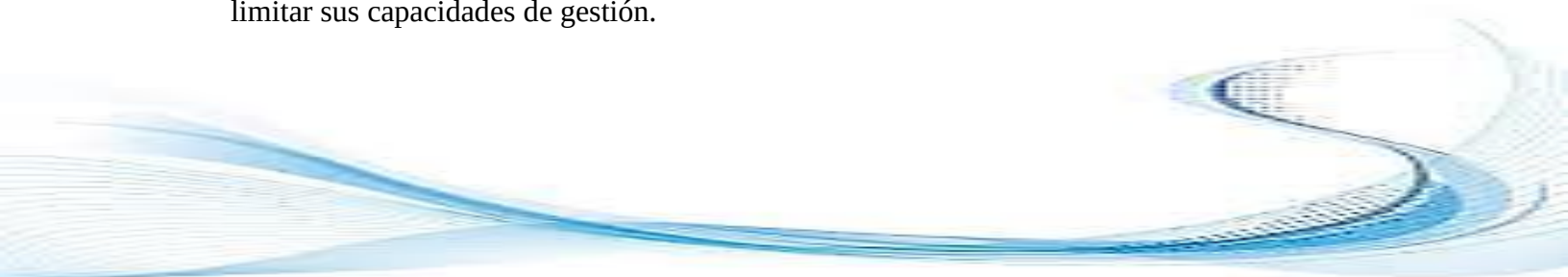
Casos:

a) Demora en los procesos de renovación de contratos, SESAL (ASJ/TI). En todas las entidades de gobierno se contabiliza personal con relaciones laborales bajo la modalidad de contratos por tiempo definido, los cuales, según el caso, deben ser renovados de manera

trimestral, semestral o anual. Al requerirse, según el Acuerdo Ejecutivo número 001-A-2014, la autorización del secretario de la Presidencia para cada una de estas acciones, este proceso se vuelve lento y burocrático. Debido a esta tardanza, a algunos empleados no se les puede efectuar el pago por sus servicios por periodos prolongados de dos a cuatro meses, o bien laboran por este tiempo y obtienen del nivel central una respuesta desfavorable a su recontractación. Por esta razón, los exempleados tienen que demandar al Estado para que honre lo adeudado por el tiempo laborado sin contrato. Uno de los ejemplos más evidentes de esta situación se describe a continuación:

- El 21% de los empleados de la SESAL tienen relación laboral bajo la modalidad de contrato temporal/interinos, la cual requiere administrativamente renovaciones periódicas. Considerando que ninguno de los contratos supera el año de labores, se entiende que, debido a la centralización de esta acción, el secretario de la Presidencia debe autorizar y firmar, solo para la SESAL, más de 5,000 contratos al menos una vez por año. El volumen de acciones de personal por gestionar es cuello de botella en el proceso de renovación de contratos, los cuales en muchos casos no son analizados bajo la pertinencia de la figura contractual en relación con la función ejercida o demás condiciones que deben cumplirse para ser legítimamente relaciones temporales. Esta centralización, además de las demoras en el proceso, genera dos situaciones negativas: a) personal que labora sin contratos firmados (algunos nombramientos temporales son remitidos con sus firmas cuando el periodo ya ha vencido) y b) sobreutilización y mal empleo de la figura contractual por contrato de tiempo definido, al no ser analizados de manera individual y bajo un prisma legal y técnico todos los acuerdos aprobados para cargos y funcionarios que pueden demostrar la permanencia de su plaza y labores.

En consideración a las funciones que por ley demanda el cargo de secretario de Estado de la Presidencia, así como a las atribuciones que tiene cada secretario de Estado en sus diferentes ministerios, se puede considerar que la centralización de estas acciones también impacta en el empoderamiento de las autoridades frente a sus equipos de trabajo, ya que estos no tienen el voto calificado para realizar o no una renovación. Por esta razón, sus liderazgos disminuyen al limitar sus capacidades de gestión.



b) Obstrucción del debido proceso de contratación de personal, SECUC (SEFIN). En informe presentado por el Banco Mundial se señala: “Según la LSC, serán ‘candidatos elegibles’ y se registrarán en el registro de elegibles todos los aspirantes que obtengan un mínimo de 70 puntos en cada una de las pruebas diseñadas y en el total de la calificación. De dicho registro se seleccionarán por estricto orden de mérito ternas que quedarán a disposición del superior inmediato del puesto a proveer (artículos 61 y 62). El registro de elegibles de la Dirección General de Registro Civil caducará en el término de seis meses. Asimismo, la Dirección General podrá depurarlo, eliminando los candidatos que hayan sido nombrados, los que no superen el período de prueba o hagan abandono de cargo durante dicho período, entre otras razones. El período de prueba estará consignado en cada cargo del manual de clasificación de cargos. En los casos en los que se omita, será de 60 días y nunca podrá ser superior a 90 días o inferior a 30.

Lo expuesto en los párrafos anteriores implica una síntesis del ‘deber ser’ en materia de procesos de selección por concurso en lo que se refiere a las indicaciones y previsiones de la LSC y su Reglamento. No obstante, por medio del Acuerdo 001-A-2014, el presidente de la República delega la facultad de emitir acuerdos de nombramiento o de cancelación en el secretario de Estado de la Secretaría de la Presidencia. El acuerdo ha sido difundido por medio del Oficio número SP-SG-1319-2014, el cual agrega algunas otras cuestiones de orden procedimental. Debieran entenderse como complementarias de lo establecido por la LSC, pero al hallarse esta insuficientemente instrumentalizada, devienen en reemplazantes o, para decirlo de otra manera, en el único procedimiento a observar”.

Expuesto de otra forma, el debido proceso para la selección y contratación de personal está obstaculizado por la centralización de funciones en el secretario de la Presidencia, quien mediante este acuerdo adquiere atribuciones que por ley se encuentran consignadas en la Dirección General de Servicio Civil y en los entes nominadores (instituciones que contratan el recurso humano). La primera tiene la obligación de generar el listado de candidatos elegibles sobre el cual las segundas realizan la selección y contratación del candidato que consideren con mayor idoneidad para el cargo. El hecho de que este proceso se distorsione al agregar el

visto bueno del secretario de la Presidencia demora las contrataciones y genera un tercer filtro que no aporta criterios técnicos para la contratación o no de un nuevo funcionario.

Planificación organizacional

5.11 Falta de planificación organizacional

Tabla 34

Causas y efectos

Causas	Efectos
Ley de Servicio Civil y su Reglamento datan de 1967 y sus reformas se han orientado a casos particulares.	Procedimientos arbitrarios, sin respaldo normativo.
Vacíos normativos a nivel general y específico.	Desorden en la gestión y falta de unificación de criterios.
Normas internas (RIT) contradicen disposiciones de la LSC.	Carencia de controles apropiados. Utilización de las normas y su interpretación para beneficios particulares.

Casos:

a) Escasa información para la toma oportuna de decisiones, SEDS, SESAL, INSEP, SEDUC (ASJ/TI). El nivel de cumplimiento general del indicador de gestión relativo a la planificación estratégica del recurso humano en las entidades evaluadas demuestra la falta de planificación de las instituciones, así como la carencia de plan integral que permita realizar esfuerzos de mediano y largo plazo sobre los cuales establecer sus necesidades de crecimiento y administración oportuna del personal. La carencia de procedimientos, la falta de información confiable, la inexistencia de tecnologías que permitan la validación e integración de los registros, entre otros, además de evidenciar que se deben diseñar mecanismos de control, genera pérdida de recursos valiosos para el Estado, teniendo en consideración que la carencia de planificación, procedimientos y conocimiento en general sobre la situación real de cada entidad ocasiona una mala gestión del capital humano, que impacta directamente en la calidad de los servicios prestados y crea espacios para la corrupción e impunidad. De esta situación son ejemplos los que se muestran en la Tabla 35.

Tabla 35

Porcentaje de cumplimiento y factores de verificación no presentados por institución, periodo 2014



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

Institución	% de cumplimiento	Factores de verificación de la planificación estratégica no presentados (listados de documentos claves para la gestión de RR. HH.)
SEDS	29%	Plan estratégico para la gestión de RR. HH. Ley de la Carrera Policial. Reglamento interno de trabajo. Censo de personal. Manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos. Listado de procesos de contratación de personal. Listado de procesos de evaluación del personal. Listado de procesos de capacitación. Listado de ascensos. Políticas de rotación, entre otras.
SESAL	57%	Plan estratégico para la gestión de RR. HH. Manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos. Listado de procesos de contratación de personal. Listado de procesos de evaluación del personal. Listado de procesos de capacitación. Reglamento interno de trabajo actualizado.
INSEP		Plan estratégico para la gestión de RR. HH. Manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos. Censo de personal. Listado de procesos de evaluación del personal. Reglamento interno de trabajo actualizado. Identificación de necesidades de contratación. Proceso de conformación de la junta de selección. Criterios para la elección de los miembros de la junta de selección.
SEDUC ²⁹	N/A	Listado de los 12 miembros de la junta de selección. Reglamento interno de la junta de selección y su estatuto. Número de plazas sometidas a concurso por cargo. Listados de candidatos inscritos. Listados de candidatos que realizaron los exámenes.

²⁹ Debido a que diferentes Direcciones de Departamentales tienen la responsabilidad de generar, custodiar, remitir y difundir la información, no se estableció un porcentaje de cumplimiento para la Secretaría. Sí se confirma que en las Direcciones Departamentales de Francisco Morazán y Choluteca no facilitaron la información solicitada o bien se mostrada adulterada.

Criterios de puntuación de los candidatos.
Listas de concursantes con notas de prueba de conocimiento.
Listados de personal exonerado.
Listados de docentes nombrados.

Para los fines de este análisis se consideran los factores de verificación de la planificación estratégica como “carentes” cuando no existe un documento o registro de respaldo o la información facilitada no contaba con los elementos óptimos, no se encuentra oficializada y/o se proporcionó de manera incompleta o presentó serias irregularidades.

5.12 Abuso de personal por contrato temporal o bajo la modalidad de interinos o permanentes que cumple funciones de personal permanente

Tabla 36

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.	Marco regulatorio deficiente e incompleto.
Normas internas (RIT) copias de la LSC no incluyen los aspectos de carácter particular.	Dificulta la aplicación de sanciones bajo debido proceso.

Casos:

a) Personal contratado bajo la figura de temporal que adquiere derechos de permanencia, SESAL, INSEP (ASJ/TI). Si bien es cierto en la mayor parte de las entidades de gobierno se suscita la mala práctica de contratar a un gran volumen de personal bajo esta modalidad, la cual perjudica al patrono –en este caso, el Gobierno– al momento de desvincularlos. Se desarrolla a continuación la situación de dos entidades de gobierno, como ejemplos:

- En 2014, la Secretaría de Salud, en su reporte sobre la totalidad de sus empleados, presentó un recuento total de 23,876, de los cuales 5,051 ocupan cargos bajo la modalidad de interinos. Es decir que el 21% no cuentan con nombramientos permanentes aun cuando cumplen estas funciones. De este 21% son funcionarios médicos el 23%; enfermeras, el 4%, y auxiliares de enfermería, el 73%. Estos tres porcentajes sumados dan un total de 100%. El personal de cara a la atención médica dentro de los establecimientos asistenciales de salud tiene el rol principal, pues son los prestadores directos de servicio a los pacientes

y los principales promotores de la fidelidad de los pacientes con la institución. Por estas razones no se encuentra una justificación para la cantidad elevada de contratos temporales cuando están cumpliendo funciones de personal permanente. Estos empleados cumplen las condiciones de subordinación que generan permanencia desde la perspectiva legal. Algunos de los elementos que constituyen la permanencia son el cumplimiento de horarios, el seguimiento de instrucciones directas como parte de un equipo de trabajo, la percepción de remuneración mensual, siendo autonómico su estatus permanente al cumplir los 200 días de labores en un año.

- INSEP contaba en 2014 con una nómina de personal de 3,079, de la cual el 80%, o sea 2,462, son jornales o por contrato de tiempo definido. En 2015, estos datos se habían incrementado: de un total de 3,771, el 86%, es decir 3,221, eran personal con relaciones laborales por contrato o jornaleros. Sin embargo, este personal, independientemente de su figura contractual, en el 100% de los casos revisados obtiene carácter de permanente al percibir un salario mensual y cumplir, aun cuando solo sea en papeles, un trabajo continuo por periodos superiores a los 200 días por año, entre otros factores que generan subordinación y por ende la calificación de permanentes.

Esta mala práctica, sin beneficio alguno para las entidades, pone a Honduras en la posición más alta en la tabla de personal que no cuenta con contratos permanentes, según revela la OIT de una muestra de cinco países estudiados.

Tabla 37

Porcentaje de trabajadores (empresa pública y privada) sin contrato permanente³⁰

País	%
Estados Unidos	menos del 25
Chile	de 50 al 75
Colombia	de 50 al 75
Costa Rica	de 25 al 50
España	del 25 al 50
Honduras	del 75 al 90

5.13 Concentración de la masa laboral en cargos administrativos

Tabla 38

Causas y efectos

³⁰ Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT). http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369618/lang--es/index.htm

Causas	Efectos
Incumplimiento de las disposiciones en la Ley General de la Administración Pública y Presupuesto General.	Información distorsionada, poco confiable.
Desorden administrativo y falta de controles.	Impacto en la elaboración y ejecución de los presupuestos.
Politización.	Falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.
Abuso de autoridad.	Baja motivación y por ende bajo desempeño.

Casos:

a. Porcentaje de personal administrativo superior a los estándares de eficiencia internacional, SESAL, INSEP (ASJ/TI):

- En las planillas facilitadas para el año 2014 por INSEP se identificó que 731 empleados realizan funciones administrativas, lo que representa el 18% de toda la fuerza laboral de la Secretaría.
- En las planillas facilitadas por SESAL para el año 2014 se encontró evidencia de que la cantidad de personal administrativo es de 8,843 empleados, quienes representan un 37% de toda la fuerza laboral. De una muestra aleatoria de 359 expedientes de cinco establecimientos asistenciales se identificó que el 35% del personal ocupa cargos administrativos.

Tabla 39

Distribución de la fuerza laboral por establecimiento asistencial

Establecimiento	Fuerza laboral	
	Administrativo	Operativo
Hospital del Sur	27%	73%
Hospital Leonardo Martínez	47%	53%
Hospital Mario Catarino Rivas	19%	81%
Hospital San Felipe	53%	47%
Región Metropolitana de Tegucigalpa	29%	71%
TOTAL	35%	65%

La distribución de la fuerza laboral muestra altos porcentajes de concentración en cargos administrativos. Entre estos se destacan los casos de personal que por su profesión se considera que debería ocupar cargos de atención médica y está ejerciendo funciones administrativas, como se refleja en la Tabla 40.

Tabla 40

Personal que debería dar atención médica, pero tiene función administrativa

Nombre	Profesión	Puesto nominal	Puesto funcional
Nora Elizabeth Bonilla	Lic. en Enfermería	Enfermera	Coordinadora municipal
Lesly Rosibel Cartagena	Médica general	Médica asistencial	Jefa del Departamento de Vigilancia del Marco Normativo
Karen Patricia Martínez	Universitaria	Médica asistencial	Directora de la Clínica Periférica de Choloma
Ileana Waleska Moya	Maestría	Médica asistencial	Jefa del Departamento de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Recursos Humanos
Marina Janete Aguilar	Universitaria	Médica general base	Directora de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG)

Administración y control de personal

5.14 Falta de control en los registros de ingreso de personal

Tabla 41

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de control gerencial.	Sustracción de información susceptible.
Carencia en el proveedor de las cuentas.gob.hn.	Manipulación de información oficial.
Falta de protocolos para el manejo y seguridad de la información.	Pérdida de información. Información no disponible de manera oportuna.

Casos:

- a) **Expedientes incompletos o inexistentes de empleados, SESAL, SEDS, INSEP, DEI (SEFIN/BM), SESAL, SEDS, SEDUC (ASJ/TI).** Se identificó en todas las auditorías realizadas por SEFIN con el apoyo del BM y por ASJ/TI una recurrencia en todas las entidades evaluadas en lo relativo a la mala administración de los expedientes de personal. Se demostró que estos en algunos casos no existen o no cumplen las condiciones establecidas por la ley. Los porcentajes de incumplimientos presentados son elevados, como se ejemplifica en la Tabla 42.

Tabla 42

Porcentaje de incumplimiento en la auditoría de expedientes, por entidad y fuente auditora

	Institución	Años de la muestra	Expedientes revisados	Expedientes incompletos	% de incumplimiento
SESAL	SEFIN/BM	2014	4,500	1,531	34%
	ASJ/TI	2014	117	58	50%
		2015	240	144	60%
SEDS	SEFIN	2015	291	57	20%
	ASJ/TI	2013	115	55	48%
		2014	115	45	39%
	INSEP (SEFIN/BM)	2015	63	43	68%
		2011	115	53	46%
	SEDUC (ASJ/TI)	(Choluloteca)			
		2011	115	115	100%
		(Fco. Morazán)			
2014(Choluloteca)		115	37	32%	
	2014	115	44	38%	
	(Fco. Morazán)				
	DEI (SEFIN/BM)	2015	1,500	375	25%

El incumplimiento en la documentación requerida por entidad, para los periodos 2014 y 2015, se centró en:

- Los expedientes de la SEDS muestran irregularidades, ya que falta información como fecha de firma del contrato, firma de la división de Recursos Humanos, resolución de la DIECP, pruebas de confianza, acción de personal, tarjeta de identidad y carta de renuncia, entre otros.
- En INSEP, los expedientes se encuentran incompletos, carecen de acciones de personal, acuerdo o contrato de trabajo y test de competencias.
- En la SESAL se identificó en los expedientes la falta de acuerdo de nombramiento, pruebas psicométricas, prueba de aptitudes, constancia de antecedentes policiales y constancias de trabajo, entre otros.
- En los expedientes de docentes nombrados de la SEDUC se identificó la carencia, con mayor frecuencia en las Direcciones Departamentales de Francisco Morazán y Choluluteca, de los documentos de pruebas de conocimiento y aptitudes profesionales, número de posición descendente en la que quedó el docente seleccionado, copia de pruebas psicométricas y currículo, entre otros.

La carencia de los nombramientos en los expedientes es un factor de verificación importante, no solo por ser el documento que establece la relación laboral, sino porque en él debe constar el código de la estructura presupuestaria de la posición por ocupar, la cual se extrae del presupuesto general de las instituciones y permite garantizar que se cuenta con los recursos económicos requeridos para honrar los pagos por concepto de salarios.

5.15 Falta de control en el seguimiento de faltas y sanciones

Tabla 43

Causas y efectos

Causas	Efectos
La falta de controles.	Empleados realizan funciones diferentes a las funciones para las que fueron contratados.
Compromisos de beneficiar con cargos de gobierno a algunas personas.	Afecta las escalas salariales de la DGSC, distorsionando los pisos, techos y medias. Se incrementa la burocracia y disminuye la eficiencia de la organización.

Casos:

a) Empleados cancelados por haber incurrido en faltas graves (violación o incumplimiento de deberes y obligaciones) sin que las instituciones hayan seguido ni documentado el debido proceso, SEDS, SESAL (ASJ/TI). En consideración a la cantidad de funcionarios activos en cada Secretaría de Estado, se observa una relación baja entre las cancelaciones ejecutadas por el seguimiento de un proceso por una falta y las separaciones de carácter voluntario, aun cuando se tiene conocimiento de que muchos empleados han incumplido sus deberes u obligaciones o no muestran el mejor desempeño en sus cargos. Se aúna a esta situación que en la mayoría de los casos en los cuales se efectúa una cancelación de personal sin responsabilidad patronal, los procesos carecen de seguimiento oportuno, así como de la documentación de soporte a la acción que les dé legalidad y respaldo. Estas carencias facilitan que los despedidos interpongan demandas, de las cuales obtienen sentencias favorables por reintegro y salarios caídos. Se presentan, entre varios casos, algunos ejemplos a continuación.

- En la verificación realizada en la SEDS a 115 expedientes de cancelación se logró evidenciar que solo el 8% de la muestra obedece a sanción por faltas en sus diferentes

tipos. Sin embargo se observó en varios del resto de los expedientes la apertura de procesos disciplinarios que quedaron inconclusos. En algunos casos, los tiempos habían prescrito o el efectivo optó por renunciar antes del levantamiento de una audiencia de descargo.

- Según la información facilitada por la Subdirección de Talento Humano Docente de la Secretaría de Educación obtenida de la base de datos del SIAHRD, durante 2014 se ejecutaron 60 cancelaciones por sanciones de un total de 3,682 separaciones; es decir que las cancelaciones por sanción representan menos del 2% del total de las cancelaciones en ese período. Incluso con la información recopilada, no se obtuvo ningún expediente completo por parte de las Direcciones Departamentales de Educación, lo cual genera un riesgo alto de reintegro o pago de salarios caídos.

Tabla 44

Causales de separación de docentes, año 2014

Causal	Núm. de cancelaciones
Sanciones	60
Defunción	207
Jubilación	1,158
Renuncia	2,257
Total general	3,682

b) Empleados que han cometido faltas y no se les ha dado seguimiento oportuno, SESAL (SEFIN/BM). La comisión de una falta, independientemente de su tipología, tiene un plazo de prescripción. Por esta razón, la investigación, llamado de atención o audiencia de descargo, así como el establecimiento de la sanción, deben ser ejecutados antes del vencimiento del plazo. Sin embargo, en muchas instituciones del Gobierno, estos plazos prescriben y los procesos de sanción quedan inconclusos, como se muestra en el siguiente ejemplo.

- En la auditoría realizada a la SESAL se identificaron varios casos de empleados en cuyos expedientes constaban múltiples llamados de atención y audiencias de descargo sin que se les diera el seguimiento debido a las violaciones o incumplimientos en el desempeño de su trabajo (llegadas con atraso, agresión, maltratos a los pacientes, faltas varias, etcétera). Esta situación se observa en 138 de los 4,500 expedientes revisados, iguales al 3% de la muestra total. Entre estos casos, seleccionados de manera aleatoria, se encuentran los mostrados en la Tabla 45.

Tabla 45

Empleados con diversos llamados de atención y audiencias de descargo, sin seguimiento o sanción documentada, región de San Pedro Sula, 2014

Código de empleado	Nombre	Puesto
2022995895	Gladys Ondina Murillo López	Auxiliar de enfermería I
1188743593	Carlos Humberto Salabarría Carrasco	Contador I
1326767297	Norman Alonso López Medina	Coordinador de salud ambiental municipal
1855645395	Elena Odissis Mejía Aguilar	Odontólogo general
1183468008	Merlin Armando Tróchez Molina	Coordinador de salud ambiental municipal
1152397099	Elyn Jackelin Caballero Alfaro	Trabajador de control de vectores
1029018081	Alex Armando Silva Ortega	Oficial administrativo III
1961298608	Miguel Ángel Figueroa Ramos	Auxiliar de enfermería II
1274956953	Elvia Carbajal Lazo	Auxiliar de enfermería II
1751523009	José Humberto Ramos López	Técnico en salud ambiental local
1834182351	Sila Yamile Castro Ruiz	Auxiliar de enfermería II

5.15 Falta de controles de administración del personal

Tabla 46

Causas y efectos

Causas	Efectos
Falta de planificación y control.	Inefectiva distribución del recurso humano.
Clientelismo político.	Decremento en la calidad de los servicios prestados.
Falta de uso de herramientas tecnológicas para la gestión.	Incremento del gasto público en pago de funcionarios no requeridos.

Casos:

a) No existen indicadores de control de la gestión para los procesos de recursos humanos, INSEP (SEFIN, BM), SEDS, SESAL (ASJ/TI).

- En la auditoría realizada en INSEP a los procesos de alta de empleados en 2015 se confirmó que actualmente no existen indicadores de gestión para el área de Recursos Humanos. No se encontró evidencia de registros o información que permita medir el comportamiento de variables críticas de los procesos de recursos humanos, como rotación de personal, ausentismo laboral, tiempo de contratación, tiempo promedio de vacantes no cubiertas, llegadas con atraso y permisos, entre otros. Esta falta de controles

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Pública

no permite identificar a los empleados que presumiblemente se aprovechan o benefician de esta situación, dejando en precario la confiabilidad de la información sobre el inventario real del personal, sus funciones y eficiencia.

- En la SEDS, en el estudio realizado para 2013 y 2014, se observó la inexistencia de controles inherentes a la gestión de personal. Tal carencia se ejemplifica con la dispersión y falta de información, lo cual genera que la entidad incluso llegue a tener pérdidas económicas debido a que no se conoce con exactitud la cantidad de personal activo, la distribución de este, así como las bajas y altas de la fuerza laboral. En algunas circunstancias se pagaron salarios a personal cancelado, como se evidenció en 13 casos que representaron la erogación de casi 750,000 lempiras en solo seis meses.

Tabla 47

Personal que continuó percibiendo salarios después de su cancelación, SEDS, 2013-2014

Nú m.	Núm. de id.	Nombre	Efectivo a partir de	Meses pagados	Salarios percibidos no devengados			
					Mensual		Total	
1	0401-1982-00059	Juan Ramón Serrano García	05/12/2013	7	L	9,678.00	L	67,746.00
2	0205-1997-01134	Jarin Alexander Fúnez	31/01/2014	6	L	10,988.00	L	65,928.00
3	0801-1974-09219	Pablo Antonio Mancía Gonzales	21/02/2014	4	L	19,705.83	L	78,823.32
4	0818-1960-00042	Luis Alonso Sierra Mejía	21/02/2014	4	L	21,165.11	L	84,660.44
5	0702-1971-00089	Osman Noel Barahona Andara	25/02/2014	4	L	21,165.11	L	84,660.44
6	1006-1988-00360	Cindy Antonia Méndez Gonzales	25/02/2014	4	L	15,668.13	L	62,672.52
7	0801-1990-03684	Mario Rolando Álvarez Carrasco	25/02/2014	4	L	15,668.13	L	62,672.52
8	0607-1971-00019	Rommel Alexis Martínez Mondragón	21/02/2014	4	L	17,015.16	L	68,060.64
9	0715-1987-00803	César José Aguijo Castillo	25/02/2014	4	L	8,854.00	L	35,416.00
10	1007-1968-00179	Raimundo Octavio Inestroza Padilla	09/06/2014	1	L	12,788.00	L	12,788.00
11	0703-1988-03868	Gustavo Adolfo Rosales Talavera	14/02/2014	5	L	9,728.00	L	48,640.00
12	0203-1981-00279	Déniz Alejandro Suazo Álvarez	02/05/2014	3	L	9,678.00	L	29,034.00
13	0801-1966-07525	Julio Roberto Benítez Ávila	28/06/2014	1	L	46,420.69	L	46,420.69

Total egresado por salarios no devengados

L
747,522.57

De igual manera se constató que las bases de datos de ingresos y cancelaciones no cuadran entre sí y reflejan diferencias para un mismo período superiores a 200 y 1,300 registros por conceptos de ingresos y cancelaciones, respectivamente. La falta de conocimiento de estas diferencias por parte de los mandos refleja que no se aplican herramientas de control en ambos casos.

- Según la evidencia demostrada en el estudio para los periodos 2014 y 2015 en la SESAL, se logró observar que la Subgerencia de Talento Humano no cuenta con toda la información de las acciones de personal ejecutadas en los establecimientos asistenciales. Así, la cantidad de ingresos y cancelaciones reportados por esta dependencia difiere de la verificada in situ en los hospitales y regiones metropolitanas visitadas, donde se pudo constatar que es superior el número de acciones documentadas en los establecimientos asistenciales. Ya que la SESAL se halla en un proceso de descentralización de la gestión, la evidencia de falta de controles que el nivel central debe implementar genera no solo problemas en la confiabilidad de la información reportada desde el nivel superior, sino que también se corre el riesgo de que cada establecimiento emplee procesos y herramientas diferentes, los cuales influyen en el rendimiento de los profesionales y por ende en la calidad de los servicios prestados. Algo parecido ocurre con los registros de turnos, horas extras, zonaje, entre otros, cuyo efecto es la obligación de elaborar planillas complementarias para subsanar errores de este tipo. Estas situaciones exigen la implementación de controles internos.

Tabla 48

Información facilitada por fuente sobre ingresos y cancelaciones de personal

Indicador	Establecimientos de salud		Totales	Nivel central 2014 y 2015
	2014	2015		
Ingreso de personal.	117	240	357	0 = reportaron no haber generado ingresos de personal nuevo. 0= reportaron solo cancelaciones por cesantías.
Cancelación de personal que no corresponde a cesantías.	17	31	206	

5.17 Riesgos en el manejo de la información

Tabla 49

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento a las disposiciones en la Ley General de la Administración Pública y Presupuesto General.	Información distorsionada, poco confiable.
Desorden administrativo y falta de controles.	Impacto en la elaboración y ejecución de los presupuestos. Falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Casos:

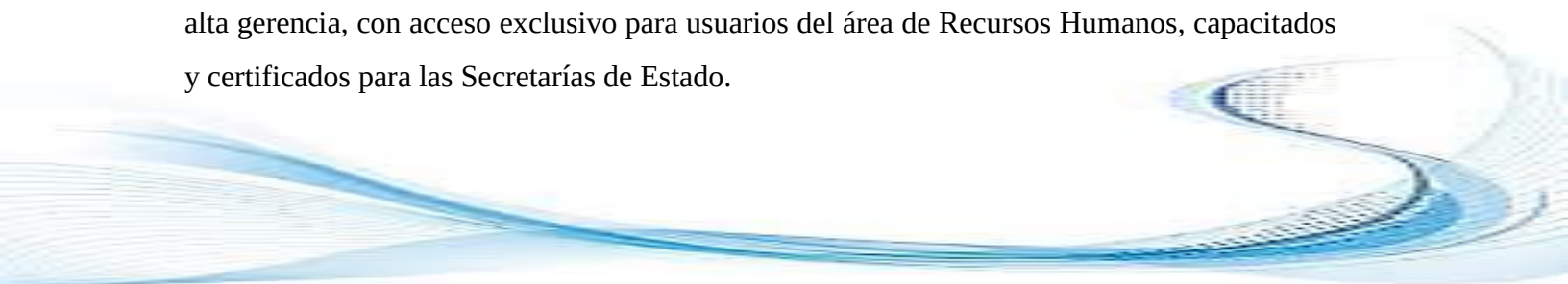
a) Uso de correos no institucionales para el envío y recepción de información confidencial relacionada con las planillas, SEDS, SESAL, SEDUC (ASJ/TI), SEDS, INSEP (SEFIN/BM). Las Secretarías de Estado cuentan con políticas para la administración y el uso del correo de las instituciones del Gobierno de la República de Honduras. El correo, creado por la División de Gobierno Digital, tiene por objetivo: “Establecer y dar a conocer las políticas para el buen uso del servicio del correo electrónico en las instituciones del Gobierno de la República de Honduras, con el propósito de proveer los lineamientos para un control efectivo sobre las actividades de los funcionarios y empleados públicos del Gobierno vinculadas al manejo de la información a través de las cuentas de correo electrónico institucional”. La cuenta de correo corporativo o laboral permite asegurar el respeto a la privacidad del contenido, firmas electrónicas y cifrados del mensaje. A este efecto resulta fundamental limitar la difusión de la dirección de correo corporativo a actividades estrictamente profesionales con el fin de brindar un máximo de seguridad. No cumplir esta disposición genera riesgos de malversación de la información, pérdida e incluso que la institución se quede sin acceso a información susceptible, la cual puede quedar en manos de un particular.

- En inspección in situ se identificó en 2015 que el personal del Departamento de Recursos Humanos de la SEDS no posee cuentas de correo electrónico institucional. El envío y la recepción de información sensible y/o confidencial se realiza utilizando al menos dos cuentas de correo personal con dominio público. El personal de la entidad incurre en el riesgo de que, una vez que el creador de esta cuenta electrónica deje de laborar para esta

institución, toda la información contenida en las bandejas de entrada y salida escape del control institucional, sin que conste que se haya realizado un *backup* de los datos para efectos de auditorías o procesos judiciales.

- En 2014, la SESAL mantuvo, a través de su personal, comunicación vía correo electrónico con el equipo de la ASJ/TI en el marco del convenio ASJ/TI con el Gobierno, utilizando al menos cinco correos no institucionales en los cuales se remitieron adjuntos susceptibles como planillas, censos, cesantías, etcétera. No utilizar correos institucionales no formaliza la comunicación y es causa de pérdida de confidencialidad a través del *spam*. Estas acciones ponen en riesgo los activos de la institución (servidores o equipos electrónicos de oficina) y representa un riesgo importante en la seguridad de la información.
- En la SEDUC se constató en 2014 la utilización de ocho correos no institucionales, a través de los cuales se facilitó información oficial y confidencial, con el riesgo de que el personal que use cuentas personales pueda copiar, destruir, alterar, transferir o apoderarse de información y datos de importancia para el país.
- En investigación realizada en 2015 en INSEP se verificó que dos empleados del Departamento de RR. HH. no utilizan cuentas de correo electrónico institucional, a través de las cuales remiten información susceptible como planillas, aumentos y nivelaciones. Un peligro de no utilizar el correo institucional es que el empleado use su email personal para abrir cuentas en línea de uso profesional (alojamiento web, registro de dominios, Skype, etcétera). En una institución con alta rotación de personal como esta, el problema es que, si el empleado cambia de empresa o es despedido, las cuentas asociadas a ese email estarán fuera del control de la institución.

b) Usuarios fuera de Recursos Humanos con acceso al sistema, SIARH, INSEP (SEFIN). El SIARH es un sistema de administración oficial del Gobierno que abarca completamente el proceso de cancelación de sueldos y salarios, cubriendo todos los requerimientos de administración del recurso humano que demandan los niveles de la organización en las Secretarías de Estado e instituciones desconcentradas: niveles operativos, mandos medios y de alta gerencia, con acceso exclusivo para usuarios del área de Recursos Humanos, capacitados y certificados para las Secretarías de Estado.



- En auditoría realizada en 2015 en INSEP se evidenció a un usuario fuera del área de Recursos Humanos con acceso al SIARH. Asimismo se identificó a un usuario con acceso al SIARH, "GCRUZ14", con el rol asignado 827 GERENTE/SUBGERENTE DE RR. HH., el cual le permite aprobar nómina. Dicho usuario pertenece al área de Administración y no a Recursos Humanos.

c) Falta de seguridad en el manejo de información, SEDS, SESAL (ASJ/TI). La seguridad de la información es elemento que incluye desde los usuarios hasta los respaldos tecnológicos que garanticen la integridad de los datos. No contar con políticas para el aseguramiento de la información ni con los equipos y sistemas necesarios genera un riesgo grave de adulteración y pérdida de registros y documentos de alto interés para las instituciones, susceptible tanto para los empleados como para la población en general. Se identificaron como ejemplos:

- En 2015 se pudo constatar que la planilla de la Policía Nacional era generada en una computadora de escritorio que no contaba con los parámetros de seguridad requeridos y a la cual tenían acceso varias personas. Asimismo se encontraba en un espacio de alto tráfico de personas, quedaba encendida y con acceso durante largos periodos de tiempo, lo cual facilitaba que un tercero accediera a esta información.
- Las planillas de la SESAL son manipuladas desde los establecimientos de salud hasta diferentes dependencias del nivel central de la institución. Esta información se encuentra susceptible de ser trastocada en diferentes partes de su proceso de construcción y no se dispone de los controles requeridos para garantizar la confiabilidad de los datos, ya que las planillas son elaboradas en computadoras viejas con bajos niveles de seguridad, entre otras causas.



Transparencia/divulgación

5.18 Falta de transparencia, divulgación y respaldo de información sensitiva

Tabla 50

Causas y efectos

Causas	Efectos
Incumplimiento de las disposiciones en la Ley General de la Administración Pública y Presupuesto General.	Información distorsionada, poco confiable.
Desorden administrativo y falta de controles.	Impacto en la elaboración y ejecución de los presupuestos. Falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Casos:

a) Divulgación de la información a través del portal de transparencia, INSEP, SESAL, SEDS, SEDUC (ASJ/TI). Debido a que el portal de transparencia de cada institución es el mecanismo establecido por ley para la divulgación de información, se observa, tras el análisis de todos los documentos que según la norma deben encontrarse publicados, bajos niveles de cumplimiento en las entidades del Gobierno. Las razones para que esto ocurra son varias: porque no se encuentran dichos archivos en la página web, porque la información está incompleta o no actualizada o porque no corresponde el nombre del archivo con la documentación presentada al ser descargado. Esta situación recurrente en las Secretarías de Estado se ejemplifica a continuación.

- Verificado este porcentaje de cumplimiento entre noviembre de 2015 y mayo de 2016 para una muestra de cuatro instituciones del Gobierno central se pudo identificar que solo SESAL cumple con la mayor parte de los requisitos establecidos y obtuvo una puntuación del 96%. Para las otras tres entidades, los factores de verificación evaluados que no se encuentran publicados o están incompletos se describen en la Tabla 51.

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

Tabla 51

Información de carácter público, con base en la norma, no publicada en los portales de transparencia, por institución, 11/2015- 05/2016

Institución	% de cumplimiento	Información de carácter público no publicada en los portales de transparencia
INSEP	69%	Organigrama con su correspondiente acuerdo ministerial. Dirección electrónica de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver solicitudes de información pública. Número total de plazas. Tabla de viáticos. Gastos de representación. Atribuciones por unidad. Número total de plazas.
SEDS	52%	Organigrama. Manual de funciones. Ejecución presupuestaria trimestral. Reglamentos no autorizados. Nómina de puestos no actualizada. Tabla de viáticos y gastos de representación. Atribuciones por unidad administrativa. Nóminas de remuneración.
SEDUC	58%	Leyes y normas. Número total de plazas. Tabla de viáticos. Gastos de representación.

6. Conclusiones generales

Una vez realizado el análisis que permite contar con este DIAGNÓSTICO DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN HONDURAS desde una perspectiva pragmática, basado en los estudios facilitados por la SEFIN y elaborados con el apoyo del BM, y las investigaciones propias de ASJ/TI, se presentan las siguientes conclusiones generales.

- I. El gasto público en erogación de salarios debido a la mala gestión del recurso humano repercute en altas pérdidas para el Estado, las cuales en los últimos cinco años se estima que ascienden a más de 4,100 millones de dólares americanos distribuidos de la manera descrita en la Tabla 52.

Tabla 52

Costo según concepto/ tipo de gasto por año

Tipo de gasto	Costo según concepto/tipo de gasto por año							
	2012	2013	2014	2015	2016	Total		
						Lempiras	Dólares (USD)	
Fantasmas y paracaidistas	L 9,057,121,914	L 9,373,783,745	L 9,400,000,000	L 9,776,940,134	L 10,279,825,957	L 47,887,671,750	\$ 2,033,446,783	
Supernumerarios, incapaces	L 9,057,121,914	L 9,373,783,745	L 9,400,000,000	L 9,776,940,134	L 10,279,825,957	L 47,887,671,750	\$ 2,033,446,783	
Salarios caídos y reintegros	L 289,740,165	L 150,999,388	L 235,934,084	L 379,060,155	L 589,830,059	L 1,645,563,850	\$69,875,322	
Total por año	L 18,403,986,005	L 18,898,568,891	L 19,035,936,098	L 19,932,942,438	L 21,149,483,988	L 97,420,907,351	\$4,136,768,890	

Asimismo se generan costos directos, indirectos, sociales y políticos por la falta de supervisión y la contratación sin concursos, entre otros.

1. El Gobierno central pierde por la mala gestión de su recurso humano más de 20 millones de lempiras al año.
2. El Gobierno ha recaudado con la tasa de seguridad poco más de 8,000 millones en cinco años (acumulada de 2012 a 31 de diciembre de 2016 = L 8,253 millones). Si el Gobierno lograra un ahorro del 20% anual (4,000 millones de lempiras) en el gasto por

mala gestión del recurso humano, duplicaría la disponibilidad presupuestaria que se consigue a través de la tasa de seguridad.

3. Hay graves deficiencias en la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas, las cuales trastocan todos los procesos inherentes a la administración y el control del personal.
4. Las normativas generales y específicas en esta materia, además de contar con vacíos y/o contradicciones, no se encuentran reguladas en cuanto a su aplicación. Esta situación hace que los reglamentos no se cumplan, sin generar responsabilidades administrativas, civiles ni penales por su falta de ejecución.
5. La politización de las acciones de personal es una práctica aún no superada y con una aparente tendencia a legalizarse en vez de erradicarse.
6. Aun cuando se están realizando esfuerzos grandes para mantener el presupuesto oficial de sueldos en rangos aceptables, la contratación excesiva de personal bajo modalidades de interino o por contrato disfraza la erogación real por salarios y genera en algunas posiciones claves inestabilidad innecesaria, como en el caso del personal de cara a la atención médica.
7. Hay un alto volumen de funcionarios no identificados en las verificaciones in situ, de quienes se desconoce si efectúan alguna labor oficial para el Gobierno en beneficio de la ciudadanía o si perciben salarios no devengados.
8. El Gobierno central no cuenta con las herramientas tecnológicas que permitan una eficiente utilización del recurso humano. La carencia de programas de gestión, dispositivos biométricos y equipo tecnológico con resguardos o seguridad ocasiona que la administración y control del personal sean deficientes y que la información sea vulnerable a pérdidas o manipulación indebida.

De manera general se establece la necesidad ineludible de destinar esfuerzos y centrar la voluntad política en fortalecer todos los procesos de administración del talento humano bajo



los estándares de una nueva y moderna gestión pública, transparente y orientada a resultados, que por efecto mejore la calidad de los servicios brindados por el Estado a la ciudadanía.

7. Recomendaciones

- A. Diseñar un plan maestro que contenga la estrategia y planificación organizacional de todas las entidades del Gobierno.

El plan maestro debe tener por objetivo de manera central, a través de la Dirección General de Servicio Civil, ente rector en gestión de recursos humanos gubernamentales, así como de manera específica para los casos que apliquen las propias entidades, el diseño, implementación y seguimiento de todas las acciones que mejoren la organización de la gestión del talento humano público de acuerdo con los modelos de nueva gestión pública que inciden directamente en todo el ciclo de vida de los funcionarios dentro de la carrera pública y que por ende impactan en la calidad de los servicios prestados, así como el crecimiento o reestructuración de las organizaciones según principios de eficiencia.

Las acciones puntuales que recomiendan priorizar incluyen:

1. Eliminar a los empleados fantasmas y paracaidistas (no existen o no llegan): mantener y mejorar el SIREP, crear un sistema de auditorías hechas al azar por el Estado y la sociedad civil.
2. Eliminar a empleados supernumerarios o incapaces (llegan pero no cumplen requisitos o no trabajan)
 - 2.1 Pruebas de confianza: al azar y dirigidas.
 - 2.2 Plataforma digital y pública: para la contratación y evaluación de la idoneidad de los funcionarios en los cargos que serán auditados por el propio Estado y la sociedad civil. La plataforma debe contener al menos requisitos de cada puesto, planillas, evaluaciones de desempeño y hojas de vida.
 - 2.3 Reestructuración funcional en todas las instituciones.
 - 2.4 Gerencia por resultados: plataforma digital que registra entradas y salidas de empleados (donde es posible), productos (número de pacientes atendidos). Es de acceso público para que lo revisen los supervisores y la sociedad.

2.5 Sistema de supervisión, evaluación, promoción y sanción. Fortalecer e implementar todos los sistemas existentes para la supervisión de personal, registrando los resultados en formato digital y de acceso público.

3. Contratación de todos los nuevos servidores y funcionarios públicos bajo un proceso de concurso público que garantice:

- 3.1 Transparencia absoluta.
- 3.2 Contratación con base en méritos e idoneidad.
- 3.3 Sustentación de la necesidad de contratación.
- 3.4 Respeto a las normativas vigentes.

4. Mejorar los procesos de administración y control del personal:

- 4.1 Fortalecer el SIREP e implementar otras medidas para la obtención de planilla limpia.
- 4.2 Mejorar los procesos de medidas disciplinarias, enmarcándolos en la norma y documentándolos debidamente para cancelar de manera correcta al personal que no cumple sus funciones o comete faltas que lo ameriten.
- 4.3 Sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios orientado a fortalecer las competencias mediante las necesidades de capacitación y a eliminar a los empleados ineficientes.
- 4.4 Controles de trabajo, implementando modelos de gestión por resultados y controles administrativos de productividad individual y colectiva (BSC).

5. Reestructuración y fortalecimiento de la DGSC (mediano a largo plazo, iniciando ahora):

- 5.1 Desarrollo de la carrera pública basado en un sistema de oposiciones o similar.
- 5.2 Contratación y capacitación de nuevo personal para la DGSC.
- 5.3 Fortalecimiento normativo, estructural y logístico de la DGSC (caso de Taiwán, Perú, etcétera. El servicio civil es un cuarto poder o un ente descentralizado y desconcentrado del Estado).
- 5.4 Controles de trabajo, implementando modelos de gestión por resultados y controles administrativos de productividad individual y colectiva (BSC).



Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

En detalle se recomienda para la DGSC:

- El fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil, otorgándole los recursos necesarios para ejercer su función como ente rector de la administración del recurso humano gubernamental bajo estrictos parámetros técnicos en los que primen la idoneidad y meritocracia sobre aspectos políticos.
- Realizar los diagnósticos de masa laboral, general y por entidad que permitan la reasignación de recursos humanos, basada en necesidades de cada organización, las cuales deben establecerse en consideración al imperativo de los servicios prestados y a la demanda de la ciudadanía. En todo momento debe procurarse disminuir la sobrepoblación en cargos administrativos, fortaleciendo a su vez los puestos claves de servicio a la ciudadanía.
- Analizar y reordenar la centralización de atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil dándole las competencias de ente rector y por ende de planificación, coordinación y divulgación de lineamientos, vigilancia y control, de la correcta aplicación de la ley y los procedimientos que de ella se deriven, descentralizando las funciones que generan burocracia, en el marco de políticas claramente definidas.
- Coordinar la integración de actividades que con la ayuda de herramientas tecnológicas permitan disminuir los esfuerzos aislados de algunas instituciones, logrando la sistematización, sostenibilidad y continuidad de las buenas prácticas.

De igual manera, en concordancia con el plan de mejoras propuesto por SEFIN, se recomienda la creación y aprobación en el corto plazo de una autoridad presupuestaria que tenga por finalidad ejercer control sobre el gasto que generan los funcionarios públicos por sueldos y salarios, gastos de representación, horas extras y demás inherentes a sus funciones, así como registrar un control de la distribución del personal entre las diferentes entidades del Gobierno.

B. Marco regulatorio efectivo para la gestión de RR. HH.

Crear un marco regulatorio efectivo para la gestión del recurso humano del Estado. Desde la norma general, que incluye la Ley de Servicio Civil, las normas específicas que abarcan la Ley

Fundamental de la Educación y sus Reglamentos, la Ley Orgánica de la Policía Nacional y los estatutos de gremios, y demás normas de apoyo, subyacentes o complementarias, como el Código de Ética del Funcionario Público y los reglamentos internos, este nuevo marco mantendrá una lógica consecuente, sin vacíos ni contradicciones, que permita la creación de procesos y procedimientos ordenados, eficientes y efectivos. De esta manera se pretende garantizar la gestión apropiada de procesos inherentes a la administración de los servidores públicos, así como los derechos ciudadanos relativos al freno de la discriminación causada por cualquier factor, específicamente de índole política y partidaria, como recurso vital y fundamental del Estado, según los requerimientos de cada entidad y de la población, procurando así mejorar la calidad de los servicios prestados por el Gobierno a la ciudadanía en general.

Asimismo derogar el Acuerdo 001-A-2014 para dinamizar y agilizar las acciones de personal, procurando a la vez garantizar procesos de concurso y recontractación de personal basados en meritocracia e idoneidad y ajenos a otros factores, como el político.

C. Planillas limpias y eficientes.

Desde un enfoque de rentabilidad y eficiencia, fortalecer los sistemas que permitan la administración y control de planillas limpias, depuradas y transparentes. De ese modo se busca lograr que las entidades del Estado operen con alto rendimiento en cuanto al volumen de personal y monto de los reglones presupuestarios, con sentido de equidad y priorización de los recursos en los sectores y conglomerados donde haya mayores necesidades, procurando alcanzar en el mediano plazo una relación positiva entre el gasto presupuestado y ejecutado en sueldos y salarios en relación con el PIB nacional.

D. Diseño e implementación de los procesos de concurso a plazas públicas mediante procedimientos claros y específicos para el ingreso y la contratación de este personal.

Se recomienda el ingreso de los servidores públicos sobre la base de una política de carrera de los empleos públicos. La intención es que dicha política contenga los elementos necesarios para llevar a cabo los procesos de selección de los funcionarios, empleando en el mediano plazo concursos basados en sistemas de oposiciones, donde los candidatos sean sometidos a

evaluaciones de conocimientos, aptitudes y competencias en igualdad de condiciones. Se propone que los concursos sean de carácter público y que en ellos prime la meritocracia y se desvincule al candidato y la posición de factores políticos partidistas.

Se recomienda, si bien es clara la función de la Dirección General de Servicio Civil como ente rector de estos procesos, fortalecer las capacidades técnicas de las unidades de recursos humanos de todas las entidades del Gobierno, facilitándoles lineamientos estándar que sirvan para descentralizar ciertas actividades y permitan así que los procesos sean más ágiles, efectivos y transparentes.

Debido a que Honduras carece de la carrera universitaria de administración pública, se recomienda que el Gobierno inste a la Dirección de Servicio Civil a trabajar con el Instituto de Formación Profesional (INFOP) u otro ente competente para desarrollar los pénsum académicos que, impartidos como diplomados a los candidatos de las vacantes que tienen mayor demanda o rotación, permitan no solo la selección de los mejores candidatos, sino también la incorporación de personal que sobre las materias de interés ya cuenta con algunos conocimientos específicos inherentes a las posiciones por ocupar.

De igual manera, el incumplimiento de los mecanismos que se desarrollen para estos fines deben ser considerados como una falta con sanciones de carácter administrativo y responsabilidad civil.

E. Crear un plan de compensación y beneficios para todos los servidores públicos basado en la meritocracia. El desempeño de este plan será evaluado periódicamente.

Con el propósito de mejorar la eficiencia individual y colectiva de los servidores públicos, se debe establecer un sistema de evaluación del desempeño de los empleados. Además de premiar la meritocracia a través de los porcentajes de incremento anual de salarios, se pretende que el sistema incentive al funcionario a crecer dentro de su carrera facilitándole un plan de desarrollo profesional sustentado en la adquisición de nuevas experiencias laborales y en la capacitación continua, con el fin de derivar en promociones o ascensos.



F. Implementar mecanismos de control interno.

En correspondencia con el plan de mejoras compartido por SEFIN, se considera primordial la emisión de lineamientos de estricto y obligatorio cumplimiento para todos los regímenes laborales en el respeto de escalas salariales, proceso de contratación, ascensos, evaluaciones, aplicación de las medidas disciplinarias bajo debido proceso y demás inherentes a la gestión del talento humano. Con este propósito se recomienda implementar una serie de mecanismos de control interno que mediante la Dirección General de Servicio Civil y la veeduría social puedan dar garantías del fiel cumplimiento de las leyes generales, las normas específicas y demás protocolos y procedimientos que de manera general o particular deban ser ejecutados por la propia entidad rectora y por cada una de las instituciones.

Para facilitar estos procesos de control y contar con información oportuna para la toma de decisiones, se recomienda la digitalización de todos los documentos inherentes a la administración de personal.

De igual manera se aconseja la adopción de mecanismos de registro y control de personal, como identificadores biométricos de entrada y salida con sus correspondientes reportes mensuales cotejados por las dependencias de recursos humanos y unidades de planilla en cada institución.

G. Mejorar los mecanismos de transparencia y divulgación de la información.

Si bien se reconoce como uno de los avances del Gobierno la apertura mostrada a la sociedad civil con la firma del “Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad”, por medio del cual ASJ/TI ha logrado divulgar mucha información de interés general, se recomienda al Gobierno fortalecer los mecanismos de transparencia ampliando la convocatoria y dando lineamientos y formación a las redes de veedores sociales que participan en los procesos.

De igual manera, reconociendo siempre el esfuerzo realizado en los portales de transparencia, se sugiere ampliar los mecanismos de divulgación de la información, empleando, además de los portales, las redes sociales y medios de comunicación masiva, para

Diagnóstico de gestión del talento Humano de la Administración Publica

difusión de información de utilidad general para la población, como la convocatoria a concursos públicos de selección y contratación.

Asimismo se recomienda reforzar el nuevo portal de transparencia realizando una auditoría continua y aleatoria de toda la información publicada por las entidades del Gobierno, verificando que esta sea confiable y oportuna.



Referencias

Banco Mundial. (2015). *Analyzing Honduras Wage Bill: A Starting Step for a Sustainable Change*. Washington, DC.

Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M., Sanginés, M., editores. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), multimedia, mapas y cuadros. (2015). Where are workers less likely to have a permanent contract? Ginebra. OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369618/lang-es/index.htm





ASOCIACIÓN
P A R A • U N A
SOCIEDAD MÁS JUSTA

CAPÍTULO EN
HONDURAS DE



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
the global coalition against corruption