



INFORME DE
RESULTADOS
2017

**INDICE DE
TRANSPARENCIA Y BUEN
GOBIERNO DE LAS
INSTITUCIONES
PUBLICAS**

SEGUNDA MEDICION



Créditos

Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de los Sistemas de Integridad, suscrito entre el Gobierno de la República de Honduras y Transparencia Internacional (TI)/Asociación por una Sociedad Más Justa.

© Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Tegucigalpa, Octubre de 2018.

Coordinación técnica

Kurt Alan Ver Beek

Keila García

Equipo de Compras y Contrataciones

Yahayra Duce / Especialista en Compras y Contrataciones

Equipo de Recursos Humanos

Jimena García Merino / Especialista en Recursos Humanos

Equipo de Confiabilidad de Resultados

Hector Moncada

Consultor externo para el diseño metodológico

Miguel Ramos

Se permite la reproducción total o parcial de este informe, citando la respectiva fuente.

Tabla de contenido

Presentación	3
1. Introducción	5
2. Objetivo del estudio	6
3. Marco conceptual	6
4. Metodología	14
4.1 Descripción de los pilares	15
4.2. Cálculo del índice.....	20
5. Retos para un Estado abierto, resultados del Índice de Transparencia y Buen Gobierno	22
5.1 Resultados globales	22
5.2 Resultados por pilar.....	24
6. Conclusiones	56
7. Recomendaciones	58

Presentación

Con mucha satisfacción, esperanza y después de varios meses de arduo trabajo, la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) y Transparencia Internacional (TI) presentamos el segundo informe de resultados del Índice de Transparencia y Buen Gobierno de las Instituciones Públicas, 2016-2017, documento elaborado en el marco del Convenio de Colaboración y Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de los Sistemas de Integridad.

Mediante la firma del convenio entre ASJ/TI y el Gobierno de Honduras, en octubre de 2014, se reconoció que la corrupción es un problema sistémico e inveterado que aflige a los hondureños al privarles de servicios básicos de calidad y por primera vez en la historia del país se abrieron las puertas del sector gubernamental a la sociedad civil, como una muestra de voluntad para la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El Índice de Transparencia y Buen Gobierno (ITBG) de las instituciones públicas, al evaluar seis pilares claves de manera objetiva, tangible y sustentada, constituye una herramienta importante para la sociedad civil, las organizaciones de investigación y la ciudadanía en general, en tanto provee una medición del accionar de las instituciones públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

Esta medición del índice resume los principales resultados de las segundas evaluaciones realizadas a tres de los cinco sectores evaluados en el marco del Convenio, priorizados por su impacto en la vida de la población hondureña, por el presupuesto que gestionan y por ser instituciones con alto riesgo de corrupción: educación, salud y seguridad. El informe provee asimismo un punto de comparación, entre los resultados del Índice de Transparencia y Buen Gobierno de las Instituciones Públicas, obtenidos de la información correspondiente a los periodos 2012-2015, y los generados entre el 2016-2017, logrando visualizar tanto los avances como las oportunidades de mejora recurrentes o que existen en esas instituciones y en el sistema público, y la magnitud del trabajo que tiene que ser realizado, para que dichas entidades puedan entregar los bienes y servicios públicos a la ciudadanía de la manera más transparente y eficiente posibles y con calidad, respondiendo a sus necesidades.

En este sentido, como ASJ y con el apoyo de la comunidad internacional, aspiramos no solo a identificar las debilidades, deficiencias y obstáculos que enfrentan sino a construir



las bases para instituciones transparentes, que gestionen sus propias oportunidades de mejora, honrando la implementación de las acciones de fortalecimiento a los sistemas, así como señalando los retos. Los hallazgos y recomendaciones presentadas en este documento, constituyen un insumo valioso para trabajar juntos en esa dirección.

Nuestro agradecimiento al Programa Umbral, la Cuenta de Desafío del Milenio (MCA-H), por el apoyo en esta ardua y noble tarea; a Transparencia Internacional por permitirnos liderar el combate a la corrupción y la impunidad en Honduras, labor que ha sido el pilar de nuestra institución por más de 20 años; y a las instituciones públicas evaluadas por el acceso a la información requerida para el análisis y su disposición de impulsar procesos de mejora.

1. Introducción

El presente informe situacional de transparencia y buen gobierno de las entidades gubernamentales en Honduras, resume la información generada por la Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ), Capítulo en Honduras de Transparencia Internacional (TI) a través de diferentes estudios realizados en el marco del Convenio de colaboración y de buena fe para la promoción de la transparencia, combate de la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad, suscrito en octubre de 2014 entre dicha asociación y el Gobierno de Honduras.

Al ser finalidad, tanto del Convenio como de TI/ASJ, promover la transparencia y la lucha contra la corrupción, y por ser uno de los compromisos expresos del Convenio, se elaboró el Índice de Transparencia y Buen Gobierno (ITBG), como una herramienta que, a través de la medición de seis pilares claves, permite obtener una evaluación objetiva, tangible y sustentada, de la transparencia y gobernanza con la que las instituciones manejan sus procesos de manera individual y colectiva. El índice, en su primera entrega, se aplicó inicialmente a los cinco sectores del Convenio: Educación, Salud, Seguridad, Infraestructura y Gestión Tributaria. Para la presente evaluación, sin menos cabo a que se amplíen las instituciones en futuras mediciones, se consideraron como objeto de estudio los sectores: Educación, Salud, Seguridad, de los cuales se cuenta con una segunda evaluación individual y que constituyen un referente para mediciones posteriores que permitan conocer la evolución o involución de la transparencia en nuestro país.

En línea con los intentos porque Honduras forme parte de la iniciativa multilateral de gobierno abierto, para lo cual desde septiembre de 2011 se han elaborado hasta el momento tres planes de acción, que incluyen en sus metas o compromisos una mejora en la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, compras públicas, entre otros, el presente informe puede ser constitutivo como una evaluación de los avances que el Estado ha alcanzado, así como una identificación de los retos aun no abordados para el logro del objetivo planteado en el marco de la iniciativa de gobierno abierto y en el incremento de su transparencia.

2. Objetivo del estudio

El Índice de Transparencia y Buen Gobierno aplicado a las Instituciones Públicas, busca contribuir a combatir la corrupción en la gestión administrativa de las instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo en particular, al fortalecer la institucionalidad con una cultura de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, que permita un mayor control y una lucha más efectiva contra la corrupción.

El resultado de esta evaluación permitirá:

- a) Identificar riesgos de corrupción administrativa y así tener oportunidades de ajuste y mejoramiento en los ámbitos claves de la gestión: compras y contrataciones públicas, gestión de recursos humanos, promoción de la participación ciudadana, rendición de cuentas y control interno, entre otras,
- b) Mejorar el proceso de diseño y adopción de medidas y políticas anticorrupción,
- c) Identificar falencias o debilidades en los diseños institucionales para garantizar el acceso a la información pública como derecho fundamental.
- d) Realizar una comparación con respecto a la línea de base, sobre una base objetiva, de las mejoras abordadas y su impacto en materia de transparencia.

3. Marco conceptual

Transparencia

La Transparencia, en lo que se refiere a la acepción política, es un concepto todavía en construcción en el Gobierno de Honduras, el cual, aun cuando cuenta con normativas para su promoción como ser la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se contradice tanto con otras leyes como la de Ley de Secretos Oficiales y de Clasificación de la Información¹, así como con la cultura de hermetismo de los servidores públicos, indistintamente su jerarquía, los cuales no ejercen su deber en materia de divulgación de información, acceso a la información y de rendición de cuentas, entre otros.

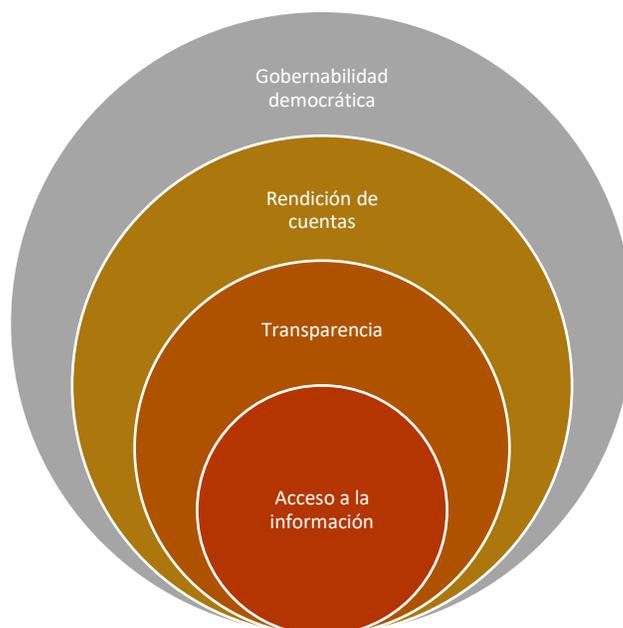
¹ Ver: http://www.revistazo.biz/web2/docs/LEY_DE_SECRETOS_OFICIALES.pdf

La transparencia de los gobiernos es una demanda ciudadana a nivel mundial, que ha encontrado su mayor apoyo en la organización sin fines de lucro Transparencia Internacional (TI), de la cual la ASJ es el capítulo en Honduras, y ahora también sustentada en la Alianza para el Gobierno Abierto OGP, por tal razón para efectos de este índice se emplea el concepto de transparencia, proporcionado por TI: “La Transparencia consiste en arrojar luz sobre las reglas, planes, procesos y acciones. Es saber por qué, cómo, qué y cuánto. La transparencia garantiza que los funcionarios públicos, los administradores, los miembros del consejo y los empresarios actúen de manera visible y comprensible e informen sobre sus actividades. Y significa que el público en general puede tenerlos en cuenta. Es la forma más segura de protegerse contra la corrupción y ayuda a aumentar la confianza en las personas e instituciones de las que depende nuestro futuro”².

El proceso de gobernabilidad democrática se construye a partir de garantizar el acceso a la información, lo cual implica que la ciudadanía y la sociedad civil se encuentran facultados a solicitar y recibir información sobre el quehacer de las dependencias e instituciones públicas, estando estas obligadas a responder ante la solicitud de información. El concepto de transparencia posee un contenido más amplio ya que incluye políticas públicas de divulgación de la información de dichas instituciones, lo que encierra la documentación relativa a la planificación, a la misión y visiones institucionales, planificación y gestión presupuestaria, igualmente a la administrativa y financiera. Además, esta obligación institucional incluye el cumplimiento de las leyes y políticas anticorrupción aprobadas por el Estado hondureño. En la figura N°.1, se expone el proceso de gobernabilidad democrática, a partir de garantizar el acceso a la información.

² Fuente: Glosario TI sobre transparencia y corrupción, <https://transparencia.org.es/glosario-ti-sobre-transparencia-y-corrupcion/>

Figura N°.1
Del acceso a la información a la gobernabilidad democrática



Rendición de cuentas

Los mecanismos de rendición de cuentas permiten a los ciudadanos obtener con mayor facilidad información sobre la gestión y los resultados de las instituciones públicas, generando mayor transparencia y posibilitando un mayor control social, lo que aumenta el sentido de la legitimidad de dichas instituciones fortaleciendo el sentido de lo público. Por lo que (tal y como se presenta en la Figura No.1) constituye un escalón más arriba en la construcción de la transparencia. Todo esto tiene lugar en el marco de un determinado ambiente de gobernabilidad democrática, la cual se aproximará en mayor o menor medida a un “Buen Gobierno” en la medida en que se logre mayor transparencia, se instale una cultura de rendición de cuentas y se sancione a los infractores.

Riesgos de corrupción

La corrupción, según TI: “consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos

perdidos y el sector en el que se produzca”³. Los riesgos de corrupción administrativa hacen referencia a condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de corrupción, específicamente en tres aspectos:

- 1) Débil capacidad para generar y entregar información de carácter pública, incluyendo la escasa o baja socialización de información de las decisiones y de los actos de las autoridades;
- 2) Bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos lo cual puede permitir exceso de discrecionalidad por parte de los empleados públicos al tomar decisiones sin atender reglamentación alguna; esto se evidencia en el nivel de cumplimiento de normas y protocolos,
- 3) Inoperancia de los controles de gestión, tanto el control social como el control institucional preventivo y a posteriori, ya sean estos externos como los ejercidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) o el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), o internos ejecutados por las unidades de auditoría y otras instancias de control interno de las instituciones.

Mejores prácticas en el cálculo del Índice de Transparencia

Para la elaboración del Índice de Transparencia y Buen Gobierno se estudiaron diferentes experiencias en medición de transparencia en la gestión pública, de organismos internacionales como Transparencia Internacional, así como la implementación de sistemas y medidas anticorrupción que se han instituido en diversos países del mundo, con especial énfasis en las naciones latinoamericanas que por su cultura, historia común y proximidad sirven de punto de referencia para el camino anti corrupción y transparencia planteado para Honduras.

En este orden de ideas destacan los índices nacionales de transparencia y anticorrupción desarrollados por Colombia, Chile, Costa Rica, México y Argentina. Países que han avanzado en la implementación de medidas anticorrupción y que han llevado a juicio importantes redes

³ Fuente: Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Traducción de la página web oficial en Inglés, Transparency International (2015). FAQs on corruption. Disponible en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/9/

de corrupción establecidas en dichos países, los cuales han generado la judicialización y establecimiento de penas para funcionarios gubernamentales y demás contrapartes involucradas. Las experiencias son muy diversas en cuanto a los temas considerados para la construcción de las mediciones y la recolección de información y con el propósito de sistematizar las experiencias y los esquemas de diseño de sus propios índices, se ha formulado la siguiente matriz comparativa de estas experiencias, dimensiones, variables e indicadores.

Tabla N°. 1 Matriz comparativa de experiencias de mediciones de la transparencia

	Índice de Percepción de la Corrupción IPC TI	Índice de la Felicidad (Happiness Index) ONU	Índice de Transparencia de las Entidades Públicas ITEP Colombia	Índice de Transparencia del Sector Público ITSP Costa Rica	Índice de Democracia (EIU Democracy Index) The Economist
Objetivo del Índice	Medir la percepción de la corrupción del sector público en los países del mundo	Medir el progreso social y los logros de las políticas públicas.	Monitorear y evaluar los niveles de riesgo de corrupción en las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal. Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad estatal en la lucha contra la corrupción	Sumar esfuerzos para hacer respetar el derecho humano de acceso a la información, reforzar imagen del país y promover el mejoramiento continuo de la administración pública	Proveer una fotografía del estado de la democracia alrededor del mundo para 165 estados y territorios independientes.
Unidad de evaluación	Países	Países	Entidad estatal	Instituciones estatales y municipales	Estados nacionales y territorios independientes
Fuentes de información	Agrega datos de 12 diferentes fuentes que capturan las percepciones de corrupción	GWP (Gallup World Poll) Encuesta mundial de Gallup	Verificación directa, formulario electrónico, información secundaria	Medición web con instrumento capaz de medir la transparencia de cualquier institución pública	Opinión experta.
Dimensiones	- ⁴ Rendición de cuentas del	-Bienestar social	-Visibilidad -Institucionalidad	-Acceso a la información	-Proceso electoral y pluralismo

⁴ El IPC 2017 se calcula utilizando 13 fuentes de datos distintas de 12 instituciones independientes que recogen las percepciones sobre la corrupción de los últimos dos años, por lo que las dimensiones descritas son una recopilación general de las consideradas por las instituciones evaluadoras.

	poder ejecutivo ante entes de control y de los empleados públicos. - Acceso a la información -Mecanismos de prevención de la corrupción -Sanciones y controles - Rendición de cuentas -Independencia del poder judicial - Utilización de sobornos	-Esperanza de vida saludable -Generosidad -Percepción de la corrupción -Libertad para decidir qué hacer con su vida	-Control y sanción	-Rendición de cuentas -Participación ciudadana -Datos abiertos de Gob.	-Libertades civiles -Funcionamiento del Gobierno (controles y contrapoderes) -Participación política (participación ciudadana) -Cultura política (si los ciudadanos apoyan su gobierno)
Nº. De instituciones rankeadas (o países)	178 países	156 países	85 entidades estatales	206 instituciones estatales y municipales	165 países
Escala	Datos estandarizados de 0 - 100	0-10 (<i>Cantrill Ladder</i>)	0 a 100	0 a 5	0, 0.5 y 1

Transparencia internacional

Evidentemente la experiencia de Transparencia Internacional constituye una referencia fundamental para la construcción de cualquier índice de transparencia o cualquier tipo de medición del riesgo de corrupción tanto para instituciones estatales, municipales o corporativas. TI es un movimiento internacional con capítulos en 100 países del planeta, que tiene por misión, detener la corrupción, promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad. TI destaca “se ha profundizado la “brecha en la implementación” entre las normas anticorrupción y la práctica concreta” por lo cual muchos de los esfuerzos han quedado en la nada por falta de voluntad política o cuando el Estado ha sido capturado por intereses particulares”⁵.

⁵ Juntos Contra La Corrupción: Estrategia 2020 De Transparency International.
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/juntos_contra_la_corrupcion_estrategia_2020_de_transparency_international

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC-TI) recopila los datos de trece fuentes distintas, estas fuentes son estudios de opinión a expertos y ejecutivos de empresas sobre temas torales de comportamientos corruptos en el sector público, como ser soborno, desvío de fondos públicos, abuso de autoridad, nepotismo o influencias políticas en las decisiones del gobierno. Asimismo, algunas de las fuentes consideran mecanismos existentes en el país para combatir la corrupción como el juzgamiento de los funcionarios públicos, la capacidad del gobierno de hacer cumplir los mecanismos de integridad, la excesiva burocracia, y la protección legal a los denunciantes y periodistas. Una de las trece fuentes utilizadas es la Encuesta de Opinión Ejecutiva realizada por el Foro Económico Mundial (WEF) que recolecta la opinión de líderes empresariales residentes en el país sobre la existencia o no de soborno en su país en temas como impuestos, servicios públicos o adjudicación de contratos públicos. Cabe destacar que Honduras participa en ocho de las trece encuestas que contempla el IPC-TI.

Experiencia de Colombia

Colombia ha avanzado mucho en la conformación de diferentes índices de transparencia que efectúan una estimación del riesgo de corrupción tanto para diversas instituciones del Estado en su Índice de Transparencia de Entidades Públicas (ITEP) o de sus municipalidades, para lo cual han creado el Índice Municipal de Transparencia calculando de su respectivo Índice para 41 municipalidades en todo Colombia.

En lo que se refiere al ITEP (índice de Transparencia de Entidades Públicas) Colombia ha conformado un índice con base en tres componentes, el primero de los cuales se refiere a la publicación de la información relevante, planteada en sus instrumentos jurídicos, el segundo se refiere a la gestión institucional propiamente, en la que se valoran elementos tales como política anticorrupción, gestión administrativa, presupuestaria y financiera, entre otros.

Finalmente, el índice se complementa con un tercer factor en el cual se hace una valoración de las medidas de control interno tomadas por las instituciones gubernamentales y la forma en que se han aplicado o no las sanciones respectivas ante casos de incumplimiento de leyes y procedimientos. EL ITEP de Colombia proporciona una clasificación de sus 85 instituciones gubernamentales agrupadas por el nivel de riesgo de corrupción, que van desde bajo riesgo hasta muy alto.

Experiencia mexicana

El trabajo de formulación de un índice de transparencia y buen gobierno realizado por “Transparencia Mexicana” es muy interesante porque sigue un enfoque diferente a los relevamientos de información realizados en otros países latinoamericanos. En el caso mexicano se viene realizando una encuesta desde el año 2001 a nivel nacional, con validez estatal y en los dominios rural y urbano para una muestra probabilística de 15,326 hogares en toda la República. En dicha encuesta se aplican 32 preguntas sobre la experiencia de los entrevistados al realizar trámites, gestiones y otras obligaciones con entidades gubernamentales, estatales o municipales. Los resultados de esta encuesta son sistematizados y son expresados en términos de Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, para determinar las experiencias ciudadanas en relación con posibles prácticas de corrupción, solicitud de sobornos o pagos indebidos, en los tres niveles gubernamentales y para empresas particulares.

Índice de Transparencia en Costa Rica

En el caso de Costa Rica se ha elaborado un Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP), el cual está basado íntegramente en la información disponible en los sitios web de esas instituciones públicas. La idea subyacente en la elaboración del ITSP es la de promover la rendición de cuentas, los espacios de participación ciudadana, las prácticas de datos abiertos.

Por otra parte, está orientado a servir de guía a las instituciones del sector público, identificar oportunidades de mejora, ofrecer una herramienta metodológica más próxima a la objetividad, entre otros elementos. De acuerdo a su concepción jerarquizada, el ITSP contempla 4 dimensiones, a saber: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos del gobierno.

Índice de Transparencia y Buen Gobierno de Honduras (ITBG-IP)

En relación a otros países, el ITBG-IP de Honduras se relaciona más de cerca con el ITEP que se calcula en Colombia y en menor medida con el ITSP de Costa Rica, el cual se basa exclusivamente en la información disponible en las páginas web del gobierno. El Índice de Percepción de la Corrupción, el Happiness Index y el Democracy Index, al igual que otros índices estudiados, se basan principalmente en encuestas de percepción, que podrían verse afectadas por la subjetividad e influencia mediática, ya que al haber mayor denuncia pública de corrupción la percepción general puede ser que la misma va en aumento, cuando esta solo es una medida de cuanta corrupción se hace visible. El ITBG -IP propone un ejercicio de investigación que se sustenta tanto en la información que por ley debe ser divulgada, como en los resultados de los estudios de profundidad realizados en el marco del Convenio entre ASJ/TI y el Gobierno, logrando consolidar en una sola herramienta los resultados de las evaluaciones realizadas.

Es importante mencionar que Honduras ocupa el lugar 135 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparencia Internacional, siendo esta la única evaluación en materia de corrupción que se ejecuta a nivel internacional, resultado que debe entenderse como preocupante al encontrarse el país en el cuarto grupo de naciones con mayor percepción de corrupción.

4. Metodología

La segunda medición del ITBG se construye a partir de los resultados de la segunda medición rigurosa de la transparencia y cumplimiento de la normativa y las buenas prácticas realizadas a las instituciones incluidas en el Convenio: Secretaría de Educación, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Salud. Dichos estudios evaluaron la gestión de las compras y contrataciones, gestión de recursos humanos y la confiabilidad de los resultados, así como temas transversales como la divulgación de la información y la aplicación de sanciones con base en la información proporcionada por cada institución en el marco del Convenio. Sin embargo, la herramienta construida para el cálculo del índice puede aplicarse con la información que por ley las instituciones deben publicar para cada pilar evaluado y la que deben facilitar en respuesta a las solicitudes de acceso a información de carácter público.

4.1 Descripción de los pilares

Los pilares que conforman el Índice de Transparencia y Buen Gobierno representan las dimensiones fundamentales para la transparencia y buen gobierno que incluyen los procesos con mayor riesgo de corrupción, el acceso y divulgación de información, la rendición de cuentas y participación ciudadana, y otros principios a los que el Gobierno debe responder en esta materia. La definición de los pilares y sus herramientas de medición empleó como base los documentos: Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción (2009) de TI, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) y su reglamento, la Ley de Contratación del Estado, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y convenios internacionales, entre otros.

Tabla N°. 2 Pilares del índice

No.	Pilares	Valor Ponderado	N°. de Indicadores	N°. de Subindicadores
1	Divulgación de la información	10%	4	15
2	Gestión de compras y contrataciones	25%	3	10
3	Gestión del recurso humano	25%	5	19
4	Confiabilidad de los resultados	15%	4	8
5	Veeduría y participación social	15%	3	0
6	Falta y sanción	10%	4	10
	Total	100%	23	62

Pilar 1: Divulgación de la información

Este pilar evalúa los factores que permiten conocer el cumplimiento por parte del Gobierno en diferentes aspectos de transparencia, enmarcados en la obligación, establecida en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, que tienen las instituciones de publicar información de sus procedimientos y su gestión en forma clara, eficaz, veraz y oportuna, relativa a:

- a. Información institucional como organigrama, nombres de las unidades, responsables de la estructura ejecutiva, misión, visión, etc.
- b. Sobre el marco normativo: ley constitutiva, reglamentos, etc.
- c. Sobre la gestión de las instituciones: reglas, planes, procesos claves, procesos de compras, gestión administrativa, financiera, etc. enmarcado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, capítulo 2, artículo 11, numeral 9

- d. Disposición a datos abiertos, la medición del acceso a la información, sobre los trámites y servicios al ciudadano, así como también la identificación de la oficina y personal responsable de ello.

De igual manera, y aplicando de manera exclusiva a las compras y contrataciones del Estado, con base en el Decreto Ejecutivo 010-2005, de creación de HonduCompras, se verifica la información que por ley debe encontrarse difundida en dicho sistema, como ser:

1. Los avisos o llamados de invitación a los procesos;
2. Los pliegos de condiciones;
3. Las actas de apertura;
4. Las resoluciones de adjudicación.

La medición de estos aspectos permite definir el nivel en que las instituciones obligadas tienen como base fundamental los principios de máxima divulgación, transparencia en la gestión pública, publicidad, rendición de cuentas, buena fe, gratuidad y apertura de la información, para que las personas, sin discriminación alguna, gocen efectivamente de su derecho de acceso a la información pública, de participar en la gestión de los asuntos públicos, y dar seguimiento a los mismos, de realizar auditoría social y recibir informes documentados de la eficiencia y probidad en dicha gestión y velar por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes⁶.

Pilar 2: Gestión de compras y contrataciones

Las compras y contrataciones del Estado, representan junto con el gasto en el recurso humano, los procesos a través de los cuales el Estado eroga la mayor cantidad de recursos públicos, por lo que las instituciones deben cumplir con procesos normados, regulados en forma específica pero también con mecanismos de control y de medición de su cumplimiento.

A través del pilar de compras y contrataciones se mide el nivel de cumplimiento de la normativa en las áreas más susceptibles de corrupción, a través de la verificación de aspectos como:

⁶ Reglamento de la LTAIP, capítulo I, artículo 5

- a. Cumplimiento de la norma en la etapa de planificación para identificar que las compras se realizan bajo un proceso de identificación de las necesidades reales, con priorización de dichas compras, con base en estudios de mercados, registros de precios, u otro mecanismo para conocer los precios de mercado previo al inicio de los procesos.
- b. Cumplimiento de procesos en la debida conformación y custodia de los expedientes administrativos. (ordenados, foliados, rotulados, digitalizados, completos, etc.)
- c. Cumplimiento de los principios de libre participación, transparencia y publicidad para evitar fraccionamientos y procesos que pongan en riesgo al Estado por no contar con las garantías de ley requeridas.
- d. Así mismo, incluye la medición del cumplimiento de los contratos por parte de los adjudicados o contratados, el conflicto de interés entre particulares y de los particulares con los servidores públicos.

Pilar 3: Gestión del talento humano

El gasto público en recursos humanos se compone en gran medida por los sueldos, salarios, compensaciones y beneficios de los servidores públicos, quienes a su vez son máximos responsables del cumplimiento de las normas y los procesos, a fin de asegurar la eficiencia institucional, de conformidad con las leyes, garantizando el derecho de todo ciudadano de recibir los servicios de calidad. Se identifica también la necesidad de centrar la responsabilidad en los individuos que crean los sistemas a través de los cuales opera la corrupción y la impunidad, ya sea por negligencia o a conciencia. Las obligaciones de los empleados del Gobierno y su vinculación con la transparencia se encuentran descritas en forma dispersa en diferentes leyes. Es así que a través del presente pilar se medirá:

- La normativa, procesos y herramientas que permiten llevar a cabo una planificación para la contratación del talento humano.
- El cumplimiento de la normativa para realizar contrataciones, a través de concursos transparentes y con base en la ley, teniendo en cuenta la idoneidad y meritocracia de los candidatos, entre otros.
- La existencia de controles de la administración del personal, incluyendo la investigación interna y aplicación de sanciones, cuando correspondan.

- La distribución salarial según escalas preestablecidas y estandarizadas según funciones y antigüedad.
- Y la evaluación de desempeño para medir la productividad del personal en forma periódica y que generen programas para desarrollar competencias y conocimientos o en su defecto procesos de cancelaciones debidamente fundamentadas.

Pilar 4: Confiabilidad de resultados

En este pilar se evalúa el cumplimiento de las instituciones en lo relativo a la generación de datos de resultados, en forma oportuna y confiable, basada en protocolos de generación de los datos y sistemas de medición que garanticen su precisión y la blinden de manipulación.

Incluye dentro de su medición también:

- La oficialización, calidad y aplicación de los protocolos.
- La integridad del dato, es decir, si los datos son reportados con factor de verificación del 100%, es decir si hay congruencia entre el dato reportado y los datos publicados.
- Si las instituciones utilizan sistemas informáticos en el procesamiento y publicación de dichos datos.
- Y la existencia de mecanismos para una amplia divulgación de las estadísticas de rendición de cuentas y mecanismos para la fomentar la participación ciudadana (en los procesos de generación o divulgación de datos).

El fundamento legal de este pilar se encuentra descrito en diferentes normativas, entre ellas: la Ley General de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Presupuesto y en las diferentes leyes orgánicas, funcionales y operativas de cada sector.

Pilar 5: Veeduría y participación social

La participación ciudadana es el derecho ejercido de manera individual o colectiva (a través de organizaciones), de acceder a espacios en los que se facilite información de las actuaciones públicas, o se permita la incidencia de la sociedad en cualquier aspecto relativo a la gestión del Estado, en respeto de las leyes y con independencia de criterios. La participación ciudadana es el pilar de un Estado democrático representativo, sustentado tanto en normas internacionales y nacionales, como en generales y específicas.

La participación ciudadana, según TI, es esencial en la implementación del control interno o externo de los registros, los procesos, las funciones y el desempeño de las instituciones públicas con el fin de realizar una evaluación independiente y verosímil de su cumplimiento con las leyes, reglamentaciones y auditorías aplicables, lo cual también es ratificado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, resolución 58/4 de la Asamblea General, 2003, capítulo II Medidas preventivas.

Por ello con este pilar se medirá si la institución cuenta con:

- Políticas o lineamientos para regular y fomentar la participación ciudadana y rendición de cuentas, sean éstas a través de veedurías, asistencias técnicas, consultas, auditorías sociales, etc.
- Y si son aplicadas dichas políticas y lineamientos asegurando que las instituciones brinden toda la información solicitada.

Pilar 6: Falta y sanción

La impunidad, factor decisivo en la proliferación de la corrupción, si bien es cierto se origina entre otras causas por los débiles sistemas de justicia, la falta de recursos de los operadores de la ley y la carencia de voluntad política para realizar las acciones requeridas independientemente del costo político, también se ve agravada por la poca existencia de procesos de denuncia, la falta de publicidad de éstos y la baja confiabilidad de los mecanismos de denuncia para que tanto los servidores públicos como particulares, formalicen sus denuncias.

Este pilar evalúa la forma en que las instituciones detectan y tratan las faltas de carácter administrativo, constitutivas o no de un delito, a través de la verificación de:

- La gestión de las instituciones sobre el control interno, en atención al número de auditorías que se realizan (regulares y especiales) tanto por las unidades de auditoría interna como del Tribunal Superior de Cuentas.
- La existencia de un sistema adecuado de manejo de las denuncias y si éstas se realizan.
- La aplicación de las sanciones por faltas vinculadas a actos de corrupción.
- La judicialización de los casos de corrupción (si son remitidos al TSC y al Ministerio Público y los controles y seguimientos que se dan a éstos.

La Ley de Servicio Civil en su capítulo 13, artículo 43 expresa que toda falta cometida por un servidor público en el desempeño de su cargo será sancionada con una medida disciplinaria que corresponda a la gravedad de la misma y que tenga por objeto la enmienda del servidor sin perjuicio de la responsabilidad civil que le corresponda.

4.2. Cálculo del índice

Para efectos de esta segunda medición del índice se emplearon como fuentes primarias de información los portales de transparencia de las instituciones sujetas a esta medición, así como la información extraída de los estudios realizados 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, elaborados entre los años 2016 y 2017.

La información para cada indicador y subindicador es evaluada en una escala de 0-1 de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla N°. 3

Rangos de cumplimiento y puntuación de los factores de evaluación

Nivel de cumplimiento %	Puntuación	Criterio de calidad
90 – 100	1	Existe y cuenta con la calidad requerida
70 – 89	0.5	Existe pero no cumple a cabalidad los criterios de calidad
0 – 69	0.0	No existe

La puntuación obtenida para cada pilar es la sumatoria de los valores obtenidos para cada indicador y subindicador en relación al total de criterios verificados. En muy raras ocasiones se encontró algún criterio de verificación o subindicador que no aplicaba a una determinada institución, en tal caso se restó ese criterio a la base de cálculo.

De manera puntual se aclara que algunos de los subindicadores evaluados en el pilar seis de Faltas y Sanciones, mantienen su calificación a razón de que el estudio realizado comprende información de los períodos considerados para la medición de ambos índices.

El índice de transparencia y buen gobierno de cada institución será la sumatoria de todos los valores ponderados para cada pilar de acuerdo a la siguiente fórmula:

—

$$ITBG_{IP} = \sum_{i=1}^6 p_i w_i$$

En donde \overline{p} = puntuación obtenida por el pilar (media aritmética) y w= peso asignado al pilar

De igual manera, se generará un Índice Nacional de Transparencia y Buen Gobierno a nivel agregado para todas las instituciones evaluadas, calculado con la siguiente fórmula:

$$ITBG_{Global IP} = 1/n \sum_{i=1}^n ITBG_{IP} i$$

La valoración global e individual de cada entidad, la sitúa en un nivel de riesgo, determinado según la siguiente escala:

Figura N°.2

Parámetros del riesgo de corrupción institucional



5. Retos para un Estado abierto, resultados del Índice de Transparencia y Buen Gobierno

5.1 Resultados globales

Tabla N°. 4

Índice de Transparencia y Buen Gobierno de las Instituciones Públicas 2016-2017

Sector/ Institución	Pilar 1: Divulgación de la Información	Pilar 2: Adquisiciones y Contrataciones	Pilar 3: Gestión Del RR.HH.	Pilar 4: Confiabilidad del Resultado	Pilar 5: Veeduría y Participación Social	Pilar 6: Falta y Sanción	Índice Global
Peso	10	25	25	15	15	10	100
Secretaría de Educación	4.67	5.00	6.58	9.38	7.50	3.50	37
Secretaría de Seguridad	4.33	10.00	13.82	9.38	7.50	3.00	48
Secretaría de Salud	4.33	5.00	4.61	12.19	2.50	2.50	31
Índice por pilar 2da. medición	4.44	6.67	8.33	10.31	5.83	3.00	39
Índice por pilar 1ra. medición	3.8	2.75	7.11	4.69	4.5	2.38	25
Variación	0.64	3.92	1.22	5.62	1.33	0.62	14

La segunda medición del Índice de Transparencia y Buen Gobierno refleja un incremento de 14 puntos en el cumplimiento (de 25 a 39), en relación a la primera medición que es considerada como la línea de base de las instituciones públicas, en aspectos claves de un gobierno abierto, transparente, inclusivo y eficiente. Esta variación positiva evidencia que las evaluaciones periódicas y la elaboración, implementación y seguimiento de los planes de mejoras, logran mejoras en los procesos contribuyendo así al fortalecimiento institucional en las áreas evaluadas y en la gobernanza de las mismas. Con base en estos resultados se concluye que aun cuando se reporta una mejoría en las diferentes dimensiones del índice, en términos generales el Gobierno enfrenta un gran reto, al encontrarse en el nivel más bajo de la escala, indicando un riesgo muy alto de corrupción institucional en la gestión de las instituciones públicas. Sin embargo, se reconoce que la Secretaría de Seguridad superó un peldaño, ubicándose en un riesgo alto de corrupción.

Como se señaló en la primera medición del índice, estos resultados reflejan las debilidades institucionales, que permiten que se realicen los actos de corrupción denunciados y de conocimiento público, quedando muchos de ellos impunes, debido al incumplimiento de la normativa existente, la falta de mecanismos de control que aseguren el respeto a la misma y la falta de un marco normativo estricto en cuanto a la penalización de estos actos, el cual a cambio de endurecerse se ha vuelto más permisivo con la aprobación de leyes como el denominado “Pacto de Impunidad”, las cuales obstaculizan los procedimientos de judicialización. Estas deficiencias dejan graves vacíos que facilitan la manipulación de los recursos públicos, por parte tanto de los empleados públicos como de aquellos que tienen nexos comerciales con el Estado, al no existir una verdadera rendición de cuentas, sobre la cual la ciudadanía pueda ejercer su derecho a auditar los procesos ejecutados.

Asimismo, la calificación de 39 en una escala donde debería obtener 100 puntos, refleja la inexistencia de una cultura de transparencia, con un débil desarrollo institucional que asegure un bajo riesgo de corrupción y un Estado abierto.

Aun cuando las instituciones obtienen diferentes puntuaciones en cada pilar, se observa que todas muestran condiciones similares, y se reconoce la mejora en un 100% en el pilar de confiabilidad de los resultados, producto de la elaboración y formulación de diferentes protocolos de medición, en las tres instituciones.

5.2 Resultados por pilar

Se presentan a continuación los hallazgos más relevantes en cada pilar.

ITBG Pilar 1: Divulgación de la información

El pilar de divulgación de la información obtiene una puntuación global de 4.44 puntos, lo cual equivale a un cumplimiento porcentual de 44%, siendo el pilar que logra el segundo mejor porcentaje de cumplimiento en consideración a su peso (10 puntos), después de confiabilidad de los resultados. Así mismo, reporta una mejora de 6%, en relación a la primera medición, siendo la divulgación de la información relativa a la gestión de RR.HH. la de mayor incremento. Sin embargo, este pilar sigue reflejando un riesgo muy alto de corrupción y desconfianza por parte de la sociedad al no divulgar toda la información requerida por ley.

Tabla N°. 5

Resultados por indicador de la segunda medición. Pilar 1: Divulgación de la información

Indicador	Escala	2da. medición	1ra. medición	Variación
Ley constitutiva y reglamentos relevantes	2	1.3	1.1	0.2
Ejecución presupuestaria	3	0.8	0.8	0.0
Divulgación de los procesos de compras y contrataciones	4	0.7	0.5	0.2
Divulgación de la gestión de RR.HH.	6	3.8	3.3	0.5
Total	15	6.7	5.7	1.0
Puntuación obtenida (%)	100%	44%	38%	6%
Puntuación ponderada del pilar	10	4.4	3.8	0.6

En el análisis individual por institución, las secretarías de salud y seguridad mejoraron de 33% a 43% mientras que la Secretaría de Educación se mantuvo sin ninguna variación con un 47%. Todas las instituciones han mantenido públicas sus planillas de empleados sin embargo aún deben asegurar que estén actualizadas; la Secretaría de Salud presentó un Reglamento Interno actualizado que requiere ser oficializado mediante acuerdo ministerial y socializarlo; la Secretaría de Seguridad es la institución que registra mayores avances, que se explican en más detalle a continuación.

Tabla N°. 6

Resultados por sector de la segunda medición y comparación ITBG Pilar 1: Divulgación de la información

Sector	2da. medición	1ra. Medición	Variación
SE	4.7	4.7	0.0
SEDS	4.3	3.3	1.0
SESAL	4.3	3.3	1.0
INSEP	N/A	3.7	N/A
Sector Tributario	N/A	4.0	N/A
Puntuación global obtenida (%)	44%	38%	6%

Divulgación parcial de las normas generales y específicas

Se mantiene el resultado por la falta de publicación de normas generales y específicas. En consideración a lo expuesto en el artículo 13, numeral 2 de la LTAIP, todas las entidades de gobierno deben publicar las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento, sin embargo, se observa en las instituciones evaluadas, que aun cuando cumplen difundiendo en sus portales normas generales como la Ley General de la Administración Pública, no incluyen alguna normativa de carácter particular, como es el caso de la Secretaría de Seguridad quien aun cuando en el año 2017 obtuvo la aprobación de la Ley de la Carrera Policial no la tenía publicada en su portal al momento de la evaluación, o las secretarías de Salud y Educación en las cuales varios links no abrían la páginas web o documento citado. Sin embargo, si destaca una mejora sustancial en la actualización de la información disponible, encontrándose más normas, actuales y vigentes, en los casos de las secretarías de Seguridad y Salud.

Falta de divulgación de los informes de ejecución presupuestaria

La mejora reportada en este indicador de 0.8 a 0.83, representa apenas 0.03 puntos (1%), y obedece exclusivamente a que en el portal de la Secretaría de Educación el link a la Web del SIAFI sí estaba habilitado en esta segunda evaluación.

Considerando que los informes de ejecución presupuestaria (trimestral y anual) con base en el Plan Operativo Anual (POA) son de especial relevancia para que la población pueda ejercer su derecho como auditor social, el cual es un aspecto fundamental para la construcción de un Estado de derecho transparente, la omisión en la divulgación de estos documentos o la publicación parcial de los mismos, representa un alto riesgo de

corrupción por la limitada rendición de cuentas y falta de transparencia en el uso de sus recursos financieros. Ejemplifican esta situación, la evaluación realizada en el 2017 a los portales de transparencia de la Secretaría de Educación (26 mil millones de lempiras de presupuesto), la Secretaría de Salud (14 mil millones de lempiras de presupuesto) y la Secretaría de Seguridad (6.3 mil millones de lempiras de presupuesto), de los cuales no se encontraron los informes de rendición de cuentas sobre la ejecución de estos presupuestos, presentando la Secretaría de Seguridad un link al portal de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Educación informes trimestrales que no arrastraban saldos.

De igual manera se mantiene el resultado de la primera medición, en relación a que se debe entender que la transparencia no pasa por el solo acto de publicar un documento, el mismo debe ser legible, veraz y oportuno, debe presentarse ordenado y facilitar al lector su entendimiento, estos son elementos que no se suelen encontrar en los portales de transparencia de todas las instituciones.

Alto incumplimiento de la norma en materia de transparencia en las compras y contrataciones

En el informe anterior se identificó que las instituciones evaluadas obtuvieron un promedio de 0.5 de 4 puntos en total, equivalente al 12.5% de cumplimiento de la normativa de transparencia en los procesos de compras y contrataciones.

Nuevamente las secretarías de educación, seguridad y salud obtuvieron un promedio bajo de cumplimiento de la norma, un 0.67 de 4 puntos en total, que equivalen a 17%.

Un aspecto que afectó directamente para no obtener un mejor resultado en este indicador, fue la disminución en la difusión de la información que por ley debió cumplir la Secretaría de Educación (SE), tal y como se registró en la evaluación de los informes de segunda evaluación realizados por la ASJ/TI⁷, en donde la SE, disminuyó el cumplimiento de la normativa en transparencia del 24% al 20%.

Al igual que en la evaluación anterior, las instituciones publican al menos los avisos, los pliegos de condiciones y las actas de apertura de las ofertas, sin embargo, en esta medición se vuelve a ratificar que dejan de publicar los planes anuales de compras y contrataciones (PACC), las resoluciones de adjudicación, contratos, actas de entregas de los productos, seguimiento de los contratos, sus incumplimientos, sanciones a particulares o servidores públicos, etc.

⁷ Ver: Informe de Evaluación de la SE 2016, publicado en diciembre de 2017

La difusión de la información además de ser mandatorio por la ley para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia, permite que la ciudadanía tenga acceso a la información y por ende pueda ejercer su derecho de revisión y de veeduría social, por ello es necesario que la información sea subida en el Sistema de HonduCompras en forma completa, legible y en forma oportuna.

Incumplimiento en la divulgación de información que por ley debe ser de carácter público en materia de gestión del RR.HH.

En lo relativo a la publicación de la información que por ley se debe de divulgar en los portales de transparencia, en materia de RR. HH., se observa que las instituciones no publican ni actualizan toda la información, alcanzando un 3.83 de cumplimiento, lo que representa un 64% de cumplimiento en este subindicador. No obstante, se observa una mejora de un 9% con respecto a la primera medición.

En el caso de la SESAL, entidad que durante la primera medición del índice no reportaba el número exacto de plazas asignadas a su presupuesto y el estado de las mismas (ocupadas interinos, ocupadas nombramiento permanente, vacantes), en esta segunda evaluación el portal permite la visualización de estos datos. Sin embargo, sigue sin presentar la información relativa a la tabla de viáticos, y los gastos de representación.

En el caso de la Secretaría de Seguridad, aun cuando en octubre de 2016 se implementó un nuevo sistema de información gerencial, a través del cual se elabora la planilla de pagos, se pudo observar que aun cuando la mismas se encuentran publicadas mes a mes, difieren en el formato del archivo, variando las direcciones o unidades incluidas en cada reporte. Así mismo, debe identificar con claridad el número total de plazas con el que cuenta la institución.

Todos estos resultados generan un riesgo alto de corrupción, así como la desconfianza en la población sobre si la información publicada es confiable. Como ya señaló el primer informe del ITBG-IP, el Gobierno tiene un reto importante en cumplir y hacer cumplir la LTAIP, fortaleciendo al IAIP y dando la suficiente independencia técnica, para que sus evaluaciones reflejen el estado real, enfocando la revisión no solo en el cumplimiento de publicación de un archivo, sino también confirmando la pertinencia y veracidad del contenido.

ITBG Pilar 2: Compras y Contrataciones

La segunda evaluación a las instituciones: Secretaría de Educación, Secretaría de Salud y Secretaría de Seguridad generaron los siguientes resultados para el pilar de desarrollo institucional para la transparencia en los procesos de compras y contrataciones.

Tabla N°. 7

Resultados por indicador de la segunda medición. Pilar 2: Compras y Contrataciones

Indicador	Escala	2da. Medición	1ra. medición	Variación
Requisitos previos a la contratación	2	0	0	0.00
Procedimiento de contratación de acuerdo con la LCE y demás leyes relevantes	5	2.33	1.1	1.23
Análisis de actores	3	0.33	0	0.33
Total	10	2.67	1.1	1.57
Puntuación obtenida (%)	100	26.67%	11%	16%
Puntuación ponderada del pilar	25	6.7	2.75	3.92

El presente pilar continúa señalando un alto nivel de incumplimiento de la normativa en materia de compras y contrataciones, lo que implica un riesgo muy alto de corrupción, obteniendo una puntuación de 6.7 de 25. Cabe señalar que el pilar registra una mejora de 2.75 con respecto a la primera medición, sin embargo, estos esfuerzos resultan aún insuficientes con el deber ser de las instituciones públicas, ya que no están incorporando mejoras en las etapas de requisitos previos, la selección de los participantes, su adjudicación, contratación y seguimiento o evaluación de los contratos, ni en la debida custodia de los expedientes y el análisis de actores (proveedores y empleados públicos) antes, durante y después de la adjudicación.

Tabla N°. 8

Resultados por sector de la segunda medición y comparación ITBG Pilar 2: Compras y Contrataciones

Sector	2da. medición	1ra. medición	Variación
SE	5.0	3.8	1.3
SEDS	10.0	2.5	7.5
SESAL	5.0	2.5	2.5
INSEP	N/A	2.5	N/A
Sector Tributario	N/A	2.5	N/A
Puntuación global obtenida (%)	27%	11%	16%

Esta segunda evaluación permite observar que las tres secretarías reportan mejoras, en el caso de Seguridad incrementado en un 400% la puntuación obtenida en la primera

medición (de 2.5 a 10). Los principales resultados coincidentes en las tres instituciones evaluadas y que reflejan mayor riesgo de actos de corrupción, así como algunas mejoras observadas en forma puntual se presentan por etapa del proceso de compras y contrataciones.

De los requisitos previos

Ausencia de estudios o investigación de precios de mercado, así como de la falta de evidencia de la identificación del origen de las necesidades reales de compras

En la etapa de actividades previas se definen las necesidades de compras y su vinculación con el presupuesto a ejecutarse, así como la modalidad para realizar un proceso competitivo o menos competitivo, etc. En la primera evaluación se identificó este mismo resultado, al verificar la ausencia de evidencias de la justificación de las necesidades a satisfacer y del origen de las necesidades reales de las compras. Asimismo, se evidenció la inexistencia de estudios o registros de compras anteriores en la misma institución, tal es el caso de la SE en la compra de textos: aunque la Secretaría realiza este tipo de compras en forma constante, ninguna oficina dentro de la institución pudo hacer referencia a los precios de compras anteriores, cuando en el año 2015 se le había adjudicado la compra de impresión y distribución de textos a Multimegaprinter, S.A. por más de un millón de lempiras, en el año 2013 para la adquisición y distribución de libros de lectura y actividades para alumnos y guías docentes por un monto de más de 36 millones de lempiras y en el 2012, se adjudicó la impresión y distribución de textos de matemáticas por un poco más de 36 millones de lempiras. Aunque son textos de naturaleza y contenido diferentes, la SE debería tener referencias o registros de precios unitarios para todos los procesos, para observar y verificar las características similares.

Se encontró también que la SE había realizado las compras del año 2015 mediante un plan maestro de compra del año 2012, evidenciando el desfase de las necesidades reales de los beneficiarios finales, tal como lo evidencian las verificaciones *in situ* a centros educativos, realizadas por ASJ, en las que se constató que algunas escuelas recibieron pizarras que no ocupaban, cuando en otros centros sí eran necesarias. Ejemplos de ello fueron: la escuela Manuel Bonilla de Santa Rosa de Copán, el Instituto San Matías de La Campa, Lempira y las Direcciones Departamentales de La Paz y Atlántida.

A pesar que la SEDS cuenta con el SAP como un sistema de información gerencial, en los procesos analizados por la ASJ/TI (1. Adquisiciones de equipos y materiales para inspecciones oculares y dactiloscopia, 2. Compra de chalecos, guantes y conos y 3. construcción de obra) tampoco se encontró evidencia de las justificaciones de las necesidades, ni del origen de solicitud de las mismas o la existencia de estudios e investigaciones de mercado. El mismo resultado se encontró en la SESAL, por lo que es importante que las instituciones cumplan con la obligación según la ley de planificar, desarrollar y ejecutar los procesos en forma eficaz y eficiente, desarrollando sistemas de registro de necesidades, de precios históricos y en la medida de lo posible investigar el incumplimiento del personal del registro de las necesidades y sus precios, aplicando las sanciones o acciones legales pertinentes, si aplicare.

De las etapas de selección de los participantes y la adjudicación

Incremento en el cumplimiento de la norma sobre la conformación de las comisiones de evaluación

Como aspecto positivo se menciona que, aunque en el primer informe del INTGB se constató que en las cinco secretarías evaluadas incumplieron con la conformación de las comisiones evaluadoras de conformidad a la ley, en esta ocasión, la SEDS evidenció a través de los expedientes analizados, una mejora al contar éstos con los oficios de nombramiento. Aunado a lo anterior, dichas comisiones fueron integradas con personal debidamente capacitado y con conocimiento de las características de los alcances de contrataciones.

Sin embargo, en la SESAL y en la SE, en esta ocasión, reinciden con este resultado, al no encontrarse los nombramientos oficiales y formales de las comisiones evaluadoras, que según ley se debieron documentar en los expedientes administrativos. De los seis expedientes analizados en la SESAL, sólo en el expediente de servicios de hemodiálisis y diálisis peritoneal se encontró acuerdo ministerial nombrando una comisión de cinco funcionarios de la Secretaría. Este avance, aunque es mínimo, es relevante resaltarlo ya que implica un proceso de formación previa del personal y el compromiso desde la máxima autoridad de fortalecer el área o departamento de compras, aspectos que se vuelven cruciales para que las comisiones evaluadoras, que son las responsables de sustentar la selección de los posibles adjudicados, sean integradas con personal multidisciplinario que puedan seleccionar los proveedores en forma eficiente y con base en un análisis

debidamente sustentando, garantizando los principios de competencia en igualdad de condiciones, objetividad, eficiencia y libre competencia.

Expedientes incompletos, desordenados y sin debida custodia

En el informe anterior del ITBG, se mencionó que en todas las Secretarías se encontraron grandes falencias en relación a la obligación de mantener los expedientes administrativos completos, foliados, que registren y conformen ordenadamente las acciones realizadas y se lleve una debida custodia de la información, sobre todo porque dichos documentos permitirán la evaluación y controles (internos o externos) que vendrán a contribuir con la obligación del Estado de rendición de cuentas y la posibilidad de la ciudadanía de validar la gestión pública en materia de compras.

Se observó en la anterior evaluación, que en la Secretaría de Salud a pesar que realizan procesos bajo un fideicomiso y que dichos procesos son administrados por el Banco Fiduciario, los expedientes estaban incompletos y distribuidos en diferentes actores involucrados en las compras. Otro ejemplo fue que en las cinco secretarías además de no encontrarse los PACC y los planes operativos anuales (POA), tampoco se encontraron en muchos casos los contratos firmados o las órdenes de compra, las garantías (mantenimiento de ofertas, cumplimiento de contrato y de calidad), pliegos de condiciones, las ofertas de todos los participantes, ni la evidencia de las recepciones de los productos y de sus respectivos pagos.

Sin embargo, en esta ocasión se identificaron mejoras, que si bien es cierto no se aplican en todas las Secretarías ni en todos los expedientes analizados, se deben tener en consideración como un esfuerzo interno del personal a cargo y de las autoridades de esas instituciones en querer hacer cambios en pro de los procesos de contratación. En la Secretaría de Seguridad se encontraron expedientes ordenados, rotulados y con una debida custodia, lo que se originó por la creación de la Unidad de Adquisiciones y la inversión en la formación y capacitación del personal involucrado.

Las Secretarías SE y SESAL deben focalizar esfuerzos en la mejora de este indicador en atención al debido proceso y la transparencia para evitar hallazgos como los siguientes, en la evaluación de la SE:

- a. En cinco de siete procesos no se encontraron los contratos firmados. Sólo se encontraron los contratos de los procesos de adquisición de textos y el de obras.

- b. En el expediente 001-DIGECEBI-SE-2014 de contratación de obras (reparaciones del Centro de Educación Básica Rosa Luisa de Ochoa, barrio La Hoya, municipio de Juticalpa, departamento de Olancho, proyecto adjudicado a Tania Yarlene Murillo Lanza por un monto de 627,150 lempiras) no se encontraron los anexos de las invitaciones a presentar cotizaciones, los planos, las cantidades de obra y especificaciones técnicas, el listado de requisitos, formatos ni los elementos necesarios para la preparación de las ofertas.
- c. El expediente LPI-002-USINIEH-DGA-SE-2016 de adquisición de 800 kits de robótica a favor de consorcio SUMITEC-Aprender Haciendo por un monto de 9,434,398 lempiras, tampoco contenía el aviso de conformidad a la ley. Al contrario, contenía información confusa respecto a la fuente de financiamiento, así como de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, las cuales tuvieron que ser modificadas durante el proceso de consultas y respuestas por observaciones de los participantes, ya que dichas especificaciones estaban orientadas a una marca en específico y por ende a un proveedor. Así lo manifestó el participante de Aprender Haciendo en la etapa de consultas, indicando que la SE requirió conexiones con un cable de tipo conector único, de la marca Fischertechnik. El participante, además, señaló las desventajas técnicas de utilizar ese tipo de conector único, ya que disminuía los tiempos requeridos para las conexiones. También mencionó las ventajas en la utilización de otro tipo de cables, evidenciando su especialización y conocimiento sobre las especificaciones técnicas de ese tipo de bienes.

Los anteriores ejemplos, incluso podrían ser objeto de impugnaciones en contra de la institución y por ende del Estado, de ahí la importancia que las instituciones incrementen el cumplimiento de su obligación del debido registro y armado de los expedientes, así como también su digitalización posterior y su custodia.

Ausencia de registros de las garantías de proceso (g. mantenimiento de oferta, cumplimiento de contrato y calidad) con debida custodia y persona responsable

Conforme a la normativa aplicable y con el fin de garantizar el cumplimiento de los contratos y la calidad de los productos u obras contratadas por el Estado, se debe exigir una garantía del 15% del valor del contrato como garantía de mantenimiento de contrato y de un 5% como garantía de calidad. La no exigencia de garantías de cumplimiento a los proveedores o contratistas por parte del órgano contratante, genera un grave riesgo a los

intereses del Estado, el cual queda desprotegido en caso de que los proveedores no honren sus obligaciones contractuales.

En la segunda evaluación a las instituciones se encontró:

En la SESAL:

- a. Ausencia de la garantía de cumplimiento de contrato en el proceso de hemodiálisis y diálisis peritoneal (LPN-012-2016-SS), adjudicado a Diálisis de Honduras por un monto de L 205,089,760. Sí se encontraron estas garantías en los procesos de vehículos (clínicas móviles para las ferias de la salud para una vida mejor) y de construcción de obras. (Ej. LPN-006-2016 y LPI-001-2015 respectivamente).
- b. Ausencia de la garantía de calidad en el proceso de adquisición de clínicas móviles, adjudicado a HealthCare Products, C.A., S. de R.L. por un monto de L 38,906,211, y en dos procesos de construcción de obras, adjudicados a Servicios Autorizados de Trabajo de Obra (Sato, S. de R.L. de C.V.) por un monto de L 81,363,297 y a la Compañía de Infraestructura e Inversiones Nacionales, S. de R.L. por un monto de 34,916,220 lempiras. De cuatros procesos evaluados, únicamente se encontró la garantía de calidad del proceso adjudicado a Serpic, S. de R.L. de C.V. por un total de L 79,192,375

En la SEDS:

- a. En el expediente de obras adjudicado a Diseño, Construcción y Servicios Técnicos, S.A. de C.V. (Diconset) con un contrato de casi cuatro millones y medio de lempiras y en los expedientes de compra de chalecos, adjudicado a Sociedad Industria Textil Lamyséf by Laurel y a Comercializadores y Consultores de Productos de Exportación e Importación, S. de R.L. (Ccoexpi) (entre ambos contratos monto de inversión de L 15,812,500), no se evidenció si se requirieron o no dichas garantías, cuando era un requisito en los pliegos de condiciones, o si habiéndose solicitado las mismas no se procedió con su debida custodia, aspectos que pusieron en precario al Estado por más de 20 millones de lempiras, con base en los montos de los dos procesos precitados.
- b. Sin embargo, en el proceso de equipos y materiales para inspecciones oculares y dactiloscopia se evidenció una debida custodia de las garantías, no solo la de calidad sino también la de cumplimiento de contrato, de igual forma en la Secretaría de Educación, se encontró un registro de las garantías en los expedientes

de los procesos evaluados. (Adjudicado a tres diferentes empresas de la siguiente forma:

- La casa del ingeniero, S.A. con un monto de L 4,687,134 (adjudicado en US\$ 213,325);
- Consorcio Tekni-Interseg L 18,338,437, adjudicado en US\$ 834,635; y
- Centromatic por un monto de L 3,907,124/ aprox. US\$ 177,824)

Del análisis de actores

Poca evidencia de control de las unidades de compras sobre el cumplimiento de los contratos

La Ley de Contratación del Estado señala que se anotarán, en un registro, los contratos ejecutados o en ejecución y la información sobre su cumplimiento, incluyendo, en su caso, multas o sanciones impuestas a los contratistas; para estos efectos, los órganos responsables de la contratación remitirán a la Oficina Normativa, con copia al contratista, los informes correspondientes; los funcionarios que incumplan esta obligación incurrirán en responsabilidad.

En la segunda evaluación en la Secretaría de Seguridad se encontró que, en el contrato suscrito con la empresa Comercializadores y Consultores de Productos de Exportación e Importación, S. de R.L. (Ccoexpi) se registró el incumplimiento en la entrega tardía de guantes y conos derivados del proceso SEDS n.º 013-2016 de adquisición de chalecos, guantes y conos para uso de la Dirección Nacional de Tránsito (DNT) y también se llevó a cabo la anotación en el Registro de Proveedores y Contratistas de la ONCAE de dicha empresa.

Por primera vez en los registros de esta Secretaría y único caso en comparación con las otras secretarías evaluadas, se encuentra la remisión del reporte del incumplimiento de una empresa proveedora ante la ONCAE, lo cual es un aspecto importante a resaltar, ya que ello refleja una buena administración y custodia de los intereses del Estado. Aunque no se pudo evidenciar que se aplicara la multa a dicha empresa, la cual debió ser por L 28,462, se observó un proceso de seguimiento y anotación ante la autoridad competente.

Así mismo, a diferencia de la línea de base en la Secretaría de Educación se encontraron evidencias de la aplicación de multas en caso de incumplimiento en los siguientes casos:

1. En el expediente del proceso de adquisición de mobiliario escolar y en el marco del contrato N.º 058-2016⁸, por un valor de L18,707,200, suscrito con la comerciante individual Carmen María Inestroza Suazo, titular de la empresa Comercial y Ferretería Samir, consta que se aplicaron multas por concepto de retraso o incumplimiento del plazo de entrega de los bienes, tales como:
 - a) Multa de L 29,520.00 por los sublotes 1.02, 1.03, 1.05 y 1.06 de los departamentos de Colón, Cortés, Islas de la Bahía y Yoro, respectivamente, para la adquisición de pizarras;
 - b) Multa de L76,930.56 por el sublotte 1.03 del departamento de Cortés para la adquisición de pizarras.
2. En el contrato N.º 059-2016, con un monto de L 12,704,000 por adquisición de mobiliario escolar, suscrito también con Comercial y Ferretería Samir, se encontró la aplicación de una multa del sublotte 2.02 (pizarras) correspondiente al departamento de Lempira, por la cantidad de L 10,056.96, lo cual evidencia un seguimiento y evaluación en el cumplimiento del contrato por parte de la SE.

Sin embargo, no quedaron registrados otros incumplimientos y sanciones como:

1. Incumplimiento por parte de Multimegaprinter en el proceso de textos por la forma y lugar de entrega de los bienes. Se debió aplicar una multa de L 20,000 (de conformidad al pliego de condiciones) por cada una de las entregas en diferente lugar al definido según contrato, así como tampoco se ejecutó la garantía de cumplimiento de contrato por esa misma causal. También en el proceso de textos se encontró un oficio remitido por la Unidad de Adquisiciones al proveedor, donde se le señalaban inconsistencias en la entrega incorrecta de los textos en los lotes 1 y 2 a Choluteca, ya que los textos fueron recibidos por la Dirección de la Unidad de Educación Continua, cuando debió ser la Dirección de Prebásica quien los recibiera. Sin embargo, a pesar que la SE evidenció el reporte y comunicación al proveedor, no gestionó la aplicación de sanción o corrección respectiva.

Aunque se evidenció avances en este aspecto, es pertinente mencionar que todas las Secretarías deben buscar un sistema ágil y funcional que les permita llevar el control y la medición en forma oportuna de los compromisos adquiridos por los adjudicados en atención a los contratos suscritos ya que dicho sistema debe permitir la mayor cobertura de seguimiento a todos los procesos que son ejecutados por dichas Secretarías.

⁸ Dicho contrato surge del proceso de muestra de ferias a la inversa N.º 006-DGA-SE-2016.

Falta de mecanismos o controles para verificar los conflictos de interés entre participantes, como entre particulares y servidores públicos

En la segunda evaluación, nuevamente se evidencia que las instituciones no cuentan con herramientas para evitar los conflictos de intereses que pudieran existir entre los propios participantes, y entre los participantes y los servidores públicos a cargo de los procesos de compras, y por ende controlar los posibles casos de colusión entre privados o entre privados y servidores públicos para ponerse de acuerdo en contra de los intereses del Estado. Es menester que las Secretarías garanticen sistemas para evitar acciones ilícitas de este tipo.

ITBG Pilar 3: Gestión del Recurso Humano

El pilar de Gestión del Recurso Humano obtiene una puntuación global de 8.33 puntos, que equivale a un cumplimiento porcentual de 33% y reporta una mejora de 5% en relación a la primera medición, sin embargo, a pesar de ello continúa en el nivel de riesgo muy alto de corrupción.

Tabla N°. 9

Resultados por indicador de la segunda medición. Pilar 3: Gestión del Recurso Humano

Indicador	Escala	2da. medición	1ra. medición	Variación
Planificación del Talento Humano	6	2	1.2	0.80
Contratación de talento Humano	5	1.33	2.2	-0.87
Administración y control de personal	3	1.00	1.1	-0.10
Remuneración y planillas	2	1.67	0.8	0.87
Evaluación de desempeño	3	0.33	0.1	0.23
Total	19	6.33	5.4	0.93
Puntuación obtenida (%)	100	33%	28%	5%
Puntuación ponderada del pilar	25	8.33	7.1	1.23

Es importante señalar que el subindicador de contratación de talento humano disminuye en 0.87 puntos con respecto a la línea de base, debido a la dificultades de la SE para desarrollar el concurso docente a finales del 2017, el cual fuera invalidado en mayo de 2018. La falta de concurso para la contratación de maestros también ocasionó la disminución de la calificación del subindicador de administración y control de personal, al dificultar a las direcciones departamentales de educación y al propio nivel central realizar los debidos registros de personal de nuevo ingreso.

Tabla N°. 10

Resultados por sector de la segunda medición. Pilar 3: Gestión del Recurso Humano

Sector	2da. medición	1ra. medición	Variación
SE	6.6	9.2	-2.6
SEDS	13.8	7.2	6.6
SESAL	4.6	3.3	1.3
INSEP	N/A	2.6	N/A
Sector Tributario	N/A	13.2	N/A
Puntuación global obtenida (%)	33%	28%	5%

En coherencia con lo expuesto previamente, la SE disminuye su cumplimiento en 2.6, versus el incremento de 6.6 puntos reportado en la SEDS.

Falta de planificación o de un plan estratégico para el desarrollo del recurso humano

Aun cuando el subindicador de planificación reporta una mejora de un 67% en relación a la primera medición, se debe tener en consideración que esta corresponde exclusivamente a las acciones desarrolladas por la SEDS. Por lo cual se establece que persiste una carencia importante en esta materia.

La planificación normalizada es indispensable para el fortalecimiento institucional, al ser el proceso donde convergen las necesidades actuales y se establecen las acciones que permitan contar con el personal requerido, calificado, capacitado y supervisado, con un plan de desarrollo de personal, debidamente presupuestado. La planificación permite contar con las herramientas base para desarrollar los sistemas de control adecuados, los cuales a su vez impactan tanto en los procesos de divulgación de información, rendición de cuentas y especialmente en los de seguimiento e investigación de faltas. Si una institución no cuenta con los manuales de funciones y perfiles de puestos, así como con los procedimientos claramente definidos, impera el desorden y la falta de responsabilidad designada a través de estas herramientas, generando el riesgo de que la aplicación de medidas disciplinarias no cumpla con todos los elementos del debido proceso. Esta situación crea impunidad, así como las condiciones óptimas para la propagación de la corrupción.

En tal sentido, tanto la SE como SESAL se encuentran debilitadas en su institucionalidad, al no contar con los planes estratégicos que les permitan orientar sus

esfuerzos, dejando a expensas de las disposiciones de las máximas autoridades el rumbo de la gestión del RR.HH., en especial teniendo en consideración que, durante los últimos tres años, ambas instituciones han sufrido tres cambios de ministros. La carencia de una planificación les impide continuar con el desarrollo de los procesos y de su personal independientemente a los cambios de personal que se puedan suscitar.

Procesos de contratación de personal fallidos, con altos índices de discrecionalidad, sin meritocracia, generando riesgo de corrupción

La norma establece la obligatoriedad de realizar los concursos que permitan la incorporación del personal con base en méritos, mediante la aplicación de exámenes y pruebas para proceder al reclutamiento y a la selección de los candidatos tanto bajo el Régimen del Servicio Civil, como en las normas especiales y aplicables a los docentes y policías.

La contratación de los servidores públicos es uno de los aspectos más afectados por la falta de transparencia, donde residen grandes riesgos de corrupción, debido a que los nombramientos se realizan sin el desarrollo de un proceso público, abierto y competitivo, con base en méritos. Ninguna de las instituciones evaluadas se encuentra exenta de ingresos en los cuales imperan factores ajenos a la valoración de las competencias, siendo uno de los casos más relevantes la politización de los ingresos de personal en la Secretaría de Salud, en donde fuentes confiables e internas a la institución, confirmaron que para ingresar y permanecer en dicha institución los empleados deben presentar acreditaciones políticas del partido en el gobierno o de sus representantes. Aun cuando esta información consta en varios expedientes de los empleados, se conoce que una vez aprobada la incorporación algunos establecimientos de salud eliminan dichas referencias. Sin embargo, es pertinente señalar que durante el año 2017 la SESAL estuvo realizando los preparativos para el concurso médico, aun en desarrollo durante el año 2018, con la participación de ASJ/TI en carácter de veedor. Durante el proceso se recopilaron expresiones de postulantes y de personal interno de la SESAL, relativas al costo histórico e ilegal que los postulantes han tenido que pagar por cada plaza. Estas irregularidades constituyen un llamado de atención tanto al gobierno central a través de la Secretaría de la Presidencia y la Dirección General de Servicio Civil, como a la propia entidad, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, quienes de manera articulada deben

implementar los mecanismos que den credibilidad a los concursos y erradiquen estas malas y dañinas prácticas.

La SE es posiblemente la institución que aun cuando cuenta con una estricta normativa para regular el ingreso de personal, mayores fallas han tenido en el desarrollo de los concursos. En primera instancia se debe mencionar que el último concurso realizado fue en enero del año 2014 y que el mismo originalmente y según la ley tenía una vigencia de un año solamente. Sin embargo, la falta de capacidad de la Secretaría de implementar la Ley Fundamental de Educación (LFE) y sus reglamentos, así como las falencias en el reglamento de la carrera docente, originó que durante los últimos cuatro periodos lectivos no se haya realizado un proceso de concurso, que permita la incorporación de los docentes que el sistema de educación público requiere para operar con eficiencia. Esta situación conlleva a la contratación de maestros bajo la modalidad de interinos, mismos que adquieren tanto derecho de exoneración (tras cumplir seis meses continuos de labores) o de nombramiento permanente (una vez alcanzados los 200 días de trabajo consecutivos en el lapso de un año). Esta situación además de tener al gremio magisterial inconforme, representa un alto riesgo tanto de demandas en las que los docentes exijan su permanencia, como de riesgos de corrupción, en consideración a que fuentes confiables e internas a la SE, han informado que solo tres de 18 direcciones departamentales de educación, contaban en el 2017 con los listados de calificación del concurso 2014, dejando el nombramiento interino sujeto a arbitrariedades y posible venta de plazas.

A su vez, la SE continúa presentando casos de politización como de contratación por afinidad. En el informe de la primera medición del índice se expuso el caso del jefe de la unidad de Talento Humano de la Dirección Departamental de Choluteca, Sr. Raúl Stalin Díaz Montoya quien heredó de manera ilegítima su posición como director de un centro educativo a su hija. El Sr. Stalin continúa dentro del sistema educativo sin que se le haya investigado o sancionado por este acto, con un sueldo superior a L.33,000, ostentando un título de educación media.

Escasa aplicación de controles y registros deficientes

En los estudios realizados por ASJ/TI, tanto de línea de base como segundas evaluaciones, se puede observar, que las instituciones gubernamentales ejercen escasos controles, llegando a extremos de no encontrarse en la capacidad de reportar cuantos procesos disciplinarios se encuentran en curso, sus causas y desarrollo de los procesos de

investigación. Ante estos vacíos, donde la mayoría de los procesos prescriben, por no desarrollarse el proceso de sanción en tiempo y forma, los empleados públicos que comenten actos de negligencia o corrupción se encuentran beneficiados, por la debilidad del sistema, que les permite operar casi sin restricciones y en ocasiones al margen de la ley, como fue en su momento el caso de la Policía Nacional, en donde incluso se constituyeron bandas delictivas. Esta falencia impacta directamente en la calidad de los servicios prestados.

Los procesos que permiten la correcta administración y control del personal, en su fundamento más básico como ser registros de llegadas, vacaciones, permisos, etc., no existen en todas las instituciones y en las que sí, se encuentran además de disgregados, desordenados y en formatos diferentes. Lo anterior dificulta tanto la consolidación de la información, como el oportuno seguimiento a las acciones que representen incumplimientos de empleados públicos, siendo la única institución que reporta una mejora en sus controles la SEDS, ya que con la implementación del sistema de información gerencial ha logrado incorporar mecanismos de control sobre los ingresos y cancelaciones y se conoce está incorporando otros procesos a la plataforma de gestión.

En el caso de la SE, evaluada a través de las direcciones departamentales de educación, se observa que la calidad de los registros del personal de nuevo ingreso ha disminuido, bajo la justificación de que las contrataciones son de carácter interino. Sin embargo, se debe tener en consideración que están ejerciendo la función docente en igualdad a los titulares de una plaza, exponiendo así a los educandos a los mismos riesgos que genera la falta de selección y conocimiento oportuno de los docentes.

Manual de escalas salariales obsoleto, generando discrecionalidad en los sueldos

Se puede observar que entre ambas mediciones no se han realizado avances en la mejora o actualización del manual de calificación de puestos y salarios del gobierno, responsabilidad de la Dirección General de Servicio Civil en apoyo a las instituciones, por lo cual se mantiene el resultado que refleja que la remuneración correspondiente a los colectivos debidamente conformados como ser policías, maestros, enfermeras y médicos, entre otros, es homogénea entre los cargos de igual rango y antigüedad. Sin embargo, esto no significa que los salarios se encuentren establecidos con base en una escala salarial objetiva que debe surgir de las investigaciones del mercado laboral. En los empleados que se encuentran en cargos administrativos, se han identificado varios casos en los que se

utilizan diferentes subterfugios para facilitar sueldos mayores a los que corresponderían con base en lo establecido por la Dirección General de Servicio Civil.

La discrecionalidad en la definición de los salarios se evidencia con muchos ejemplos que se pueden observar en las planillas de las instituciones gubernamentales, como los que se presentan a continuación, de la SESAL que es la institución que mayores inconsistencias presenta:

- Un salario de administrador en el departamento de Yoro asciende a L.7,300, mientras en Comayagua el administrador percibe L.30,000, es decir 4 veces más que su homólogo en Yoro.
- Un vigilante de la gerencia general del nivel central recibe el mismo salario que un auxiliar contable de la Gerencia Administrativa del Departamento de Valle, L.7,300.

Inexistencia de protocolos, supervisión y controles a la elaboración de planillas

El Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH) es una herramienta tecnológica a disposición de todas las entidades del gobierno central, que registra los procesos de nombramiento, modificación y cancelación para puestos permanentes en el marco de la Ley de Servicio Civil, contratos y jornales; permite realizar el pago de nómina y calcula de manera sistemática todas las deducciones, bonos y demás adeudos a los empleados, y además cuenta con los controles necesarios de datos; por todas estas razones el manejo de planillas de pagos fuera de este sistema no se encuentra justificado.

El SIARH se complementa con el Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP), el cual es una plataforma informática de múltiples usos, que inicialmente en diciembre de 2014, fue empleado para levantar un censo de todos los funcionarios del gobierno, por cada entidad, bajo la primicia de que los empleados que no se encontraran registrados en el mismo no percibirían su salario. Esto generó la identificación de algunos empleados fantasmas y así mismo la cancelación de éstos. La implementación mensual de esta herramienta como un proceso de doble verificación de las planillas y el protocolo para la correcta utilización de la misma, les permite a las instituciones mejorar su calificación en este indicador.

No obstante, ambos sistemas no han sido capaces de depurar en un 100% las planillas, identificando en el año 2017 que aún existen empleados fantasmas, tal como se evidencia en el Informe de Evaluación a la SE 2015-2016 y en las auditorías de Planillas Limpias a

la misma secretaría, realizadas por Transformemos Honduras en los departamentos de La Paz, Comayagua y Francisco Morazán.

La Secretaría de Salud continúa mostrando serias debilidades en el manejo de las planillas, las cuales siguen disgregadas en diferentes oficinas y procesadas por empleados que no pertenecían a la Sub Dirección de Recursos Humanos, generando un total de más de 9 planillas por mes.

La falta de controles sobre estos procesos genera un alto riesgo de corrupción, como quedó evidenciado en el caso expuesto en la primera medición: del exjefe de planillas de la SESAL, quien asignaba pagos por concepto de becas a terceros ajenos a la institución, perpetuando un fraude por más de seis millones de lempiras contra el Estado, que originó un proceso de investigación que tras su profundización llevó a emitir órdenes de captura a ocho personas (empleados y exempleados) ligadas con este y otros fraudes realizados a la SESAL.

Inexistencia de sistemas de evaluaciones de desempeño para los empleados públicos

Aun cuando la SE a razón de la reglamentación de la Ley Fundamental de la Educación, ya cuenta con una norma y directrices claras al respecto, las cuales han plasmado en un protocolo para realizar los procesos de evaluación de desempeño, durante los periodos evaluados no se identificó evidencia de que los mismos se hayan realizado, siendo el protocolo el único avance en este resultado. Por su parte las Secretarías de Seguridad y Salud, no cuentan ni con la normativa ni herramientas diseñadas para realizar estos procesos. Por tal razón persiste la necesidad de que el gobierno formule e implemente un sistema de evaluación para todos los empleados públicos.

Se debe tener en consideración que la evaluación del desempeño individual y colectivo de los empleados de las entidades públicas impacta de manera directa en la gestión y prestación de servicios de calidad, al estar orientada a fortalecer las competencias mediante la identificación de las necesidades de capacitación y a eliminar a los empleados ineficientes. En términos del combate a la corrupción, la evaluación de desempeño es de especial importancia para aquellos empleados que ejecutan procedimientos con altos riesgos de corrupción, como las gestiones de adquisiciones y contrataciones y la gestión del talento humano, ya que representa una medida de control y verificación, que permite la detección temprana de posibles empleados que por su falta de competencias se encuentran

asignados a cargos a los cuales no corresponden, y permite la identificación de alarmas sobre las cuales se puede actuar de manera oportuna.

De igual manera aun cuando la ineficiencia puede no ser considerada como corrupción, la mala inversión de los recursos del Estado en pagos a empleados que no aportan lo requerido a las operaciones institucionales, sí puede ser considerada un factor de promoción de la corrupción por omisión.

ITBG Pilar 4: Confiabilidad de los resultados

Tabla N°. 11

Resultados por indicador de la segunda medición. ITBG Pilar: Confiabilidad de los resultados

Indicador	Escala	2da. medición	1ra. medición	Variación
Existencia y calidad de protocolos	2	1.67	0.60	1.07
Aplicación de los protocolos	1	1.00	0.30	0.70
Integridad de dato	4	2.67	1.50	1.17
Participación Ciudadana	1	0.17	0.10	0.07
Total	8	5.50	2.50	3.00
Puntuación obtenida (%)	100	69%	31%	38%
Puntuación ponderada del pilar	15	10.31	4.7	5.61

La calificación alcanzada en este pilar de 10.3 en una escala de 15 puntos, equivalente a 69% del total del pilar, refleja que el nivel de confiabilidad de los resultados se mantiene aún en un nivel insatisfactorio y de riesgo medio de corrupción en el manejo de las estadísticas de los resultados de las instituciones evaluadas. No obstante, se registra un incremento de 5.6 puntos con respecto a la primera medición.

Tabla N°. 12

Resultados por sector de la segunda medición. Pilar: Confiabilidad de los resultados

Sector	2da. medición	1ra. medición	Variación
SE	9.4	0.0	9.4
SEDS	9.4	5.6	3.8
SESAL	12.2	7.5	4.7
INSEP	N/A	4.7	N/A
Sector Tributario	N/A	5.6	N/A
Puntuación global obtenida (%)	69%	31%	38%

En el caso de la SE es notable la mejora, justificada por el uso de protocolos y la generación de los indicadores evaluados en contraste al informe anterior. De igual

manera, la SESAL sobresale al reflejar un resultado arriba del promedio obtenido por las demás instituciones, con 12.2 puntos que equivale al 81% de cumplimiento del pilar, como resultado de las asistencias y requerimientos de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS).

A nivel global, el resultado refleja la inexistencia de una cultura y cumplimiento de la transparencia, poca integración de sistemas de información y una débil o nula elaboración y socialización de protocolos o manuales para la generación, análisis y reporte de los datos estadísticos de indicadores de resultados.

Existencia de protocolos de gestión de datos estadísticos

En la SE, se analizaron tres indicadores: la evaluación del desempeño docente, rendimiento académico y días clase. La existencia de un protocolo de gestión de las estadísticas para estos tres indicadores es una notable mejora con respecto a la línea de base que registró su carencia. No obstante, al analizar los mismos se determinó que omiten o no detallan procedimientos específicos en caso de surgir eventualidades (que se constató están presentes en los procesos), para el control de riesgos, el manejo seguro de la información que surge de los procedimientos evaluativos, y el traslado y almacenamiento de la misma, entre otros.

En la SESAL existe un solo protocolo o compendio que permite generar los datos, sin embargo, este aún carece de elementos sobre la divulgación de la información.

En el sector seguridad, la Fuerza Nacional Antiextorsión (FNA) atendió la recomendación del informe de línea de base y protocolizó las buenas prácticas que han venido utilizando en los últimos años para el registro de las estadísticas de denuncias por extorsión. En el caso del protocolo de homicidios, la Secretaría de Seguridad cuenta actualmente con un protocolo de generación y reporte de los datos, que incluye medios de validación de los mismos con la participación de otros actores. Por lo tanto, en la segunda evaluación, estos dos de los tres indicadores obtuvieron calificaciones favorables en el análisis de la existencia y calidad de los protocolos.

Cumplimiento de los protocolos establecidos

La verificación de la confiabilidad de las estadísticas de los indicadores evaluados en la SESAL: atenciones prenatales, atenciones a niños menores de cinco años e incidencia del dengue, desde su generación en los establecimientos de atención primaria y secundaria hasta su consolidación en los reportes del nivel central, permitió comprobar

que la práctica se guía por los lineamientos del protocolo, a excepción del llenado correcto de algunos campos de los formatos de recolección de información, el almacenamiento de la información en algunos centros y el incumplimiento de los tiempos de entrega de los reportes en el Hospital Mario Catarino Rivas y el Hospital San Felipe.

En los indicadores evaluados en la SE, el proceso sigue lo indicado en los protocolos en un nivel aceptable, no obstante, se identifican algunas discrecionalidades en el desarrollo de los procesos, como ser el manejo de la documentación de las pruebas en los indicadores de rendimiento académico y evaluación docente y en la aplicación Vaclases el registro de los días clase lo realizan los padres de familia en función de si su hijo asistió a la escuela en la jornada escolar. Estos aspectos pueden incidir en la calidad del dato que se genera.

En el estudio realizado para el sector seguridad, dos de los tres indicadores (Tasa de homicidios y denuncias por extorsión) cumplían a cabalidad la aplicación del protocolo.

Riesgo de corrupción al no presentar integridad en los datos

La SESAL sigue presentando los mismos problemas de la línea de base debido al registro de los datos en formatos impresos, ocasionados por la interpretación de la caligrafía del encargado del llenado de los formularios en la primera etapa de la generación del dato y la falta herramientas tecnológicas que faciliten el registro de la información desde la fuente primaria.

La SE no brindó la apertura suficiente para permitir el análisis de esta dimensión en las evaluaciones, por lo tanto no es posible concluir sobre la integridad de los datos desde su fuente primaria hasta los informes consolidados.

En el sector seguridad, dos de los tres indicadores (Tasa de homicidios y denuncias por extorsión) evidencian un buen manejo de la información, que asegura que el dato se mantiene íntegro a través de todo el proceso de generación de estadísticas.

Limitada participación ciudadana

La SEDS y la SE evidencian la existencia de mecanismos de participación ciudadana en la generación de los datos, en el caso de la SE para la generación del reporte de días clases se utiliza la aplicación Vaclases que se alimenta de información generada por los padres de familia de los estudiantes. Por su parte, la SEDS trabaja en conjunto con el Instituto Universitario en Democracia Paz y Justicia (IUDPAS) y el Ministerio Público en la construcción de las estadísticas de homicidios.

La SESAL no ha diseñado mecanismos de participación ciudadana ni promovido la misma en sus procesos de generación de datos de los indicadores evaluados.

ITBG Pilar 5: Veeduría y Participación Ciudadana

La veeduría y participación ciudadana con una puntuación 5.83, que equivale a un 39% de cumplimiento del pilar, es un reflejo claro de la falta de cultura de rendición de cuentas y promoción de la participación ciudadana en las instituciones del gobierno, siendo este un pilar con un riesgo muy alto de corrupción.

Tabla N°. 13

Resultados por indicador de la segunda medición. Pilar 5: Veeduría y Participación Ciudadana

Indicador	Escala	2da. medición	1ra. medición	Variación
Cuenta la institución con una política/lineamientos, etc. de participación ciudadana (veedurías, asistencia técnica, consultas ciudadanas, auditoría social) y rendición de cuentas.	1	0.67	0.40	0.27
Aplica la institución la política/lineamientos, etc. de participación ciudadana (veedurías, asistencia técnica, consultas ciudadanas, auditoría social) y rendición de cuentas.	1	0.00	0.00	0.00
Brinda toda la información solicitada	1	0.50	0.50	0.00
Total	3	1.17	0.90	0.27
Puntuación obtenida (%)	100	39%	30%	38%
Puntuación ponderada del pilar	15	5.83	4.5	1.33

Es importante tener en consideración que este pilar obtiene un ligero aumento en la puntuación con respecto a la línea de base, no debido a la incorporación de mejoras en la participación de las instituciones sino debido a que se disminuyó en la segunda medición el número de instituciones evaluadas, ya que en la línea de base la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) bajó el promedio general al obtener puntuaciones de cero en todos los subindicadores, tal como lo evidencia la siguiente tabla.

Tabla N°. 14

Resultados por sector de la segunda medición. Pilar 5: Veeduría y Participación Ciudadana

Sector	2da. medición	1ra. medición	Variación
SE	7.5	7.5	0.0
SEDS	7.5	7.5	0.0
SESAL	2.5	2.5	0.0
INSEP	N/A	0.0	N/A
Sector Tributario	N/A	1.0	N/A
<i>Puntuación global obtenida (%)</i>	39%	30%	9%

Inexistencia de políticas y lineamientos que incentiven la participación ciudadana

Es requerido que las instituciones cuenten con mecanismos que fomenten y aseguren la participación ciudadana en todos los procesos del Estado, no sólo por mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sino también para asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía en general. En el caso particular de las compras y contrataciones, el Estado debe garantizar que todos los interesados puedan participar en las diferentes etapas de los procesos de compra, por ejemplo, en la planificación como parte de un posible validador de las necesidades reales a adquirir o a construir, o en la etapa de recepción de las obras realizadas en sus localidades.

En el caso de la gestión de los RR.HH. la veeduría a los procesos de selección y contratación de personal, así como a las evaluaciones de desempeño e incluso el acompañamiento de la sociedad civil en diferentes procesos de gestión, no solo es parte del cumplimiento normativo, sino que también incide de manera directa en que los procesos sean más eficientes y transparentes, y ganen confianza de la sociedad.

En materia de compras y contrataciones, en esta segunda medición del Índice se observó nuevamente la ausencia de guías, políticas, protocolos, datos abiertos, etc. que garanticen y fomenten la participación ciudadana, en las tres instituciones evaluadas (SE, SEDS y SESAL).

Por ello es importante que las instituciones del Estado cuenten con mecanismos para asegurar la participación de diferentes representantes de sociedad civil y no sólo para el tema de aperturas de ofertas sino también en planificación, levantamiento de necesidades, verificación de entrega de suministros, etc.

En el caso de gestión de RR.HH., únicamente la SE cuenta con una normativa para incentivar la participación de la sociedad civil a través de la conformación de comisiones ciudadanas, representadas por diferentes colectivos: asociaciones de padres e iglesias y organizaciones o redes de la sociedad civil.

Bajo acceso a participación ciudadana

En materia de compras, al no haber políticas, lineamientos, guías, etc. de parte de las instituciones, éstas se obtienen una calificación ipso facto de 0% de cumplimiento en dicho indicador.

En el caso de gestión de RR.HH., si bien es cierto las tres secretarías evaluadas han realizado invitaciones a que se participe como veedor en los procesos, la falta de lineamientos claros implica generalmente una confusión sobre el rol que el veedor tienen en los procesos, entrelazándose procesos en los cuales se facilita asistencia técnica, a razón de la falta de conocimientos técnicos específicos del personal a cargo de los procesos, con las funciones propias de la auditoría social.

Una mala práctica que genera dificultades a la sociedad civil para participar en los procesos, tanto de compras y contrataciones como de recursos humanos, es la falta de planificación de las instituciones, quienes o bien convocan con poca anticipación (en algunas ocasiones de un día al siguiente), o cambian constantemente la agenda de las actividades, lo cual implica que el recurso humano destinado a la veeduría en algunos casos no pueda participar.

Limitado acceso a información en base a requerimientos

Ninguna de las instituciones evaluadas se encontró en capacidad de facilitar toda la información solicitada para la evaluación en los diferentes ejes (compras y contrataciones, gestión de recursos humanos y confiabilidad de los resultados) para la elaboración de los estudios 2015-2016, cumpliendo únicamente con 57% de lo requerido, lo cual representa un incremento de 9 puntos en relación a la información solicitada para los informes de línea de base.

Tabla No. 15

Porcentaje de entrega de la información solicitada por institución y por eje segunda evaluación

Eje/Institución	SE	SEDS	SESAL	Promedio por eje
Compras y Contrataciones	37%	95%	81%	71%
Gestión de RR.HH.	53%	64%	37%	51%
Confiabilidad de resultados	61%	80%	88%	76%
Promedio 2da. medición	50%	80%	69%	66%
Promedio 1ra. Medición	60%	44%	59%	57%
Variación	-10	36	10	9

Es importante destacar que la Secretaría de Seguridad incrementó casi en 45% su nivel de entrega o acceso a información bajo solicitud formal.

En el eje de compras y contrataciones, la SEDS registró un incremento del 65% a 95% de información entregada y en el caso de la Secretaría de Salud, hubo un aumento del 49% a 81%. Sin embargo, la Secretaría de Educación, registró una disminución en la entrega de la información de 86% a 37%, ya que solo entregaron cuatro de siete expedientes solicitados como casos de estudio en la evaluación. Se considera que el nivel de incumplimiento se podría deber en alguna medida a la transición institucional derivada de los cambios de la máxima autoridad en la SE, ya que el personal vinculado a las compras prefería no entregar la información por estar a la espera de instrucción de la nueva autoridad. No obstante, se observó que en la SESAL ocurrió también un cambio de autoridades y ello no afectó dicho aspecto, al contrario, pudo incrementar más del 60%, por lo cual se evidencia que las instituciones deben fortalecer el personal de tal forma que se empodere de la obligación del derecho de acceso a la información pública que tiene toda persona natural y jurídica en apego a la Ley de Contratación del Estado.

En el caso de la información relativa a la gestión del RR.HH., las tres secretarías mejoraron su nivel de entrega de información: SE en un 5%, SEDS en un 35% y la SESAL 6%.

ITBG Pilar 6: Faltas y Sanciones

La puntuación global del indicador en el pilar de faltas y sanciones es de 3 que equivale a un cumplimiento ponderado de 30% sobre su peso real de 10 puntos, superando en 6 puntos porcentuales el 24% obtenido en la primera medición.

Es importante señalar que este pilar no cuenta para varios de sus subindicadores con un universo o total de procesos realizados, a razón de que las faltas y actos de corrupción son registrados hasta el momento de que se cuenta con un conocimiento formal de las presuntas acciones.

En el caso particular de este pilar, varias de las puntuaciones de los subindicadores se mantienen igual que en la primera medición del índice, debido a que el estudio de los sistemas de denuncias, del cual se extraen varios de los factores evaluados, abarca ambos períodos de medición.

Tabla N°. 16

Resultados por indicador de la segunda medición. Pilar 6: Faltas y Sanciones

Indicador	Escala	2da. medición	1ra. medición	Variación
Control Interno	3	1.50	1.00	0.50
Investigación de denuncias	2	0.50	0.00	0.50
Sanción de faltas administrativas	1	0.50	0.00	0.50
Judicialización de casos de corrupción	4	0.50	0.00	0.50
Total	10	3.00	1.00	2.00
Puntuación obtenida (%)	100	30%	24%	6%
Puntuación ponderada del pilar	10	3.00	2.4	0.60

El incremento en la puntuación del global del indicador se debe a las acciones implementadas por la SESAL en materia de seguimiento y sanción de faltas, de manera específica en casos vinculados a fraudes cometidos por empleados a la propia institución.

Tabla N°. 17

Resultados por sector de la segunda medición. Pilar 6: Faltas y Sanciones

Sector	2da. medición	1ra. medición	Variación
SE	3.5	3.5	0.0
SEDS	3.0	3.0	0.0
SESAL	2.5	2.0	0.5
INSEP	N/A	1	N/A
Sector Tributario	N/A	N/A	N/A
Puntuación global obtenida (%)	30%	24%	6%

Mora en la respuesta y resoluciones del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) a las auditorías realizadas por las unidades de auditoría interna

Persiste en los años 2016-2017, la situación encontrada en el 2015, en relación a la tardanza del TSC en devolver a las Unidades de Auditoría Interna (UAI) institucionales los informes de auditoría efectuados por tales unidades, debiendo esperar hasta cinco años, para que se les devuelva con puntos de decisión en sí procede o no la responsabilidad en los casos indicados, generando una brecha o que prescriba la falta, en el proceso de gestión para efectuar las sanciones administrativas o penales que correspondan. Por ende, el sistema de control interno del país presentó un bajo desempeño en el aseguramiento de la efectividad del control de los recursos públicos. La Secretaría de Salud solo en el período 2016-2017 tiene un poco más de 12 informes que el TSC tienen pendiente de revisar, en la SEDS tienen una tardanza de hasta cinco años para revisar los informes.

En las tres instituciones, SE, SEDS y SESAL se ha disminuido el apoyo en asistencia técnica de ONADICI y el TSC. El distanciamiento entre el TSC y la ONADICI también ha reducido la posibilidad de realizar acciones conjuntas para brindar respuestas al sistema de control interno en las instituciones evaluadas, sobre todo en la promoción del control interno institucional.

Controles de auditoría y aplicación de sanciones en los procesos de compras y contrataciones

En el año 2016 la SESAL a través de su UAI efectuó una auditoría a las becas que se otorgan a los médicos en servicio social, encontrándose reparos por más L.10.0 millones, en los que el Ministerio Público procedió a efectuar la correspondiente persecución penal y judicialización de los responsables. Por su parte en la SE, la UAI reportó que por

auditorías efectuadas en la Escuela Villa Ahumada de El Paraíso, se encontró malversación de fondos por más de L.6 millones y en el Instituto Unión y Esfuerzo de Villanueva, Cortes, por L.1.0 millón. Ambos casos están en manos del Ministerio Público. Pese a ello, las UAI deberán demostrar que pueden lograr su sostenibilidad y programar en sus POA auditorías no solamente en temas patrimoniales, contables y auditorías a la ejecución del gasto.

Existe expectativa que para los años 2018 y 2019, las UAI programen en el POA, auditorías para procesos de contratación y selección de recursos humanos. Los COCOIN por su parte deben ser reactivados en las instituciones y recibir mayor apoyo por parte de ONADICI y TSC, para promover el control interno, ya que esto tendrá mayor efectividad que realizar auditorías posteriores para perseguir el delito o falta. Para ello se requiere: a) aumentar al máximo el compromiso de las principales autoridades ejecutivas y de los funcionarios con la aplicación de los controles internos, b) que el control interno se base en riesgos de corrupción, c) se aumente la capacidad de los auditores para celebrar auditorías en compras públicas y en gestión de recursos humanos.

Bajo seguimiento a las investigaciones generadas a través de los sistemas de denuncias

En cuanto al sistema adecuado de manejo de denuncia, persiste el resultado expuesto en la primera medición del índice; de las tres instituciones evaluadas: la Secretaría de Educación, Secretaría de Seguridad y Secretaría de Salud. La SEDS y la SE cuentan con un sistema de denuncias y lo están implementando. La única excepción es la Secretaría de Salud, quien no cuenta propiamente con un sistema estructurado y automatizado que genere reportes sobre el flujo de las denuncias, ni que permita el seguimiento de las mismas. Se utiliza para tal fin el portal de transparencia de la Secretaría.

En cuanto a la investigación de posibles actos de corrupción, las tres Secretarías evaluadas incumplen con dicha investigación. Ejemplos:

- En la Secretaría de Educación muchas de las denuncias son desestimadas debido a la falta de criterio suficiente y al mal manejo de la plataforma electrónica, particularmente por parte de los secretarios departamentales, que son quienes manejan el sistema en sus respectivas regiones. La investigación es limitada ya que no se cuenta con especialistas para desarrollarlas, pues en muchos de los casos las realizan los directores departamentales o municipales, quienes no están capacitados para ello.

- La Secretaría de Seguridad solo reporta 11 denuncias por casos de corrupción a lo interno de la Secretaría entre los años 2015-2017, pese a que se conoce que la Comisión Depuradora de Policía Nacional se encuentra trabajando en la identificación de los efectivos que presuntamente hayan cometido actos de corrupción, los cual aun cuando no han sido cuantificados se conoce superan el centenar.

Incumplimiento en el debido proceso de seguimiento a faltas y sanciones leves

Se mantiene el resultado expuesto en la primera medición de índice, el cual evidencia que las instituciones tienen grandes retos que abordar en esta materia, en especial al tener en consideración las sanciones por faltas administrativas y los controles que las instituciones puedan implementar sobre el cumplimiento de los deberes de los servidores y funcionarios. Este es un gran disuasorio de la corrupción, así como es el primer peldaño de combate a la impunidad.

De igual manera cabe destacar que la Secretaría de Educación es la única que elabora un reporte de procesos disciplinarios por faltas administrativas. Las demás instituciones no proporcionaron datos estadísticos ni reportes específicos sobre la aplicación de sanciones por actos de corrupción a funcionarios y empleados de la Secretaría, con ocasión de procesos disciplinarios.

Asimismo, se identifica que no existe un seguimiento a las faltas cometidas por empleados públicos, las cuales en muchos casos prescriben (agotan el tiempo para la ejecución del proceso), imposibilitando a las instituciones aplicar las sanciones. Se debe tener en consideración que la SE, SESAL y la SEDS son los empleadores con mayor volumen de personal, aproximadamente 110 mil empleados públicos y en los tres casos reportan procesos que no llegan a representar ni el 1% de su personal total, encontrando evidencia de un solo casos de cancelación de personal que obedecía a la sanción de una falta grave en la SE. Conscientes de la carencia de profesionalismo del personal responsable de recibir, investigar y gestionar el debido proceso de las faltas y de la aplicación de sancione cuando corresponda y con base en las denuncias tanto formales como informales, se concluye que dichas entidades continúan sin destinar los recursos requeridos para sancionar a los servidores públicos con base en sus faltas.

De igual manera, es importante señalar que las sanciones aplicadas en la mayoría de los casos son leves en relación con las faltas, como se evidencia en los siguientes ejemplos:

- Carlos Arturo Cáceres Herrera de la SE: fue suspendido por seis meses sin goce de sueldo, a pesar de que consta en el expediente que la falta sancionada es por alcoholismo y es recurrente desde el 2011.
- Gaby Alexandra Alvarenga Castillo de la SESAL: sancionada entre otras causales por negligencia, con suspensión de labores de ocho días calendario sin goce de sueldo.

La falta o mal seguimiento también ocasiona que la posibilidad de aplicar una sanción prescriba, al no realizarse los procesos de investigación y descargos en los tiempos establecidos por ley. Son algunos de los muchos ejemplos que se pueden citar:

- En el caso de la SE, se estima que para el personal administrativo el 40% de las acciones se ejecutan en plazos superiores a 3 meses, corriendo el riesgo de que la falta prescriba y por ende la sanción pueda ser sujeta de nulidad.
- En el caso de la SESAL, se conoce de varios casos en los cuales prescribió la acción de sanción como ser el caso el Dr. Ivest Arquimidez Rodriguez, quien durante la audiencia de descargo, realizada fuera del plazo establecido de conformidad a la ley, expuso que la institución no se encontraba en potestad de sancionarlo, a razón de que la acción había prescrito.

Otro aspecto a tener en consideración es la falta de un sentido de corresponsabilidad, que se refleja en la falta de sanciones a servidores públicos que por omisión intencionada o simple incumplen sus deberes, al pasar por alto las faltas de sus compañeros o no ejecutar las acciones pertinentes en el tiempo y forma requeridos.

Falta de seguimiento a los casos de corrupción remitidos al ente competente y judicializados

En cuanto a la remisión de casos que ameriten, cabe destacar que la SE es la única Secretaría de las tres instituciones evaluadas que trasladó casos al TSC, reportando un único caso durante el período evaluado (2015-2017).



En cuanto a los registros de control y seguimiento de los casos remitidos al TSC y MP, las tres Secretarías, una vez trasladados los casos, se da por resuelto y finalizado el proceso de gestión de la denuncia, y, por tanto, las Secretarías no dan el seguimiento debido. El Ministerio Público (MP) actualmente tiene restringida esta acción, mediante el artículo 7 de su Ley Orgánica y el Acuerdo de Reserva de Clasificación de información reservada, los cuales declaran en reserva la información sobre datos estadísticos y la base de datos que maneja el Sistema Integral de Gestión Fiscal (SIGEFI), así como la divulgación de información que atente contra el secreto de las investigaciones.

6. Conclusiones

- La medición de un índice de transparencia y buen gobierno para las instituciones públicas del país constituye un hito muy importante en la lucha contra la corrupción, en tanto tiene lugar en un momento crítico en los esfuerzos por transparentar el quehacer de las entidades del Estado y empoderar a la sociedad civil, las organizaciones de investigación y la ciudadanía en general, para exigir la rendición de cuentas y la entrega de servicios con una calidad adecuada que responda a sus necesidades.
- El índice de transparencia y buen gobierno tanto provee una medición objetiva del accionar de las instituciones públicas en indicadores básicos de la transparencia y el buen gobierno, y un punto de referencia tanto a dichas entidades como a la ciudadanía, para mostrar las oportunidades de mejora que existen en esas instituciones y la magnitud del trabajo que tiene que ser realizado, para que dichas entidades puedan entregar los bienes y servicios públicos a la ciudadanía de la manera más transparente y eficiente posibles y con calidad.. Asimismo constituye una herramienta para la vigilancia ciudadana en materia de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.
- La experiencia de organizaciones internacionales que trabajan en el tema de transparencia y en las áreas de justicia e imperio de la ley, muestran que algunas de ellas se han consolidado en el análisis y examen de las principales prácticas de los países, de una manera gradual. Esto significa que han partido de la construcción de un índice con base a un grupo básico de países o instituciones para irse expandiendo con la práctica y experiencia a través de los años. El ITBG-IP partió de un piloto con 5 instituciones, esta segunda medición incluye a tres instituciones, y gradualmente permitirá la incorporación de otras instituciones gubernamentales ya que debido a la naturaleza de los indicadores, la información requerida para su medición es de acceso público..
- Aun y cuando se reconoce que el gobierno ha realizado algunas acciones para combatir la corrupción, como lo demuestra el índice tanto en su parte cuantitativa como descriptiva, los retos a abordar son varios y requieren en primera instancia de la voluntad política en todos los poderes del Estado, a razón de no crear y derogar aquellas normas que, a cambio de fortalecer la transparencia, fortalecen la impunidad. Asimismo, esta voluntad se debe reflejar en destinar los recursos requeridos de manera

oportuna para fortalecer tanto las unidades de control interno como las unidades de gestión, de denuncia, investigación, sanción y de divulgación de la información, y la creación de espacios de participación ciudadana de alto impacto.

- El índice refleja una carente cultura de transparencia y rendición de cuentas por parte de todos servidores públicos en sus diferentes niveles jerárquicos y de la sociedad misma, siendo este elemento fundamental para el fortalecimiento de un Estado de derecho, participativo y representativo, con miras a un gobierno abierto.
- Si bien es cierto el IAIP ha sido la fuente de información oficial del Estado en materia de cumplimiento de la transparencia por parte de las instituciones públicas, se observan serias discrepancias entre los resultados de las evaluaciones realizadas por ASJ/TI a las instituciones en esta materia y los reconocimientos que esta institución les otorga, generando preocupación sobre los sistemas, herramientas y criterios de evaluación, en los que el IAIP sustenta sus evaluaciones.
- ITBG alcanza apenas 39 puntos en una escala de 100, lo cual sitúa a las secretarías de Educación y Salud con un riesgo muy alto de corrupción y la Secretaría de Seguridad con un riesgo alto de corrupción, situación de que de continuar no solo afecta la transparencia y confianza de la población, asimismo, disminuye su efectividad y la calidad de los servicios públicos prestados por el Gobierno y genera un estado de impunidad y confort en el que ciertos empleados públicos encuentran la oportunidad de realizar actos de corrupción, sin temor a ser sancionados administrativamente y menos aún sometidos a procesos penales en los cuales se les deduzcan las responsabilidades, según corresponda.

7. Recomendaciones

Aun cuando se tiene en consideración que la segunda evaluación el índice reportó una mejora de 9 puntos porcentuales, las recomendaciones se mantienen, debido a que no han sido abordadas por la mayoría de las instituciones, y en los casos en los cuales se han realizado acciones no han sido integrales o completadas en totalidad.

Divulgación de la información

- Cumplir con fiel apego la divulgación de información que por ley debe ser publicada en los diferentes sistemas y portales del gobierno, verificando que la misma se encuentre completa y sea de fácil acceso y comprensión para la ciudadanía, además de ser confiable y veraz.
- Realizar controles que permitan la verificación de la veracidad y calidad de la información publicada, deduciendo responsabilidades a los que incumplan las disposiciones normativas y procedimentales o adulteren cualquier tipo de registros.

Gestión de compras y contrataciones

- Diseñar e implementar mecanismos o herramientas para la etapa de planificación con el fin de:
 1. Asegurar que los procesos cuenten con una identificación clara y justificada de las compras;
 2. Evidenciar un proceso de priorización de las compras en atención a dichas necesidades, la planificación y el presupuesto asignado; y
 2. Realizar las compras con base en estudios de mercado, registros de precios, etc.
- Formular e implementar un manual de gestión para la conformación estandarizada de los expedientes administrativos de acuerdo a la ley sobre la materia y según modalidades que incluya la identificación de la persona o personas responsables, tanto en el expediente físico como en el digital.
- Verificar o llevar controles sobre la calidad de los documentos que conforman los expedientes administrativos (planificación, proceso de selección, proceso de contratación, garantías, proceso de ejecución de contratos, etc.).

- Contar con mecanismos internos que permitan evitar se realicen compras fraccionadas incluyendo al menos un levantamiento de una base de datos de todos los procesos que se llevan a cabo en las instituciones, indistintamente las modalidades ejecutadas, la normativa aplicable, la fuente de financiamiento, el objeto de la compra, la unidad ejecutora y contratante, etc.
- Crear y aplicar manuales para que las instituciones cuenten con controles para verificar el cumplimiento de los contratos por parte de los adjudicados, así como también, la debida custodia de las garantías, el conflicto de interés o inhabilidades de los participantes, entre ellos y con los servidores públicos.
- Aplicar las sanciones que correspondan al personal que incumpla con los puntos antes señalados (planificación, compras con necesidades previamente identificadas con proceso de priorización y con base en precios de referencia o estudios de mercado, expedientes debidamente conformados, etc.)

Gestión del recurso humano

- Diseñar un plan maestro de gestión de recursos humanos que contenga la estrategia y planificación organizacional de todas las entidades del gobierno y que cada institución cuente con su propio plan estratégico.
- Bajo un enfoque de rentabilidad y eficiencia, fortalecer los sistemas existentes para asegurar que permitan la administración y control de planillas limpias, depuradas y transparentes, reformulando a su vez el manual de clasificación de puestos y salarios de los empleados públicos.
- Formular y estandarizar para todas las entidades los manuales de gestión del recurso humano, los cuales incluyan al menos los procesos de: selección y contratación de personal, evaluación de personal, control, seguimiento y sanción de faltas y cancelación de personal.
- Cumplir de manera irrestricta y en apego al debido proceso, con los procedimientos formulados, dejando evidencia documental de las acciones realizadas, tanto en archivos físicos como digitales.
- Implementar mecanismos de control interno que permitan la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para la eficiente gestión pública de los RR.HH.

- Fortalecer los conocimientos y competencias blandas del personal responsable de todos los procesos de gestión del RR.HH., deduciendo responsabilidades a quienes incumplan sus funciones.

Confiabilidad de los resultados

- Socializar los protocolos existentes y revisarlos, de ser necesario, para incluir aspectos de transparencia, rendición de cuentas y de gestión del riesgo en los procesos de generación y consolidación de datos estadísticos, a fin de asegurar la emisión de datos confiables e íntegros.
- Asegurar la aplicación de los protocolos oficializados para la generación de datos estadísticos, dotando a las instituciones de los insumos necesarios, ya sea tecnológicos y de gestión de información o de papelería mientras se automatizan los procesos.
- Desarrollar herramientas para la generación de las estadísticas, empleando soluciones tecnológicas, que faciliten el levantamiento, procesamiento, cálculo y análisis de los datos.

Veeduría y participación social

- Formular las normas y procedimientos que incentiven la participación ciudadana en los diferentes procesos de gestión que el gobierno realiza, dotándolos así de mayor credibilidad y confianza.
- Fortalecer las competencias de la ciudadanía en materia de participación social y vigilancia ciudadana, a través de capacitaciones sobre las normas y procedimientos aplicables.
- Mejorar los procesos de entrega de información en base a solicitudes, acortando los tiempos, y garantizando la entrega completa y confiable de los documentos.
- Implementar herramientas tecnológicas para la gestión de la información y de los procesos, facilitando así el control, archivo, manejo y entrega de información.
- Asegurar el empoderamiento de los servidores públicos de la obligación de brindar información de carácter público en congruencia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indistintamente se encuentre en períodos de políticos o de transición de un gobierno a otro.

Falta y sanción

- Fortalecer los sistemas de control de interno y en especial el seguimiento a los informes de las auditorías realizadas por las UAI, con el propósito de lograr sancionar a los servidores y funcionarios públicos que tras las investigaciones pertinentes se determinen hayan cometido faltas o delitos, así como implementar mejoras en base a los hallazgos presentados en los informes.
- Realizar seguimiento a las recomendaciones formuladas por las UAI, el TSC, ONADICI y auditores privados y sociales, así como llevar un registro de las investigaciones y acciones trasladadas a los entes competentes, en los casos en los que en que existan faltas que puedan ser constitutivas de delito.
- Establecer dentro de los sistemas de denuncias, mecanismos que brinden las garantías legales necesarias para incentivar la denuncia ciudadana por actos de corrupción, de ser posible, en una etapa temprana, a fin de generar confianza en la población en cuanto al uso de estas herramientas de participación ciudadana y control social.
- Fortalecer los sistemas de denuncias a través de plataformas tecnológicas que sistematicen el proceso de denuncia y contribuyan a brindar orientación a los usuarios para lograr una mayor captación de delaciones por actos de corrupción de servidores públicos, que generen investigación y la aplicación de sanciones en el plazo oportuno, procurando la protección de la identidad del denunciante.
- Mejorar el nivel de profesionalización de los RR. HH. de las unidades de denuncias.
- Mejorar el seguimiento en base al debido proceso de las faltas y sanciones, mejorando los procesos de investigación y su cumplimiento.



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

CAPÍTULO EN
HONDURAS DE

