



INFORME  
DE LÍNEA BASE  
SECRETARÍA DE

# INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS



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.

#### **Coordinación Técnica y Administrativa**

PhD. Kurt Alan Ver Beek

Msc. Keila García

#### **Equipo de Compras y Contrataciones**

Abog. Yahayra Duce / Especialista en Compras y Contrataciones

Abog. Jeimy Morales / Auditor Social Senior

#### **Equipo de Recursos Humanos**

Lic. Jimena García Merino / Especialista en Recursos Humanos

Msc. José Herrera / Auditor Social Senior

Lic. Darwin Rivera / Auditor Social Senior

#### **Equipo de confiabilidad de Resultados**

Ing. Gianni Rivera / Analista Sectorial

#### **Diseño y diagramación**

Bricelda Contreras

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.

Mayo 2017

Contenido	
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	4
PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA EN HONDURAS	33
1. Oportunidades de mejora en la gestión institucional	33
2. Objetivos del convenio	33
EJE DE COMPRAS Y CONTRATACIONES SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS (INSEP)	
1. Objetivo del estudio	43
2. Metodología	43
3. Marco regulatorio	52
4. Resultados de la evaluación	55
5. Comparación de evaluaciones con los otros sectores	106
6. Conclusiones	107
7. Recomendaciones	111
EJE DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS (INSEP)	
1. Objetivo del estudio	120
2. Metodología	120
3. Marco regulatorio	126
4. Resultados de la evaluación	134
5. Conclusiones generales	160
6. Recomendaciones generales	162
EJE DE CONFIABILIDAD DE RESULTADOS SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS (INSEP)	
1. Introducción	169
2. Objetivos	170
3. Metodología	171
4. Medios de presentación de datos e indicadores	180
5. Análisis del protocolo	192
6. Análisis de la práctica	195
7. Integridad del dato	210
8. Resultados consolidados	219
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223

## Siglas y acrónimos

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
COALIANZA	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada
COCOIN	Comité de Control Interno
COST	Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción
DGC	Dirección General de Carreteras
DGOP	Dirección General de Obras Públicas
DGP	Disposiciones Generales de Presupuesto
EE. PP.	Edificios Públicos
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
GSM	Grupo Multisectorial
INSEP	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
LCE	Ley de Contratación del Estado
LPR	Licitación Privada
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
OO. UU.	Obras Urbanísticas
PACC	Plan Anual de Compras y Contrataciones
POA	Plan Operativo Anual
RTN	Registro Tributario Nacional
SISOCS	Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión
SOPTRAVEP	Secretaría de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Empresas Públicas
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UATSV	Unidad de Apoyo Técnico y Seguridad Vial
UEBM	Unidad Ejecutora Banco Mundial
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión

# 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 informe de línea base de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), el cuarto 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 inveterado que aflige a los hondureños 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 rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Este documento refleja una realidad tangible del estado actual de la Secretaría mencionada, que a pesar de identificar grandes retos, también representa la oportunidad de fijar un punto de partida en el mejoramiento de la institucionalidad y el fortalecimiento de los sistemas de integridad y así construir un sistema más sólido y eficiente en favor de los sectores vulnerables.

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 la aplicación de la normativa en los procesos de compras y contrataciones, gestión del recurso humano y confiabilidad de resultados, sino a construir las bases de una institución más sólida y transparente, gestionando sus propias oportunidades de mejora.

El trabajo conjunto con autoridades y personal de la Secretaría, responde a una metodología científica de análisis y cumplimiento de procedimientos ya establecidos por la ley, que ha sido validada a través de su aplicación a las Secretarías de Salud, Educación y Seguridad; donde podemos reconocer los primeros avances en su aplicación de los planes de mejora institucionales.

Los hallazgos y recomendaciones presentadas en este documento, constituyen un insumo valioso para trabajar juntos en la construcción de un sector de desarrollo infraestructural, organizado, planificado estratégica y eficientemente, y que responda a las necesidades de la población de todo el país.

Nuestro agradecimiento al apoyo brindado por la Cooperación Internacional, y la Sociedad Civil, que acompañan esta ardua y noble tarea; a Transparencia Internacional por permitarnos liderar el combate a la corrupción y la impunidad, labor que ha sido el pilar de nuestra institución por más de 18 años.

Bajo este contexto instamos a que se tomen las acciones oportunas y contundentes para cumplir con las recomendaciones aquí establecidas y de los planes de mejora propuestos por el Gobierno de Honduras. El camino está trazado y no podemos permitarnos retroceder ni un paso en nuestra aspiración de una Honduras más justa.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Hernández', written in a cursive style.

## Resumen ejecutivo

El presente informe de línea de base de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), formulado por ASJ/TI en el marco del Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate de la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad, desarrollado durante el año 2016 y presentado en el 2017, tiene por finalidad exponer los resultados de las investigaciones realizadas, las cuales son de carácter independiente y tienen como propósito general fortalecer la institucionalidad a través de la identificación de las debilidades en algunos procesos, a razón de que la secretaría optimice su gestión interna y esto se traduzca en la prestación de mejores servicios públicos.

### 2. Marco de actuación

El [Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate de la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad](#), suscrito entre el gobierno de la República y TI/ASJ, tiene por propósito fortalecer la institucionalidad pública de cinco sectores, formulando y/o reformando políticas públicas para incrementar su eficiencia y eficacia, y así mejorar continuamente, tanto la calidad de los servicios que se brinda a la ciudadanía, como la propia gobernabilidad de las instituciones.

### 3. Objetivos del convenio

- Realizar un monitoreo y evaluación independiente sobre los resultados del desempeño institucional y sus avances en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas, en cinco sectores públicos del Gobierno identificados entre los más vulnerables: a) Salud, b) Gestión tributaria, c) Infraestructura, d) Educación y e) Seguridad. Teniendo como ejes de estudio las áreas de: compras y contrataciones, gestión del recurso humano y confiabilidad de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad pública desde la sociedad civil, en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, para obtener servicios públicos de calidad y responder a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía

Adicionalmente a las evaluaciones realizadas a los cinco sectores, se han desarrollado estudios de línea de base y se monitorearán los avances, en los organismos normativos y de control de la administración pública, especialmente los relacionados con los ejes temáticos del monitoreo, como ser la Oficina Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (ONCAE), la Oficina Nacional de Desarrollo Integral y Control Interno (ONADICI) y del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), con el fin de identificar oportunidades de mejora

que fortalezcan el marco legal y faciliten el control interno aplicable a la institucionalidad pública.

Todo lo anterior contribuirá en el largo plazo a alcanzar mejoras sustanciales en los servicios públicos de salud, educación, seguridad, infraestructura y gestión tributaria, que respondan eficientemente a las necesidades de la ciudadanía.

### Lo que el convenio NO es

**Este convenio no** es un premio al Gobierno de Honduras por ser transparente, ni significa que TI/ASJ esté avalando sus acciones; tampoco significa que se esté realizando un acompañamiento a todos los procesos que las diferentes entidades desarrollan en materia de compras y contrataciones, y gestión de recursos humanos. De igual manera, no busca sustituir a ninguna institución, ni función del Estado, el responsable de ejecutar auditorías periódicas es el Tribunal Superior de Cuentas, y el Ministerio Público es el responsable de ejecutar los procesos de investigación y sanciones pertinentes.

### Lo que el convenio SÍ es

**Este convenio sí es** un reconocimiento, por parte del Gobierno, al hecho de que uno de los problemas más graves en Honduras es la corrupción, razón por la cual busca el apoyo de TI/ASJ para combatirla. A pesar de los avances registrados en los últimos años, Honduras continúa en los últimos lugares en Latinoamérica en el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, ocupando el lugar 123 en el ranking mundial, en el 2016.

**Este convenio es**, ante todo, un compromiso compartido entre el Gobierno y TI/ASJ para construir un sistema de transparencia e integridad que, basado en mecanismos de participación ciudadana, incentive a la ciudadanía a involucrarse en el proceso de crear institucionalidad, y al Estado a abrir espacios a los compatriotas que quieran sumar sus esfuerzos.

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

El presente documento muestra la línea base para el monitoreo y evaluación de sociedad civil, respecto a las mejoras o acciones correctivas que la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos debe priorizar, en consideración a los resultados y recomendaciones resultantes de las investigaciones.

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

De manera continua y sistemática, cada seis meses, se realizará el monitoreo y evaluación

del plan de mejoras de la secretaría, calificando el nivel de cumplimiento en cuanto a los avances que el mismo establece en el tiempo.

### **Cumplimiento del acuerdo por parte del Gobierno de Honduras**

A lo largo del proceso, el Gobierno de Honduras ha reiterado su interés y voluntad por combatir la corrupción, abriendo las puertas de estas cinco secretarías y órganos normativos y de control, a la evaluación científica y minuciosa, que TI/ASJ ha desarrollado, permitiendo confirmar con hechos documentados, los problemas y debilidades estructurales de la administración pública, los cuales, aun cuando históricamente han sido conocidos, poco o nada se ha formulado, ni ejecutado, con el fin de solventarlos para mejorar la gestión de estas entidades del Estado.

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

No obstante, acompaña a este proceso la solicitud por parte de TI/ASJ, de un irrestricto cumplimiento de la ley, en el entendido de que las situaciones expuestas que requieran de una investigación, sean trasladadas al ente competente, quienes a su vez deben asumir la responsabilidad de sancionar, según sea el caso, bajo un debido proceso, transparente y ágil.

### **Acciones concretas del Gobierno de Honduras para combatir la corrupción**

Uno de los logros relevantes del actual gobierno es la implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP), el cual fue desarrollado desde la Secretaría de Finanzas, y permitió en un principio, en diciembre de 2014, contar con un censo de todos los funcionarios para cada entidad del Estado, lo que generó la identificación de empleados fantasmas y, asimismo, la cancelación de estos.

La Secretaría de Finanzas, una vez levantados los censos de todas las entidades públicas en el SIREP, contrató a las firmas Ernst & Young, DLA Consulting y a un consultor individual, con el objetivo de realizar estudios de nóminas que les permitió ejecutar una depuración de las planillas de las Secretarías de Seguridad, Salud, Educación, Infraestructura y la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Este proyecto se realizó en el primer semestre del 2015.

Posteriormente y de manera complementaria, procedieron a ejecutar el análisis funcional

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

La Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos está utilizando el SIREP desde diciembre del 2014. Este sistema permite comprobar a cierto punto, que los empleados que aparecen en planillas estén desempeñando sus funciones. Así mismo, ha levantado una alerta sobre el alto volumen de personal, en algunas instituciones como INSEP, caso sobre el cual ambas instituciones se encuentran diseñando un plan acción para la reducción de empleados jornales.

### Qué hicimos y cómo lo hicimos

Es importante aclarar que la evaluación presentada en este informe no representa una calificación de la gestión total de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; obedece al estudio particular de una muestra de procesos en los que se verificó el cumplimiento de ciertos procedimientos específicos con base en la norma aplicable y las mejores prácticas internacionales y nacionales reconocidas. De igual manera, no refleja un estado en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que no se analizó en su totalidad el cumplimiento de La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicho lo anterior, se debe considerar que para cada eje de estudio —compras y contrataciones, gestión de recursos humanos, y confiabilidad de resultados— se seleccionaron algunos de los procedimientos inherentes a cada eje para períodos diferentes, sobre los cuales se realizó un muestreo que permitió estudiar una cantidad de casos, significativos y confiables en términos estadísticos, sin llegar a evaluar el total de las operaciones ejecutadas por la secretaría.

Seleccionados los criterios con los cuales se determinó la muestra, considerando el universo total al cual se encuentra sujeto cada indicador, y en el entendido de la necesidad de establecer una línea base de estudio, se adoptaron 3 años de referencia, lo que permitió realizar el análisis con resultados que ejemplifican o no, resultados progresivos en la correcta gestión de los procedimientos a través del tiempo.

TI/ASJ diseñó la metodología de estudio y evaluación de manera objetiva y técnica, garantizando así confianza en los resultados expuestos, la cual fue compartida y validada en mayo de 2015 por la Secretaría de Coordinación General del Gobierno, quien desempeña un papel rector en el desarrollo de los acuerdos del convenio.

Dicha metodología consta de 10 etapas y fue diseñada por el equipo de trabajo de ASJ/ TI en cooperación con Price Waterhouse Coopers. La misma se basa en componentes de verificación de procesos, que incluyen, entre otros: a) identificación de objetivos de la evaluación, indicadores y factores de estudio, b) levantamiento, procesamiento y análisis de la información y, c) verificación *in situ*.

## 4. Eje de Compras y Contrataciones

### 4.1. Metodología y solicitud de documentación

#### 4.1.1. Análisis del universo

Una vez desarrolladas las herramientas de levantamiento de información y ajustados los criterios de verificación a las particularidades de la institución, se procedió al análisis del universo de procesos de compras y contrataciones ejecutados por INSEP durante los tres años de estudio (2013, 2014 y 2015), el cual constó de 783 procesos, reportados por la propia secretaría.

La modalidad más utilizada durante los 3 años, por la Dirección General de Carreteras y la Dirección General Obras Públicas fue licitaciones y concursos privados, en los cuales se invirtió el total de L 939,377,538.38, que representa el **94%** del universo (712 de 758 adjudicados) y cuyo monto representa el **63%** de la inversión total reportada por la secretaría (sin tener en consideración las compras menores que no han sido parte de este estudio). La inversión total de ambas direcciones en los 3 años y en todas las modalidades fue de L 1,484,321,689.88.

#### 4.1.2. Selección de la muestra

De este universo de 783 procesos se seleccionaron un total de 10, como objetos de estudio, distribuidos en:

- 9 procesos de contratación
  - » 3 licitaciones privadas, normativa nacional.
  - » 3 licitaciones públicas, normativa nacional.
  - » 3 licitaciones públicas y privadas, normativa BM,
- 1 proceso de precalificación.

#### 4.1.3. Levantamiento de información

Se solicitó la información relativa a cada proceso de la muestra y se realizaron diferentes visitas a INSEP, con el propósito de obtener la documentación que respalda las contrataciones y precalificación a evaluar, generando el escaneo de 22,391 páginas, correspondientes a 373 archivos, los cuales fueron revisados en detalle, siendo el análisis de estos documentos el que conduce a los resultados presentados a continuación.

## 4.2. Resultados consolidados de las licitaciones

Se presentan a continuación los porcentajes de cumplimiento de cada indicador por proceso evaluado.

Tabla n. 1

Calificación consolidada de los procesos evaluados durante los años 2013-2014-2015.

Tipo de licitaciones:		Licitaciones públicas Banco Mundial			Licitaciones públicas nacionales			Licitaciones privadas nacionales		Promedio por indicador	
No.	Indicadores	LPI-DGC-001-UEBM-2014	LPN-DGC-003-UEBM-2012	LPI-DGC-001-UEBM-2014	LPN 001-DGOP-EEPP-2014	LPN 002-DGOP-OO.UU-2013	No se indica	No se indica	LPR N011 /DGC/ UATSV/ 2014	LP-NO 036-DGOP-OO.UU.- 2015	Promedio por indicador
Nombre abreviado del proyecto		Falla Chancaya	Puentes ríos Monga y Eucalipto	Falla Tegucigalpa Danlí	Centro Regional Universidad Nacional de Agricultura	Municipio Jesús de Otoro	El Lolo-Cerro Grande	Bella Oriente-El Hato	Municipio La Iguala	Municipio Gualcince	Promedio de los 9 procesos 25%
Adjudicado / Monto aproximado		SERMACO L90,144,555	CORDONS HEAVY L29,923,695	SERMACO L62,743,595	INGECON L9,227,410	SUALEMAN L9,586,159	ETERNA L83,308,658	INGENIERÍA UNO L2,174,577	ROENGE L1,860,371	DAVID A. PINEL M. L1,985,151	
1	Requisitos previos.	79%	65%	13%	15%	15%	52%	69%	71.0%	71%	51%
2	Procedimiento de contratación.	43%	45%	49%	77%	64%	56%	29%	37%	56%	49%
3	Formalización y ejecución del contrato.	64%	71%	73%	9%	69%	4%	60%	57%	51%	55%
4	Entrega y recepción de las obras.	0%	2%	21%	0%	0%	0%	61%	61%	33%	17%
5	Auditoría interna.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
6	Sanciones administrativas.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
7	Participación ciudadana.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Promedio por proceso		26%	26%	22%	14%	21%	16%	31%	32%	30%	25%

La evaluación de los procesos sujetos de estudios refleja un bajo cumplimiento de la norma y sus procedimientos, siendo el promedio general de un **25%**. Se observan algunas buenas prácticas en las etapas de requisitos previos, procedimiento de contratación y formalización de ejecución del contrato, sobre todo en los procesos bajo normativa del Banco Mundial. Sin embargo, se ven opacados por el incumplimiento de procedimientos en el resto de las etapas.

## 4.2.1. Principales resultados

### 4.2.1.1. Resultados en relación a la normativa de compras y contrataciones

- Falta de decreto legislativo modificando el nombre de SOPTRAVEP a INSEP.
  - » No se encontró un decreto legislativo ni ejecutivo que avale el cambio del nombre de SOPTRAVEP al nombre actual de la Secretaría de INSEP.
  - » No hay una reforma expresa sobre el cambio del nombre a INSEP en la Ley General de la Administración Pública, en donde se da origen a las secretarías del Poder Ejecutivo.
  - » Aunque en PCM-001-2014 de fecha 3 de febrero del 2014 por primera vez menciona a la INSEP, no se vinculó ni mencionó que dicho ente absorbería las funciones de la SOPTRAVEP.
- Se invita a ofertar sólo a 3 contratistas en las licitaciones privadas.
  - » La ley establece que para el caso de las licitaciones privadas se debe invitar a un mínimo de 3 participantes, lo cual no es igual a que cuando se realice una licitación privada se invitará únicamente al mínimo legal exigido. Desde el momento que se invita únicamente a 3, se incumple el principio de competitividad, transparencia y publicidad.

### 4.2.1.2. Resultados de la evaluación

1. Requisitos previos
  - Posible colusión. En la licitación Bella oriente-Hato de en medio, el presupuesto base L 1,894,934.63 fue exactamente el mismo monto de oferta presentada por la empresa INGENIERÍA UNO, S. DE R.L.
  - Posible fraccionamiento.
    - » En el proyecto para la pavimentación de la calle Bella oriente-Hato de en medio, la oferta inicial del contrato de INGENIERÍA UNO, S. DE R.L. fue de L. 1,894,934,63, sin embargo, el contrato fue firmado con una orden de cambio que lo modificó y ascendió a L 2,174,580.27.
  - Limitación de la participación. INSEP cuenta con una base de datos de oferentes en las cuales se encuentran 324 empresas precalificadas; sin embargo, en todas las licitaciones privadas (94% del total de procesos realizados) la invitación para presentar ofertas en las licitaciones se extiende únicamente a 3 oferentes en cada proceso.
  - Falta de planificación y control sobre la ejecución por parte de INSEP.
    - » El Congreso Nacional en el año 2013 aumentó el presupuesto original de la Secretaría, definiendo el Congreso los proyectos a ejecutar por dicha institución, con el aumento aprobado.

- Falta de autorización del secretario de Estado para el inicio de los procesos de contratación.
  - » No hay evidencia de Planes Operativos Anuales (POA) ni de Plan Anual de Compras y Contrataciones (PACC) debidamente aprobados por la autoridad competente conforme a ley. En ninguno de los expedientes se encontraron el POA y el PACC.
  - » Aprobación del Congreso Nacional para la inversión por L 6,363,895.97 en la cancha de fútbol en El Amatillo, municipio de Goascorán, departamento de Valle (2013).
- No existe un mecanismo de priorización con criterios objetivos de selección del origen de los proyectos. En ninguno de los proyectos evaluados consta se hayan realizado estudios de mercados, de necesidades, ambientales, de viabilidad, ni financieros, entre otros. Al no contar con un mecanismo de priorización los proyectos son seleccionados por otros criterios y/o intereses. Ejemplo de ello es lo siguiente:

Tabla n.º 2

Ejemplos de selección de los proyectos de la secretaría, durante los años 2013-2014-2015.

Datos varios	Zona de inversión			
	Olancho	Lempira	Intibucá	Choluteca
2013	L52,138,983	L7,486,141	L108,221,271	L13,523,025
2014	L24,237,438	L30,833,117	L12,698,301	L18,959,228
2015	L41,469,059	L40,946,291	L6,810,640	L135,855,656
Comparación del % de inversión por años	En el 2013 representaba el 10% de la inversión anual. En el 2014 bajó al 7% y aunque en el 2015 se mantuvo la inversión del presupuesto en 7%, el presupuesto anual aumentó en forma considerable.	En el 2013 representaba el 1% de la inversión anual, en el 2014 subió al 9% y aunque en el 2015 se bajó la inversión del presupuesto en 7%, el presupuesto anual aumentó 10 millones con relación al año anterior.	De 108 millones de lempiras en el año 2013 (20% de la inversión anual), bajó su presupuesto para el 2014 a 12 millones (4%) y a 6 millones para el 2015 (1% de la inversión total anual).	En el 2013 de 13 millones con un 3% de la inversión anual, aumentó para los siguientes años así: para el 2014 subió 5% de la inversión con un total de casi 19 millones y para el 2015 siempre con aumento al 23% de la inversión del presupuesto, con 135 millones de lempiras.

Porcentaje de representación de la población de la zona en el país	Los habitantes de Olancho representan el 6% de la población del país <i>(Información obtenida de la página web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE))</i>	Lempira representa el 4% de la población del país	La zona de Intibucá representa 3% población del país	La población de Choluteca representa el 5% de la población del país
--	--	---	--	---

## 2. Procedimiento de contratación

- Falta de nombramiento oficial para las comisiones evaluadoras. se encontró evidencia en 5 de 9 expedientes de la muestra de nombramiento de comisiones evaluadoras de conformidad a la ley. Sin embargo, esta información fue entregada en varias ocasiones incluso ésta última a casi un año después de elaborado el presente informe. En el caso de la Dirección General de Carreteras, quien nombró a la comisión fue el Ing. Walter Maldonado, quien no contaba con la delegación oficial del secretario de Estado, de acuerdo a la ley.
- Licitaciones sin resoluciones de adjudicación. Ninguno de los expedientes contaba con la resolución de adjudicación, tal y como lo señala la ley, es decir mediante acto oficial que contengan la fórmula resuelve.
- Falta de criterios o mecanismos objetivos para la evaluación de ofertas en los 9 procesos. Tampoco se conoce el criterio utilizado para adjudicar a empresas con ofertas que no fueron las más económicas, en los siguientes casos en los que los pliegos establecían que se otorgaría el contrato a la oferta del precio más bajo:

Tabla n.º 3

Comparación de ofertas en licitación.

No.	Año	Licitación	Empresas	Monto de la oferta
1	2012-2013	Pública internacional. Falla Chancaya	SERMACO (Empresa adjudicada)	L 90,144,555.45
2			Cordons Heavy Equipment S. DE R.L	L 73,189,130.93
3			COPRECA	L 82,258,614.98
4	2014	Pública internacional. Falla Tegucigalpa-Danlí	SERMACO (Empresa adjudicada)	L 62,743,594.75
5			Santos y Compañía	L 53,140,998.88
6			ETERNA, S.A. de C.V.	L 55,530,830.87
7			SERPIC, S. de R.L.	L 58,454,928.78

### 3. Control y auditoría

- Ausencia completa de control interno, así como de auditorías internas y externas. No existe evidencia de controles internos ni de haberse realizado auditorías internas ni externas.
- Falta de controles que identificaran irregularidades como:
  - » 12 procesos del universo adjudicados bajo la modalidad de licitaciones privadas, cuando por sus montos debieron ser licitaciones públicas. Ejemplo: pavimentación de calle a San José Intibucá, Intibucá, por un monto de L. 3,122,750.13 adjudicado a Construcciones e Inversiones, S. de R.L. de C.V. (CRACO);
  - » 102 contratos de construcción que dejaron de tener un contrato de supervisión, cuando la ley exige que todo contrato de construcción de obra cuente con una supervisión (ya sea de la secretaría o de un consultor contratado).
  - » Al menos 4 procesos con posible fraccionamiento, entendimiento colusorio, y/o sin comisiones de evaluación conformadas como establece la ley, como lo evidencia el presente informe.

### 4. Sanciones administrativas

- Ningún contrato remitido a la ONCAE ni al TSC. Ni la ONCAE ni el TSC reciben información sobre los contratos que suscribe la secretaría, ni sus modificaciones, ni reportes de cumplimiento o no de los mismos. Se ratifica por cuarto informe, que ninguna secretaría da cumplimiento con tal disposición. Sin embargo, tampoco hay evidencia que la ONCAE o el TSC lo soliciten o exijan a las secretarías.
- Ni un funcionario, empleado ni proveedor sancionado por la secretaría. La secretaría, al desconocer en forma sustentada el nivel de incumplimiento de la norma en materia de contratación y adquisiciones, no permite que se tomen las acciones correctivas para que se puedan derivar las responsabilidades correspondientes.

### 5. Participación ciudadana

- Ausencia de participación ciudadana. No existe evidencia de participación ciudadana en ningún proceso desarrollado por INSEP.

### 6. Resultados de precalificación

- El porcentaje de cumplimiento de lo establecido en la ley para el proceso de precalificación es de **10%**.
- Durante los años 2013 al 2015 se adjudicaron 199 contratos a contratistas/consultores sin precalificar, por un monto total de L. 836,026,461.60.
- No se realizan precalificaciones anuales como lo establece la ley.

- » Se confirmó que sólo se realizó precalificación para el año 2014. No realizaron proceso precalificación para el año 2013 ni 2015, tampoco se evidenció procesos de actualización o procesos de apertura pública para nuevos ingresos a la precalificación, lo cual es un claro ejemplo de incumplimiento de la norma y va en contra del principio de participación y publicidad, al limitar la participación a posibles oferentes, ya que la precalificación es obligatoria para poder participar en los procesos.
  - » El no cumplimiento del mandato de ley de realizar las precalificaciones en forma anual, o en su defecto permitir la actualización a los contratistas, evidencia un alto riesgo de corrupción al permitirse adjudicar procesos a contratistas no precalificados, poniendo en riesgo la calidad de la ejecución de las obras representando con ello pérdidas económicas al Estado.
  - » También, al no tener un orden en la custodia de los documentos y por ende un registro de quienes están o no precalificados, ello no permite que se conozcan quiénes cumplen con la ley y quiénes no; qué empresas están siendo adjudicadas con o sin cumplir con el perfil requerido. Todo ello impide que posteriormente se pueda identificar a los responsables y por consiguiente sancionar o corregir las malas prácticas, así como también el riesgo que se ejecuten obras por empresas sin el perfil requerido.
  - » Así mismo, es una violación al principio de igualdad de oportunidad para participar en los procesos de licitaciones.
- Empresas precalificadas en consultorías (habilitadas únicamente para la supervisión de obras) realizando contratos de construcción y viceversa.

Contratistas precalificados para supervisión fueron contratados para construcción de obras durante los años 2014 y 2015:

- » - David Alejandro Pinel Méndez con varios contratos que ascienden por un monto de L 11,684,265.24
- » - Consultoría y Proyectos R&R, S. de R.L. de C.V. con varios contratos por un monto total de L 10,298,428.33

#### **4.2.1.3. Resultados de transparencia y difusión**

En materia de transparencia, el informe mide dos aspectos de la transparencia:

1. Información que facilitaron a la ASJ para el desarrollo del presente informe, obteniendo un 71% de cumplimiento.

Tabla n.º 4

Estado final de la información solicitada

Estado de la información	Entregada	Incompleta	No entregada
Al 25 de agosto del 2016	71%	12%	17%

2. Información que debe ser publicada en el sistema de HonduCompras:

- De los 9 procesos tomados como muestra, se obtiene un **9%** de cumplimiento de publicación de la información que por ley debe ser publicada en HonduCompras. Los documentos con mayor porcentaje de divulgación fueron: aviso de publicación, pliego de condiciones y algunas enmiendas y/o aclaratorias y sólo un acta de recepción y apertura de ofertas.
- De los 783 procesos del total del universo, bajo normativa nacional, solamente se publicaron en HonduCompras 402, que equivalen únicamente al **52%** de publicación; y bajo normativa Banco Mundial se publicó el **75%**, de 8 procesos realizados, obteniendo un promedio de cumplimiento del **63%** entre ambas normativas.
- Incumplimiento de la secretaría al adjudicar a contratistas sin estar inscritos en el Registro de Proveedores y Contratistas del Estado.
  - » 92 de 175 contratistas con contratos adjudicados durante los 3 años (2013, 2014 y 2015) no estaban inscritos en la ONCAE, representando el 53% de incumplimiento de la norma que establece la obligatoriedad de estar inscritos en la ONCAE antes de firmar un contrato con el Estado para procesos formales (licitaciones).

### 4.3. Principales recomendaciones

- Realizar las acciones legales correctivas correspondientes para que el nombre de la Secretaría de Estado en los Despachos de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) sea oficial, y así respalde las actuaciones de la secretaría frente a terceros.
- Elaborar estudios que sustenten legal, técnica o administrativamente, el origen de los proyectos, y por ende los perfiles de proyectos, mediante un sistema de planificación más efectivo, que garantice aumentos mínimos entre el presupuesto planificado y el ejecutado.
- Establecer mecanismos y criterios técnicos para la selección de los proyectos a ejecutar por la secretaría, así como también el sistema de priorización de los proyectos, de tal manera que se blinde de injerencias externas en la selección de dichos proyectos.
- Desarrollar mecanismos o procedimientos de evaluación objetiva de ofertas, basados en sistemas de puntos o porcentajes, que se publiquen previamente para uso de las comisiones de evaluación de ofertas.

- Implementar sistemas de evaluación y/o medición sobre: a) nivel de cumplimiento y desempeño de los contratistas y/o supervisores en base a los contratos; y b) el nivel de cumplimiento de los empleados y funcionarios públicos, con base en las obligaciones que tienen dentro de un proceso de compras.
- Garantizar que la unidad de auditoría interna incluya dentro de su planificación anual de auditoría, al menos 3 procesos de cada dirección y de cada modalidad de compra, y un proceso de precalificación.
- Diseñar un componente que asegure la implementación de controles internos en materia de compras y adquisiciones del Estado, que arroje informes de mejora e identifique riesgos y denuncias.
- Asegurar que el mecanismo de denuncias y/o sanciones a los particulares que han contratado con el Estado, así como también a empleados y/o funcionarios públicos, remita los expedientes correspondientes a los órganos competentes para deducir las responsabilidades. (Secretaría de Infraestructura/ procedimiento interno, para posterior comunicación a ONCAE, TSC y demás entes fiscalizadores que apliquen).
- Realizar los procesos anuales de precalificación que demanda la ley, de tal manera que la secretaría cuente con un registro de contratistas y consultores con información actualizada y pública.
- Documentar y digitalizar el proceso de precalificación, incluyendo las actualizaciones que se realicen durante el año, de tal manera que se garantice la entrada a cualquier interesado en las mismas condiciones de participación y que se publiquen en forma oportuna.
- Asegurar la divulgación de la información de todas las unidades de compras de la secretaría en el sistema de Honducompras, en forma oportuna y con la calidad de la información pública, de tal manera que esta sea veraz, legible y completa.
- Demandar la digitalización de todos los documentos que forman parte de un proceso de contratación, desde su inicio hasta la liquidación del contrato, registrando los mismos en un registro digital único.
- Fortalecer las unidades de adquisiciones, control interno y/o de auditoría, de tal manera que el personal a cargo cuente con la experiencia y perfil requerido en materia de compras y adquisiciones del Estado, ya sea mediante capacitaciones o mediante la identificación de personal con experiencia.
- Proponer la aprobación de políticas o de un manual como mecanismo o iniciativa que regule y norme la participación ciudadana, promoviendo el aseguramiento de participación en las diferentes etapas de los procesos de contrataciones de la secretaría, al definir las etapas en que se abrirán los espacios para la participación ciudadana.

## 5. Eje gestión de recursos humanos

### 5.1. Metodología y solicitud de documentación

#### 5.1.1. Análisis del universo

Comprenden el universo sujeto de análisis todas las acciones de personal<sup>1</sup> generadas por INSEP durante los períodos de estudio.

#### 5.1.2. Selección de muestra

La muestra de estudio comprendió de los períodos de 2013, 2014 y 2015. Se realizó un proceso de priorización de los indicadores de gestión de recursos humanos a evaluar, siendo seleccionados como objetos de evaluación los siguientes: a) planificación de la gestión de recursos humanos; b) ingreso de personal; c) cancelación de personal; y d) control administrativo de personal (empleados en sus puestos de trabajo).

Cada indicador fue adaptado a las regulaciones establecidas en la ley vigente para el sector y los períodos de investigación, así como a las buenas prácticas observadas en el desarrollo de procesos iguales en otras entidades estatales, tanto nacionales como internacionales.

Para la evaluación de la planificación de la gestión de RR. HH. se analizó la existencia y pertinencia de 19 documentos y/o archivos, considerados como información básica del área. Para los indicadores de ingreso y cancelación se tomó una muestra base de 115 expedientes por año.

Tabla n.º 5

Expedientes evaluados por año e indicador.

Indicador	Período de estudio			Totales
	2013	2014	2015	
Ingreso de personal	115	140*	115	370
Cancelación de personal	115	115	115	345

\* 115 de muestra anual y 25 expedientes asociados a la auditoría de nóminas realizada por la Secretaría de Finanzas, con el apoyo del Banco Mundial.

Adicionalmente se realizó un proceso de verificación in situ del personal, para la evaluación del indicador de control administrativo de personal, en el cual se intentó identificar físicamente en su lugar de trabajo a una muestra de 135 empleados, compuesta por 115 funcionarios que se seleccionaron de manera aleatoria de la planilla facilitada por INSEP y 20 abordados de manera directa en las instalaciones de la institución.

#### 5.1.3. Levantamiento de información

Se digitalizaron 35,167 páginas, correspondientes a 982 archivos, permitiendo

.....  
1 Acciones de personal relativas a los ingresos y cancelaciones de personal.

complementar 715 hojas de levantamiento de información (worksheets), correspondientes a la misma cantidad de expedientes de personal.

De la información solicitada por ASJ/TI, relativa a los procesos de gestión del recurso humano, INSEP facilitó el 69% en tiempo y completa. El restante 31% fue entregado de manera incompleta.

Tabla n.º 6

Estatus final de la información requerida

Estado de la información	Entregada	Incompleta	No entregada
Al 25 de agosto del 2016	69%	31%	0%

## 5.2. Principales resultados

### 5.2.1. Resultados en relación a la normativa laboral:

- Vacíos normativos en la ley vigente. Se puede observar tanto en la norma general como en la específica, carencias que no permiten ejercer un control apropiado sobre los procesos de recursos humanos, entre ellos:
  - » Carencia de un decreto o acuerdo que valide el cambio del nombre de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, generando un vacío legal en las actuaciones que se ejercen en nombre de INSEP.
  - » Carencia de un reglamento interno que, entre otros, considere las normas de contratación, evaluación, cancelación y volumen de personal contratado bajo la figura de jornales.
- Procedimiento arbitrario de ingreso de personal.
  - » Al carecer INSEP de una norma interna para la contratación de personal, se guía exclusivamente por un manual de procedimientos que contradice y violenta las disposiciones determinadas en La Ley del Servicio Civil (LSC), el cual expresa que el ingreso de personal se encuentra sujeto a factores no vinculados con la búsqueda de la eficiencia administrativa y operativa de la propia institución, sino a favorecer a individuos de una manera directa. En este sentido, se afirma que el proceso de ingresos no solo carece de un concurso público sino que se encuentra establecido en un marco de arbitrarios y subjetividad.
- Carencias normativas en lo relativo al proceso de sanción y cancelación de personal.
  - » La Ley de Servicio Civil, única norma aplicable a razón de la carencia de un reglamento interno, presenta vacíos en cuanto al debido proceso a seguir para la sanción y cancelación de personal.
- Centralización de disposiciones normativas sin sustento operativo.

- » INSEP, como todas las entidades públicas se ve afectada por las disposiciones que desde el Poder Ejecutivo se emitan, generando que, sin un diagnóstico de eficiencia operacional del recurso humano, se disponga el congelamiento de las plazas vacantes y no se permita la contratación de personal bajo nombramiento. El acuerdo ejecutivo no. 001-A.-2014, emitido por el Poder Ejecutivo genera, entre otras cosas, la imposibilidad de regularizar al personal jornal, que por ley ha adquirido derechos de permanencia y disfraza las cifras de número de funcionarios de la institución en 550, que son aquellos que cuentan con nombramiento, cuando estos solo representan el 15% de los 3,771 empleados reales.

### **5.2.2. Resultados de la evaluación de la planificación**

Para evaluar la documentación facilitada por INSEP, relativa a la planificación, se consideraron 3 aspectos: a) información entregada e información completa, b) información confiable sin inconsistencias, c) calidad del contenido.

- Calidad de la información facilitada. De los 19 factores de verificación solicitados y evaluados, se pudo observar que solo en 6 de ellos se encontraban completos o con la calidad requerida, sea bien por encontrarse incompleta, por no corresponder o responder al ítem evaluado, estar desactualizada o presentar contradicciones con la norma general. Así mismo la fecha de cierre para la entrega de información tuvo que ser ampliada.
- Riesgo de corrupción y evidencia de ineficiencia en la gestión. En diferentes documentos evaluados se pudo observar carencias de índole administrativa que interfieren en la correcta gestión, entre ellos:

Organigrama vigente. El mismo difiere entre el nominal y el funcional, generando debilidades en la estructura y dejando espacio a posibles manipulaciones para el ingreso de personal supernumerario.

- Divulgación de la información. Se realizó un análisis de la información divulgada en el portal de transparencia de INSEP, en la que se pudo constatar que la institución solo cumple con el 69% de las publicaciones que por ley se deben realizar en materia de RR.HH. De igual manera se pudo verificar que la información publicada difiere a la entregada de manera directa por la entidad.
- Falta de planificación. Es evidente la falta de planificación y eficiencia tanto en las acciones orientadas a fortalecer la gestión que permita contar con el personal calificado, con base en un plan de personal debidamente presupuestado y efectivo, entre otros criterios.

### **5.2.3. Resultados de la evaluación de ingreso de personal**

- Distribución de la masa laboral. El 87% de los empleados que ingresaron a INSEP

durante los períodos de evaluación son jornales, obteniendo en menos de un año todos los derechos de un empleado permanente, sin las responsabilidades que a estos corresponde.

- No constan concursos públicos basados en méritos para la selección de personal. Durante los 3 años de estudio no se realizó ningún proceso de concurso, lo cual constituye un grave incumplimiento de la ley, una arbitrariedad y posible abuso de autoridad en la incorporación de personal.
- Procedimiento irregular. Al encontrarse descrito en el Manual de Procesos y Procedimientos de la Sub Gerencia de Recursos Humanos que las incorporaciones de personal se generan por la solicitud expresa de la máxima autoridad de la entidad, en lugar de que se deriven de la necesidad institucional de cubrir una vacante identificada, el proceso se desvirtúa en su esencia desde su origen. Esta irregularidad es una muestra de arbitrariedad y/o de abuso de autoridad, la cual generó o podría generar la contratación de personal fantasma o de funcionarios sin responsabilidades.
- Inconsistencias en los registros de ingresos. Se observó, al realizar el cruce de información entre las planillas de personal anual y los reportes de ingresos y cancelaciones, diferencias en lo relativo al volumen de personal, lo que genera que estos registros se consideren poco confiables, al no mostrar coherencia entre los mismos.
- Politización del ingreso de personal. Aun cuando la evidencia en términos porcentuales es baja, se logró comprobar mediante la revisión de los expedientes y las entrevistas con fuentes confiables e internas a INSEP, que la entidad favorece a los activistas del partido en el poder con empleos en esta secretaría.

#### **5.2.4. Resultados de la evaluación de cancelación de personal**

- Cancelaciones que no corresponden a las causales o no se encuentran debidamente justificadas en el 80% de los casos estudiados.
- Nulo nivel de aplicación de sanciones que lleven a la cancelación de personal. En los 345 expedientes evaluados como parte de la muestra de desvinculaciones no se encontró documentación correspondiente a citaciones y audiencias de descargo, aun cuando se encontraron 27 llamados de atención por diferentes causales. Se debe tener en consideración que la propia Gerencia de RR.HH. supone no contar con un asidero legal para poder amonestar ni cancelar al personal que labora como jornal.
- Acciones disciplinarias graves con sanciones leves.
  - » La sanción máxima impuesta fue la suspensión de 7 días por una ausencia injustificada.
  - » Las sanciones por consumo de marihuana aplicadas a dos empleados fueron de 4 y 6 días de suspensión.

- » La sanción por embriaguez fue de 3 días.
- Cancelaciones que generan reintegros. La falta de un debido proceso en la cancelación del personal, así como la carencia de una correcta documentación de los procesos, ha generado que el 100% de las demandas por reintegros o salario caídos interpuestos a INSEP hayan sido ganadas por los ex empleados.
  - » En los 3 años de estudio, se identificaron 324 reintegros, así como la erogación de 4.6 millones de lempiras en el mismo plazo, por salarios caídos.
  - » El 95% de los reintegros generados durante los 3 años evaluados se originaron en jornales (307 casos).
  - » Se estima que el 16% del personal desvinculado es reintegrado.

#### **5.2.5. Resultados de la evaluación de control administrativo de personal**

Para este indicador sólo se consideró la verificación *in situ* del personal en sus puestos de trabajo. Originalmente se estableció una muestra de 135 empleados, sin embargo a razón de que no se encontró a la mayoría del personal seleccionado en la planilla y descrito en listado, la muestra final se amplió a 146 registros, de los cuales 31 fueron abordados en las instalaciones. Los obstáculos encontrados durante el proceso, tales como la dispersión de personal y la supuesta realización de trabajos fuera de las instalaciones, generaron que en última instancia se considerara válida la existencia del personal del cual se logró acreditar documentación (expedientes de personal), en los casos en los que el empleado no se logró localizar.

- Empleados no identificados durante las visitas. Ante la duda razonable de la falta de asignaciones laborales al personal de INSEP, se realizaron dos visitas con el objetivo de identificar la presencia y funciones de los empleados.
  - » El 57% del personal de la muestra (71 empleados) no pudo ser identificado y constatado en sus puestos de trabajo durante la primera verificación. Sobre ellos tampoco se obtuvo una respuesta de jefes o compañeros de trabajo que permitiera justificar la ausencia, o simplemente reconocerlos como empleados de INSEP.
  - » En la segunda verificación de 75 empleados (50 de manera presencial y 25 de manera documental), se logró confirmar la presencia regular del 65% de los empleados de todas las muestras. El 35% no se logró identificar.
- Falta de controles administrativos. Durante las visitas se observaron las siguientes faltas:
  - » Los expedientes de personal se encuentran disgregados en cada dirección. La Dirección de RR.HH. no tiene control real sobre el personal.

- » La mayor parte del personal ingresa entre 09:15 y 09:20 a.m.
- » Las actividades realizadas en las áreas verdes observadas fueron: tertulias, venta y compra de productos varios, ocio, juego de lotería.
- » Alto índice de ausentismo laboral. Únicamente el 5% de las ausencias en los dos días de la verificación fueron justificadas por los jefes inmediatos o compañeros.
- Empleados realizando funciones que no aportan al funcionamiento de la institución.
  - » Caso del Sr. Carlos Armando Medrano, quien nominalmente ostenta el cargo de supervisor general del Departamento de Capacitación, pero funcionalmente y permanentemente es el responsable de la "pulpería" ubicada en el plantel de INSEP.
- Riesgo de abuso de autoridad.
  - » Los mandos de las diferentes dependencias fueron en la mayoría de los casos los últimos en presentarse a sus labores, varios ingresaron a las instalaciones a las 10:00 a.m. o más tarde.
  - » La percepción del personal de INSEP, sobre los miembros del sindicato es paternalista, generando un status quo en estos empleados, como es el caso del señor que atiende la pulpería.

### 5.2.6. Resultados consolidados de los proceso de RR. HH. evaluados

El nivel de cumplimiento general de la normativa y buenas prácticas para los 3 indicadores evaluados es de 27%, levantando una alarma, ya que representa un alto riesgo de corrupción. Aun cuando se observa una leve mejoría entre la administración anterior y la actual, en lo relativo a planificación e ingreso de personal, las cancelaciones de personal se encuentran en los límites inferiores de todas las evaluaciones realizadas en el marco del convenio.

Tabla n.º 7

Nivel de cumplimiento INSEP/ eje de gestión de recursos humanos.

Procedimiento evaluado	Período			Promedio
	2013	2014	2015	
Planificación de la gestión de recursos humanos	47%	61%	62%	57%
Ingreso de personal	15%	22%	21%	19%
Cancelación de personal	6%	4%	5%	5%
Cumplimiento general	23%	29%	29%	27%

Se suma a este nivel de cumplimiento la imposibilidad de comprobar la asistencia a sus labores del 35% de los empleados de la muestra, verificada de manera *in situ*.

En lo relativo a transparencia y rendición de cuentas en los procesos de ingreso y cancelación de personal, la entidad carece de mecanismos que la fortalezcan y la doten de confianza ante la ciudadanía. Tampoco se han creado espacios para la veeduría social.

### 5.3. Principales recomendaciones

- Realizar un diagnóstico institucional de personal. Orientado a establecer la capacidad de personal instalada y la realmente requerida por la entidad, así como a identificar el volumen óptimo por tipo de relación contractual, para lograr los objetivos institucionales con calidad y eficiencia.
- Reestructurar la institución. Con base en el diagnóstico de personal, rediseñar las dependencias, teniendo en consideración desde los elementos macros hasta los específicos, como ser: estructura organizacional, puestos, perfiles, estructuras salariales requeridas según las plazas, evaluación de los perfiles individuales para la asignación del personal en las posiciones correctas, entre otros.
- Formular el reglamento interno de trabajo y los manuales de procedimientos de recursos humanos, coherentes con la norma general, y basados en el debido proceso.
- Desarrollar un plan estratégico para la gestión de recursos con base en el diagnóstico y el proceso de reestructuración.
- Adquisición y desarrollo de las herramientas tecnológicas que permitan la identificación y correcta administración del personal.
- Protocolo para la administración de expedientes.
- Congelar la contratación de personal bajo la modalidad de jornales.
- Implementar los procesos de concurso para todas las posiciones.
- Crear los protocolos y herramientas que permitan ejercer un control real sobre el personal.
- Instalar o formalizar una unidad o ente competente, responsable de aplicar las normas de control de personal de la institución.
- Realizar un proceso de actualización de los expedientes del personal, tanto en físico como en digital.
- Establecer protocolos y flujos para el correcto manejo de la información.
- Apego a la publicación y actualización de la información en el portal de transparencia, de acuerdo a lo establecido por ley.
- Estimular la participación ciudadana de manera individual y colectiva.

## 6. Eje de confiabilidad de resultados

El sector infraestructura constituye uno de los pilares en el desarrollo económico y social de un país. Debido a su importancia, los recursos destinados a la construcción y mantenimiento de obras deben administrarse de forma eficiente, transparente y libre de corrupción; siguiendo planes estratégicos basados en necesidades reales, incorporando las mejores prácticas de la gestión pública nacional e internacional y afianzando una cultura de rendición de cuentas. Las instituciones y funcionarios que administran fondos públicos tienen el deber legal y ético de informar, justificar y responsabilizarse de toda actividad financiera que realizan, para lo que deben presentar informes periódicos que contengan: datos estadísticos, índices e indicadores que reflejen la forma en que se invierten estos fondos; los logros y mejoras de la institución; y los avances en el cumplimiento de sus metas.

El objetivo general del estudio es determinar la confiabilidad de los datos estadísticos reportados por la secretaría y detectar debilidades en los procesos de generación de los mismos, para poder recomendar acciones dirigidas al fortalecimiento institucional en materia de transparencia, rendición de cuentas y confiabilidad de resultados, de tal forma que mejore la efectividad de la gestión pública y se logre un máximo aprovechamiento de los recursos, en beneficio de la ciudadanía.

El procedimiento metodológico adoptado para el estudio se basa en la recolección de información documental, verificaciones *in situ* y entrevistas, para poder aplicar las herramientas de evaluación que arrojan calificaciones porcentuales, que posteriormente se promedian para obtener el resultado consolidado que determina qué tan confiables son los datos estadísticos que genera y reporta la secretaría.

Tabla n.º 8

Información sistematizada y evaluada.

Documentación entregada por la secretaría	N.º de archivos	N.º de páginas
Informes de gestión por resultados.	21	581
Documentación presupuestaria.	7	10
Reportes de la plataforma de gestión por resultados.	76	102
Boletines y comunicados.	2	1,954
TOTAL	139	3,133

La evaluación se realiza en tres dimensiones: análisis del protocolo, análisis de la práctica y cálculo del factor de verificación, para una muestra de dos indicadores clave del sector infraestructura: los kilómetros de carretera pavimentados y los kilómetros de carretera rehabilitados.

### 6.1. Análisis del protocolo

En este apartado se determina la existencia o no de un protocolo que describe el proceso de generación de los datos estadísticos de los indicadores de estudio. Se analizan algunos aspectos de la calidad e idoneidad del documento o protocolo, tomando muy en

cuenta si este está aprobado oficialmente, si responde al marco legal o buenas prácticas internacionales, y el nivel de detalle de las tareas y actividades que lo conforman, entre otros aspectos. El hecho de que el proceso esté protocolizado es de suma importancia, ya que esto garantiza la continuidad de las buenas prácticas aunque ocurran cambios de administración, lo que se traduce en sostenibilidad y fortalecimiento de la institucionalidad.

Tabla n.º 9

Resultados obtenidos en el 1er componente: análisis del protocolo.

Muestra	Existencia de los protocolos	Evaluación de los protocolos	Promedio en análisis de protocolos
Kilómetros de carretera pavimentados	0%	0%	0%
Kilómetros de carretera rehabilitados	0%	0%	0%
Promedio	0%	0%	0%

### 6.1.1. Resultados en el análisis del protocolo

- **Falta de protocolos para generación de datos relacionados con la red vial.** Actualmente la Secretaría no cuenta con protocolos que describan el proceso para la generación de datos estadísticos e indicadores, lo que afecta considerablemente la confiabilidad, sostenibilidad y estandarización de los procesos de generación de datos.

## 6.2. Análisis de la práctica

Se evalúa la práctica existente y su cumplimiento por parte de las unidades y personas involucradas en el proceso de generación de los datos, para determinar en qué grado la práctica es común a todos los implicados y en cuánto contribuye a la confiabilidad de los datos que genera la institución. El análisis incluye la valoración de riesgos en el proceso y se basa en trabajo de campo mediante entrevistas, demostraciones y verificación in situ en una muestra de 8 proyectos.

Tabla n.º 10

Resultados obtenidos en el 2do componente: análisis de la práctica.

Muestra	Evaluación de la práctica descrita	Evaluación del cumplimiento de la práctica	Promedio en análisis de la práctica
Kilómetros de carretera pavimentados	29%	64%	47%
Kilómetros de carretera rehabilitados	29%	64%	47%
Promedio	29%	64%	47%

### 6.2.1. Resultados del análisis de la práctica

- Debilidades en la práctica descrita.
  - Falta de herramientas y controles que permitan el registro y manejo sistemático de los datos.
  - Falta de mecanismos de verificación de datos y corrección de errores a través de las diferentes etapas del proceso.
  - Falta de mecanismos de participación ciudadana y veeduría social.
  - Falta de difusión de los datos y resultados obtenidos por la secretaría, considerando las metas trazadas y los indicadores relevantes para la ciudadanía. Solamente se publica en los boletines y memorias institucionales cierta información publicitaria para algunos proyectos realizados por la secretaría. Los indicadores de avance físico y financiero de las obras deberían ser difundidos en las memorias institucionales y publicadas en el portal institucional.
  - La herramienta informática proporcionada por el Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Gestión por Resultados (SIMEGpR) no es suficientemente aprovechada por todos los actores involucrados en procesos de generación de datos y rendición de cuentas de la secretaría, su utilización es exclusiva a ciertos funcionarios dentro del gobierno y no se utiliza para promover la transparencia.
- Riesgo de colusión entre el contratista y el supervisor. A pesar de que la muestra de 8 proyectos verificada in situ indicó que la cifra reportada en kilómetros construidos y/o rehabilitados coincide con los reportes de los contratistas y supervisores de proyectos, no se obtuvo evidencia documental de la existencia de mecanismos que reduzcan el riesgo de que los trabajos no se estén realizando tal y como los determinan las especificaciones técnicas del contrato. Adicionalmente, no se obtuvo evidencia de la existencia de mecanismos de participación ciudadana, ni del involucramiento de auditoría interna sobre las acciones de contratistas y supervisores, lo que aumenta el riesgo latente de que el contratista reporte datos inflados en su estimación para lograr que se le realice el pago mensual por parte de la secretaría, sobornando al supervisor para que refrende el informe.

## 7. Integridad del dato

Este componente verifica que los datos reportados por la secretaría en sus informes, coincidan con los datos de la fuente primaria. El análisis se realizó para los informes de la UPEG, los informes de Gestión por Resultados GpR y los datos oficiales obtenidos directamente de la DGC para el año 2015.

Tabla 11

Resultados obtenidos en el 3er componente: factor de verificación.

Muestra	Calificación obtenida en integridad del dato
Kilómetros de carretera pavimentados	87%
Kilómetros de carretera rehabilitados	34%
Promedio	61%

Tabla 12

Factor de verificación en el indicador “kilómetros de carretera pavimentados”.

Kilómetros de carretera pavimentados			
Medio	Dato ingresado al SIMEGpR	Dato reportado	Calificación de FV
Informe trimestral UPEG.	48.28	60.55	80%
Informe gestión por resultados.	48.28	48.28	100%
Datos oficiales reportados por la DGC.	48.28	40.66	81%
Promedio			87%

Tabla 13

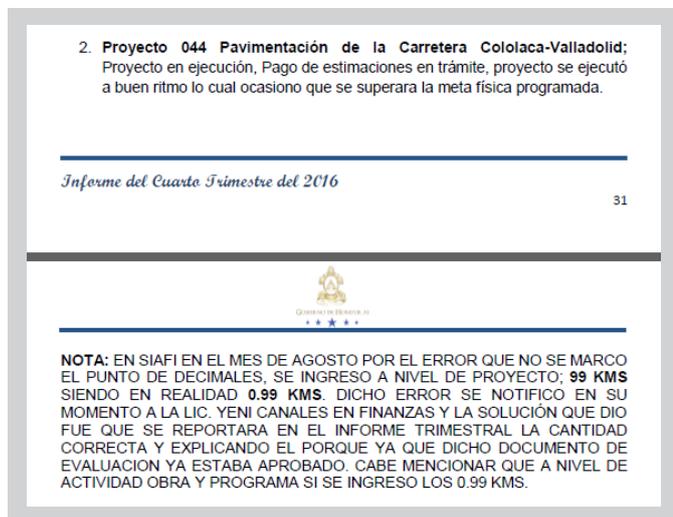
Factor de verificación en el indicador “Kilómetros de carretera rehabilitados”.

Kilómetros de carretera rehabilitados			
Medio	Dato ingresado al SIMEGpR	Dato reportado	Calificación de FV
Informe trimestral UPEG.	2.57	627.20	0.41%
Informe gestión por resultados.	2.57	2.57	100%
Datos oficiales reportados por la DGC.	2.57	155.07	1.66%
Promedio			34%

### 7.1. Resultados en integridad del dato

- Inconsistencias entre el dato de entrada y dato de salida en el proceso de generación estadística de los indicadores.** Las tablas anteriores evidencian diferencias significativas entre los reportes de salida de la UPEG y de la Dirección General de Carreteras (DGC) y los datos generados por los reportes de avance de obra de los ingenieros coordinadores de proyectos y contratistas. Esta situación, según los funcionarios de esas unidades, se debe a los tiempos otorgados para generar los reportes, 5 días hábiles para la UPEG y 10 días hábiles en el caso de la Unidad de GpR, minimizando así el margen de error de sus informes.

- **Informes trimestrales contienen datos erróneos.** Existen graves debilidades en las prácticas adoptadas para la generación de los datos, lo que produce errores e inconsistencias que luego son arrastradas a los informes trimestrales de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión UPEG, sin que existan mecanismos para su



verificación y corrección oportuna. Por ejemplo, en el informe del cuarto trimestre de 2016 de la UPEG se encuentra una nota que hace referencia a un error en el que se reportaron 99 kilómetros pavimentados, cuando en realidad eran 0.99 para el proyecto “pavimentación de la carretera Cololaca-Valladolid”. En otro caso, en una nota enviada por la jefa de la unidad ejecutora del BCIE al director de la UPEG se hace referencia a que en las evaluaciones mensuales presentadas durante el año 2015 se reportaron datos de avance en porcentaje como si fueran kilómetros pavimentados, y se solicita rectificar el error. Esto indica que la detección y

corrección de errores no es oportuna ya que se realizan después de que el informe ya ha sido presentado.

Se encontró evidencia de que incluso el Tribunal Superior de Cuentas considera que los informes presentados por la secretaría tienen inconsistencias en los datos de avance físico programado y ejecutado de los proyectos, lo que no permite una adecuada evaluación de la gestión, según acta de una evaluación practicada en 2014 que afirma que “no se pudo evaluar los resultados de gestión de la secretaría, debido a que algunas de las metas no tenían valores físicos programados ni ejecutados, esto no solo denota inconsistencia en la información, sino una débil planificación de la relación que debe existir entre la programación física y financiera de las metas a ser realizadas como parte de la producción anual de la institución”.

## 7.2. Resultados consolidados de los componentes evaluados

Tabla n.º 14

Resultados finales obtenidos por la secretaría en el eje de confiabilidad de resultados.

Indicador	Análisis del protocolo	Análisis de la práctica	Integridad del dato	Promedio
Kilómetros de carretera pavimentados	0%	47%	87%	45%
Kilómetros de carretera rehabilitados	0%	47%	34%	27%
Promedio	0%	47%	61%	36%

Como se muestra en la tabla n.º 14, se obtuvo un resultado consolidado de **36%**, por lo que se concluye que **los datos generados por la secretaría no son confiables** debido a la **falta de protocolos** que contengan los procesos de generación de información estadística, sobre todo la relacionada con kilómetros de carretera pavimentados y rehabilitados; debido también a los múltiples **riesgos y debilidades detectadas en las prácticas existentes** y a la **falta de transparencia y rendición de cuentas** a la ciudadanía, ya que los informes van dirigidos a instituciones del gobierno y no se difunden abiertamente. Lo anterior brinda a la secretaría un amplio margen de oportunidades de mejora para trabajar y fortalecer la confianza e institucionalidad en el sector. Adicionalmente se encontraron prácticas rescatables y herramientas valiosas que pueden ser mejoradas e incluidas en protocolos.

La falta de publicación y difusión de la información a la ciudadanía, además de ir en contra de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, al no publicar sus informes, actividades, estadísticas y la información relativa al comportamiento macroeconómico y financiero de la secretaría, etc., también impide los controles que la sociedad civil podrían llevar a cabo.

### 7.3. Principales recomendaciones

- La secretaría debe tomar acciones para procurar los medios y recursos para la medición adecuada de los indicadores de infraestructura del Plan de Nación y Visión de País, en especial de aquellos asociados con la infraestructura vial, en cumplimiento a lo establecido en la ley.
- En aras de la transparencia y divulgación, es importante que se reporten los datos cuantitativos de los logros de la institución para los indicadores claves de resultados, como ser el mejoramiento de la red vial del país, en la mayor cantidad de medios posible, sobre todo en las memorias institucionales que son dirigidas a la ciudadanía en general. Estos datos deben incluir: valores acumulados, totales por unidad ejecutora y totales globales anuales de la institución, así como las metas para cada indicador. Las memorias institucionales deben ser publicadas tanto en el portal único de transparencia, como en el sitio web de la secretaría.
- Elaboración y aprobación, mediante acuerdo ministerial, de los protocolos que describan el proceso de generación de los datos estadísticos asociados a indicadores claves de desempeño en la gestión de la infraestructura vial, desde la fuente primaria hasta su consolidación y difusión.
- Los protocolos para la generación de datos que se diseñen deben incluir como mínimo: a) mecanismos de corroboración de datos y detección de errores que sean oportunos, b) herramientas de control y registro de las actividades, c) sistemas informáticos internos de la secretaría para la generación y reporte de datos, d) mecanismos de participación ciudadana y/o veeduría social en todas las etapas del proceso, y e) medidas para reducir el riesgo de colusión entre el contratista y el ingeniero supervisor de proyectos.

- El uso de la plataforma electrónica del SIMEGpR debe ampliarse a los demás actores involucrados en el proceso de generación de datos; esto con el objetivo de estandarizar el procedimiento y aumentar la confiabilidad de los datos para su posterior publicación a través de sus diferentes medios de rendición de cuentas.
- La Unidad de Auditoría Interna debe involucrarse activamente en todas las etapas de la contratación y ejecución de los contratos y vigilar el accionar de los supervisores de obra.
- Los ingenieros coordinadores de cada proyecto deben registrar y documentar su labor de supervisión, de forma que quede evidenciado su trabajo de verificación en el proceso de generación de datos.
- La secretaría debe solicitar formalmente a la Secretaría de Finanzas, que conceda más tiempo para que las unidades ejecutoras puedan reportar datos confiables a la UPEG en tiempo oportuno. Esta solicitud debe exponer adecuadamente la problemática y la justificación del cambio en el plazo. Adicionalmente, es importante que las unidades ejecutoras cuenten con suficiente personal y que este tenga capacidades suficientes para realizar de buena forma sus actividades dentro del proceso de generación de datos estadísticos.

# Construyendo transparencia en Honduras

## Oportunidades de mejora en la gestión institucional

El propósito 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 entre el Gobierno de la República y TI/ASJ, es fortalecer la institucionalidad pública de cinco sectores y de las entidades controladoras de los sistemas que impactan de manera directa en la gestión de recursos humanos, y de las compras y contrataciones; formulando y/o reformando políticas públicas para incrementar su eficiencia y eficacia, y así mejorar continuamente la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía y la gobernabilidad de las instituciones.

TI/ASJ resume a este esfuerzo en reconocimiento del compromiso manifiesto del Presidente de la República de Honduras en la promoción de la transparencia y el enfrentamiento de la corrupción, como condición necesaria para asegurar la gobernabilidad, recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad, atraer mayor inversión y reducir la pobreza. Así, en el marco del convenio, y en su condición de organización de la sociedad civil con independencia de criterio, TI/ASJ desempeña un papel proactivo en la recuperación de los sistemas públicos, a través de una participación ciudadana de alto nivel técnico.

Para ello ha diseñado una metodología de evaluación que, basada en el análisis de la pertinencia y cumplimiento de la normativa vigente y las buenas prácticas nacionales e internacionales, permite identificar oportunidades de mejora en la gestión institucional para el mejoramiento continuo de cada uno de los sectores incluidos en el convenio.

## Objetivos del convenio

- Realizar monitoreo y evaluación independiente de los resultados del desempeño institucional y sus avances en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas en los cinco sectores del Gobierno, identificados como los más vulnerables: a) infraestructura, b) gestión tributaria, c) salud, d) educación y, e) seguridad. Los ejes transversales son: compras y contrataciones, gestión del recurso humano y gestión de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad pública desde la sociedad civil en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, control y rendición de cuentas.

Además de evaluar los cinco sectores, se levantará la línea de base y se monitorearán los avances de las entidades responsables de aplicar y velar por el cumplimiento de la normativa relacionada con los procesos de compras y adquisiciones del Estado y el control interno de las instituciones públicas. Con el monitoreo y la evaluación se buscará identificar oportunidades de mejora para fortalecer la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE), la Oficina Nacional de Desarrollo Integral y Control

Interno (ONADICI) y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

En el marco de este convenio, el Gobierno asume ante el pueblo hondureño el compromiso de cumplir los propósitos, metas, e indicadores de mejoras en los sectores antes mencionados, tomando en cuenta los ejes descritos.

Todo lo anterior contribuirá en el largo plazo a alcanzar mejoras sustanciales en los servicios públicos de salud, educación, seguridad, infraestructura y gestión tributaria, que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

Este convenio debe ser entendido por la ciudadanía y asumido por el Gobierno, a partir de los siguientes principios:

**Este convenio no es** un premio al Gobierno de Honduras por ser transparente, ni significa que TI/ASJ esté avalando sus acciones; tampoco significa que se esté realizando un acompañamiento a todos los procesos que las diferentes entidades desarrollan en materia de compras y contrataciones así como de gestión de recursos humanos. De igual manera, no busca sustituir a ninguna institución del Estado, el responsable de ejecutar auditorías periódicas es el Tribunal Superior de Cuentas, y el Ministerio Público es el responsable de ejecutar los procesos de investigación y sanciones pertinentes.

**Este convenio sí es** un reconocimiento, por parte del Gobierno, de que uno de los problemas más graves en Honduras es la corrupción, razón por la cual busca el apoyo de TI/ASJ para combatirla. A pesar de los avances registrados en los últimos años, Honduras continúa en los últimos lugares en Latinoamérica en el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, ocupando el lugar 123 en el ranking mundial.

**Este Convenio es, ante todo, un compromiso compartido entre el Gobierno y TI/ASJ para construir un sistema de transparencia e integridad** que, basado en mecanismos de participación ciudadana, incentive a la ciudadanía a involucrarse en el proceso de crear institucionalidad y al Estado a abrir espacios a los compatriotas que quieran sumar sus esfuerzos.

Como producto de la primera evaluación ejecutada en cada secretaría, se establecerá la línea base, la cual indicará una ruta a seguir para hacer efectivas las mejoras propuestas.

Por su parte el Gobierno de Honduras, a través del titular del Poder Ejecutivo y los ministros que lideran las secretarías comprendidas en este convenio, han mostrado voluntad política, la cual se espera ver concretizada en acciones, cumpliendo en gran medida con los dos principios rectores de esta relación:

- a) máximo acceso a información pública; y
- b) máxima divulgación.

## Avances en el cumplimiento del acuerdo por parte del Gobierno de Honduras

A lo largo del proceso, el Gobierno ha abierto las puertas de cinco secretarías y órganos de control a la evaluación científica y minuciosa que TI/ASJ ha desarrollado; esto ha permitido confirmar, con hechos documentados, los problemas y las debilidades estructurales de la administración pública, históricamente conocidos, aun sin ser registrados, sobre los que poco o nada se ha formulado ni ejecutado para mejorar la gestión de estas entidades del Estado.

Sin embargo, este es el primer Gobierno y país en optar a ser sujeto de una evaluación social de esta naturaleza, aun cuando subyace el riesgo de que los resultados sean manejados de manera negativa por algunos colectivos o particulares. Este es un gran paso para construir un Estado de derecho funcional, al comprometerse el Gobierno a orientar sus esfuerzos hacia el diseño, modificación e implementación, según sea el caso, de las políticas públicas, estrategias institucionales y demás componentes de la gestión, que den respuesta a las necesidades de la ciudadanía en materia de infraestructura, salud, seguridad, educación y tributos; a través del fortalecimiento de la institucionalidad, gobernabilidad, competencia y transparencia de las instituciones públicas.

Reconocemos los esfuerzos realizados por la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), quien facilitó a los equipos de trabajo de TI/ASJ el acceso a la información para recabar la documentación que permitió formular el presente informe, designando al personal del Comité de Control Interno (COCOIN), como el punto de enlace que agilizó la comunicación y el proceso de levantamiento de información para la evaluación realizada por los diferentes ejes. TI/ASJ realizó un estudio a profundidad de una cantidad determinada de procesos para cada uno de los ejes acordados en el convenio: compras y contrataciones, gestión del recurso humano y confiabilidad de resultados; las derivaciones de la misma se presentan en los diferentes capítulos de este documento.

La finalidad de este informe es detectar los procedimientos y etapas en las cuales la norma no es pertinente o deja vacíos o se está incumpliendo, lo cual genera que la gestión de los recursos económicos, humanos y estadísticos, no sea la apropiada.

En todos los procesos sujetos de análisis se encontró una gran cantidad de oportunidades de mejora, las cuales se acompañan de las recomendaciones técnicas que permitirán en el corto, mediano y largo plazo, incrementar la eficiencia y eficacia de la INSEP, fortaleciendo así su gestión.

No obstante, **este estudio debe ser considerado y asumido como un informe de línea base, que debe complementarse con el Plan de Mejoras que INSEP está definiendo.** Por tanto se procederá —tras la presentación del Informe de Línea Base y

del Plan de Mejoras—, a ejecutar un proceso de monitoreo y evaluación de las acciones comprendidas en el plan, las cuales partirán de los resultados expuestos en este documento.

### **Avances en la gestión de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos<sup>2</sup>**

La Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, reportó una serie de logros institucionales durante la gestión del actual Gobierno, como muestra de los esfuerzos realizados. Estos avances no forman parte del estudio desarrollado por ASJ/TI, razón por la que no fueron analizados ni validados; sin embargo, se considera oportuno referirse a ellos, en el marco de la voluntad que la entidad, sus autoridades y equipos de trabajo demuestran por mejorar su gestión<sup>3</sup>:

- Adscripción a la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (COST) en 2014, logrando la implementación de la plataforma de divulgación Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS), la cual cumple estándares internacionales y es utilizada por las comisiones ciudadanas de transparencia para los procesos de contrataciones de obras públicas.
- Creación de visión y misión de la Gerencia Administrativa.
- Actualización del Manual de Procesos y Procedimientos de la Gerencia Administrativa, elaborado bajo los parámetros de ONADICI.
- Apoyo al COCOIN de manera satisfactoria en la búsqueda de un buen desarrollo institucional.
- Asignación de presupuesto para el pago de: a) demandas pendientes por un monto de 233 millones, b) de prestaciones laborales de 15 millones; ejecutado hasta la fecha por la actual administración. Lo cual permite honrar las deudas con los ex empleados y que estas no se incrementen.
- Se han realizado diversas inversiones, algunas de ellas ya concluidas, que representan un aporte directo al desarrollo del país, entre las que se destaca:

#### **Corredor Logístico**

- » CA-5 Norte: Tegucigalpa - Puerto cortés, 300 km, US\$ 121,00 millones, desde 3/oct/2014 a 3/abr/2016.
- » CA-5: Las Mercedes - Villa de San Antonio, 5 km., US\$ 20.85 millones, 12 meses.
- » Villa de San Antonio – Goascorán, 100 km., US\$ 382.44 millones, 36 meses.

2 La información presentada en este apartado fue extraída de la Memoria Institucional de INSEP del 2014 y 2015, así como de documentación presentada como avances del 2016.

3 Fuente: Presentación de logros DGC, INSEP y logros de la Gerencia Administrativa para el año 2016, INSEP.

### **Corredor Turístico**

- » La Barca – El Progreso – Tela-La Ceiba, S.P.S. – El Progreso, 220 km, US\$ 287,00 millones, Marzo 2018<sup>4</sup>.

### **Corredor Pacifico**

- » CA-5 SUR: Tegucigalpa –Júcaro Galán, 91 km, US\$ 90 millones, de marzo 2016 a agosto 2017.
- » CA-1: Choluteca – El Espino, 62.5 km, US\$ 30.00 millones.
- » Alto Verde – Coyolito, 35 km, US\$ 31.5 millones
- » CA -1 El Amatillo –Júcaro Galán (40 km), CA -1 Júcaro Galán – Choluteca (44 km), CA -3 Choluteca – Guasaule (44 km), US\$ 154 millones, 36 meses.

### **Corredor de Occidente**

- » CA-11: La Entrada-Copán Ruinas–El Florido (73 km), CA-4 La Entrada –Santa Rosa de Copán (43 km), US\$ 178.4 millones.

### **Corredor Lenca**

- » San Juan- Gracias – Celaque, 44 km, US\$ 49.32 millones.
- » San Marcos – Ocotepeque, Cololaca- Valladolid, 41 km, US\$ 13.10 millones.
- » Gracias – Santa Rosa, 46 km, US\$ 26.18 millones.
- » Camasca - La Esperanza, 65 km, US\$ 22.6 millones.
- » Yamaranguila - San Juan, 41 km, US\$ 15.64 millones.
- » Marcala - La Esperanza, 18 km, US\$ 6.8 millones.

### **Corredor Agrícola**

- » San Francisco de la Paz – Gualaco, 31 km, US\$ 8.7 millones.
- » Río dulce – Limones, 70 km, US\$ 23 millones.
- » Bonito Oriental – Corocito, 8 km, US\$ 7.8 millones.
- » Carbón – Bonito Oriental, 46 km, US\$ 18 millones.

### **Corredor Central**

- » Porvenir – Marale (Finalizado), 30.41 km.
- » Marale – Sulaco, 13 km, US\$ 16 millones.
- » Sulaco - Empalme Yoro, 36 km, US\$ 43 millones.

4 Respetando los datos facilitados por INSEP, se hace la observación que según el mapa oficial de Honduras este tramo es de 168.7 kilómetros.

- » Yoro – San Lorenzo, 75 km, US\$79 millones.
- » Santa Rita – Yoro (rehabilitación), 107 km, US\$ 84 millones.

Se destaca la labor realizada por el Comité de Control Interno (COCOIN) de INSEP, unidad que, pese a no contar con un presupuesto asignado, se muestra beligerante y pro activa en las múltiples funciones que desempeñan, contando entre algunos de sus logros más significativos entre el 2013 y 2016, los siguientes:

1. Instalación del Comité de Control Interno de la Secretaría de INSEP, así como la creación del archivo institucional y del sistema informático integrado de SOPTRAVI.
2. Socialización de las políticas, funciones, acuerdos, compromisos, entre otros, del comité, desarrollando 18 talleres de difusión, beneficiando a 1,235 servidores públicos de la INSEP, en las diferentes direcciones y unidades.
3. Coordinación, promoción, capacitación, evaluación de la información, asesoría y seguimiento de los procesos de control interno, en el marco de las normas generales o rectoras de control interno y del Tribunal Superior de Cuentas, ONCAE, Honducompras (procedimiento, registro compras y licitaciones), Secretaría de Estado de Finanzas (SEFIN) sobre bienes nacionales, ingreso, registros, descargos); y procesos Banco Mundial –SISOCS (Dirección General de Carreteras y Obras Públicas).

### Qué hicimos y cómo lo hicimos

Es importante aclarar que la evaluación presentada en este informe **no representa una calificación de la gestión total de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos. Esta obedece al estudio particular de algunos procedimientos específicos basados en la ley y en las mejores prácticas internacionales reconocidas, sobre los cuales se seleccionó una muestra determinada.** De igual manera, no refleja un estado en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que no se analizó en su totalidad el cumplimiento de La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicho lo anterior, se debe considerar que para cada eje de estudio —compras y contrataciones, gestión de recursos humanos, y confiabilidad de resultados—, se seleccionaron algunos de los procedimientos<sup>5</sup> e indicadores inherentes a cada eje, para períodos diferentes, sobre los cuales se realizó un muestreo que permitió estudiar una cantidad de casos significativos y confiables en términos estadísticos, sin llegar a evaluar el total de las operaciones ejecutadas por la Secretaría.

En el eje de compras y contrataciones se evaluó toda la norma y sus procedimientos. En el eje de recursos humanos se evaluaron los procedimientos de: a) planificación de la gestión, b) ingreso de personal y, c) cancelación de personal. En el eje de confiabilidad de resultados se evaluó el proceso de generación de resultados cuantitativos para dos indicadores.

5 Para la selección de procesos se emplearon diferentes criterios, en su mayoría estadísticos, así como la valoración de riesgo de corrupción.

Para los ejes de compras y contrataciones, y gestión de recursos humanos, la muestra se basó en procesos ejecutados entre el 2013 y 2015. Para el eje de confiabilidad de resultados se evaluaron los protocolos y procesos de generación de datos actuales (2016).

La selección de las muestras se efectuó con fundamentos técnicos, en los cuales primara la imparcialidad al elegir casos representativos de la manera en que se gestiona cada eje, lo cual permite identificar oportunidades de mejora realistas y de alto impacto en los resultados institucionales.

TI/ASJ diseñó la metodología de estudio y evaluación de manera objetiva, basándose en el cumplimiento de las normas aplicables y buenas prácticas, garantizando así la confianza en los resultados presentados. Este proceso fue compartido y validado en su momento por la Secretaría de Coordinación General del Gobierno, que desempeña un papel rector en el desarrollo de los acuerdos del convenio.

En primera instancia, los indicadores establecidos permiten obtener resultados de, al menos tres años de gestión, los cuales constituyen el Informe de Línea Base formulado por TI/ASJ, sobre el cual la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos debe basar el diseño de su Plan de Mejoras, que deberá traducirse en un Plan de Acción detallado para el corto, mediano y largo plazo.

El levantamiento de la información es relevante para comprender los porcentajes de cumplimiento por eje y proceso estudiado.

El porcentaje de cumplimiento se obtiene de la obediencia a las normas vigentes y aplicables, así como a las mejores prácticas que se logró documentar, desglosadas en los criterios de verificación; los cuales en su conjunto, conforman las hojas de trabajo o de verificación, mismos que posteriormente fueron calculados empleando una metodología de estadística simple, por la cual se cuantifica el número de criterios cumplidos en relación con el total de criterios evaluados, teniendo todos los factores el mismo peso o valor. Estos porcentajes de cumplimiento representan el límite inferior de la gestión que TI/ASJ reporta en cada indicador por eje, y de manera global por eje, considerando que, a partir de este informe, la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos mejorará su desempeño.

De manera continua y sistemática, cada seis meses se realizará el monitoreo y evaluación del Plan de Mejoras de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, calificando el nivel de cumplimiento en cuanto a los avances establecidos en relación con el tiempo.

Todo lo anterior constituye el sistema de monitoreo y evaluación del convenio, que contempla los siguientes elementos:

## **1. Diagnóstico de línea de base por sector**

- a. Diseño metodológico del estudio de línea de base.

- i. Diseño general realizado entre diciembre de 2014 y abril 2015.
- ii. Socializado en las reuniones sostenidas con la Mesa de Acuerdos y Monitoreo (MAM), entre enero y julio de 2015.
- ii. Específico a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, diciembre 2015.
- iii. La contraparte del Gobierno exteriorizó su acuerdo con la metodología.

b. Definición de indicadores de desempeño, transparencia y rendición de cuentas para los ejes de compras y contrataciones, gestión del recurso humano y confiabilidad de resultados:

i. Diseñados entre diciembre de 2014 y abril de 2015.

ii. Puntos clave:

- Nueve indicadores y 27 sub-indicadores, con 361 factores de verificación para evaluar los procesos de compras y contrataciones con normativa externa y 397 factores de verificación para evaluar los procesos de compras y contrataciones con normativa interna.
- Seis indicadores y 29 sub-indicadores; cada sub-indicador con un promedio de 25 factores de verificación para evaluar los procesos de recursos humanos.
- Dos indicadores cada uno consta de 3 componentes, para los procesos evaluados en el eje de confiabilidad de resultados.
- La evaluación se realiza con base en el cumplimiento, mediante un sistema lineal de estadística simple (porcentaje de criterios cumplidos), en el marco de la Ley de Transparencia; la ausencia de información documental se consideró como incumplimiento.
- Los indicadores se presentan empleando un sistema de alerta, tipo semáforo.

c. Validación del sistema de indicadores con autoridades de los sectores:

i. Los indicadores para los ejes de compras y contrataciones y gestión del recurso humano fueron presentados y enviados a las expertas en evaluación y gestión, designadas por la Secretaría de Coordinación. La ayuda memoria de las reuniones de la MAM del 21 de mayo de 2015 reporta la satisfacción expresada por el Gobierno ante el diseño de los mismos, y que no realizaron observaciones.

ii. Los indicadores fueron presentados en detalle ante el pleno de la MAM en julio de 2015

- d. Selección de la muestra objeto de estudio por eje:
- i. Realizada entre abril y junio del 2016.
  - ii. La selección de las muestras fue compartida, considerando las propuestas realizadas por las contrapartes del Gobierno.
- e. Levantamiento de información y verificación de muestra in situ:
- i. Realizada entre junio y octubre de 2016.
    - La secretaría presenta documentación incompleta, inconsistente y desordenada.
- f. Sistematización, análisis y elaboración del primer informe de línea base:
- i. Realizado entre agosto y diciembre de 2016.
- g. Presentación del informe a autoridades de los sectores:
- Presentado a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos en febrero de 2017.
  - El informe de línea base refleja un bajo porcentaje de cumplimiento en los tres ejes, lo que representa una gran cantidad de oportunidades de mejora.

## **2. Monitoreo y evaluación de los planes de mejora:**

- a. Formulación del plan de mejoras.
- i. Pendiente reunión con la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos para avanzar en plan de mejoras.
    - El plan de mejoras debe incorporar las acciones correctivas derivadas de los resultados y recomendaciones presentados en el Informe de Línea Base formulado por TI/ASJ que, según lo establecido en el convenio, deberá ser consensuado.
- b. Monitoreo y evaluación:
- i. El monitoreo y evaluación del plan de mejoras de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos se realizará semestralmente.
    - Primera evaluación de avances en junio de 2017.

# EJE DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA  
Y SERVICIOS PÚBLICOS (INSEP)

INFORME  
DE LÍNEA BASE  
SECRETARÍA DE

**INFRAESTRUCTURA Y  
SERVICIOS PÚBLICOS**



## 1. Objetivo del estudio

El objetivo general del estudio es evaluar el desempeño de la Secretaría de Infraestructura en la gestión de las compras y contrataciones, a fin de fortalecer a esta entidad pública en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, para brindar servicios de calidad, que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Analizar y diagnosticar resultados en procesos de compras y contrataciones llevados a cabo por la Secretaría de Infraestructura, mediante la evaluación de las diferentes etapas en dichos procesos.
2. Identificar y registrar el nivel de cumplimiento de las normas, procedimientos, controles, etc., aplicables, para disminuir los riesgos de corrupción, y aumentar la calidad e impacto social, con base en prácticas internacionales.
3. Establecer una línea base sobre la situación actual de la Secretaría de Infraestructura en materia de gestión de compras y contrataciones para el sistema de monitoreo y evaluación por parte de la sociedad civil.
4. Evidenciar la necesidad de un plan de mejora institucional proponiendo mecanismos de cumplimiento y evaluación periódica y continua, a través de un sistema de indicadores base que aseguren la aplicabilidad de las políticas de gobierno, normas, controles, transparencia y rendición de cuentas en forma oportuna.

## 2. Metodología

Se implementó la metodología base diseñada por el equipo del proyecto, con la asistencia técnica de la firma auditora Pricewaterhouse Coopers (PwC), con ciertas actualizaciones surgidas de la experiencia en su aplicación en los estudios previos en los sectores de educación, seguridad y salud; constituyéndose esta en una herramienta orientativa que ha servido al equipo técnico multidisciplinario involucrado para el levantamiento, análisis de información y preparación del presente informe; así como también la revisión de la muestra, con base en unos indicadores y sub-indicadores, orientados a identificar variaciones en el tiempo en el cumplimiento de la normativa y las buenas prácticas.

Es pertinente mencionar que la [estructura interna de conformación de la Secretaría de Infraestructura](#) es una de las más complejas de todas las secretarías de Estado, por las diferentes direcciones que la componen (carreteras, obras públicas, antes también tenía las direcciones de Vivienda, Transporte y Aeronáutica) y las diferentes áreas de inversión que representan; así como también por su integración dentro del Gabinete

Sectorial de Infraestructura Productiva<sup>6</sup>, como secretaría que preside a otras 7 instituciones gubernamentales que conforman el gabinete sectorial, tal y como se observa en la siguiente imagen.

*Figura n.º 1*

*Conformación del Gabinete Sectorial de Infraestructura Productiva.*

#### Gabinete Sectorial de Infraestructura Productiva

- Secretaría de Estado en los Despachos de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), quien preside el gabinete.
- Fondo Vial.
- Comisión para las Alianzas Público-Privadas (COALIANZA).
- Empresa Nacional Portuaria (ENP).
- Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).
- Empresa Nacional de Telecomunicaciones (HONDUTEL).
- Empresa de Correos de Honduras (HONDUCOR).
- Comisión de Control de Inundaciones del Valle de Sula.

Los pasos para llevar a cabo el presente informe incluyen:

### **2.1. Elaboración de una herramienta de verificación.**

La elaboración de una herramienta para poder medir el nivel de cumplimiento de las normativas aplicables, así como también en consideración a buenas prácticas nacionales e internacionales.

Esa herramienta se conoce como hoja de verificación y se construyó de la siguiente forma:

.....  
6 Decreto ejecutivo PCM-001-2014 de reforma a la estructura de gobierno y creación de los gabinetes sectoriales, debidamente publicado en el diario oficial La Gaceta bajo n.º 33,362 el 22 de febrero del 2014).

## Identificación y división en 8 etapas relevantes de los procesos de compras.

Tabla n.º 1

Listado de las 8 etapas del procedimiento de contratación y su alcance.

Etapa	Nombre	Alcance
Primera	Requisitos previos	Es decir, todas aquellas actividades que se deben realizar antes del inicio de un proceso de compra o contratación, como parte de una planificación previa. (Presupuesto, estudios técnicos, legales, financieros, pliegos de condiciones, etc.)
Segunda	Procedimiento de contratación	Es decir, todas aquellas actividades que se deben realizar para la selección de los contratistas después de aprobadas y ejecutadas las actividades previas.
Tercera	Formalización y ejecución del contrato	Todas las actividades que nacen para la firma del contrato, así como también su desarrollo, incluyendo por ello el seguimiento a la ejecución del mismo.
Cuarta	Entrega y recepción de las obras	Para las actividades que registran la entrega y recepción oficial de las obras ejecutadas con base en el contrato suscrito.
Quinta	Auditoría interna	Es la etapa por medio del cual se implementan sistemas de medición y verificación de los pasos y procedimientos realizados en materia de compras y adquisiciones, incluyendo el control interno que arrojará aspectos encontrados para corregir malas prácticas y/o para emitir recomendaciones de mejora.
Sexta	Sanciones administrativas	Una vez identificadas las falencias en la ejecución de los procedimientos a través del paso anterior, se deben implementar las sanciones correctivas y/o el levantamiento de responsabilidades para casos penales o de cualquier otro tipo, según proceda.
Séptima	Participación ciudadana	Son las diferentes etapas en que ha habido un nivel de participación de representantes de sociedad civil, indistintamente de su naturaleza. (Asociaciones gremiales, civiles, colegios profesionales, etc.)
En forma independiente se hace la medición de una octava etapa:		
Octava	Transparencia y divulgación:	Corresponde a la medición del cumplimiento del principio de transparencia, buena gobernanza y de acceso a la información de los documentos públicos y su difusión. Esta área se mide en forma transversal tanto en el cumplimiento de la norma (Ley de Contratación del Estado, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública, etc.) como también en la parte operativa, es decir, el nivel de acceso a la información solicitada para el presente estudio.

### **La identificación de la normativa a aplicar.**

Con base en un estudio previo realizado por la ASJ a finales del año 2015 se identificó que la Secretaría únicamente había realizado proyectos con fondos nacionales y con fondos externos del Banco Mundial (BM).

En base a ese dato se identificó la normativa aplicable para cada una de ellas:

- La [Ley de Contratación del Estado](#) para los procesos con fondos nacionales; y
- [Normas de contratación con préstamos del BIRF y créditos de la AIF del Banco Mundial](#) vigentes.

### **El desarrollo de indicadores y sub-indicadores.**

Con base en la normativa y las etapas antes señaladas, se identificaron los siguientes indicadores y sub indicadores, que contienen los pasos que según la ley y las buenas prácticas se deben realizar para la planificación de los proyectos, la selección correcta y objetiva de los contratistas, la medición de la obra (mientras se construye y ya terminada), evaluación del cumplimiento del contrato por parte de los contratistas, la ejecución de garantías, imposición de sanciones (a contratistas y/o a funcionarios o empleados del Estado), etc.

Estos indicadores (etapas) y sub-indicadores (pasos o requisitos) se fueron incluyendo en cada indicador en forma lógica y cronológica, según se deben realizar los procesos en materia de compras y adquisiciones del Estado. En la siguiente tabla se muestra el total de indicadores utilizados, de acuerdo a cada normativa aplicable.

Tabla n.º 2

Número de indicadores y sub-indicadores utilizados en base a la normativa aplicable.

N.º	Indicadores	N.º de sub-indicadores normativa nacional licitaciones privadas	N.º de indicadores normativa nacional licitaciones públicas	N.º de indicadores normativa externa Banco Mundial	N.º de indicadores para proceso de precalificación
1	Requisitos previos.	54	52	67	69
2	Procedimiento de contratación.	81	94	108	
3	Formalización y ejecución del contrato.	87	86	61	
4	Entrega y recepción de las obras.	66	66	38	
5	Auditoría.	27	27	27	
6	Sanciones administrativas.	10	10	10	
7	Participación ciudadana.	28	28	28	
8	Transparencia y divulgación.	39	39	56	
<b>TOTAL:</b>		<b>392</b>	<b>402</b>	<b>395</b>	

Seguidamente en la tabla 3 se muestra un ejemplo de los sub-indicadores utilizados.

Tabla n.º 3

Ejemplo de sub indicadores en la hoja de verificación del proceso bajo normativa BM, de puentes sobre los ríos Monga y Eucalipto, del año 2013.

Indicador: Requisitos Previos	Responsable	LPN-DGC-003-UEBM-2012			Observaciones
		Sí	No	N/A	
<b>Sub-indicadores:</b>					
<b>Contrato de Préstamo</b>					
Existencia de expediente de contratación	UEBM	X			
El expediente se encuentra debidamente identificado y foliado	UEBM		X		
La custodia del expediente está a cargo del órgano responsable de la contratación	UEBM		X		
El expediente cuenta con toda la información atinente al proceso	UEBM		X		No. La oferta ganadora está en otro archivo y lugar. No hay actas de recepción, etc.

Como se ve en la tabla anterior, al desarrollarse la medición de cada indicador a través de sus sub indicadores, se muestra en forma fundamentada si se cumplió o no con el paso requerido.

Es así que se midieron un total de 395 criterios evaluados para procesos bajo normativa externa; 402 en normativa nacional para licitaciones públicas y 392 para licitaciones

privadas; 69 para precalificación; 22 para contratación directa; y 97 para transparencia y difusión. El porcentaje de cumplimiento expresa en forma porcentual el número de sub indicadores que se cumplen en relación al total de criterios evaluados.

Con base en la normativa, etapas y finalidad del informe, se realizaron cinco hojas de verificación:

1. Para procesos bajo normativa nacional licitaciones públicas.
2. Para procesos bajo normativa nacional licitaciones privadas.
3. Para procesos bajo normativa BM.
4. Para el proceso de precalificación. Ya que la norma arroja disposiciones especiales para este proceso de selección de posibles contratistas para la Secretaría.
5. Para la medición de la transparencia y divulgación de la información (la octava etapa). Ya que al tratarse de un tema transversal que se mira tanto en el cumplimiento de la norma de compras y contrataciones, como también en una ley especial (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), se desarrolló una hoja de verificación independiente a las otras etapas.

Sin embargo, el mecanismo de creación de las hojas de verificación es el mismo, es decir, el cumplimiento de toda la norma aplicable ordenada en forma cronológica.

## 2.2. Levantamiento del universo total de los procesos.

El [universo de procesos de compras y contrataciones](#) facilitado por la Secretaría para los 3 años se detalla en la siguiente tabla:

Tabla n.º 4

Universo reportado por la secretaría.

Procesos realizados por la secretaría en los años 2013, 2014 y 2015, según modalidad y según dirección								
Direcciones	DGC			DGOP			Total por modalidad	Total porcentual
	2013	2014	2015	2013	2014	2015		
Año	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013 al 2015	
Licitaciones públicas Banco Mundial	3	1	0	0	0	0	4	1%
Licitaciones públicas nacionales	2	1	4	8	2	0	17	2%
Licitaciones privadas nacionales	127	61	104	56	36	95	479	61%
Concursos públicos Banco Mundial	3	1	0	0	0	0	4	0%
Concursos públicos	0	1	4	0	0	0	5	1%
Concursos privados	127	62	30	7	9	16	251	32%
Contrataciones directas	0	0	0	22	0	0	22	3%
Precalificaciones	0	1	0	0	0	0	1	0%

Fracasados o desiertos*	7	0	1	12	0	4	24	3
Subtotal por año**:	262	128	142	93	47	111	783	100%
Subtotal por dirección:	532		251					
Total:	783 (782 más el proceso de precalificación)							

\* Los números de procesos fracasados se encuentran incluidos en la suma total de procesos realizados por las direcciones de la secretaría.

\*\*En la suma de procesos por año y por dirección no se tienen en consideración los montos de los procesos fracasados.

Para proporcionar la información relacionada con el universo de los procesos de compras y contrataciones, el secretario de Estado, el ingeniero Roberto Ordóñez, nombró como enlaces oficiales al Ing. Héctor Pavón y la Lcda. Zuyen Midence. Para el desarrollo del informe se realizaron entrevistas con personal de la Secretaría, responsables de las unidades de compras que indicaba el personal enlace de la Secretaría; así como también se llevó a cabo un proceso de revisión y análisis de documentación en general relacionada: presupuestos, planes operativos anuales (POA), planes anuales de compras y contrataciones (PACC), etc.

Así mismo, se cruzó información obtenida también de otras páginas oficiales, como ser las de HonduCompras, del Banco Mundial y en el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS).

El SISOCS es el sistema creado mediante [decreto ejecutivo](#), como un subsistema de HonduCompras para fortalecer la sistematización y facilitar la divulgación abierta de los proyectos de infraestructura pública de la red vial oficial. La creación de SISOCS surge de la necesidad de una herramienta diseñada para las actividades de monitoreo y verificación del cumplimiento de los estándares de divulgación que realiza el Grupo Multisectorial (GMS) de la [Iniciativa CoST](#). La obligatoriedad de divulgación de información en SISOCS abarca la Dirección General de Carreteras, unidades ejecutoras externas, Fondo Vial y demás unidades ejecutoras del Gabinete de Infraestructura Productiva.

### 2.3. Selección de la muestra

Una vez identificado el universo, se aplicaron los siguientes criterios para la selección de la muestra: a) Dirección General de donde emanan los procesos; b) modalidad de procedimientos llevados a cabo; c) fuente de financiamiento y normativa a aplicar en los procesos; d) mayor porcentaje de representatividad de la designación/gasto del presupuesto de la Secretaría; e) riesgo de corrupción; f) ubicación del proyecto; g) impacto social de los proyectos; h) años de estudio del 2013 al 2015; e i) la no inclusión de la información relativa a las modalidades de compras menores ni la revisión de expedientes de consultorías de supervisiones de obras.

La muestra seleccionada para la evaluación fue un total de 10 procesos, descritos a continuación:

Tabla n.º 5

Selección de la muestra por dirección, modalidad y año.

N.º	Número del proceso	Objeto del proyecto	Unidad ejecutora	Monto en lempiras
<b>Licitaciones privadas normativa nacional</b>				
1	SIN / NÚMERO	Pavimentación con concreto hidráulico de la calle entre la colonia Bella oriente – colonia Hato de en medio, Tegucigalpa, MDC., Departamento de Francisco Morazán.	DGC	2,174,577.25
2	LPR 011/ DGC/UATSV/ 2014	Pavimentación con concreto ciclópeo calle frente a la Alcaldía Municipal en el municipio de La Iguala, departamento de Lempira.	DGC	1,860,371.33
3	LP-036- DGOP-OO. UU.- 2015	Pavimentación con concreto hidráulico de calle principal entrada del municipio de Gualcinco hacia la Alcaldía y calle en Barrio Lempira salida a Candelaria, del municipio de Gualcinco, departamento de Lempira.	DGOP	1,985,150.67
Nº	Número del proceso	Objeto del proyecto	Unidad ejecutora	Contratista y monto
<b>Licitaciones públicas normativa nacional</b>				
1	LP-002/ DGOP/ OO.UU. /2013	Pavimentación de boulevard lados izquierdo concreto hidráulico y derecho concreto White Topping, en el municipio de Jesús de Otoro, departamento de Intibucá.	DGOP	9,586,159.50
2	LP-001/ DGOP/EE. PP./2014	Construcción de centro regional de la Universidad Nacional de Agricultura, en el municipio de Marcala, departamento de La Paz.	DGOP	9,227,410.20
3	SIN / NÚMERO	Mejoramiento y pavimentación libramiento ruta 64: El Durazno (EMPALME CA-5 - NOR-TE) y, ruta 79: El Lolo - Cerro Grande (empalme carretera Tegucigalpa - Catacamas) Fase I – Pavimentación de 4.82 kilómetros con concreto hidráulico	DGC	83,308,657.68
Nº	Número del proceso	Objeto del proyecto	Unidad ejecutora	Contratista y monto
<b>Fondos banco mundial / licitaciones públicas nacionales o internacionales</b>				
1	LPI-DGC-001-UEBM-2012	Obras de reparación de la falla Chancaya, en la Carretera Santa Rita, Yoro, departamento de Yoro.	DGC	90,144,555.45
2	LPN- DGC-003-UEBM-2012	Construcción puentes sobre los ríos El Monga, en el departamento de Yoro y Eucalipto en el departamento de El Paraíso.	DGC	29,923,694.88
3	LPI-DGC-001-UEBM-2014	Obras de reparación de las fallas 12+500, 14+380 y 16+300 de la carretera Tegucigalpa – Danlí, departamento de Francisco Morazán.	DGC	62,743,594.75
<b>Precalificación</b>				
1	2014	Proceso precalificación	DGC	N/A

## 2.4. Entrega de la información.

### 2.4.1. Solicitud y entrega de información general.

En esta etapa se solicita a la institución información general relacionada con las compras y las contrataciones; por ejemplo, se solicitan los presupuestos, la planificación, los universos y registros de todos los procesos llevados a cabo en los años de estudio (universo), etc.

Los enlaces oficiales de la Secretaría fueron elementos clave, pues que con su alto compromiso coordinaron tal actividad, sin embargo, desde el primer requerimiento (25 de abril del 2016) hasta las siguientes solicitudes (18 de julio, 12 y 15 de agosto, 25 de octubre y 2 de noviembre del 2016), **transcurrieron más de 6 meses, lo que evidencia la dificultad para obtener la información en forma rápida y ordenada.** Es pertinente mencionar que algunas unidades de la Secretaría (Banco Mundial y las responsables de los procesos bajo normativa nacional) presentaron información adicional, pero fuera del plazo establecido para la entrega de la información general y de la muestra.

### 2.4.2. Solicitud de información para la muestra.

Se solicitaron los expedientes administrativos de la muestra elegida. La Secretaría procedió a preparar y remitir la información o en su defecto permitió el levantamiento de la información a través del escaneo de los expedientes, en varias visitas *in situ*. En esta misma etapa, una vez analizada la documentación se procede también a solicitar información puntual de cada proceso, de ser necesario; cuyos resultados son contenidos en el subcapítulo 4, resultados de la evaluación.

## 2.5. Sistematización y análisis de información

Durante todo el proceso de análisis de la información, desde el primer requerimiento hasta las subsanaciones y aclaraciones realizadas, se escaneó y analizó el detalle de documentos descritos en la siguiente tabla:

Tabla n.º 6

Selección de la muestra por dirección, modalidad y año.

Información escaneada por:	N.º de archivos (PDF, Excel, Word, JPG)	Páginas revisadas por ASJ para el estudio
Información facilitada y escaneada por la secretaría	236	17,740
Información escaneada por TI-ASJ	137	4,651
Total	373	22,391

Toda esta documentación está a disposición del público en la página oficial del Convenio de Buena Fe entre el Gobierno de Honduras y la Asociación para una Sociedad Más Justa, Capítulo de Transparencia Internacional: [www.asjhonduras.com/ti-asj](http://www.asjhonduras.com/ti-asj).

El análisis de la documentación se llevó a cabo en 4 secciones:

1. El marco regulatorio (subcapítulo 3, a continuación).
2. La evaluación al cumplimiento de normativa en los procesos de la muestra (6 procesos de la normativa nacional, 3 procesos de normativa Banco Mundial (BM) y 1 proceso de precalificación), desarrollados en los subcapítulos 4 y 5.
3. Análisis en materia de transparencia y acceso a la información pública, contenido del subcapítulo 6.
4. Comparación de evaluaciones con los otros sectores gubernamentales en el marco del convenio, del subcapítulo 7 del presente informe.

### 3. Marco regulatorio

Tal y como se indicó anteriormente, el presente informe incluye el análisis del marco normativo aplicable, estructura, organigrama, presupuesto, entre otros, el cual se determina para cada modalidad de contratación y para cada etapa del proceso de compra; este análisis constituye la base de las hojas de verificación de cumplimiento.

El marco normativo aplicable a las modalidades de contratación de la muestra de estudio implicaba tener en consideración tanto la normativa nacional para procesos con fondos nacionales, como la normativa del Banco Mundial para los procesos ejecutados por la Unidad Ejecutora del Banco Mundial (UEBM) en la Dirección General de Carreteras.

#### 3.1. Resultados del análisis de la normativa

En el análisis de la normativa aplicable a la Secretaría se identificaron los siguientes resultados:

##### **3.1.1. Falta de decreto legislativo modificando el nombre de SOPTRAVEP a INSEP**

Del nombre de Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) pasó a llamarse Secretaría de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Empresas Públicas (SOPTRAVEP) mediante Decreto 266-2013, reforma de ley realizada por el Congreso Nacional. La ley requiere que cuando hay un cambio en la denominación de una secretaría se reforme la ley que le da origen a las secretarías de Estado, en este caso la Ley General de la Administración Pública, así como también, que se especifique en forma clara que la nueva institución sustituirá al ente al cual se deja sin valor ni efecto, para evitar con ello que queden subsistiendo ambos órganos; siendo lo ideal también dejar un espacio y mecanismo previamente establecido para la transición del cambio del nombre y demás efectos causados por dicho cambio. En ese contexto:

- No se encontró un Decreto Legislativo ni Ejecutivo que avale el cambio del nombre de SOPTRAVEP al nombre actual de la Secretaría de INSEP.
- No hay una reforma expresa sobre el cambio del nombre a INSEP en la Ley General de la Administración Pública en donde se dan origen a las secretarías del Poder Ejecutivo.
- La primera vez que se menciona el nombre de INSEP fue en el Decreto Ejecutivo N.° PCM-001-2014, donde se conformaron los gabinetes sectoriales, entre ellos el de Infraestructura Productiva, dentro del cual se incluye a la Secretaría de INSEP. Pero faltó la indicación de referencia que esta nueva denominación (INSEP) sustituye a la anteriormente conocida como SOPTRAVEP.
- Sin embargo, un decreto ejecutivo no puede estar por encima de un decreto legislativo. Y que éste decreto debió incluir en forma expresa, que la nueva institución absorbería las funciones del anterior ente. Aspecto que no se cumplió.

Al respecto se solicitó a la Secretaría General de la Secretaría de Estado el decreto que sustentara el cambio del nombre de la Secretaría a INSEP y manifestaron que no existe, ratificando también que un decreto ejecutivo no puede estar por encima de un decreto legislativo.

Este aspecto de carácter legal pone en inseguridad legal la validez de los documentos que se hayan firmado con ese nombre y por ende la nulidad de los actos administrativos realizados, ya que legalmente lo que existe es la SOPTRAVEP y no la INSEP. Lo anterior, pone en riesgo la situación de una secretaría frente a sus empleados, usuarios, contratistas, etc. y con los 422 contratos que se firmaron con ese nombre de INSEP durante los años 2014 y 2015, haciendo una erogación presupuestaria total de L 947,338,827.65.

## Recomendaciones

La secretaría debe realizar las acciones legales correctivas correspondientes para que el nombre de la Secretaría de Estado en los Despachos de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) sea oficial y que respalde las actuaciones de la Secretaría frente a terceros.

En este contexto es preciso mencionar que para su solución podrían intervenir diferentes actores y no solo la secretaría, pero es la que puede tomar la iniciativa en la elaboración del anteproyecto de ley que posteriormente sea aprobado por el Congreso Nacional.

### **3.1.2. Se invita a ofertar sólo a 3 contratistas en las licitaciones privadas**

La ley establece que para el caso de las licitaciones privadas se debe invitar como mínimo a 3 participantes. Es importante aclarar que no significa que cuando se haga una licitación privada se invitará únicamente al mínimo legal exigido.

Sin embargo, este requisito ha sido un mecanismo legal que ha permitido que muchas instituciones del Estado, entre ellas esta secretaría, abusen al invitar un mínimo legal necesario de sólo 3 participantes, cuando las secretarías cuentan con una base amplia. Ejemplo es que para el año 2014 la Secretaría tenía una [base de precalificación](#) de 103 empresas contratistas, 90 contratistas individuales, 84 empresas consultoras y 47 consultores individuales, y sólo invitaba a 3.

Esto puede crear espacios para la corrupción pues permite:

- Que se pueda invitar directamente a empresas que sean o tengan un interés con la institución, como por ejemplo afiliaciones políticas, amistades o de otra naturaleza.
- Que las 3 empresas se pongan de acuerdo en forma colusoria para presentar ofertas en detrimento del Estado.

Es pertinente aclarar que el invitar el mínimo de 3 contratistas es legal, pero no es lo mejor para los intereses del Estado. La secretaría sí cuenta con una base amplia de empresas contratantes/ supervisoras, contratistas y consultores individuales, por lo que deberían utilizar dicha información para asegurar la obtención del mayor número de ofertas con capacidad técnicas de los participantes, etc. Con este tipo de prácticas se limita la participación a posibles candidatos, siendo expresamente prohibido impedir la participación de oferentes, además, va en detrimento de los principios de transparencia, igualdad de participación de los interesados y el de publicidad.

## Recomendaciones

1. La secretaría debe aplicar las buenas prácticas internacionales de fomentar un proceso verdaderamente competitivo, es decir, invitando a un mayor número de participantes, así como también contando con un registro interno del comportamiento de los contratistas con base en méritos históricos del ente contratante.
2. La secretaría debe regular este vacío y controlar estas prácticas contrarias a la transparencia, divulgación e igualdad de participación de los oferentes, estableciendo previamente un sistema o normas internas (elaboración de manuales internos, guías, etc.), que aseguren la participación de un mayor número de oferentes y se promueva la presentación de una gama más amplia de ofertas, las que, según el mayor número de participantes, deberán ser ofertas más competitivas a favor del Estado.

## 4. Resultados de la evaluación

Después del análisis documental, clasificación y estudio de la información recibida, se verificó el cumplimiento de la normativa aplicable (normativa nacional y externa según el caso), así como también las buenas prácticas mediante la aplicación de hojas de verificación a la muestra de procesos seleccionados, que fueron 9 licitaciones y 1 precalificación. El listado total de los 10 proyectos realizados se observa en la siguiente tabla:

Tabla n.º 7

Listado total de los 9 procesos evaluados en los 3 años (2013 al 2015).

N.º	Número del proceso	Objeto del proyecto	Unidad ejecutora	contratista y monto
<b>Licitaciones privadas normativa nacional</b>				
1	SIN / NÚMERO	Pavimentación con concreto hidráulico de la calle entre la colonia Bella Oriente – colonia Hato de En medio, Tegucigalpa, MDC., departamento de Francisco Morazán.	DGC	INGENIERÍA UNO/ L 2,174,577.25
2	LPR 011/ DGC/ UATSV/ 2014	Pavimentación con concreto ciclópeo calle frente a la Alcaldía Municipal en el municipio de La Iguala, departamento de Lempira.	DGC	ROENGE/ L 1,860,371.33
3	LP-036-DGOP-OO.UU.- 2015	Pavimentación con concreto hidráulico de calle principal entrada del municipio de Gualcinco hacia la Alcaldía y calle en barrio Lempira, salida a Candelaria, del municipio de Gualcinco, departamento de Lempira.	DGOP	DAVID A. PINEL MÉNDEZ/ L 1,985,150.67
N.º	Número del proceso	Objeto del proyecto	Unidad ejecutora	Contratista y monto
<b>Licitaciones públicas normativa nacional</b>				
1	LP-002/ DGOP/ OO.UU./ 2013	Pavimentación de bulevar lado izquierdo concreto hidráulico y derecho concreto white topping, en el municipio de Jesús de Otoro, departamento de Intibucá.	DGOP	SAULEMAN/ L 9,586,159.50
2	LP-001/ DGOP/EE. PP./2014	Construcción de centro regional de la Universidad Nacional de Agricultura, en el municipio de Marcala, departamento de La Paz.	DGOP	INGECON/ L 9,227,410.20
3	SIN / NÚMERO	Mejoramiento y pavimentación libramiento ruta 64: El Durazno (EMPALME CA-5 - NORTE) y, ruta 79: El Lolo - Cerro Grande (empalme carretera Tegucigalpa - Catacamas) Fase I – pavimentación de 4.82 kilómetros con concreto hidráulico	DGC	ETERNA/ L83,308,657.68
N.º	Número del proceso	Objeto del proyecto	Unidad ejecutora	Contratista y monto
<b>Licitaciones públicas nacionales o internacionales (fondos Banco Mundial)</b>				
1	LPI-DGC-001-UEBM-2012	Obras de reparación de la falla Chancaya, en la carretera Santa Rita, Yoro, departamento de Yoro.	DGC	SERMACO / L90,144,555.45

2	LPN-DGC-003-UEBM-2012	Construcción puentes sobre los ríos El Monga en el departamento de Yoro y Eucalipto en el departamento de El Paraíso.	DGC	CORDON'S HEAVY EQUIPMENT, S. DE R.L. / 29,923,694.88
3	LPI-DGC-001-UEBM-2014	Obras de reparación de las fallas 12+500, 14+380 y 16+300 de la carretera Tegucigalpa – Danlí, departamento de Francisco Morazán.	DGC	SERMACO / L62,743,594.75
<b>Precalificación</b>				
1	2014	Proceso precalificación	DGC	N/A

Para el caso de los resultados encontrados en la etapa de precalificación y transparencia/divulgación se detallarán más adelante en el numeral 4.2 del subcapítulo 4 y subcapítulo 5 respectivamente.

#### 4.1. Resultados de evaluación de los 9 procesos licitatorios

La siguiente tabla contiene las calificaciones finales de los 9 procesos, indistintamente las modalidades de contratación, durante los años del 2013 al 2015, en la cual puede observarse se obtiene una calificación final de 25% lo que refleja un alto incumplimiento de la ley y las buenas prácticas, generando así un alto riesgo de corrupción.

Tabla n.º 8

Calificación consolidada de los procesos evaluados durante los años 2013-2014-2015.

Tipo de licitaciones:	Licitaciones públicas Banco Mundial			Licitaciones públicas nacionales				Licitaciones privadas nacionales		Promedio por indicador	
Indicadores	LPI-DGC-001-UEBM-2014	LPN-DGC-003-UEBM-2012	LPI-DGC-001-UEBM-2014	LPN 001-DGOP-EEPP-2014	LPN 002-DGOP-OO.UU-2013	No se indica	No se indica	LPR N011 /DGC/ UATSV/ 2014	LP-NO 036-DGOP-OO.UU.-2015	Promedio por indicador	
No.											
Nombre abreviado del proyecto	Falla Chancaya	Puentes ríos Monga y Eucalipto	Falla Tegucigalpa Danlí	Centro Regional Universidad Nacional de Agricultura	Municipio Jesús de Otoro	El Lolo-Cerro Grande	Bella Oriente-El Hato	Municipio La Iguala	Municipio Gualcince		
Adjudicado / Monto aproximado	SERMACO L90,144,555	CORDONS HEAVY L29,923,695	SERMACO L62,743,595	INGECON L9,227,410	SULEMAN L9,586,159	ETERNA L83,308,658	INGENIERÍA UNO L2,174,577	ROENGE L1,860,371	DAVID A. PINEL M. L1,985,151	Promedio de los 9 procesos 25%	
1	Requisitos previos.	79%	65%	13%	15%	15%	52%	69%	71.0%	71%	51%
2	Procedimiento de contratación.	43%	45%	49%	77%	64%	56%	29%	37%	56%	49%
3	Formalización y ejecución del contrato.	64%	71%	73%	9%	69%	4%	60%	57%	51%	55%
4	Entrega y recepción de las obras.	0%	2%	21%	0%	0%	0%	61%	61%	33%	17%
5	Auditoría interna.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

6	Sanciones administrativas.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
7	Participación ciudadana.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Promedio por proceso		26%	26%	22%	14%	21%	16%	31%	32%	30%	25%

Se rescata de la gráfica anterior, la evidencia de buenas prácticas en algunos expedientes, llevadas a cabo en la medición de las 3 primeras etapas (requisitos previos, procedimiento de contratación y formalización del contrato) en donde obtienen más del 70% de cumplimiento de la normativa aplicable; sin embargo, una vez firmado el contrato hay una disminución en la evidencia documental, dándose posteriormente hallazgos relevantes en las subsiguientes actividades, como ser, entrega de las obras (preliminares y finales), evaluación del desempeño de los contratistas, si cumplieron o no el contrato, el tema de las garantías de cumplimiento de contratos y de calidad, los pagos realizados con base en una evaluación de cumplimiento de la obra, la implementación de sanciones en atención a los resultados de las auditorías y/o controles internos, no quedando evidencia si se satisfizo la necesidad en forma oportuna, etc.

#### 4.1.1. Etapa de requisitos previos

##### **Resultado 1: posible evidencia de colusión<sup>7</sup>**

La Ley de Contratación del Estado prohíbe proporcionar información que por su naturaleza se considera reservada o que pueda colocar a un oferente en posición de ventaja respecto de otro. En este contexto, se considera reservada la información básica del proyecto, como ser el monto, el pliego de condiciones antes de ser público, etc., así como también aquella información recibida como parte de las ofertas, mientras no se produce la adjudicación correspondiente.

Sin embargo, la ley permite que aun y cuando se dé la adjudicación, la secretaría podrá mantener información sin publicar, como ser los desgloses de estados financieros, cartera de clientes, aspectos relacionados a la producción, programas, sistemas, etc. de los oferentes participantes; pero sí se notificará a los participantes, tanto al participante adjudicado como a los que no salieron beneficiarios, los resultados de la adjudicación, incluyendo los criterios de evaluación, el nombre del adjudicado, el monto de la adjudicación, etc.

En el proyecto de Bella Oriente-Hato de en medio, llevado a cabo por la DGC bajo la modalidad de licitación privada bajo normativa nacional, es el único proceso de los 9 estudiados en donde la secretaría entregó el perfil del proyecto como parte de las actividades previas realizadas por ellos, y que dicho perfil es considerado información reservada por mientras se lleva a cabo el proceso competitivo. Sin embargo, se encontró

7 1. f. Der. Pacto ilícito en daño de tercero. Concepto de colusión según Diccionario Manual Jurídico Abeledo-Perrot: Convenio, contrato o inteligencia entre dos o más sujetos con el objeto de perjudicar a un tercero. El término proviene del latín collusio que a su vez deriva del verbo colludere que alude a la combinación realizada con otra persona para perjudicar a un tercero



En el proyecto de Bella Oriente-Hato de en medio, llevado a cabo por la DGC bajo la modalidad de licitación privada bajo normativa nacional, es el único proceso de los 9 estudiados en donde la secretaría entregó el perfil del proyecto como parte de las actividades previas realizadas por ellos, y que dicho perfil es considerado información reservada por mientras se lleva a cabo el proceso competitivo.

Sin embargo, se encontró que el monto base del presupuesto en el documento del perfil del proyecto elaborado por la secretaría fue idéntico al monto de la oferta ganadora de INGENIERÍA UNO, S. DE R.L. que fue de L 1,894,934.633

que el monto base del presupuesto en el documento del perfil del proyecto elaborado por la secretaría fue idéntico al monto de la oferta ganadora de INGENIERÍA UNO, S. DE R.L. que fue de L 91,894,934.63

Esta situación evidencia un posible entendimiento entre el personal del ente contratante y el contratista, siendo esto un acto sancionado por la ley. Lo cual debería haberse evidenciado por los controles internos.

No obstante la opinión de INSEP, referente a este hallazgo, expresa que el hecho de que un oferente haya presentado una oferta con el mismo valor que el incluido en el perfil de proyecto, es una situación que esta exclusivamente bajo el control de los oferentes y no del personal de la INSEP, además, no constituye causal de carácter técnico para descalificarlo del proceso, aspecto e interpretación que

está al margen de lo dispuesto en la ley y los principios de transparencia, eficiencia y debida y sana administración pública.

### Recomendaciones

1. La secretaría debe implementar controles internos más eficientes para la asignación del personal vinculado y responsable de los procesos de compras y contrataciones, y blindar la confidencialidad de los documentos susceptibles de corrupción y en contra de la transparencia, como ser los pliegos de condiciones, sus especificaciones técnicas y los montos de inversión de los proyectos, entre otros.
2. Así mismo, se debe incrementar la vigilancia interna de los procesos licitatorios y otros, por parte de control interno, la auditoría interna o externa, que pudiera identificar en forma oportuna estas situaciones.
3. En caso que la auditoría interna sea insuficiente, debería considerar la secretaría poder fortalecer dicho departamento o sub-contratar empresas auditoras y la aplicación de sanciones cuando se evidencie incumplimiento de los funcionarios y adjudicados.

### ***Resultado 2: posible fraccionamiento de proyectos.***

Las disposiciones generales del presupuesto (DGP) de cada año establecen los montos para definir la modalidad de contratación aplicable. En la siguiente tabla se observan los montos para los años 2013, 2014 y 2015.

Tabla n.º 9

*Clasificación de las modalidades de contratación según los montos de las disposiciones*

generales del presupuesto para el ejercicio fiscal de los 3 años.

Fundamento de derecho	Contratos de obras y consultorías		
	Ejercicio fiscal	Según modalidad de contratación	
Art. 61 DGP*	2013	Licitación pública	Desde L 1,900,000.00 en adelante
Art. 54 DGP**	2014	Licitación privada	Desde 950,000.00 hasta L 1,899,999.99
Art. 62***	2015	Licitación pública	Desde L 2,000,000.00 en adelante
		Licitación privada	Desde L 1,000,000.00 hasta L 1,999,999.99

\* Decreto N.° 223-2012 publicado en el diario oficial La Gaceta el 6 de febrero del 2013.

\*\* Decreto N.° 360-2013 publicado en el diario oficial La Gaceta el 24 de enero del 2014.

\*\*\* Decreto N.° 140-2014 publicado en el diario oficial La Gaceta el 18 de diciembre del 2014.

Es preciso mencionar que para evaluar el tema del fraccionamiento en los procesos de contratación se deben tener en consideración 3 aspectos importantes que son:

- El monto de las modalidades consignadas según las normas presupuestarias de todos los años.
- El monto de las ofertas para comparar el rango de lo aprobado por la norma.
- La intención de fraccionar procesos de licitación pública para que terminen siendo procesos de licitación privada, o para que procesos de licitación privada terminen siendo compras menores. El fraccionamiento siempre tiene la intención de evadir un proceso superior de contratación más abierto, con más requisitos por ser más riguroso y competitivo.

Según la información facilitada por la secretaría, la modalidad más utilizada durante los 3 años en ambas direcciones generales, fue la de licitación privada, mediante la cual se adjudicaron L 939, 377, 538. 38; lo que representa que el 94% (712 de 758 adjudicados) de los procesos que se realizaron bajo esa modalidad, y cuyo monto representa el 63% de la inversión total (sin tener en consideración las compras menores que no han sido parte de este estudio). La inversión total de ambas direcciones en los 3 años y en todas las modalidades fue de L 1, 484, 321, 689. 88

Según la información facilitada por personal de la institución, se concluye que la secretaría realizó los siguientes pasos:

1. En la planificación calculó el monto de los proyectos para que estuvieran por debajo del monto que obliga a hacer una licitación pública (L 1,900,000.00 o 2 millones según el año) y quedaran bajo la modalidad de licitación privada.
2. En el proceso de selección de precalificación, el ente contratante dejó entrar a todas las empresas posibles. Siendo un proceso, aparentemente, de libre acceso, público y transparente.

- Después, bajo la modalidad de licitación privada, invitaron en forma directa a un mínimo de 3 participantes, normalmente seleccionados en forma arbitraria y sin sustento técnico, ya que no cuentan con manuales ni sistemas de invitación a esos participantes con base en méritos de contratos con buena ejecución anterior u otros criterios fomentando una mayor participación.

Según la información facilitada por la secretaría, la modalidad más utilizada durante los 3 años en ambas direcciones generales, fue la de licitación privada, mediante la cual se adjudicaron L 939, 377, 538. 38; lo que representa que el 94% (712 de 758 adjudicados) de los procesos se realizaron bajo esa modalidad, y cuyo monto representa el 63% de la inversión total (sin tener en consideración las compras menores que no han sido parte de este estudio). La inversión total de ambas direcciones en los 3 años y en todas las modalidades fue de L 1, 484, 321, 689. 88

En la muestra de 9 procesos evaluados se encontró el siguiente ejemplo de posible fraccionamiento:

En el proyecto para la pavimentación de la calle Bella Oriente–Hato de en medio, mediante una licitación privada, en donde la oferta del contrato de INGENIERÍA UNO, S. DE R.L. fue de L. 1,894,934.63 y terminaron firmando un contrato con una modificación de L. 279,645.64 haciendo un contrato final por L 2,174,580.27.

Este es un ejemplo de evasión de la licitación pública, lo cual es una prohibición expresa de la ley sobre la materia.

Así mismo, del universo total de 782 procesos de la secretaría en los tres años de estudio se encontraron los siguientes ejemplos de posible fraccionamiento:

Tabla n.º 10

Ejemplos de proyectos fraccionados durante los años 2013 y 2014.

Años	Dirección	Zona	Descripción de la licitación privada	Monto unificado si hubiera sido licitación pública
Se adjudicaron así varias calles, pudiéndose haber adjudicado en un mismo proceso y sus montos estaban en el límite determinado por la ley para que fueran licitaciones privadas y no públicas.				
2013	DGOP	<a href="#">Juticalpa, Olancho</a>	1ra calle a Tania Yarlene Murillo por L 1,890,942.61; 7ma calle en el 2013 a Tania Yarlene Murillo por L 1,894,637.19.	L 3,785,579.8
2014	DGOP	Juticalpa, Olancho	6ta calle en el 2014 a Fernández y García Constructores, S. de R.L. (FYG) por L 1,894,981.42; 8va calle en el 2014 a Fernández y García Constructores, S. de R.L. (FYG) por L 1,864,428.67.	L 3,759,410.09

Se adjudicó un mismo proyecto en la carretera CA-4 a la altura del kilómetro 219, dividido en dos actividades.

2014	DGC	Comunidad de El Portillo, Sinuapa, departamento de Ocotepeque	1) Habilitación y reconstrucción del paso vehicular adjudicado por un monto de L 1,882,797.04 a Constructora San Miguel, S. de R.L.; y 2) Construcción de obras de drenaje en la carretera CA-4, adjudicado por un monto de L 1,889,819.06 a Constructora San Miguel, S. de R.L.	L 3,772,616.10 cuyo monto ameritaba una licitación pública
------	-----	---	---	--

## Recomendaciones

- Mejorar la etapa de la planificación y programación oportuna de los procesos de contratación y adquisiciones públicas, con identificación de las necesidades a satisfacer de acuerdo a factores como la zona geográfica, dando cumplimiento a la ley en la selección de la modalidad de contratación, y fomentar y asegurar el mayor número de participantes capaces en los procesos.
- Para ello pueden crear manuales oficializados que regulen la etapa de planificación y priorización de los proyectos para que quede blindada esa etapa de cualquier injerencia interna y/o externa y con ello evitar los espacios que permiten estas prácticas de fraccionamiento, a través de controles internos que los identifiquen en forma oportuna.
- Aumentar el mayor número de procesos bajo la modalidad de licitaciones o concursos públicos y disminuir los procesos de licitaciones o concursos privados.

### ***Resultado 3: Falta de justificación técnica ni legal en la priorización y selección de proyectos, debido a que no existen criterios ni mecanismos definidos para ello.***

Antes de llevar a cabo un proceso, las Secretarías de Estado deben efectuar algunos pasos importantes para asegurar el mayor éxito en las contrataciones y adquisiciones, con el fin de disminuir el mayor número de riesgos que afecten el logro de los objetivos previamente trazados, así como también asegurar que todo proceso cuente con una eficiente etapa de planificación para garantizar el correcto manejo de los recursos del Estado; eso implica que los expedientes cuenten con documentos que sustenten el origen de la necesidad y la aprobación de la planificación por la autoridad máxima, con base en fundamentos técnicos y legales.

Entre esos pasos previos importantes están la identificación de la necesidad mediante estudios que validen esa necesidad y el presupuesto necesario para el proyecto, análisis sobre el impacto social de los proyectos a sus beneficiarios, PACC, POA, etc.; sin embargo, ninguno de los proyectos evaluados contó con dichos sustentos ni estudios de factibilidad de proyectos, ambientales, financieros, etc.

La falta de justificación técnica y/o legal del origen de los proyectos fomenta la práctica de

que se lleven a cabo procesos bajo la discrecionalidad de las autoridades responsables de las contrataciones de la secretaría, al decidir cuáles proyectos se ejecutarán y cuáles no, y al no contar con mecanismos estandarizados para la planificación anual de la secretaría (a corto, mediano y largo plazo), se deja abierta la posibilidad que se programen proyectos arbitrariamente sin que obedezcan a necesidades reales y con presupuestos sustentados técnica y/o financieramente. Dos ejemplos de ello son:

1. En el universo de proyectos de la secretaría, ejecutados en los 3 años se evidenció la ejecución de algunos a nivel nacional, en atención a los partidos políticos de las municipalidades, la procedencia de algunas autoridades y la injerencia política de algunas autoridades del gobierno.

Tabla n.º 11

Ejemplos de selección de los proyectos a ejecutarse durante el año en la secretaría.

Datos varios	Zona de inversión			
	Olancho	Lempira	Intibucá	Choluteca
2013	L 52,138,983	L 7,486,141	L 108,221,271	L 13,523,025
2014	L 24,237,438	L 30,833,117	L 12,698,301	L 18,959,228
2015	41,469,059	L 40,946,291	L 6,810,640	L 135,855,656
Comparación del porcentaje de inversión por años	En el 2013 representaba el 10% de la inversión anual; en el 2014 bajó al 7% y aunque en el 2015 se mantuvo la inversión del presupuesto en 7%, el presupuesto anual aumentó en forma considerable.	En el 2013 representaba el 1% de la inversión anual; en el 2014 subió al 9% y aunque en el 2015 se bajó la inversión del presupuesto en 7%, el presupuesto anual aumentó 10 millones más que el año anterior.	De 108 millones de Lempiras en el año 2013 (20% de la inversión anual), bajó su presupuesto para el 2014 a 12 millones (4%) y a 6 millones para el 2015 (1% de la inversión total anual).	En el 2013, de 13 millones con un 3% de la inversión anual, aumentó para los siguientes años así:  para el 2014 subió 5% de la inversión con un total de casi 19 millones y para el 2015 siempre con aumento al 23% de la inversión del presupuesto con 135 millones de lempiras.
Porcentaje de representación de la población de la zona en el país	Los habitantes de Olancho representan el 6% de la población del país.	Lempira representa el 4% de la población del país.	La zona de Intibucá representa 3% población del país.	La población de Choluteca representa el 5% de la población del país.

En la imagen siguiente se identifican el volumen de proyectos adjudicados según municipalidad beneficiada.

### Recomendaciones

1. El país requiere de múltiples proyectos para su debido desarrollo, pero debe hacerlo

en forma ordenada y con una planificación previa, contando con una priorización de los proyectos objetiva y debidamente sustentada, establecida en un documento oficializado para su durabilidad en el tiempo (manuales, protocolo, etc.).

2. La secretaría debe aprobar un procedimiento que dicte los pasos para priorizar proyectos mediante criterios previamente establecidos y que estos no permitan que la selección de los proyectos a realizar en el país se vea influenciada por intereses de terceros.
3. Así mismo, debe establecer mecanismos de comunicación con otros actores que pueden incidir en la planificación en forma previa a la elaboración de la planificación anual, manteniendo la selección de proyectos con base en criterios previamente establecidos, un sistema sólido y objetivo, que impida la manipulación de la selección de los proyectos por otros factores.
4. Elaborar estudios que sustenten legal, técnica o administrativamente el origen de los proyectos, y por ende los perfiles de proyectos, mediante un sistema de planificación más efectivo, que garantice aumentos mínimos entre el presupuesto planificado y el ejecutado.

La falta de justificación técnica y/o legal del origen de los proyectos fomenta la práctica de que se lleven a cabo procesos bajo la discrecionalidad de las autoridades responsables de las contrataciones de la secretaría

#### **Resultado 4: alta discrecionalidad en la selección de proyectos a través de la aprobación del presupuesto general de la República.**

Como se mencionó anteriormente, la ley exige que los proyectos sean resultado, en primer lugar, de una necesidad a satisfacer, y después deben ser planificados con base en estudios, diseños, presupuesto y demás actividades previas, que vengán a asegurar la satisfacción de la necesidad identificada. La planificación debe ser aprobada posteriormente por el Poder Legislativo, en el marco de las facultades que la Constitución de la República le otorga, obteniéndose como resultado el presupuesto general de la República.

En forma extemporánea y para los procesos bajo normativa nacional, el personal de la Secretaría<sup>8</sup> manifestó verbalmente que sí realizan una planificación y que el origen de los proyectos se obtiene de actores de sociedad civil, instituciones municipales, etc. Sin embargo, no presentaron ninguna evidencia que validara el origen de dichas necesidades, ni de la planificación en sí.

También afirmaron que el Poder Legislativo, al tener por ley la facultad propia de aprobar el presupuesto general de la República, normalmente afecta la planificación previamente

8 Dicho personal no autorizó la divulgación de su fuente.

realizada con la aprobación del presupuesto y/o las modificaciones respectivas, en donde el Congreso Nacional incluye nuevos proyectos a ejecutarse por la secretaría. Como ejemplos se encontraron en la información proporcionada por la secretaría, lo siguiente:

1. Aprobación de una inversión total de L 6,363,895.97 en la cancha de futbol en El Amatillo, Municipio de Goascorán, departamento de Valle.

*Imagen n.º 2*

*Fotografías de la cancha de fútbol de Goascorán, departamento de Valle, tomadas en el mes de marzo del 2017.*



En el año 2013 a través de la DGOP se llevó a cabo una contratación directa para la construcción de graderías, por un monto de L 379,602.66 adjudicado a Carlos Alberto Cevallos, y en el año 2015, mediante licitación pública<sup>9</sup>, se contrató a Equipo de Construcción, S.A. de C.V. para reparación de la grama sintética y base drenaje, de esa misma cancha de Goascorán, por un total de L 5,450,000.31, con una [modificación en el monto](#) de L 534,293.00, para firmar un contrato final de L 5,984,293.31.

Se señala en este ejemplo la falta de criterios que evidencien y justifiquen la decisión de inversión tan alta en un tipo de obra que no obedece a una necesidad prioritaria y/o en consideración al impacto social de la construcción.

Según los medios de comunicación escrita y televisiva del año 2016 (La Tribuna y Abriendo Brecha), nuevamente se invirtió en dicha obra, pasando de ser categoría de cancha a estadio, llevando el nombre del diputado “Abogado Tommy Zambrano”. La Tribuna indicó un monto total de inversión de más de SIETE MILLONES Y MEDIO DE LEMPIRAS.

Según esa misma noticia, uno de los criterios de esta inversión es que Goascorán, con una población de casi 16,000 habitantes<sup>10</sup>, es uno de los municipios más olvidados del país, sin embargo, según los registros de la propia secretaría, se invirtió entre otros de

9 Es importante aclarar que a un año después de la última oportunidad de la INSEP para entregar información hicieron corrección sobre la mención de la modalidad de este proceso que inicialmente tenían registrada como licitación privada.

10 Información obtenida de la página web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE).

la zona de Valle, 2 proyectos más en Goascorán en los últimos 3 años (reparación del CESAMO de Costa de Amates y la construcción de centro comunal de la aldea El Chorro), con una inversión de L. 7,438,553.12. Aunado a lo anterior, en caso de ser un municipio olvidado, seguramente la construcción de la cancha no sería de las necesidades reales y prioritarias que efectivamente tuvieren.

Así mismo, la secretaría manifestó que este proyecto surgió a través de la incorporación de fondos adicionales al presupuesto de obras del ejercicio fiscal de la DGOP en el 2015, a solicitud y asignación presupuestaria del Congreso Nacional de la República.

Imagen n.º 3

Imágenes diario La Tribuna y del Editorial de Abriendo Brecha del año 2016, sobre la inauguración del estadio de Goascorán, Valle.



2. Otra circunstancia que la secretaría facilitó como evidencia de la injerencia del Congreso Nacional en la selección de los proyectos, son los montos comparativos entre lo planificado por la secretaría y lo aprobado por el Congreso en los presupuestos de los años 2013 al 2015, de la forma siguiente:

Tabla n.º 12

Diferencia entre presupuestos, años 2013 al 2015 de la planificación de la secretaría y lo aprobado por el Congreso Nacional.

Año	Formulado por la secretaría	Aprobado Congreso Nacional	Diferencia
2013	L 2,950,281,728	L 3,795,041,542	L 844,759,814
2014	L 4,453,079,763	L 4,296,769,190	L -156.310,573
2015	L 2,814,099,996	L 3,074,864,225	L 260,764,229

En este caso, las diferencias a favor y/o en contra modifican las planificaciones previas de la secretaría, y por ende la institución termina ejecutando proyectos que inicialmente no tenían planificados, ya que la aprobación que en el marco de la Constitución hace el Congreso, implica también la inclusión o exclusión de proyectos previamente definidos por la secretaría. Una vez que es modificada la planificación de la secretaría, a través de la aprobación del presupuesto general de la República, las ejecuciones de los proyectos definidos por el Congreso se vuelven de carácter obligatorio para la institución.

Como ejemplo de lo anterior, está un [listado de proyectos aprobados directamente](#) por el Congreso Nacional, por ampliación del presupuesto para el año 2015, en donde se encuentra un total de 60 proyectos por un monto acumulado de L 141,543,544 distribuidos de la siguiente forma:

Tabla n.º 13

*Ejemplo de proyectos aprobados por el Congreso Nacional para ejecución de la secretaría.*

Proyectos carreteras y puentes			
Número de proyectos	Programa y proyecto	Monto sub-total	Monto total
32	Programa 21 / Proyecto 2	L 99,643,544	
16	Programa 18 / Proyecto 2	L 16,050,000	
			L 141,543,544
7	Programa 21 / Proyecto 8	L 11,500,000	
5	Programa 21 / Proyecto 2	L 14,350,000	

- Otro ejemplo, fue el artículo 85 de las [Disposiciones Generales del Presupuesto de la República](#) para el año 2013, mediante el cual el Congreso Nacional aprobó una serie de proyectos de diferentes instituciones del gobierno, con un mecanismo de autorización por medio de la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de Finanzas. Es decir que, para dicho ejercicio fiscal, el Congreso aprobó un listado de proyectos priorizados en las disposiciones generales del presupuesto, entre los cuales había proyectos específicos para ser ejecutados por la secretaría, y que para ser ejecutados debían ser autorizados en forma previa por la Secretaría de Finanzas. Aclarando que los proyectos contenidos en el artículo 85, antes referido, eran proyectos adicionados a la planificación de la secretaría y que una vez aprobados a través de dicha dirección, únicamente debía cumplir con la ejecución de esos proyectos.

El problema identificado es que no existe una planificación con base en un sistema de priorización de necesidades que valide el grado de clasificación de inversión más urgente, planificación a corto, mediano o largo plazo, etc. de los proyectos; lo que permite la influencia de terceros en la manipulación de la planificación y selección de los proyectos

a ejecutar. No hay un mecanismo estandarizado que regule los criterios a considerar para la selección de proyectos a priorizar y/o a ejecutar en forma anual.

Esto evidencia una dependencia de la secretaría y la injerencia del Poder Legislativo y de otros actores del gobierno en las funciones del Poder Ejecutivo, al decidir sobre la priorización de los proyectos sin sistemas que validen las necesidades; permitiendo también que cada gobernante entrante decida sobre los lineamientos de inversión del país. Esto ocurre como consecuencia de la falta de un sistema oficial, previo y objetivo para la priorización de los proyectos y evidencia una falta de gobernanza en la administración pública al no distribuir los proyectos basados en realidades sino ligados a intereses políticos o de terceros.

Esto evidencia una dependencia de la secretaría y la injerencia del Poder Legislativo y de otros actores del gobierno en las funciones del Poder Ejecutivo, al decidir sobre la priorización de los proyectos sin sistemas que validen las necesidades; permitiendo también que cada gobernante entrante decida sobre los lineamientos de inversión del país.

### **Recomendaciones**

1. Establecer mecanismos y criterios técnicos para la selección de los proyectos a ejecutar por parte de la secretaría.
2. Así mismo, crear un sistema objetivo de priorización de proyectos, debidamente consensuado con los diferentes actores que participan en la selección de los proyectos de inversión del país, que proteja de injerencias externas discrecionales la planificación y programación previamente realizada por la secretaría; y que cualquier modificación en la planificación (indistintamente su origen) cumpla los mismos requisitos esenciales de planificación, estudios técnicos, financieros, de viabilidad, etc. que justifiquen el origen de la necesidad.

#### ***Resultado 5: limitación de participación de oferentes habilitados.***

La Ley de Contratación del Estado exige, bajo los principios básicos de eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia, fomentar siempre el mayor número de participantes; ya que con ello se garantizará una mejor competencia de ofertas y prohíbe expresamente impedir la participación de oferentes. Cuantos más participen en un proceso verdaderamente competitivo, mayor serán las opciones a las que podrá acceder la secretaría y por ende, seleccionar las condiciones más beneficiarias para el Estado en calidad y precio.

Como se mencionó previamente, se llevan a cabo los fraccionamientos con el ánimo de poder invitar sólo a 3 participantes, cumpliendo la ley, pero limitando la participación de oferentes previamente capacitados, debiendo tener en consideración la base previa de contratistas del proceso de precalificación que deben realizarse todos los años.

Sin una justificación legal ni técnica, la secretaría se limita a invitar a 3 participantes cuando, por ejemplo, para el año 2014 la Secretaría tenía una base de precalificación

de [103 empresas contratistas, 90 contratistas individuales, 84 empresas consultoras y 47 consultores individuales](#), esto como una mala práctica en contra del principio de igualdad, transparencia, buena gobernanza y publicidad debida. Aunque la LCE establece un mínimo para invitar a posibles participantes a un proceso de licitaciones privadas, también la ley demanda cumplir los principios de publicidad, transparencia y eficiencia para asegurar la mayor competencia y así obtener mejores ofertas en beneficio del Estado.

Este tipo de situaciones también fueron observadas por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE por lo cual a finales de diciembre del 2016 emitieron la Circular 001-2016 para fomentar que las instituciones modificaran este tipo de prácticas.

### **Recomendaciones**

1. La secretaría debe implementar mecanismos que aseguren obtener de los procesos licitatorios y competitivos, las mejores opciones de contratación, y ello se puede conseguir únicamente cuando se fomenta la participación de más de 3 oferentes en los procesos en un sector con una amplia necesidad de inversión como lo es el de infraestructura, así como también al contar con una vasta base de datos de empresas y participantes individuales precalificados.
2. Deben fomentar el mayor número de participantes en pro de los beneficios del Estado, ya sea mediante manuales, reglamentos, lineamientos, etc. oficializados, que contengan criterios técnicos para la selección de empresas a participar, basándose en el buen desempeño de ejecución de contratos, entregas de obras anticipadas, etc.
3. La secretaría debe implementar mecanismos de controles internos que permitan identificar este tipo de prácticas contrarias a las leyes para corregirlos antes de provocar mayores actos en detrimento del Estado.

### ***Resultado 6: falta de autorización del secretario de Estado para el inicio de los procesos de contratación y falta de aprobación del PACC y/o de POA.***

La ley<sup>11</sup> establece para procesos bajo normativa nacional, que una vez verificados los pasos de actividades previas y antes del inicio del procedimiento de contratación de los proyectos, la autoridad competente deberá emitir su decisión de aprobación de los mismos. El órgano competente en este caso que se trata de una institución en la administración central, es el secretario de Estado en la rama de infraestructura o las personas que este delegue (directores de Obras o de Carreteras, el gerente administrativo, etc.).

Para los 3 años analizados en estos procesos no se encontró ni una sola autorización de los secretarios de Estado, Miguel Ángel Gámez, Adolfo Raquel Quan ni Roberto Ordóñez, respectivamente para el total de contratos adjudicados (759) y que se llevaron a cabo durante esos 3 años por un monto total de L 1,484,321,689.88.

.....  
11 Artículo 26 de la Ley de Contratación del Estado y artículo 78 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado

En ese contexto, ni siquiera se encontró la aprobación del PACC y/o del POA para ninguno de los 9 proyectos de la muestra, por parte del Estado, que evidencie la aprobación de la autoridad correspondiente para los proyectos a ejecutar.

Si el secretario de Estado o a quien este designe no tiene conocimiento de los proyectos a ejecutar y no participa directa o indirectamente, abre una brecha grande para que cualquier persona en materia de compras tome decisiones en forma subjetiva y en contra de los intereses del Estado.

### **Recomendaciones**

1. Las personas responsables de los archivos en materia de contratación y adquisición de la secretaría deben asegurar que todos los procesos cuenten con la autorización de la máxima autoridad para el inicio de los proyectos, pudiendo ser entre otros el propio PACC y el POA debidamente autorizados y oficializados, a través de documento formal, etc.
2. Todos los expedientes de contratación deben contener el archivo el PACC, el POA, y como mínimo los demás documentos que por ley deben publicarse en HonduCompras.
3. Deben implementar mecanismos que permitan la obtención del registro escaneado de todos los documentos como parte de las actividades diarias en materia de compras y contrataciones.

#### ***Resultado 7: falta de garantías de calidad en el diseño de los proyectos.***

Bajo el principio de eficiencia, la ley obliga a la administración a realizar la planificación en forma correcta, oportuna y en las mejores condiciones de costo y calidad, así como también actividades de supervisión y control de las actividades de contratación.

El diseño de un proyecto es una pieza clave para garantizar el mayor beneficio del Estado y de la ciudadanía beneficiaria de los proyectos, ya que es ahí donde se determinan las especificaciones técnicas de la construcción que deberá seguir el constructor.

Se identificaron varios proyectos cuya ejecución se viene repitiendo de años anteriores, evidenciando con ello falencias en la planificación, o en su defecto, debilidades en las diferentes etapas de los proyectos; así como también en las soluciones que se dan a las necesidades planteadas, teniendo planificado año tras año la reparación, rehabilitación, mantenimiento y construcción de los mismos tramos carreteros, invirtiendo los fondos en forma no eficiente.

Se encontró como ejemplo de ello, la licitación llevada a cabo bajo normativa del BM del 2014 de la reparación de la falla Tegucigalpa 12+500, 14+380 y 16+300 de la carretera Tegucigalpa–Danlí, departamento de Francisco Morazán, que fue adjudicada a SERMACO (por las 3 secciones de la falla, por un monto de L 62,743,594.75 y L 28,259,821.78 correspondientes a la del km 16), el cual requería de un estudio de pre factibilidad en la corrección de la falla, la identificación del problema que provoca la

falla en forma concurrente, estudios ambientales, diseños y propuestas de opciones de soluciones o rutas alternas, etc.; ya que históricamente esa parte de la carretera siempre es objeto de reparaciones, tal y como se puede observar en la siguiente tabla donde se recogen varios documentos que evidencian tal circunstancia.

Tabla n.º 14

Listado de evidencia de diferentes ejecuciones de reparaciones en la falla de la carretera Tegucigalpa-Danlí en diferentes años.

Fecha	Documento	Descripción del documento	Link
2 de junio del 2009	Aviso de publicación de proceso para reparación de la falla de la carretera Tegucigalpa-Danlí (CA-6)	La Dirección General de Carreteras/ SOPTRAVI hizo formal convocatoria pública para el proceso de contratación, a través de la consultoría antes indicada, invitando a todas aquellas firmas que conforman la lista corta de firmas para estudios y diseño, y que desearan participar en ese proceso de selección, mediante la presentación de expresiones de interés, a más tardar el 30 de junio del 2009 a las 4:00 p.m.	<a href="http://www.honducopras.gob.hn/docs/Lic10DGC-010-BCIE-2009100-AvisodePrensa.doc">www.honducopras.gob.hn/docs/Lic10DGC-010-BCIE-2009100-AvisodePrensa.doc</a>
Período del 2003 al 2010	Auditoría realizada por el Tribunal Superior de Cuentas que comprende proyecto de la falla de la carretera Tegucigalpa-Danlí	<p>Resumen de los hallazgos de la auditoría:</p> <p>Modificación del contrato recibido sin fecha.</p> <p>Modificaciones en montos de contratos, con diferencia en cuanto a lo escrito en números y en letras.</p> <p>Las modificaciones de los contratos de construcción, se suscribieron cuando ya había vencido su vigencia anterior.</p> <p>Entrega de la garantía retenida sin haberse concluido las obras.</p> <p>La baja resistencia de la base disminuye el período de vida de la carretera.</p> <p>La mezcla de la carpeta presenta una resistencia alta, indicativos de elevada rigidez que podría ser causa del deterioro prematuro de la carretera.</p> <p>Se comprobó que el contratista se retiró del proyecto sin haber dado cumplimiento a las recomendaciones dadas por el supervisor, con relación a las fallas encontradas. En virtud de lo anterior, el gerente de obra procedió a recomendar la no recepción de la obra y SOPTRAVI procedió a ejecutar las garantías de cumplimiento por un monto de US\$1,886,000.00 fondos FAD y US\$ 930,000.00 fondos MITCH y de calidad por un monto de US\$ 938,608.47, que representa un total de US\$ 3,754,608.47.</p>	<a href="http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Auditoria_de_proyectos/003-2010-DASP.pdf">http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Auditoria_de_proyectos/003-2010-DASP.pdf</a>

<p>12 de octubre del 2011</p>	<p>Publicación digital realizada por ReliefWeb, organización humanitaria líder como fuente de información de crisis y desastres globales desde 1996 y adscrita a la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés/ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs-OCHA) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).</p>	<p>La publicación informa sobre los efectos causados por una torrencial tormenta por la cual se declaró alerta verde por 72 horas por parte de COPECO.</p> <p>Se indica en la publicación sobre varios derrumbes en todo el país, en específico en la carretera hacia el municipio de Danlí y la reactivación de la falla en el carril que va de Tegucigalpa a Danlí, en las cercanías de la venta de artesanías y frutas.</p>	<p><a href="http://reliefweb.int/report/honduras/estragos-por-lluvias-en-honduras">http://reliefweb.int/report/honduras/estragos-por-lluvias-en-honduras</a></p>
<p>20 de Agosto del 2014</p>	<p>Noticia en periódico escrito La Prensa</p>	<p>Se informa que la Secretaría de Infraestructura destinará unos 50 millones de lempiras para atender varias fallas geológicas de la carretera que conduce desde Tegucigalpa hacia Danlí, El Paraíso.</p> <p>Roberto Ordoñez, ministro de Infraestructura, informó que esa sería la primera zona que se atendería dentro del programa de atención de la red vial, tanto primaria como secundaria, que posee el país. “Se hará con un apoyo financiero del banco mundial que rondará los 52 millones de lempiras”.</p>	<p><a href="http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/654183-98/atender%C3%A1n-da%C3%B1os-por-fallas-geol%C3%B3gicas">http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/654183-98/atender%C3%A1n-da%C3%B1os-por-fallas-geol%C3%B3gicas</a></p>
<p>15 de octubre del 2014</p>	<p>Noticia en periódico escrito La Tribuna</p>	<p>Informa que al menos 90 millones de Lempiras serán invertidos por la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), a través de la Dirección General de Carreteras, en la reparación de tres tramos entre Tegucigalpa y Danlí, El Paraíso. El monto está siendo financiado por el Banco Mundial (BM), luego de que se ejecutara un análisis ejecutivo en el que se demostró el daño de la vía de comunicación a causa de fallas geológicas.</p>	<p><a href="http://www.latribuna.hn/2014/10/15/insep-repara-fallas-en-carretera-a-danli/">http://www.latribuna.hn/2014/10/15/insep-repara-fallas-en-carretera-a-danli/</a></p>

20 de septiembre del 2016	Noticia en periódico escrito El Heraldó	<p>La noticia señala que buscan solución definitiva a falla en carretera a oriente de Honduras.</p> <p>“Una solución definitiva al problema de hundimiento en el kilómetro 16 de la carretera que de Tegucigalpa conduce hacia Danlí, producto de una falla geológica, prometieron este lunes autoridades de la Secretaría INSEP. ‘Se espera que, en el primer mes de 2017, una vez finalizada la pre inversión a un costo de 350 mil dólares donados por el BCIE, Se contará con un diagnóstico final que permitirá obtener los insumos para poder solicitar un crédito, que permitirá rehabilitar esta carretera’ .</p> <p>La vía que conduce de la capital a la zona oriental del país es una de las que tiene el mayor número de fallas geológicas, entre los kilómetros 6, 12, 14, 16 y 19.</p> <p>Las autoridades gubernamentales buscan rehabilitar alrededor de 120 kilómetros de este corredor con una inversión de 100 millones de dólares”.</p>	<a href="http://www.elheraldo.hn/tegucigalpa/1001400-466/buscan-solucion-definitiva-a-falla-en-carretera-a-oriente-de-honduras">http://www.elheraldo.hn/tegucigalpa/1001400-466/buscan-solucion-definitiva-a-falla-en-carretera-a-oriente-de-honduras</a>
23 de septiembre del 2016	Noticia en periódico escrito El Heraldó	<p>Se comunica que ese tramo carretero es uno con mayor número de fallas, por lo que se realiza una pre inversión en un estudio con el que se pretende establecer qué obras requiere y cuanto se debe invertir. Indica también que hasta marzo del 2017 se concluirá dicho informe que permitirá al gobierno gestionar los recursos para su rehabilitación total. La falla en el kilómetro 14 data desde hace diez años.</p>	<a href="http://www.elheraldo.hn/pais/1002398-466/tortuoso-camino-hacia-el-oriente-se-mantendra-hasta-el-prximo-a">http://www.elheraldo.hn/pais/1002398-466/tortuoso-camino-hacia-el-oriente-se-mantendra-hasta-el-prximo-a</a>

En inspección realizada por especialista de la ASJ en materia de construcción, el día 13 de octubre del 2016, se constató la reactivación de esa falla. Se observó hundimiento en una sección del tramo provocado por la infiltración de aguas subterráneas, el cual fue rellenado con tierra para reducir el desnivel y que quedara transitable.

También, se encontró que, a los 4 meses de vencerse la garantía de calidad de la obra que emitió SERMACO (L. 5,008,670.00), la carretera nuevamente estaba dañada.

Sin embargo, también se identificó que aun habiendo estado vigente la garantía de calidad, el Estado no hubiere podido ejecutarla ante la posible respuesta del contratante, alegando que su ejecución del proyecto cumplía con todas y cada una de las especificaciones y lineamientos del diseño recibido por parte de la secretaría, supuesto que manifestó la secretaría haber ocurrido en vista que el BM aprobó los pagos a SERMACO.

Imagen n.º 4

Fotografías del proyecto falla Km 16 carretera a Danlí, tomadas en visita in situ, en el mes de octubre del 2016.



En forma extemporánea, la secretaría informó que sí contaba con un estudio y diseño previo, realizado por el consorcio español y hondureño (Ingeniería, S.A./ACCIONA y Servicios Especializados en Ingeniería y Administración, S.A./SEI, S.A.) para esta falla de Tegucigalpa-Danlí, del mes de octubre del 2012; el cual indicaba que el tiempo de ejecución sería de 6 meses durante el año 2013, encontrándose también que este proyecto se ejecutó hasta el año 2014, es decir 2 años después del estudio respectivo.

Todo lo anterior evidencia que aun contando con dichos estudios en donde se sabe con anterioridad que las fallas se reactivarán, ya sea por aspectos de cambios climáticos, condiciones geológicas adversas<sup>12</sup>, etc. tal cual indicó la secretaría, el Estado queda siempre expuesto ante la imposibilidad de reclamar, en este caso, la garantía bancaria de calidad, ni a la empresa consultora que diseñó el proyecto ni a la empresa constructora que lo ejecutó, obligando a la secretaría a que vuelva a invertir fondos en el mismo proyecto, no siendo por ende eficiente ni ejercitando una buena gobernanza de los fondos públicos.

### Recomendaciones

1. Exigir en los pliegos de condiciones que las empresas participantes en diseños de proyectos presenten una garantía de calidad, de tal forma que el Estado quede más a cubierto por los diseños de los proyectos que recibe. Esta es una buena práctica que hace la administración pública en El Salvador, por ejemplo.
2. Incluir dentro de las responsabilidades en los contratos con los constructores, la obligación de emitir opiniones técnicas y sustentadas, analizando el diseño de los proyectos y que ratifiquen o no la necesidad de realizar una actualización del diseño, para el caso que haya transcurrido un plazo prudencial o que hayan acontecido hechos que afecten el desarrollo de las obras.
3. Es pertinente mencionar que la ley permite aplicar en forma supletoria y en lo que fuere pertinente, las regulaciones del contrato de obra pública para los contratos de

.....  
12 Aun y cuando las fallas son impredecibles, la INSEP al contar con un registro histórico del comportamiento en el pasado puede tener un marco de referencia para responder a este tipo de situaciones cuando sucedan, aspecto que debería quedar reflejado al menos como preliminar en su planificación.

consultoría, es decir, que la secretaría podría exigir la presentación de una garantía de calidad en el marco de ley e implementar dicha exigencia como una buena práctica.

La unidad ejecutora del BM manifestó en reunión posterior a la fecha de entrega de información, que la estabilización de los deslizamientos o zonas potencialmente inestables, es un trabajo complejo que requiere de metodologías especializadas de diseño y construcción, por lo que en estos casos basados en las experiencias que vaya obteniendo la secretaría, se debe procurar que las obras queden cubiertas con una garantía de calidad con vigencia más amplia.

#### **4.1.2. Etapa de procedimiento de contratación**

##### ***Resultado 1: incumplimiento de la norma sobre la conformación de las comisiones de evaluación.***

La norma nacional establece que para cada proceso de licitación debe nombrarse una comisión evaluadora, integrada por 3 o 5 personas, especialistas en las materias que van a ser contratadas. Normalmente se conforma por un abogado, un financista, un administrativo, un técnico especialista en la materia, alguien de la gerencia o del responsable de los procesos de contratación, etc. En atención a la naturaleza de los contratos a adjudicar, el secretario de Estado procede a nombrar oficialmente a las personas que serán miembros de las comisiones de evaluación o delega en un tercero para que lo realice.

En relación a este punto, al evaluar los expedientes de la muestra se encontró información únicamente de 5 de los 9 procesos:

Tabla n.º 15

Conformación de las comisiones evaluadoras.

Nombre del proyecto y otros datos	Nombres de los miembros de la comisión evaluadora, según el análisis de la información entregada en tiempo.	Nombres de los miembros de la comisión evaluadora, según información extemporánea	Observación
<p>Licitación privada bajo normativa nacional de pavimentación en La Iguala, Lempira del 2014, adjudicado a ROENGE por L. 1,860,371.33</p> <p>DGC</p>	<p>Ing. Ángel Pompilio Tinoco</p> <p>Ing. Marlon Aguilera</p>	<p>Ing. Ángel Pompilio Tinoco</p> <p>Ing. Marlon Aguilera</p> <p>Abog. Kenny Raquel Galeas</p>	<p>Los primeros fueron nombrados mediante memorándum 168-2014 del 21 de abril del 2014. Comisión integrada sólo por 2 miembros. Sin embargo, de forma extemporánea se facilitó otra hoja del mismo memorándum en la que se nombra al tercer miembro, Abog. Kenny Raquel Galeas. Tampoco existe evidencia de delegación de firma del secretario de Estado a favor del Ing. Walter Maldonado ya que él fue quien nombró tal comisión.</p>
<p>Licitación privada bajo normativa nacional, de pavimentación de calle del municipio de Gualcince (2015), adjudicado a David A. Pinel M. (L. 1,985,150.67)</p> <p>DGOP</p>		<p>Ing. William Danilo Alfaro</p> <p>Lic. Selvin Robey Castellanos</p> <p>Ing. Enrique Velásquez</p> <p>Lic. Donal Franciso Espinal</p> <p>Arq. Juan José Alberto</p>	<p>Mediante información extemporánea acreditaron el nombramiento de la comisión evaluadora para todo el ejercicio fiscal del 2015. Memorándum 3-2015 de fecha 20 de marzo del 2015 otorgado por Talvert M. Irula H. en su condición de director de la DGOP, quién si contaba con delegación oficial del secretario de Estado, mediante oficio DM-120-2014, mismo que no tiene vigencia limitativa, por lo que ellos asumen es para todo el periodo de gobierno.</p>
<p>Licitación privada bajo normativa nacional de pavimentación de Bella Oriente-EI Hato de En medio del 2013, adjudicado a Ingeniería UNO (L. 2,174,577.25)</p> <p>DGC</p>	<p>Ing. Ángel Pompilio Tinoco</p> <p>Ing. Crista Williams</p> <p>Abog. Kenny Raquel Galeas</p>		<p>Se nombró a siete personas para la comisión de evaluación mediante oficio de fecha 4 de enero 2013 y memorando DGC-72-2013 del 5 de marzo por el ing. Walter Maldonado; Para este proceso en específico, dictamen de evaluación está firmado por tres de ellos. No acreditaron la delegación que debió haber dado el secretario de Estado; en caso de no existir dicha delegación, el nombramiento no tendría validez.</p>

En forma extemporánea, una vez presentado el informe final y 10 meses después de iniciado el proceso con la firma del protocolo entre la secretaría y la ASJ, la secretaría entregó más información en donde evidenciaba la delegación mediante [oficio de marzo del 2014](#) del ministro de la secretaría, Roberto Ordóñez W., a favor del director de la DGOP, Talvert Medardo Irula Hernández, para que este pudiera nombrar a los miembros de las comisiones evaluadoras, sin embargo, sólo pudieron acreditar el nombramiento de los miembros de las comisiones en el expediente de Gualcinco del año 2015. En el caso de la DGC, no evidenciaron la delegación del Ministro al Ing. Walter Maldonado, por lo que la delegación que hiciera en todos los procesos en donde él nombrara una comisión no tiene la validez requerida.

Al no conformarse las comisiones de evaluación con 3 o 5 miembros como lo indica la ley, que no quedaran documentos de su actuar, que se desconozcan los criterios utilizados para evaluar y adjudicar, etc., impide tener certeza de si las adjudicaciones realizadas por la secretaría fueron con sustento, en forma objetiva y en atención a los intereses de la secretaría y de la población en general. Este tipo de prácticas limitan la transparencia, el debido proceso según ley y aumenta el riesgo de corrupción.

### **Recomendaciones**

1. La secretaría debe sistematizar el proceso de conformación de las comisiones evaluadoras, así como también crear la protección de la etapa de evaluación, de conformidad a la ley, evitando se hagan nombramientos en forma anual, ya que de esa manera los participantes y otros interesados sabrán de antemano quienes son los miembros.
2. Se recomienda se nombren para cada proceso y que sus miembros sean nombrados en forma intercalada y no continua.
3. Al contar con un documento por escrito sobre las comisiones evaluadoras, su actuar, los perfiles requeridos, etc., se protegerá la gestión de la evaluación de las ofertas y ello permitirá que indistintamente a la movilidad de las autoridades y el personal de la secretaría, se cumpla con la normativa.
4. Se recomienda mejorar esta etapa de la contratación pues es de suma importancia brindar confianza en el actuar de la comisión evaluadora.

### **Resultado 2: falta de criterios o mecanismos objetivos para la evaluación.**

La normativa nacional regula en forma específica que la evaluación debe realizarse teniendo en consideración lo estipulado en los pliegos de condiciones, en forma objetiva y pública, es decir, que los participantes deben conocer anticipadamente la forma en cómo serán evaluados. Así mismo, que será responsabilidad de la comisión evaluadora el presentar un informe de evaluación debidamente sustentado que servirá de base para la resolución de adjudicación que emitirá el secretario de Estado; teniendo en consideración que ya existen buenas prácticas de formatos para la elaboración de

informes, implementados por el BID, Naciones Unidas, Banco Mundial, etc., por lo que pueden tener los mismos de referencia.

La evaluación de las ofertas es sumamente importante en la etapa del procedimiento de contratación, ya que es ahí donde se toman las decisiones para determinar qué ofertantes han cumplido con los requisitos establecidos y pasan la evaluación, convirtiéndose en candidatos elegibles para adjudicarles el contrato. La ley obliga a que de los candidatos elegibles se seleccione el que mejor califica técnica y económicamente, debiendo contener todos los pliegos de condiciones, los mecanismos que expresen la forma en que se evaluarán a los participantes.

La evaluación de las ofertas es sumamente importante en la etapa del procedimiento de contratación, ya que es ahí donde se toman las decisiones para determinar qué ofertantes han cumplido con los requisitos establecidos y pasan la evaluación, convirtiéndose en candidatos elegibles para adjudicarles el contrato. La ley obliga a que de los candidatos elegibles se seleccione el que mejor califica técnica y económicamente, debiendo contener todos los pliegos de condiciones, los mecanismos que expresen la forma en que se evaluarán a los participantes.

Bajo normativa BM, al igual que la nacional, el factor económico no es el único a considerar para seleccionar un participante, por lo cual el mecanismo de adjudicación es para aquel participante cuya oferta cumpla con todos los requisitos en cuanto a capacidad, recursos y cumple sustancialmente los requisitos del pliego de condiciones; esto incluye la oferta técnica, económica y requisitos legales, financieros, etc., no se basa únicamente en la oferta económica.

En ningún pliego de condiciones de los 9 procesos de licitaciones bajo normativa nacional y del BM analizados, se encontró un mecanismo o matriz de evaluación basado en sistemas de puntos o porcentajes, debidamente publicados desde el inicio del proceso. Tampoco se encontraron los informes de evaluación, ni la resolución de adjudicación que debieron emitir los secretarios de Estado.

Aun y cuando las fallas son impredecibles, la INSEP al contar con un registro histórico del comportamiento en el pasado puede tener un marco de referencia para responder a este tipo de situaciones cuando sucedan, aspecto que debería quedar reflejado al menos como preliminar en su planificación.

Esto se agrava cuando tampoco se cuenta con documentación suficiente sobre esta etapa, para evidenciar qué criterios de evaluación utilizaron para seleccionar la oferta ganadora y los criterios de evaluación que descartaron a los otros participantes, por lo que queda la incertidumbre de poder conocer sobre qué base fueron adjudicados el total de 782 proyectos durante los 3 años y entre las 2 direcciones generales. Tres ejemplos de ellos fueron:

1. En forma extemporánea la secretaría presentó el análisis realizado a la licitación privada de la DGC de pavimentación en Bella oriente-Hato de en medio (2013); sin embargo, el informe es meramente narrativo, sin contener el mismo una herramienta basada en ponderación y verificación de la información entregada por los 3 participantes.

Tabla n.º 16

Comparación de ofertas en licitación privada de Bella oriente-Hato de en medio-DGC.

No.	Año	Empresas	Monto de la oferta
	2013	Ingeniería Uno, S. dE R.L. (empresa adjudicada)	L 1,894,934.63
		Construcción y Supervisión de Proyectos de Ingenieros Civiles, S. dE R.L. DE C.V. (COSUPIC)	L 1,899,783.76
		Ingeniería Millenum, S. dE R.L.	L 1,899,591.56

2. Para el caso de los procesos de la muestra tomada bajo normativa del BM, se identificó que en el proyecto de la falla Chancaya, carretera de Yoro, se adjudicó a la empresa SERMACO por un valor de L. 90,144,555.45 cuando hubo dos ofertas más económicas.

Según el [acta de apertura](#) la oferta de SERMACO comparada con las más económicas es la siguiente:

Tabla n.º 17

Comparación de ofertas en licitación falla Chancaya DGC.

No.	Año	Nombre de las empresas:	Monto de las ofertas
1.	2012-2013	SERMACO (Empresa adjudicada)	L 90,144,555.45
2.		CORDONS HEAVY EQUIPMENT S. DE R.L	L 73,189,130.93
3.		COPRECA	L 82,258,614.98

En este caso, no quedaron evidenciados los criterios técnicos, legales o financieros que justificaran la descalificación de las ofertas más económicas. Al no existir documentos que acrediten el proceso de selección de una oferta se pone en duda la objetividad de la selección.

3. Otro ejemplo bajo normativa nacional es la falta de evidencia en la utilización de criterios de evaluación objetiva en la licitación de reparación de carretera falla Tegucigalpa-Danlí, ya que los pliegos exigían el cumplimiento del 100% de los requisitos técnicos, legales y financieros; es decir que si una empresa no cumplía una de las condiciones exigidas, se descartaba su oferta. Pliegos con estas características pueden utilizarse para describir una empresa ya direccionada, utilizando criterios que, previamente se sabe, que sólo uno de los posibles participantes puede cumplir, y por ende son criterios excluyentes.

Ese proceso se adjudicó a la empresa SERMACO, lo que de acuerdo al pliego significaba que cumplía el 100% de lo requerido; y según el acta de recepción de ofertas, adjudicaron a la empresa con oferta más cara, pero en el expediente no se explica el por qué se hizo así.

Tabla n.º 18

Comparación de ofertas en licitación falla Tegucigalpa- Danlí.

No.	Año	Nombre de las empresas:	Monto de las ofertas
	2014	SERMACO (Empresa adjudicada)	L. 62,743,594.75
		Santos y Compañía	L. 53,140,998.88
		ETERNA, S.A. de C.V.	L. 55,530,830.87
		SERPIC, S. de R.L.	L. 58,454,928.78

Sin embargo, tampoco hay evidencia documental de la etapa de evaluación en este proceso, lo que impide conocer cuáles fueron los criterios que utilizaron para descalificar las otras 3 ofertas y verificar si SERMACO cumplió con el 100% de los requerimientos. La información anterior sobre los montos de las ofertas se obtuvo del acta de recepción de ofertas, pero no de la evaluación.

Para el caso de los procesos bajo normativa BM es difícil pensar que se procediera a la adjudicación de un proyecto sin contar con la documentación de sustento respectivo, pues dicha normativa exige de pasos más rigurosos que los de la normativa nacional. Es así que, en forma extemporánea, la secretaría confirmó después que efectivamente cuentan con la documentación de la evaluación de este y los otros proyectos bajo la normativa del BM, pero no fueron proporcionados durante la realización del informe.

### Recomendaciones

1. La secretaría debe asegurar que los criterios o mecanismos objetivos de evaluación se encuentren dentro de los pliegos de condiciones, de acuerdo a la ley.
2. Desarrollar mecanismos o procedimientos internos que aseguren que los informes de evaluación y recomendaciones de adjudicación contengan criterios objetivos, basados en sistemas de puntos o porcentajes, que se incorporen y publiquen previamente en los pliegos de condiciones.
3. Es importante que en el expediente administrativo queden integrados y custodiados todos aquellos documentos relativos a la evaluación de los participantes y todos aquellos sobre la recomendación de adjudicación (informe de evaluación, resolución de adjudicación, comunicación a los participantes, publicidad del informe de evaluación y la resolución, etc.). Para el caso de los organismos multilaterales y/o de cooperación (BID, BM, BCIE, etc.), estos cuentan con formatos y herramientas para sus procesos, siendo que los ejecutores de proyectos deben adaptarse a cada proceso, existiendo así también, programas de certificaciones de especialistas en adquisiciones por parte de estos entes.

### **Resultado 3: inexistencia de resoluciones de adjudicación de conformidad a la ley.**

La norma establece que al momento de la notificación de adjudicación, la secretaría debe emitir una resolución, es decir, que debe ser un documento que cumpla ciertas formalidades legales con base en las normas de la administración pública. Esa resolución debe ser notificada a cada oferente participante, de manera individual; y una vez adjudicada debe publicarse también en el Sistema de HonduCompras.

La LCE establece en forma expresa y como ley especial sobre la materia de contrataciones del Estado que el órgano competente para emitir la adjudicación es el mismo que tiene la capacidad legal para contratar y por ende obligar al Estado, es decir, que corresponde tal obligación al Secretario de Estado.

La ley exceptúa de tal precepto para el caso de las delegaciones que por ley los Secretarios de Estado pueden realizar en favor de terceros, siempre en el marco de sus atribuciones.

En las 9 licitaciones se encontró que ningún expediente contenía una resolución de adjudicación, y que la adjudicación al oferente se realizó mediante una carta de notificación que no adoptó la forma de resolución de adjudicación.

Otro ejemplo ya mencionado es en el proyecto de Bella oriente-Hato de en medio, llevado a cabo por la DGC bajo la modalidad de licitación privada con normativa nacional, en la cual se encontró que la nota de adjudicación obvió mencionar el monto de la adjudicación; es decir, el monto del contrato, cuando la ley establece la obligación de notificar a los participantes, tanto al participante adjudicado como a los que no salieron beneficiados, los resultados de la adjudicación.

Por todo lo anterior, se evidencia que las unidades de compras desconocen la normativa, procesos, etc. y, por consiguiente incumplen la ley, afectando con ello los principios de igualdad de participación, eficiencia, transparencia, y el mandato de cumplir con las obligaciones inherentes a los cargos de los funcionarios públicos. Los potenciales oferentes de los procesos pueden impugnar, con base en ley, la validez del acto de adjudicación, y ello puede representaraños y perjuicios para el Estado.

En forma extemporánea, la INSEP reconoció que emiten las resoluciones mediante notas de adjudicación sin llenar las formalidades de una resolución administrativa, aplicando una interpretación<sup>13</sup> que al ser emitida por la Dirección General posterior al dictamen de evaluación por la Comisión Evaluadora, la simple nota constituye un documento formal y oficial que ha sido aceptado, produciendo los mismos efectos la nota simple que una resolución oficial en el marco de

.....  
13 Interpretación que hace la INSEP en base al Artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que señala "En los casos previstos por la Ley, el comportamiento de la Administración Pública, que sea unívoco e incompatible con una voluntad distinta, producirá los mismos efectos de una resolución expresa."

la ley, aspecto que va en contra de la propia LCE, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley General de la Administración Pública<sup>14</sup> e inclusive de la Constitución de la República<sup>15</sup>.

### **Recomendaciones**

1. La secretaría debe emitir las resoluciones de adjudicación de conformidad a la Ley de Contratación del Estado, debiendo contener las formalidades legales correspondientes e indicando el monto del contrato.
2. Para lo anterior deben identificar la unidad legal que será responsable de tal actividad y centralizar esta, para llevar un mejor control de las resoluciones que autorice la máxima autoridad de la secretaría.
3. Después de notificar a todos los participantes en los procesos deben publicar la resolución en HonduCompras.

#### ***Resultado 4: no se cuentan con expedientes completos ni ordenados.***

La normativa en materia de compras y adquisiciones del Estado obliga a mantener en custodia los documentos relacionados a los procesos por un período de hasta 3 años y en materia de exigencias del ente fiscalizador del Tribunal Superior de Cuentas, hasta 10 años.

Es así que todos los procesos de licitaciones solicitados, al estar comprendidos dentro de la obligación de la debida custodia documental, según ambas normativas, debieron estar ordenados y completos; sin embargo, ningún expediente entregado por la secretaría cumplió con dichas características, aspecto que impide el debido control interno y las revisiones documentales de los procesos por auditorías internas o externas. El desorden o la mala custodia de los expedientes provoca que las revisiones que se hagan de los procedimientos, implique invertir más tiempo en reordenarlas o en su defecto a confirmar la inexistencia de algunos documentos dentro del expediente, aspecto que permite la fácil manipulación de los documentos.

Para el caso de la información relativa a procesos del Banco Mundial, según la primera entrega de información y visitas in situ, la secretaría reportó que no realizaron procesos bajo normativa externa en los años 2013 al 2015; pero en un segundo requerimiento reportaron que habían llevado a cabo 4 procesos en el período 2013 y 2014 bajo normativa del Banco Mundial (BM), que ascendían a un monto total de inversión de L 247,033,072.28, todos ellos de la Dirección General de Carreteras. Afirmaron también que la Dirección General de Obras Públicas no realizó ningún proceso con fondos externos.

.....  
14 El Artículo 120 establece la obligatoriedad de cumplir con la fórmula legal de “RESUELVE” en las resoluciones que emita el Estado.

15 321 de la Carta Magna. “Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley”

El equipo del Convenio de la ASJ previamente había investigado en las bases de datos del BM y se había identificado alrededor de 8 procesos con fondos externos para el período de estudio.

En ninguno de los 9 procesos se encontraron PACC ni POA, ni estudios de factibilidad, financieros, etc., que evidencien una planificación previa y los pasos de la contratación y administración de los proyectos. Llamó la atención que, de la investigación realizada por la ASJ en el sistema de SISOCS, se encontraron bastantes documentos de los 3 procesos analizados del Banco Mundial, así como también de los 6 procesos bajo normativa nacional; sin embargo, la secretaría no facilitó dicha información en forma completa a la ASJ, ni en el primero ni en el segundo requerimiento.

En reunión<sup>16</sup> llevada a cabo para revisión del informe y después de la fecha de presentación de información<sup>17</sup> por parte de la secretaría (es decir, en forma extemporánea), personal de la unidad ejecutora de los proyectos del BM manifestó que efectivamente toda la documentación se encontraba en su poder, aclarando hasta ese entonces que el Convenio de Financiamiento<sup>18</sup> que dio origen a todos los proyectos del BM, delimitaba el préstamo a la ejecución de ciertas obras, así como también a ciertas zonas y el mismo surgía de un estudio de identificación de necesidades inicial, en atención a una afectación de la red vial nacional causada por un fenómeno natural (depresión tropical n.º 16) del año 2008; mismo que sigue sustentado el financiamiento para los proyectos que se ejecutaron por parte del BM en los 3 años objeto de estudio (2013-2014 y 2015) y el cual se iniciará a pagar por parte del gobierno hasta el año 2019; por lo que es importante que la secretaría haga una buena gobernanza en el manejo de fondos externos, así como también de los fondos propios.

Sin embargo, también manifestaron en la reunión precitada que, justamente en el año 2016 ellos fueron objetos de varias auditorías y se percataron que algunos de los expedientes ya no estaban ordenados. También, señalaron que las auditorías externas de la firma Tovar, López y Asociados (con representación exclusiva de la firma internacional PKF) / auditoría de adquisiciones del BM, todas determinaron que los expedientes se encontraban completos al año 2016, sin embargo la ASJ recibió los expedientes en forma desordenada e incompletos; así mismo, tampoco la secretaría facilitó copia de esas auditorías o sus hallazgos.

En forma ex temporanea y a través de la aclaración enviada por el Ex secretario INSEP, casi un año después del último plazo para presentar información complementaria a los

.....  
16 15 de marzo fecha de la reunión de ASJ con la Secretaría para entrega de información en forma extemporánea.

17 La fecha de presentación del borrador de informe fue el 28 de febrero.

18 El gobierno de la República de Honduras suscribió el 2 de agosto del 2010 el Convenio Financiero número 4583-HN con el Banco Mundial (BM), por un monto de 16,800,000.00 de derechos especiales de giro (DEG), fondos destinados a financiar la ejecución del “Financiamiento Adicional a la segunda fase del proyecto de reconstrucción y mejoramiento de carreteras PRMC-II”, lo cual representan aproximadamente 25,000,000.00 de dólares (475,655,000 Lempiras) para la secretaría, según información recibida de la unidad ejecutora del BM asignada en el 2017. Tasa de cambio utilizada 19.00262 del Banco Central de Honduras.

resultados de la ASJ, la INSEP entregó cierta información nueva, lo que evidencia el argumento de la premisa del presente resultado sobre el mal manejo de la información, ya que hasta un año después pudieron encontrar la misma por intervención del propio ex-ministro de la INSEP quien debió solicitar las autorizaciones correspondientes para proceder dentro de la secretaría e identificar la información.

## Recomendaciones

1. La secretaría debe contar con procedimientos internos que obliguen a los actores directos e indirectos en los procesos de contratación y adquisiciones del Estado a tener un mejor control de los expedientes.
2. Para lo anterior se recomienda demandar la digitalización de todos los documentos que forman parte de un proceso de contratación, desde su inicio hasta la liquidación del contrato, registrando los mismos en un registro único digital, para asegurar la integridad de la información de cada expediente.

- **Resultado 5: procesos de licitación demasiado largos.**

La administración pública, con base en la Ley de Contratación del Estado, está obligada a planificar, programar, organizar, ejecutar, supervisar y controlar las actividades de contratación, de modo que sus necesidades se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad. Eso implica preparar los programas anuales de contratación teniendo en cuenta las necesidades reales a satisfacer y que los procedimientos de contratación se estructurarán de tal forma que permitan la selección de la oferta más conveniente al interés general, en condiciones de celeridad, racionalidad y eficacia.

Sin embargo, se identificaron varios procesos con duraciones demasiado largas, como ocurrió en el proyecto bajo normativa nacional Ruta 64, El Lolo; en el cual, desde la solicitud de inicio de la licitación pública de la DGC (26 de septiembre de 2014) hasta la oferta de participantes (28 noviembre del 2014) **pasaron 62 días calendario, es decir, 2 meses y 2 días**. Y de la fecha de inicio (26 de septiembre del 2014) hasta la adjudicación de la empresa (7 de marzo de 2016), pasaron un total de 528 días calendario, **es decir se tardó 1 año, 5 meses y 12 días, únicamente en ser adjudicado**. La secretaría no generó ninguna explicación al respecto de la duración de este proyecto.

Lo normal sería que en ese plazo más bien ya estuviere terminada la construcción de la obra, reparación, etc.; en este caso era el libramiento. En materia de construcciones es importante poder cumplir con este tipo de requerimientos, ya que la ejecución no oportuna (en tiempo, forma y presupuesto) afecta los intereses del Estado. La construcción, reparación o cualquier otro tipo de obra que se realice fuera de los tiempos establecidos, puede venir a afectar incluso en la ejecución de otros proyectos, cuando están vinculados, por cercanía/ ubicación, por depender una etapa de construcción de la otra, etc.

Otro ejemplo dentro de los proyectos de la muestra, en este caso de la DGC y bajo normativa del BM, en los que se observó un **proceso de selección y adjudicación muy largo; terminado casi después de un año y medio después para una obra que se realizaría en 6 meses**, fue la licitación de los puentes Monga y Eucalipto. Dicha licitación contaba con la aprobación de inicio del proceso de licitación, emitida por el BM desde el 4 de septiembre del 2012, se publicó aviso el 28 de septiembre del 2012 y se llevó a cabo acta de recepción y apertura de ofertas el 5 de noviembre del 2012. Dicho proyecto estaba para ser desarrollado en 6 meses desde orden de inicio, es decir, del 4 de marzo del 2013 al 4 de septiembre del 2013, pero todavía al 20 de diciembre se estaba firmando una tercera modificación al contrato. Es decir que, desde la orden de inicio (4 de marzo del 2013) al 20 de diciembre, transcurrieron 9 meses 16 días. No 6 meses como se tenía planificado. Además, desde la fecha de la aprobación de inicio del BM (no objeción del 4 de septiembre del 2012) al 20 de diciembre 2013(3era modificación al contrato), transcurrió 1 año, 3 meses y 16 días calendario.

No se pudo determinar realmente la fecha de terminación de la obra (recepción final) por falta de documentación.

La falta de celeridad de los procedimientos señala dos aspectos: 1) la falta de conocimiento y experiencia del personal en materia de las contrataciones; y 2) que no se cumplió con los principios de eficiencia que exige ejecutar los proyectos en forma oportuna. La secretaría no indicó ningún tipo de justificación técnica o sustentada. **No fue oportuno llevar a cabo un proceso de 6 meses originalmente y que al final transcurriera más del año.**

Esto perjudica la inversión del país al no poder tener herramientas para ejecutar proyectos en forma eficiente, ordenada y controlada. Si un proceso se tarda tanto en ejecutarse, los participantes pueden tener elementos válidos que permitan aumentar sus ofertas, inicialmente en atención al mercado de precios de los productos a la fecha, poniendo en riesgo el presupuesto de la secretaría y que por ello se vea obligada a no llevar a cabo dichas obras.

Para el caso del proceso bajo normativa del BM, la secretaría justificó que los plazos altos para los procesos de contratación no dependían de ella, sino que del Banco Mundial, ya que los procedimientos que aplican bajo esa normativa implican procesos exhaustivos de revisiones y aprobaciones de todo el equipo técnico y administrativo que controla el financiamiento (especialistas de adquisiciones, sociales, ambientales, financieros, etc.).

### **Recomendación**

Indistintamente de la normativa que aplique, la secretaría debe mejorar los tiempos para el desarrollo de los procesos en forma más eficiente, reduciendo los plazos entre la publicación del aviso y la adjudicación de los contratos; pero sobre todo con respecto a la fecha de entrega de las obras, es decir, la ejecución de los contratos. Lo anterior con el fin de satisfacer las necesidades en forma eficiente (oportuna y con celeridad).

### 4.1.3. Etapa de control y auditoría

- **Resultado 1: ausencia completa de control interno, de auditorías internas y externas.**

En materia de contrataciones del Estado, las normas han dispuesto dos órganos principales para llevar mecanismos de control interno, tanto de carácter preventivo como de revisión posterior de los procedimientos llevados a cabo por las secretarías de Estado. En forma especializada están propiamente el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), además de la auditoría interna que debe existir en cada institución.

Las leyes otorgan a la ONCAE y al TSC atribuciones de carácter preventivo, de consulta, de auditoría, etc., ello con el ánimo de llevar controles sobre el quehacer en materia de contrataciones del Estado.

A pesar de que la Secretaría cuenta con manuales de control interno y personal para ello, no hay evidencia de haberse llevado a cabo procesos de auditoría ni controles internos. Existe tanto la Unidad de Auditoría Interna, así como también está el Comité de Control Interno (COCOIN) como un apoyo preventivo. Sin embargo, en ningún expediente se evidenció el actuar de dichos controles internos ni externos, ni auditorías para asegurar el cumplimiento de la ley.

Tal y como se muestra en el porcentaje de incumplimiento de la normativa nacional en la tabla No.8 del resultado consolidado de los 9 procesos, generó 0% en evidencia de procesos de auditorías.

Se consultó a ambas unidades (Control Interno y Auditoría Interna) y ambas confirmaron que no se realizan auditorías a procesos de compras propiamente, lo que demuestra que no existe ningún sistema que verifique el cumplimiento de la norma nacional, es decir Ley de Contratación del Estado y las disposiciones emanadas del Tribunal Superior de Cuentas.

Los siguientes son ejemplos de incumplimientos de la norma (solo de esta evaluación), que requieren especial atención y deben motivar a la realización de auditorías:

1. Posible entendimiento de colusión entre un oferente y la secretaría, al presentar el mismo monto base de la secretaría como monto de su oferta. Caso de Ingeniería Uno (L 1,894,934.63).
2. Fraccionamiento en varios procesos. i) Bella oriente – Hato de en medio/ INGENIERÍA UNO, S. DE R.L./ oferta por L 1,894,934,63 y terminaron firmando un contrato por L 2,174,580.27; ii). En proyecto en la CA-4, km 219 se dividió el proyecto en 2 partes, una para la habilitación y reconstrucción del paso vehicular y la otra en las obras de drenaje de esa misma parte de la carretera, adjudicado ambos contratos a CONSTRUCTORA SAN MIGUEL, S. DE R.L.

3. Se conformaron comisiones de evaluación con sólo 2 miembros y sin el debido nombramiento oficial (pavimentación en La Iguala, Lempira adjudicado a ROENGE / L 1,860,371.33).
4. En el universo de proyectos realizados por la secretaría del año 2013 al 2015, y que no estuvieron dentro de la muestra, se encontró que doce de ellos fueron adjudicados mediante licitaciones privadas, cuando debieron ser adjudicados mediante licitaciones públicas. En forma de ejemplo se mencionan:
  - Pavimentación con concreto del acceso a San José Intibucá, departamento de Intibucá, por un monto de L 3,122,750.13, adjudicado a Construcciones e inversiones, S. de R.L. de C.V. (CRACO) .
  - ETAPA II de la pavimentación de calle La Concordia, ubicada en Tegucigalpa, departamento de Francisco Morazán, adjudicado a Constructora Sualeman, S. de R.L., por un monto de L 2,259,502.60.

**5. Se detectaron 102 contratos de construcción que dejaron de tener contratos de supervisión respectiva**, cuando la ley determina que todo contrato de construcción debe tener un acompañamiento de supervisión de la obra, la cual podrá ser contratada por la secretaría, o en su defecto, la propia secretaría puede también llevar a cabo las supervisiones. Esos 102 contratos ascendían a un monto total de L 267,548,545.65. El no contar con una supervisión de las obras realizadas pone al Estado en riesgo de recibir obras sin la calidad exigida, con incumplimiento de tiempos, etc.; lo que a futuro puede representar daño económico en contra del Estado y en contra de las personas.

Tabla n.º 19

Comparación de número de contratos de obras con y sin supervisión.

Año	N.º de contratos	N.º de contratos con supervisión	N.º de contratos sin supervisión
2013	192	164	28
2014	101	91	10
2015	198	134	64
Total	491	389	102

**6. Así mismo, 5 casos de proyectos que tenían la información del contrato de supervisión**, pero no se encontró la información del contrato de construcción. Es decir, sí hubo alguien para supervisar el proyecto, pero se desconoce la información del contrato que dio origen a la supervisión.

7. Teniendo en consideración el [listado oficial de precalificación](#) del año 2014 facilitado por la secretaría, el cual se aplicó para los procesos adjudicados de licitaciones y

concursos durante los años 2014 y 2015, en ese período de tiempo se llevaron a cabo un total de 422 procesos, de los cuales se obtuvo la siguiente información:

Tabla n.° 20

Verificación de contratistas precalificados en la secretaría, durante los 3 años de estudio y montos adjudicados.

Año	Contratistas/ consultores adjudicados	Monto	Contratistas/ consultores precalificados	Monto	Contratistas/ consultores sin precalificación	Monto	% de incumplimiento
2013	110	L 536,982,862.2	0	0	110	L 536,982,862.2	100%
2014	77	L 348,347,758.6	32	L 232,699,964.6	47	L 115,647,794	42%
2015	106	L 598,991,069	64	L 415,595,263.7	42	L 183,395,805.4	60%
Total	293	L 1,484,321,689.88	96	L 648,295,228.3	199	L 8,360,026,461.6	32%

Seguidamente se da un ejemplo de 3 casos en cada año de estudio del presente informe y 3 ejemplos de empresas, según la totalidad de contratos adjudicados durante los años 2014 y 2015.

Tabla n.° 21

Ejemplo de adjudicados durante los años 2014 y 2015 sin estar precalificados.

Año	Adjudicado	Total de contratos adjudicados	Monto total de los contratos adjudicados
2014	Constructora ROENGE, S.A. de C.V	5 contratos	L 9,246,975.76
	Empresa de Mantenimiento Y Servicios, S. de R.L. (MANSER)	4 contratos	L 7,548,483.56
	Construcciones y Consultorías Argueta, S. de R.L. (ARCO)	4 contratos	L 7,508,996.47
2015	Ingeniería e Inversiones Zambrano, S. de R.L. DE C.V. (INVERZA)	6 contratos	L 11,737,877.16
	Construcciones y Consultorías Argueta, S. de R.L. (ARCO)	5 contratos	L 9,675,653.08
2014 y 2015	David Alejandro Pinel Méndez	4 contratos	L 7,915,899.26
	Servicios De Mantenimiento y Construcción, S.A. de C.V. (SERMACO)	6 contratos	L 165,458,071.28
	Empresa de Construcción y Transporte, S.A. (ETERNA)	2 contratos	L 103,012,509.45
	A & V Ingenieros, S. de R.L.	13 contratos	L 24,825,728.62

Sin embargo, tampoco hay registro de haberse realizado auditorías ni controles internos para verificar el cumplimiento de la normativa en general, que pudieran identificar estas prácticas incorrectas y algunas en contra de la ley; así como tampoco la verificación que se hiciera a los proyectos con calidad y cantidad requeridas (fotos, bitácoras, etc.), y por ende ni la aplicación de sanciones internas a las personas que estuvieron involucradas en dichos procesos, ya fueran administrativas y/o penales, según los casos antes mencionados.

La Ley de Contratación del Estado y la Ley Orgánica del TSC obligan a que los contratos sean remitidos a la ONCAE y al TSC. A la ONCAE, para que como ente regulador especialista en la materia de compras pueda tener conocimiento del actuar de los contratistas adjudicados e imponer sanciones en caso que amerite, en contra de los contratistas y también de los empleados o funcionarios.

En forma extemporánea la secretaría indicó sobre las auditorías realizadas a la unidad ejecutora del BM (firma Tovar, López y Asociados-PKF, auditoría de adquisiciones del BM y de CoST Honduras), que abarcaron desde el año 2008 al 2015, sin embargo, no facilitaron documentación soporte de las auditorías realizadas<sup>19</sup>. Según las aclaraciones de la secretaría, los informes son entregados directamente de la firma auditora al BM, en cumplimiento a la normativa aplicable. Sin embargo, se consultó si recibían alguna retroalimentación de los aspectos a mejorar y la

respuesta fue negativa, siendo para ellos suficiente no recibir notificación de parte del BM indicando cualquier problema, y el hecho de continuar vigente el proyecto, lo cual es como una ratificación que se está actuando en el marco legal exigido.

También, casi un año después del último plazo para complementar información por parte de la INSEP, autoridades de la secretaría señalaron que no brindaban la información de las auditorías dado que no habían recibido instrucciones del Tribunal Superior de Cuentas (TSC). En respuesta a esta nueva apreciación de la INSEP se aclara que con base a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública mientras una información no sea catalogada como reservada o confidencial, ésta es pública. Así mismo, es preciso mencionar que el propio TSC publica sus informes de auditoría en los portales de transparencia.

### Recomendaciones

1. Para el caso de los procesos bajo normativa del BM, se recomienda a la secretaría obtener copia de los informes de auditoría realizados, con el ánimo de establecer oportunidades de mejora, así como también la ratificación de las buenas prácticas y cumplimiento de la normativa en los procesos y poder realizar mapeos de riesgos.
2. En términos generales y para cualquier normativa aplicable, la secretaría debe:
  - Realizar auditorías internas de la institución o la implementación de sistemas de control interno en la unidad ejecutora, que permitan contar con insumos para el mapeo de los riesgos y buenas prácticas realizadas.
  - Realizar el mapeo de los riesgos de la secretaría con los insumos identificados, tanto de los hallazgos obtenidos de auditorías externas como de las internas.
  - Garantizar que la auditoría interna incluya dentro de su planificación anual al menos 3 procesos de cada Dirección y de cada modalidad de compras y un proceso de precalificación.

.....  
<sup>19</sup> Casi un año después del último plazo para entregar información complementaria, la INSEP nuevamente manifestó que sí realizaron auditorías, sin embargo, en esa ocasión, únicamente entregaron impresiones de las carátulas, sin el resto del documento por lo cual no se tuvieron en consideración como evidencia válida.

- Buscar un sistema alternativo que asegure la verificación del cumplimiento de la norma en forma anual, y con ello permita las oportunidades de mejora respectivas, así como remitir los resultados de las auditorías a las instancias correspondientes para deducir responsabilidades y aplicar las sanciones.

#### **4.1.4. Etapa de sanciones administrativas**

##### ***Resultado 1: ningún contrato remitido a la ONCAE, así como tampoco al TSC.***

La Ley de Contratación del Estado y la Ley Orgánica del TSC obligan a que los contratos sean remitidos a la ONCAE y al TSC. A la ONCAE, para que como ente regulador especialista en la materia de compras pueda tener conocimiento del actuar de los contratistas adjudicados e imponer sanciones en caso que amerite, en contra de los contratistas y también de los empleados o funcionarios.

El TSC por su cuenta, como ente fiscalizador, podrá implementar una mejor planificación para llevar a cabo auditorías en atención al conocimiento previo del número, tipo y montos de los contratos, así como también por contratistas adjudicados.

Sin embargo, si ni la ONCAE ni el TSC reciben la información de quienes por ley están obligados a facilitarla, estos órganos no pueden desempeñar las funciones de ente regulador, de control y auditoría en forma oportuna. De parte de la secretaría, no se obtuvo ninguna evidencia de que algún contrato (sus modificaciones y reportes de cumplimiento, contratos de contratación directa, etc.) fuera remitido a la ONCAE o al TSC. Se ratifica por cuarto informe, que ninguna secretaría da cumplimiento con tal disposición. Sin que tampoco haya evidencia de que la ONCAE o el TSC soliciten o exijan esta información a las secretarías.

Tal y como se observó en la tabla No. 8 de resultado de la evaluación a los 9 procesos de la muestra, se evidencia que hay más del 70% de incumplimiento en forma consolidada de la norma nacional y del Banco Mundial. La secretaría al desconocer en forma sustentada el nivel de incumplimiento de la norma en materia de contratación y adquisiciones, no permite que se tomen las acciones correctivas para que se puedan deducir las responsabilidades correspondientes.

No obstante lo manifestado por INSEP, en su informe de respuesta presentado casi un año después, quedó evidenciado que desconocían los artículos vinculados al presente resultado.

La obligatoriedad de remitir dichos contratos a la ONCAE y al TSC no corresponden únicamente para los casos de emergencia, sino que también los estipulados en los artículos 130 y 131 de la LCE; y los artículos 26, 32, 52, 170, 171 y 261 del RLCE.

## Recomendaciones

Para evitar que de esta manera queden impunes tanto los proveedores por incumplimiento de contratos si los hubiere, como también los empleados y/o funcionarios públicos que estuvieren involucrados en procesos al margen de la ley, la secretaría debe:

- Fortalecer las unidades de adquisiciones, control interno y/o auditoría, de tal manera que el personal a cargo cuente con la experiencia y perfil requerido en materia de compras y adquisiciones del Estado, ya sea mediante capacitaciones o identificación de personal con experiencia.
- Promover la estandarización de los manuales, buenas prácticas y cumplimiento de las leyes en forma permanente e incluir en forma progresiva a todas las unidades involucradas en materia de compras y contrataciones.
- Asegurar que se remitan los contratos y sus modificaciones a la ONCAE y al TSC y verificar que dichos contratos y modificaciones sean publicados por la ONCAE en HonduCompras.

***Resultado 2: ningún funcionario, empleado o particular sancionado por la Secretaría.***

La Ley de Contratación del Estado obliga a que la secretaría incorpore mecanismos de seguimiento y control sobre los contratos que se suscriban, así como también que imponga las sanciones por el órgano responsable de la contratación, respetando la garantía del debido proceso.

La misma ley establece la sección para sanciones a funcionarios o empleados públicos y la sección para los particulares.

Sin embargo, los departamentos de Control Interno, Auditoría Interna, Recurso Humano, Secretaría General, y la Gerencia Administrativa, confirmaron que desconocían de cualquier acción sancionadora en contra de funcionarios, empleados o particulares, originadas de los procesos de contratación y adquisiciones. La Dirección Legal sí manifestó tener en sus registros procesos de demandas en contra de la secretaría, por impugnaciones y/o de reclamos de pagos, pero ninguno propiamente como nacido de un proceso interno para deducir las responsabilidades al personal de la institución ni a los particulares que participan en los procesos.

Aunado a lo anterior la INSEP, refleja estar convencida que ningún resultado detallado en el informe de la ASJ constituye un incumplimiento a las normas legales aplicables a funcionario, empleados, proveedores o contratistas por no cumplir sus deberes contractuales.

## Recomendaciones

1. La secretaría debe identificar, en primer lugar, los órganos vinculados y responsables de llevar el registro y control del cumplimiento de la norma en materia de compras, ya que deben ser varios, a razón de la complejidad de los procedimientos.

2. Implementar sistemas de evaluación y/o medición sobre:
  - El nivel de cumplimiento y desempeño de los contratistas y/ o supervisores, basados en los contratos.
  - El nivel de cumplimiento de los empleados y funcionarios públicos según las obligaciones que tienen dentro de un proceso de compras.
3. Como parte complementaria, la secretaría debe contar con un sistema de denuncias que brinde seguridad a los denunciantes.
4. Asegurar que del mecanismo de denuncias y/o sanciones a los particulares que han contratado con el Estado, así como también, a empleados y/o funcionarios públicos, se remitan los expedientes correspondientes a los órganos competentes para deducir las responsabilidades (Secretaría de Infraestructura/ procedimiento interno) para posteriormente comunicar a ONCAE, TSC y demás entes fiscalizadores que apliquen.

#### **4.1.5. Etapa de participación ciudadana**

##### ***Resultado 1: ausencia de cualquier tipo de participación ciudadana.***

La [Ley de Participación Ciudadana](#) establece en su primer artículo el objeto de promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado. Así mismo, en la [Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública](#) se establece como obligación de todo órgano sujeto a esa ley, el difundir de oficio, entre otros, los mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En ninguno de los 9 procesos revisados (bajo normativa nacional y del Banco Mundial) se evidenció participación ciudadana. Tampoco hay evidencia documental que indique algún tipo de iniciativas, políticas o buenas prácticas que fomenten la participación de representantes de sociedad civil como mecanismos de transparencia y publicidad.

Siendo esta Secretaría de Estado una de las que más impacto tienen en la población, debería disponer de sistemas que permitan a los ciudadanos evaluar los proyectos desde su inicio; es decir, desde la planificación y la especificación de la necesidad de las obras. Debería existir un mecanismo que la sociedad pudiera usar para reportar las necesidades de infraestructura a nivel nacional, para que a partir de ella el gobierno central, y con base en mecanismos objetivos, presupuesto y con fundamento, pueda determinar el nivel de priorización de los mismos y planificar la ejecución de los proyectos según las necesidades reales.

La población en general debe aspirar a poder participar en la etapa de planificación para que, en su calidad de primer beneficiario del proyecto, valide la necesidad y prioridades reales de la zona.

Tampoco existen mecanismos de participación de la ciudadanía, mediante los cuales se tenga acceso a sistemas de verificación y/o seguimiento de las obras que se están ejecutando, como un sistema de monitoreo de parte de los propios beneficiarios, que son los que están día a día más cerca del lugar dónde se están llevando a cabo las obras.

En forma extraoficial y para los procesos bajo normativa nacional, el personal de la secretaría manifestó verbalmente que sí tienen participación ciudadana, en forma específica en la etapa de la planificación, en donde reciben solicitudes de las necesidades de inversión. Sin embargo, cuando se solicitó la evidencia de ello no se recibió documentación alguna. Cierta personal de la secretaría indicó que no sería entregada la evidencia mencionada, a razón de que las solicitudes normalmente correspondían a activistas, diputados u otros actores afines al gobierno.

Bajo el principio de transparencia y buena gobernanza, el gobierno en general debe procurar llevar a cabo procesos con la participación ciudadana en el mayor número de las etapas de compras y adquisiciones, para incrementar la confianza de la población al implementar estas buenas prácticas.

### **Recomendación**

La secretaría debe proponer la aprobación de una política, manual o mecanismo que regule y norme la participación ciudadana, promoviendo el aseguramiento de participación en las diferentes etapas de los procesos de contrataciones y definiendo las etapas en que se abrirán los espacios para una participación por parte de la ciudadanía; pero que este mecanismo sea abierto y de fácil participación, sin tener limitaciones por cuestiones de carácter político u otro criterio limitante.

## **4.2. Resultados de evaluación de los procesos de precalificación**

En este subcapítulo se observará lo relativo a los procesos de precalificación que realizó la secretaría, en forma separada de la evaluación de los procesos de licitaciones públicas o privadas bajo normativa nacional o Banco Mundial, en esta ocasión sin tener en cuenta las etapas de contratación, por ser un procedimiento previo, contenido únicamente en la etapa de requisitos previos. Se solicitó toda la documentación de las precalificaciones realizadas en cada año durante el período de estudio (2013-2014-2015), tal y como lo exige la ley.

La precalificación<sup>20</sup> es una etapa del proceso de la licitación o concursos (públicos o privados), por medio de la cual el ente contratante, previo al desarrollo de dichos procesos, debe seleccionar a posibles interesados en participar en las licitaciones o concursos, para lo cual sólo evaluará la parte de capacidad (experiencia de la empresa; disponibilidad de personal, equipo e instalaciones; capacidad legal, administrativa, técnica y financiera; cumplimiento de contratos; etc.). No evalúa la parte económica de la

.....  
20 Artículos 43, 44, 44 y 95 de la Ley de Contratación del Estado; y 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 160 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado.

oferta, ya que esa la evaluará en la propia licitación o concurso. Se identifican y clasifican en forma previa qué proveedores tendrían la capacidad legal, administrativa, técnica y financiera de cumplir un contrato en caso de serle adjudicado. De esa manera en las licitaciones o concursos ya se sabe quiénes participarán y la información que se revisará será menos, reduciendo los tiempos de evaluación.

**El alcance de la precalificación** es para que un interesado, al ser precalificado, pueda participar en uno, varios o todos los procesos que se realicen por una determinada institución del Estado en la categoría donde él haya acreditado su capacidad de poderlo hacer en forma previa. Por ley deben realizarse las precalificaciones en forma anual o en su defecto deben permitir la actualización a los contratistas, situación que no se realizó ni en el 2013 ni en el 2015.

En la siguiente tabla se identifica el promedio final de la calificación obtenida de la [hoja de verificación](#) para los procesos de precalificación que fueron aplicados para los 3 años. La hoja de verificación contenía un total de 69 sub-indicadores evaluados, que según la Ley de Contratación del Estado debían realizar.

Tabla n.º 22

*Promedio de la evaluación de las precalificaciones realizadas por la secretaría en los años 2013-2014-2015.*

AÑOS	2013	2014	2015	Promedio final
Calificación	0%	29%	0%	10%

**Resultado 1: no se realizan precalificaciones anuales como lo establece la ley.**

La ley establece que las secretarías deben convocar a un proceso de precalificación a más tardar en el último trimestre del ejercicio fiscal anterior, o en su defecto, que realicen un proceso que permita la acreditación de posteriores solicitantes, cuando se efectúe precalificación para grupos de contratos con características comunes que deban adjudicarse durante el año fiscal; por lo que dentro de la planificación fiscal (PACC y POA), las secretarías deben incluir en forma eficiente los procesos de precalificación o sus actualizaciones en forma anual que consideren necesarios.

La secretaría informó que únicamente en el año 2014 se hizo una precalificación en el mes de marzo, **no habiéndose realizado proceso de precalificación ni para el ejercicio fiscal del 2013 ni 2015**. Debió realizarse una precalificación en cada año, es decir una para el 2013, otra para el 2014 y otra para el 2015; sin embargo, para el año 2015 la secretaría tomó los datos de los precalificados del año 2014, sin hacer actualización de información alguna (actualización de los estados financieros, técnicos, legal, etc.). Dentro de la información relativa al universo total también se encontró que, durante los años 2013, 2014 y 2015 se adjudicaron 312 contratos a contratistas sin precalificar, por un monto total de L 733,195,912.08.

Se solicitó brindaran los POA y el PACC donde se evidenciara la planificación previa para llevar a cabo dichos procesos y no fueron facilitados por la secretaría.

Al no realizarse esta etapa de precalificación o de actualización de contratistas y/o consultores, como consecuencia se está limitando la participación futura de muchos posibles oferentes, aumentando el riesgo de que las empresas seleccionadas no cuenten con la experiencia ni perfil requerido. El incumplimiento de la norma aplicable hace recaer la responsabilidad en todos y cada uno de los actores involucrados directa o indirectamente, pero también en la máxima autoridad de la secretaría.

Aunque en cada proceso de licitación, las unidades ejecutoras deben evaluar nuevamente la capacidad técnica, financiera, legal, etc., en caso que por factor tiempo se requiera una actualización de la información de los previamente precalificados, el incumplimiento a la norma y la limitación a participar se da al no permitir un proceso abierto y público de precalificación o actualización, lo que conduce a no tener una base real y actualizada de todos los posibles participantes en los procesos y que estos puedan estar disponibles y habilitados para poder participar en los procesos de la secretaría, de acuerdo a sus capacidades, experiencia y perfiles.

En forma extemporánea, la INSEP facilitó nueva información de constancias de precalificaciones emitidas de uno de los tres años (2013), sin embargo, el esfuerzo de la secretaría no representa un cambio en el presente resultado.

### **Recomendaciones**

1. La secretaría debe realizar los procesos anuales de precalificación que demanda la ley, es decir, en el último trimestre del ejercicio fiscal anterior, ya sea realizando procesos de precalificaciones anuales o dando aperturas varias para que nuevos interesados en ser precalificados o los que ya están precalificados, puedan solicitar o actualizar su información y ser clasificados según categorías y perfiles previamente establecidos por el ente contratante.
2. Así mismo, deben sistematizar el proceso de precalificación para que queden oficializados los lineamientos, pasos, criterios de evaluación, etc. que se utilizarán en dicho procedimiento, incluyendo la incorporación de esta etapa en los PACC y POA anuales.
3. También deben conformar los respectivos archivos digitales y físicos en forma ordenada para su posterior publicación en HonduCompras, manteniendo informados a terceros sobre el listado de los participantes precalificados y los nuevos que solicitan su incorporación y si estos son aceptados o no, con sus respectivas justificaciones.

#### ***Resultado 2: falta de evidencia documental de la etapa de la evaluación.***

La ley establece que la evaluación de la precalificación estará basada en la capacidad e idoneidad de cada uno de los interesados, para ejecutar normal y satisfactoriamente el contrato, debiendo evaluarse la solvencia económica y financiera e idoneidad técnica.

No hay registro de la precalificación dentro del PACC y del POA, tampoco hay evidencia de la entrega de las solicitudes de precalificación de los interesados, no hay acta de recepción ni apertura de sobres, si fueron entregados en sobres cerrados, si hubo etapa de subsanación de errores u omisiones sustanciales, si se utilizaron formularios estandarizados, si se solicitaron aclaraciones y si estas fueran contestadas, etc. Al no contar con un registro de la etapa de precalificación y su evaluación, tampoco se identificó el número de participantes iniciales y el número de participantes ya precalificados.

Durante la revisión del universo de procesos adjudicados a empresas constructoras de los dos años (2014-2015), se identificó que hubo casos en donde empresas clasificadas como consultores terminaron ejecutando proyectos como constructores, no teniendo precalificación para ello; es decir que esas empresas, con base en el proceso establecido por la ley, solo podían realizar la supervisión de los proyectos no así la construcción.

Ejemplos de ello fueron las siguientes **empresas supervisoras y precalificadas como empresas consultoras a quienes se adjudicó contratos de construcción** contenidas en la siguiente tabla:

Tabla n.º 23

Listado de empresas precalificadas como consultoras adjudicadas para proyectos de construcción de obras.

N.º	Ejemplos de algunos de los proyectos adjudicados	Nombre contratista	Monto total proyectos adjudicados
1	<p>Pavimentación con concreto hidráulico, continuación de calle principal iniciando en barrio La Bomba, hasta barrio El Tanque, en el municipio de Santa Rita, departamento de Santa Bárbara.</p> <p>Pavimentación con concreto hidráulico, continuación de calle principal iniciando en el barrio Los Dolores, hasta barrio Concepción, en el municipio de Naranjito, departamento de Santa Bárbara.</p> <p>Pavimentación con concreto hidráulico de calle ubicada en el barrio El Centro, alrededor del parque, municipio de Opatoro, departamento de La Paz.</p>	CONSULTORÍA Y PROYECTOS R&R, S. DE R.L. DE C.V.	L 10,298,428.33
2	<p>Pavimentación con concreto hidráulico en barrio La Amistad de calle que conduce desde la iglesia católica, al cementerio, en el municipio de Azacualpa, departamento de Santa Bárbara.</p> <p>Pavimentación con concreto hidráulico de calle en casco urbano frente a alcaldía y parque, en el municipio de Santiago de Puringla, departamento de La Paz.</p> <p>Pavimentación con concreto hidráulico de calle contiguo a escuela Tiburcio Carias Andino no 1 en el barrio Cedeño, aldea de Monjarás, municipio de Marcovia, Choluteca.</p>	DAVID ALEJANDRO PINEL MENDEZ	L 11,684,265.24
3	<p>Construcción de vado, caserío Las Calderas, aldea El Naranjal, municipio de El Corpus, departamento de Choluteca.</p>	EDWIN ENOC GARCÍA	L 1,854,748.21

4	<p>Construcción de etapa n.º 1 del mercado municipal de San Luis, Santa Bárbara y pavimentación con concreto hidráulico de calle hacia el instituto Pascual Fajardo, municipio de Ilima, departamento de Santa Bárbara</p> <p>Construcción de puente balneario Bella Vista, municipio de Santa Rita, reparación de puente de hamaca sobre el río Ulúa, municipio de Chinda, Santa Bárbara, construcción de cerco perimetral y gradas de acceso, centro comunal en Victoria, municipio de Colinas, departamento de Santa Bárbara y nivelación de campo de fútbol, Laguna Inea, municipio de Colinas, departamento de Santa Bárbara.</p>	INGENIERÍA CORPORATIVA, S.A. DE C.V. (INCORP)	L 3,777,649.22
5	<p>Rehabilitación de tramo carretero del empalme hacia carretera río Viejo, en el municipio de La Ceiba, departamento de Atlántida.</p> <p>Rehabilitación de fallas en tramo v-200, La Ceiba – Yaruca, en el departamento de Atlántida.</p> <p>Rehabilitación del tramo carretero, de El Pital hacia Urraco, en el municipio de La Ceiba, departamento de Atlántida.</p>	MARIO RODOLFO VARGAS CARIAS	L 5,723,638.77
6	<p>Conformación y balastado de la sección 1 entre el municipio de Trojes y el valle de Jamastrán en el departamento de El Paraíso.</p> <p>Pavimentación con concreto hidráulico de calle alrededor del parque en el municipio de San Francisco de Becerra, departamento de Olancho.</p>	SERVICIOS INNOVADORES DE INGENIERÍA, S. DE R.L. DE C.V. (SEININ)	L 3,858,090.16

En forma extemporánea, la secretaría presentó [5 oficios](#) como evidencia de que **5 de los 6 nombres referidos en la tabla anterior sí estaban precalificados también como constructores, pero no como resultado del proceso de precalificación del 2014, sino que después de ese proceso las 5 empresas en forma individual solicitaron a la secretaría ser precalificadas.** El único oficio no presentado como evidencia fue para Edwin Enoc García. **Los 5 oficios estaban firmados por el Ing. Walter N. Maldonado, en su condición de director general de Carreteras,** pero se desconoce cuál fue el proceso que dio origen a las solicitudes de precalificaciones enunciadas en dichos oficios, sus evaluaciones, los documentos presentados por las 5 empresas (Consultoría y Proyectos R&R, S. de R.L. de C.V./ David A. Pinel M./ Ingeniería Corporativa, S.A. de C.V.-INCORP/ Mario R. Vargas C./ y Servicios Innovadores de Ingeniería, S. de R.L. de C.V.-SEININ), etc., y queda la duda del por qué no estaban estos 5 nombres dentro de la lista original y oficial o en su defecto, en una lista ya actualizada (lista original más los nuevos precalificados).

La secretaría evidencia que no tienen un control único de lista de precalificados, **pues está la lista oficial inicial como resultado del proceso de precalificación en el mes de marzo - abril del 2014, y 5 oficios independientes aprobando la precalificación a 5 participantes en forma separada e individualizada, de fechas del mes de julio y agosto del 2014, cuando han transcurrido tres a cuatro meses después del proceso de precalificación. Pareciera que en forma unilateral se pueden hacer procesos de precalificación,** lo cual no está mal, siempre y cuando se hagan procesos públicos y se invite al mayor número de posibles nuevos candidatos a precalificar, y no se realicen como procesos aislados para precalificar a un número pequeño de participantes.

Nuevamente es importante recordar que el objeto de la precalificación es asegurar que los contratistas a adjudicar cuenten con la capacidad y experiencia para ello. Si no

se tiene en cuenta los resultados de la evaluación de la precalificación y por ende se contratan a quienes no tienen la capacidad (ya sea porque no estén precalificados o porque están precalificados, pero en otra categoría y experiencia), aumenta el riesgo de afectar la eficiencia y calidad en la ejecución del proyecto, así como también se incumple con la ley.

## **Recomendaciones**

1. La secretaría debe contar con un mecanismo público y de fácil acceso en donde se puedan verificar las personas (naturales y jurídicas) debidamente precalificadas, sus categorías y demás información básica que genere el proceso de precalificación.
2. La secretaría debe llevar los expedientes tanto en forma física como en formato digital que proporcione un ambiente de seguridad documental, con las siguientes características:
  - Completos: que contenga la información desde la planificación (PACC-POA) hasta el listado de los resultados de la precalificación, incluyendo cualquier modificación, actualización de la lista final aprobada.
  - Ordenados: que el expediente pueda acreditar todas las actividades realizadas en forma lógica y cronológica. (PACC, POA, entrega de las solicitudes de precalificación de los interesados, hay o no hay acta de recepción ni apertura de sobres, si fueron entregados en sobres cerrados, si hubo etapa de subsanación de errores u omisiones sustanciales, si se utilizaron formularios estandarizados, si se solicitaron aclaraciones y si éstas fueran contestadas, etc.).
  - Foliados: que se evidencie la integridad del expediente, es decir, se proteja de posibles alteraciones, incorporaciones o sustracciones de documentos.
  - Oportunos: que dicho expediente se vaya conformando a razón de los pasos de las actividades que se vayan desarrollando.
  - Con un único expediente: es decir que en los archivos físicos o digitales se cuente con un solo expediente, que puede ser conformado por varios documentos, pero que todos se encuentren en forma fácil pues se encuentran unidos de alguna forma.
3. Las comisiones de evaluación de los procesos de licitaciones y/o concursos que se realicen posteriormente a las precalificaciones deben acreditar en cada expediente si las empresas participantes están o no precalificadas, así como también el cumplimiento de la categoría según el contrato a suscribir, según el perfil y experiencia requerida.

## 5. Resultados de la evaluación de la transparencia y difusión

Aunque la medición del cumplimiento de difusión de información en el Sistema de HonduCompras se mide en cada hoja de verificación, se dedica una sección a este informe en atención al Convenio de Transparencia suscrito con el gobierno actual, que da origen al presente informe, en donde la “transparencia” se convierte en punto total del mismo. Sin embargo, es pertinente mencionar que la transparencia y difusión es medida en dos aspectos: el acceso a la información que debe poseer la secretaría y el cumplimiento de la ley y reglamento en materia de compras y contrataciones.

- Acceso a la información recibida.

En cuanto a la información entregada por la secretaría, esta obtuvo una ponderación de **71%** de conformidad a la [primera matriz de cumplimiento](#). Es pertinente aclarar que en este requerimiento se solicita información general que la secretaría debe tener en materia de contrataciones del Estado, pero no incluye la información que se solicita como parte de la muestra. También se aclara que la secretaría se tardó más de 6 meses en poder entregar la totalidad de la información, lo que evidencia la dificultad encontrada en que entregara la misma y las múltiples ampliaciones de plazos otorgadas para recibirla.

Tabla n.º 24

Estado de primera información entregada por la Secretaría de Infraestructura.

Estado de información	Entregada	Incompleta	No entregada
Al 25 de agosto del 2016	71%	12%	17%

- Cumplimiento de la ley y reglamento en materia de compras y contrataciones.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que todos los procedimientos de selección de contratistas y los contratos celebrados se deben divulgar en forma obligatoria en el sitio de internet que administre la ONCAE, en este caso, en el sistema de HonduCompras; así mismo, la Ley de Contratación del Estado y el decreto ejecutivo número 005-2005 sobre la creación del sistema de HonduCompras, detallan los pasos que se deben cumplir para la difusión, así como también la calidad de los documentos que se deben publicar.

La siguiente tabla contiene **el promedio de cumplimiento de los procedimientos y requisitos de transparencia y difusión de la información** para los procesos de compras y contrataciones, medidos en los 9 procesos de la muestra. El resultado ha sido obtenido de la información contenida en las hojas de verificación, midiéndose un total de 39 sub criterios de evaluación para normativa nacional y 56 sub indicadores para los procesos bajo normativa del BM. Dicha evaluación se realizó hasta el 5 de agosto del 2016 y se midió en forma general: a) el cumplimiento de las leyes y reglamentos que

regulan la transparencia y difusión de la información; b) la publicación de los documentos que según la ley se deben publicar en el sistema de HonduCompras; y c) la calidad del contenido de la información publicada. Es así que se obtuvo un 9% de cumplimiento, tal y como se identifica en la tabla siguiente:

Tabla n.° 25

Porcentaje promedio de cumplimiento de transparencia de la secretaría.

Indicadores	Normativa BM			Normativa Nacional						Promedio
	Carretera TGU - Danlí	Puentes Río Monga y Eucalipto	Falla Chancaya	UNA-Marcala	Pavimentación Jesús de Otoro	(El Lolo -Cerro Grande)	(Bella Oriente-El Hato)	Pavimentación La Iguala	Pavimentación Gualcince	
	LPI-DGC-001-UEBM-2014	LPN-DGC-003-UEBM-2012	LPI-DGC-001-UEBM-2014	LPN 001-DGOP-EEPP-2014	LPN 002-DGOP-OO.UU-2013	No se indica	No se indica	LPR N011/DGC/UATSV/2014	LP-NO 036-DGOP-OO.UU.-2015	
Actividades previas (Se publicó el PA en el UNDB)	2.20%	1.75%	2.13%							0.68%
El Llamado a Licitación se publicó en un diario, UNDB , dgmarket y al banco	8.70%	5.26%	2.13%							1.79%
Adjudicación (Se publicó la adjudicación en se publicó en el dgmarket, UNDB)/ Especifico orden de calific ados)	2.20%	3.51%	0.00%							0.63%
Divulgación de información relativa al contrato (Portal BM, portal institucional, IAIP)	4.30%	3.51%	2.13%							1.10%
Administración del Contrato (Referente a los contratos divulga: unidad admitiva que lo celebro, procedimiento de contratación, nombre del adjudicado, fecha, montos, objeto, plazos, etc)	0.00%	0.00%	0.00%							0.00%
Procedimiento de Selección (Info en Honducompras: mecanismos para promover la participación ciudadana, PACC, Precalificados, Aviso en prensa, docto licitación, aclaratorias, acta de recepción, apertura, informes de evaluación, recomendación, adjudicación, contrato, etc )	4.30%	0.00%	6.38%	0.00%	7.50%	12.20%	0.00%	0.00%	12.82%	4.80%

Información referente al Contrato (Identificación de las personas que celebraron el contrato, fecha de inicio, duración, objeto, monto y plazos de cumplimiento del contrato, procedimiento de contratación, supervisores, actas de recepción, registro de bienes en SIAFI)	0.00%	3.51%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.39%
Constan en las modificaciones del contrato (Identificación de las personas que celebraron el contrato, causas de la modificación, su financiamiento y ajustes en PACC y POA)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Información referente a la Evaluación: Normas, instructivos, guías en materia de compras y adquisiciones (procedimientos aprobación/validación)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Información referente a la Auditoría: Difusión del informe de auditoría social en el portal de transparencia o en el portal de la institución	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	21.70%	17.54%	12.77%	0.00%	7.50%	12.20%	0.00%	0.00%	12.82%	9.39%	

**Resultado 1: poca difusión de los documentos que deben publicarse en HonduCompras.**

Tanto la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como el decreto ejecutivo número 005-2005 de la creación de HonduCompras, establecen la obligatoriedad de publicar en el sistema de HonduCompras el PACC, el aviso de invitación, el pliego de condiciones, las enmiendas, las aclaratorias, el acta de recepción y apertura de ofertas, la resolución de adjudicación, el contrato (sus ampliaciones y/o prórrogas) y las sanciones/inhabilidades.

Se encontró en la secretaría un bajo nivel de cumplimiento de la publicación de los documentos antes mencionados en HonduCompras, tanto en la muestra seleccionada como la poca publicación de los procesos en el universo. Como ejemplo de ello se identificó:

- 1. Del análisis de medición en los 9 procesos de la muestra,** se puede observar en la siguiente tabla la poca publicación de los documentos que según ley se deben publicar en HonduCompras, sin tener en consideración el cumplimiento de las leyes y reglamentos que regulan la transparencia y difusión de la información, ni la calidad

del contenido de la información publicada. Los documentos más publicados fueron el aviso de publicación, el pliego de condiciones y algunas enmiendas y/o aclaratorias y sólo un acta de recepción y apertura de ofertas.

Tabla n.º 26

Cumplimiento de publicación de los 9 documentos que según ley debieron publicarse en los 9 procesos de la muestra del estudio durante los 3 años.

Modalidad de contratación	Proceso de contratación	Cumplimiento información Difundida en Hondocompras								
		PACC	Aviso de pre-avisación o publicación	Pliego de condiciones	Enmiendas al pliego de condiciones	Aclaratorias al Pliego de condiciones	Acta de recepción y apertura de ofertas	Resolución de adjudicación	Contrato	Sanciones
Licitaciones públicas/ privadas (fondos Banco Mundial)	LPI-DGC-001-UEBM-2012. Reparación falla Chancaya, Santa Rita, Yoro	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
	LPN-DGC-003-UEBM-2012. Construcción puentes ríos Monga/ Yoro y Eucalipto/El Paraíso.	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	LPI-DGC-001-UEBM-2014. Reparación fallas 12+500, 14+380 y 16+300 de la carretera Tegucigalpa – Danti/ Francisco Morazán.	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Licitaciones públicas (fondos nacionales)	LP-002/DGOP/ OO.UU./2013. Pavimentación en el municipio de Jesús de Otoro, Intibucá.	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
	LP-001/DGOP/EE. PP./2014.  Construcción centro regional de la Universidad Nacional de Agricultura, Marcala/ La Paz.	NO								
	SIN / NÚMERO.  Mejoramiento y pavimentación ruta 64: El Durazno (EMPALME CA-5 - NORTE) y, ruta 79: El Lolo - Cerro Grande (Tegucigalpa - Catacamas)	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
Licitaciones privadas (fondos nacionales)	SIN / NÚMERO. Pavimentación colonia Bella oriente – Colonia Hato de en medio, Tegucigalpa, MDC./ Francisco Morazán.	NO								
	LPR 011/DGC/ UATSV/2014. Pavimentación frente Alcaldía Municipal, La Iguala, Lempira.	NO								
	LP-036-DGOP-OO. UU.- 2015. Pavimentación en Gualcinco / Lempira.	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO

2. **Del análisis de medición en los 783 procesos del universo**, se puede observar en la siguiente tabla la poca publicación de dichos procesos bajo normativa nacional en HonduCompras, sin embargo, se encontró un alto nivel de publicación de los procesos bajo normativa del Banco Mundial.

En este numeral, a diferencia del anterior, se evalúa únicamente el nivel de publicación en HonduCompras de los procesos del universo total facilitado por la secretaría. No se mide ni el cumplimiento de las leyes y reglamentos que regulan la transparencia y difusión de la información, ni la calidad del contenido de la información publicada.

Así mismo, de la [investigación en HonduCompras](#) y tomando como base las 2 normativas aplicadas para los años del 2013 al 2015 (normativa nacional y normativa bajo fondos del Banco Mundial) es que se clasificaron los resultados encontrados en las siguientes tablas:

De los procesos bajo normativa nacional se obtuvo el siguiente registro:

Tabla n.º 27

Comparación entre los procesos del universo reportado por la secretaría y lo publicado en Honducompras, al mes de abril del 2016 en los 3 años de estudio bajo normativa nacional.

Fuente de financiamiento	Modalidad de contratación	Año de realización del proceso					
		2013		2014		2015	
		INSEP	Hondu-Compras	INSEP	Hondu-Compras	INSEP	Hondu-Compras
Fondos nacionales	Licitación pública nacional	10	10	3	10	4	10
	Licitación pública internacional	0	0	0	0	0	1
	Licitación privada	183	18	97	97	199	167
	Contratación directa	22	16	0	0	0	9
	Concurso público	0	0	1	5	4	4
	Concurso privado	134	7	71	21	46	26
	Concurso público internacional	0	0	0	0	0	1
	Precalificación	0	0	1	0	0	0
	<b>Total/ Año</b>	<b>349</b>	<b>51</b>	<b>173</b>	<b>133</b>	<b>253</b>	<b>218</b>

De la tabla anterior, se encontró que del total de los 775<sup>21</sup> procesos reportados por la secretaría, bajo normativa nacional, es decir los 349 del año 2013, 173 del 2014 y los 253 del 2015, publicaron en HonduCompras un total de 402 procesos, es decir que se publicó únicamente el 52% de los procesos.

De los procesos bajo normativa con fondos externos del Banco Mundial se procesó lo siguiente:

Tabla n.º 28

Comparación entre los procesos del universo reportado por la secretaría y lo publicado en Honducompras al 5 de agosto del 2016 en los 3 años de estudio bajo normativa BM.

Fuente de financiamiento	Modalidad de contratación	AÑO DE REALIZACIÓN DEL PROCESO					
		2013		2014		2015	
		INSEP	Hondu-Compras	INSEP	Hondu-Compras	INSEP	Hondu-Compras
Fondos externos	Licitación pública	3	1	1	1	0	0
	Licitación privada	0	0	0	0	0	0
Banco Mundial (BM)	Concurso público internacional	3	3	1	1	0	0
<b>Total/ Año</b>		<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

De la tabla anterior se encontró que del total de los 8 procesos reportados bajo normativa del BM, es decir los 6 del año 2013 y 2 del 2014 la unidad ejecutora del manejo de los procesos bajo BM, publicó un total de 6 procesos, representando así el 75% de cumplimiento de publicación en el sistema.

### Recomendaciones

1. La secretaría debe cumplir con la obligación por ley de difundir a terceros la información mínima en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado, en tiempos oportunos y mejorar el flujo de información desde donde se genera el documento hasta la persona responsable de publicarla en HonduCompras.
2. Debe asegurar que se publique como mínimo: PACC, aviso de publicación, pliego de condiciones, enmiendas, aclaratorias, acta de recepción y apertura de ofertas, resolución de adjudicación, contrato y sus modificaciones, y sanciones, con documentos que cumplan con la calidad y elementos que por ley deben cumplir.
3. También es necesario que se mejore el sistema de digitalización de la información, lo que permitirá una publicación eficiente. La secretaría debe identificar el responsable de esta actividad, establecer el flujograma de actividades y de involucrados que intervienen en la generación de la información y difundir la información en forma oportuna, veraz y transparente.

21 Sin contar con los 8 procesos reportados bajo normativa del Banco Mundial durante los 3 años de estudios

**Resultado 2: varios procesos adjudicados a contratistas sin estar inscritos en el registro de proveedores y contratistas del Estado en el sistema de HonduCompras.**

La Ley de Contratación del Estado establece la obligatoriedad de acreditar la inscripción en los procesos de licitaciones para poder ser adjudicados en un proyecto<sup>22</sup>. En este sentido la ley indica que no será necesaria la inscripción en el registro, cuando se trate de contratos que, por su cuantía no requieren de licitación o concurso, es decir que sí se debe exigir la inscripción cuando se lleven a cabo licitaciones o concursos. Así mismo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de publicar los procesos en materia de contrataciones en la página de internet que para tales efectos lleve la ONCAE, siendo en este caso, el Sistema de HonduCompras, en donde se encuentra, entre otros, el módulo del registro de proveedores y contratistas del Estado.

Como no se pudo obtener la información de la secretaría sobre el cumplimiento de inscripción en el registro precitado, se remitió consulta a la ONCAE, mediante comunicación escrita, para que informaran sobre el registro histórico de los contratistas adjudicados durante los 3 años (según el universo facilitado por la secretaría), encontrándose lo siguiente:

Tabla n.º 29

Verificación de inscripción en el registro de proveedores y contratistas de la ONCAE de los contratistas adjudicados en la secretaría durante los 3 años de estudio.

Años 2013-2014-2015	Contratistas/ consultores adjudicados	Contratistas/ consultores registrados en ONCAE	Contratistas/ consultores sin registro en la ONCAE	Porcentaje de incumplimiento
Total	175	83	92	53%

El no cumplir con la obligación de inscripción en la ONCAE deriva responsabilidad tanto en los empleados/ funcionarios públicos, como también en los propios contratistas, ya que no pudieron adjudicarse contratos sin haber cumplido tal disposición de la ley.

### Recomendación

La secretaría debe asegurar que todos los participantes para los procesos de licitaciones (públicas o privadas) cuenten con su respectiva inscripción en la ONCAE; aspecto que deben comprobar en la etapa de la evaluación de las ofertas.

.....  
22 Artículo 37 de la Ley de Contratación del Estado, último párrafo.

## 6. Comparación de evaluaciones con los otros sectores

A continuación se presenta la comparación de los datos de evaluación obtenidos de cumplimiento de la norma en los procesos de contratación, el cumplimiento de la norma en materia de transparencia y difusión en HonduCompras y la medición de la información entregada a la ASJ, para el desarrollo del presente informe, comparándola con los resultados obtenidos en los otros informes sectoriales ya publicados (Educación, Seguridad y Salud).

### 6.1 Comparación de evaluaciones sobre los promedios finales de los informes de línea base sectoriales

La Secretaría de Infraestructura obtuvo un 25% de promedio de cumplimiento de la norma, tal y como se desarrolló en el sub capítulo 4 del presente informe, por lo que en la siguiente tabla se hace una comparación de los promedios finales obtenidos, entre la Secretaría de Infraestructura y los demás promedios de los informes de línea base hasta ahora realizados, siendo que los resultados de dicha comparación son:

Tabla n.º 30

Cuadro comparativo de las calificaciones obtenidas por cada Secretaría de Estado, en la evaluación de la gestión de compras y contrataciones.

Secretarías	Educación	Seguridad	Salud	INSEP
Promedio final	27%	25%	39%	25%

### 6.2. Comparación de evaluaciones sobre el cumplimiento de transparencia y difusión

En cuanto a la medición de la transparencia y difusión el Convenio mide este criterio en 2 aspectos:

- El nivel de cumplimiento de la información publicada en HonduCompras, así como también los procedimientos y calidad que llevaron a cabo para su cumplimiento.
- El acceso a la información que facilitaron para el desarrollo del presente informe.

Es así que seguidamente se compararán dos mediciones diferentes:

1. En la siguiente tabla se observa el cuadro comparativo de transparencia y difusión entre la Secretaría de Infraestructura y las Secretarías de Educación, Seguridad y Salud, en las que se midió tanto la obligación de publicar documentos como también el cumplimiento de calidad, forma y plazos. Basados en el nivel de cumplimiento en los 9 procesos de la muestra de la Secretaría de Infraestructura y en consideración al total de 39 sub criterios de evaluación para normativa nacional y 56 sub indicadores para los procesos bajo normativa del BM, es que la Secretaría obtuvo un 9% de cumplimiento, quedando en el penúltimo lugar entre las 4 Secretarías.

Tabla n.º 31

Calificación comparativa en materia de transparencia y difusión entre las diferentes secretarías evaluadas.

Secretaría				
Requerimiento	Educación	Seguridad	Salud	INSEP
Información publicada y difundida	24%	13%	7%	9%

1. Seguidamente, en la tabla 32 se hace un cuadro comparativo entre los porcentajes de cumplimiento en la información solicitada y entregada entre las secretarías de las cuales ya se han realizado informes de línea base:

Tabla n.º 32

Calificación de información entregada, comparativo con las otras secretarías.

Secretaría				
Requerimiento	Educación	Seguridad	Salud	INSEP
Información solicitada por TI-ASJ y entregada	86%	65%	56%	71%

De las 4 instituciones evaluadas, la secretaría objeto de este informe tiene el segundo mejor porcentaje de entrega en el acceso a la información, sin embargo, se aclara que fue la secretaría que más se tardó en facilitar la información general que deberían tener en materia de contrataciones del Estado; para lo cual se le ampliaron en múltiples ocasiones los plazos de entrega de información, no respetando el protocolo firmado entre las partes que daban los lineamientos y plazos para el desarrollo del informe.

## 7. Conclusiones

Se presentan a continuación las siguientes conclusiones, tanto del marco normativo como de la evaluación de los procesos:

### 7.1 Conclusiones del marco normativo

1. Se identificaron debilidades desde el punto de vista legal, al no encontrarse un documento legal que avale el cambio del nombre de SOPTRAVEP al nombre de INSEP.
2. Existe un vacío legal en la utilización de la modalidad de licitaciones privadas por medio del cual la secretaría, con base en ley, se limita a invitar únicamente al número mínimo de 3 participantes, cuando la cuenta con una base de precalificación amplia registrada y oficial de 103 empresas contratistas, 90 contratistas individuales, 84 empresas consultoras y 47 consultores individuales.

## 7.2 Conclusiones a la evaluación

1. La secretaría obtiene una calificación final de 25% de incumplimiento de la ley y de las buenas prácticas, generando así un alto riesgo de corrupción. Se encontró alguna evidencia de buenas prácticas llevadas en algunos expedientes en la medición de las 3 primeras etapas (requisitos previos, procedimiento de contratación y formalización del contrato), en donde obtienen más del 70% de cumplimiento de la normativa aplicable; sin embargo, una vez firmado el contrato hay una disminución en la evidencia documental, realizando posteriormente hallazgos relevantes en las subsiguientes actividades, no quedando evidencia, entre otros, si se satisfizo la necesidad en forma oportuna, etc.
2. Se evidenció un posible entendimiento entre el personal de la secretaría y personal del contratista, al encontrarse la coincidencia exacta del monto base del presupuesto estimado por la secretaría con el monto de una de las ofertas participantes, colocando a este en posición de ventaja con respecto a los otros participantes y al compartirse información catalogada como reservada. Ello refleja la falta de controles internos y/o mecanismos que midan la vigilancia interna y continua de los procesos licitatorios.
3. Según la información facilitada por la secretaría, el 94% (712 de 758 adjudicados) de los procesos en ambas direcciones (DGC y DGOP) se realizaron bajo la modalidad de licitaciones y concursos privados, invirtiéndose el total de L 939,377,538.38, que representa el 63% de la inversión total (sin tener en consideración las compras menores que no han sido parte de este estudio). La inversión total de ambas direcciones en los 3 años y en todas las modalidades fue de L 1,484,321,689.88.
4. Hay grandes debilidades en la etapa de planificación de los procesos de contratación y adquisiciones (requisitos previos) al encontrarse varios resultados como ser:
  - Varios ejemplos de posibles fraccionamientos, tanto en la muestra seleccionada como en el universo total de los procesos de la secretaría, con un alto nivel de procesos bajo la modalidad de licitaciones privadas.
  - Expedientes sin documentos (estudios, justificación técnica, identificación de la necesidad, PACC, POA, etc.) que validen la necesidad, la aprobación del inicio de los procesos y el presupuesto necesario de la selección de los proyectos a ejecutarse en un período fiscal.
  - Falta de mecanismos de criterios objetivos para la inclusión de los proyectos en los PACC y POA de la secretaría.
  - Evidencia de injerencias externas o utilización de criterios subjetivos para la selección de los proyectos a ser ejecutados por la secretaría.
  - Prácticas que limitan la participación de oferentes a través de los fraccionamientos que aseguran la modalidad de licitaciones privadas, ya que terminan invitando

únicamente a 3 participantes en dichos procesos, cuando la secretaría posee una amplia gama de participantes precalificados.

- Se identificaron varios proyectos cuya ejecución se viene repitiendo desde años anteriores, evidenciando con ello falencias en la planificación o en su defecto debilidades en las diferentes etapas de los proyectos; entre ellos, la necesidad de estudios de pre factibilidad y la falta de garantías de calidad por los diseños de los proyectos.
  - La adjudicación de un mismo proyecto en dos años diferentes como producto de ausencia de un registro físico o digital y/o falta de controles históricos de la ejecución de los proyectos.
5. Igualmente se encontraron varios incumplimientos y debilidades en la etapa de procedimientos de contratación, siendo esta etapa también susceptible de alto riesgo de corrupción. Entre algunos resultados encontrados se mencionan:
- Falta de evidencia documental de la etapa de conformación de las comisiones de evaluación.
  - Comisiones de evaluaciones conformadas con solo 2 miembros, cuando la ley determina que deben ser con 3 o 5 miembros.
  - Para el caso de la DGC no se encontró una delegación a favor de dicha Dirección, con la facultad de nombrar las comisiones de evaluación, emitida por el secretario de Estado, como sí facilitaron evidencia documental en forma extemporánea sobre la delegación del secretario de Estado a favor de la DGOP.
  - Falta de criterios o mecanismos objetivos de evaluación como resultado de la ausencia documental de esta etapa en los expedientes administrativos de contratación. No se encontraron las evaluaciones y/o dictámenes realizados a las ofertas, ni tampoco mecanismos internos que aseguren que los informes de evaluación estén basados en criterios objetivos, según sistemas de puntos o porcentajes en los pliegos de condiciones. Eso se observó también en la etapa de evaluación de los procesos de precalificaciones.
  - Ningún expediente solicitado fue entregado por la secretaría en forma completa y ordenada, evidenciando con ello la falta de manuales o guías para el manejo de los procesos de contrataciones y adquisiciones, así como también falta de mecanismos que garanticen la debida custodia de los documentos e información a través del tiempo.
  - En ninguno de los 9 expedientes se encontró el acta de resolución de adjudicación, que cumpliera con las formalidades legales que indica la norma.
  - Se identificaron 2 procesos con demasiado tiempo en su ejecución (más de un año cada uno), evidenciando la falta de conocimiento y experiencia del personal en materia de contrataciones, y que no se cumplió con el principio de eficiencia.

- Únicamente realizaron un proceso de precalificación para el año 2014 (marzo), no habiéndose realizado proceso de precalificación ni para el ejercicio fiscal 2013 ni el 2015 lo cual se convierte como un mecanismo de limitación de participación a posibles oferentes e incumplen la obligación de realizar procesos de precalificación según la ley.
6. En materia de control y auditoría interna, a pesar que la secretaría cuenta con manuales de control interno y personal asignado para ello, no hay evidencia de haberse llevado a cabo procesos de auditoría ni controles internos. Existe tanto la unidad de auditoría interna, así como también está el Comité de Control Interno (COCOIN) como un apoyo preventivo a través de controles internos. Sin embargo, en ningún expediente se evidenció el actuar de dichos controles internos ni externos, ni auditorías para asegurar el cumplimiento de la ley esto evidencia, más bien, la falta de mecanismos que identificaron los resultados encontrados en el presente informe. Así mismo, no hay registros documentales en los 9 procesos de la muestra, de haberse realizado controles internos y/o auditorías internas o externas, identificación de mapeo de riesgos, etc.
  7. Por la falta de mecanismos de control y/o auditoría interna, se encontraron también debilidades en la etapa de sanciones administrativas, ya que no se cumple con la norma establecida de implementar las acciones correctivas y procedimentales correspondientes para deducir las responsabilidades a los involucrados en los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado. El personal de diferentes áreas (Auditoría, Administración, Almacén, etc.) demostraron desconocimiento de la aplicación de la ley, de la existencia de manuales, etc.
  8. Después de los resultados encontrados en el presente informe, la secretaría debería haber aplicado varias sanciones a causa de los incumplimientos y falencias precitados; o en su defecto debió haber iniciado los procesos administrativos internos, sin embargo, no se encontró evidencia de mecanismos de denuncias y/o sanciones al participante, ni empleados, ni funcionarios públicos.
  9. En ninguno de los 9 procesos revisados (bajo normativa nacional y del Banco Mundial) se evidenció participación ciudadana. Tampoco hay evidencia documental que indiquen algún tipo de iniciativas, políticas o buenas prácticas que fomenten la participación de representantes de sociedad civil como mecanismos de transparencia y publicidad.
  10. La secretaría cumple únicamente un 9% en la evaluación del cumplimiento de la norma que regula la transparencia y difusión, la publicación de los documentos que por ley deben publicarse en HonduCompras, así como también la calidad de la información publicada; lo que evidencia un alto nivel de incumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como tampoco cumplen con lo dispuesto en la Ley de Contratación del Estado.

11. Del análisis de medición en los 9 procesos de la muestra, únicamente publicaron en HonduCompras el aviso de publicación, el pliego de condiciones y algunas veces, enmiendas y/o aclaratorias. Ello evidencia el desconocimiento y falta de compromiso por parte de la secretaría para publicar otros documentos relativos a los procesos, como ser el PACC, el acta de recepción y apertura de las ofertas, las resoluciones de adjudicación y el propio contrato.

De los 783 procesos del total del universo bajo normativa nacional, solamente se publicaron en HonduCompras 402, que equivalen únicamente al 52% de publicación; y bajo normativa Banco Mundial se publicó el 75% de 8 procesos realizados, obteniendo un promedio de cumplimiento del 63% entre ambas normativas.

Como producto de la falta de un archivo general o de documentos digitalizados, la secretaría no pudo acreditar qué empresas contratadas por el Estado contaban con el registro de inscripción en la ONCAE, en el Sistema de HonduCompras. De 175 contratistas y consultores a quienes se adjudicó contratos durante los 3 años, únicamente el 83 de ellos se encontraban inscritos en el registro de proveedores y contratistas y de 92 de ellos, ni la secretaría ni la ONCAE, contaban con documentación válida y suficiente para verificar su inscripción en dicho registro.

## 8. Recomendaciones

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

### 8.1. Recomendaciones al marco normativo

1. La secretaría debe realizar las acciones legales correctivas correspondientes, para que el nombre de la Secretaría de Estado en los Despachos de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) sea oficial, y que respalde las actuaciones de la secretaría frente a terceros. En este contexto es preciso mencionar que para su solución podrían intervenir diferentes actores y no solo la secretaría, pero es la que puede tomar la iniciativa en la elaboración del anteproyecto de ley que posteriormente sea aprobado por el Congreso Nacional.
2. La secretaría debe regular el vacío legal encontrado en los procesos de licitaciones privadas, donde sólo se invitan a 3 participantes y, controlar estas prácticas contrarias a la transparencia, publicidad e igualdad de participación de los oferentes, estableciendo previamente un sistema o normas internas (elaboración de manuales internos, guías, etc.) que aseguren la participación de un mayor número de participantes y se promueva la presentación de una gama más amplia de ofertas para que, a mayor número de participantes, sus ofertas serán más competitivas y por ende serán de beneficio para el Estado.

## 8.2. Recomendaciones basadas en la evaluación

La secretaría debe mejorar en términos generales el nivel de cumplimiento de la norma en los procesos de contratación y adquisiciones del Estado, debiendo para ello implementar algunas de las siguientes recomendaciones:

En los requisitos previos:

- La Secretaría debe implementar controles internos más eficientes para la asignación del personal vinculado y responsable de los procesos de compras y contrataciones, en la etapa de planificación, y asegurar la confidencialidad de los documentos susceptibles de corrupción y en contra de la transparencia, como ser los pliegos de condiciones, sus especificaciones técnicas y los montos de inversión de los proyectos, entre otros.
- El país requiere de múltiples proyectos para su debido desarrollo, pero debe hacerlo en forma ordenada y con una planificación previa, contando con una priorización de los proyectos objetiva y debidamente sustentada, establecida en un documento oficializado para su durabilidad en el tiempo (manuales, protocolo, etc.).
- Mejorar la etapa de la planificación y programación oportuna de los procesos de contratación y adquisiciones públicas, con identificación de las necesidades a satisfacer, de acuerdo a factores como la zona geográfica y dando cumplimiento a la ley en la selección de la modalidad de contratación, fomentar y asegurar el mayor número de participantes capaces en los procesos.
- Para lograr lo anterior se pueden crear manuales oficializados que regulen la etapa de planificación y priorización de los proyectos, para que quede blindada esa etapa de cualquier injerencia interna y/o externa y, con ello evitar los espacios que permiten estas prácticas de fraccionamiento, a través de controles internos que los identifiquen en forma oportuna.
- Aumentar el mayor número de procesos bajo la modalidad de licitaciones o concursos públicos y disminuir los procesos de licitaciones o concursos privados, en pro de los beneficios del Estado, ya sea mediante manuales, reglamentos, lineamientos, etc. oficializados que contengan criterios técnicos, selección de empresas para participar, según el buen desempeño de ejecución de contratos, entregas de obras anticipadas, etc.
- Así mismo, crear un sistema objetivo de priorización de proyectos debidamente consensuado con los diferentes actores que participan en la selección de los proyectos de inversión del país, que proteja de injerencias externas discrecionales la planificación y programación previamente realizada por la secretaría y que cualquier modificación en la planificación (indistintamente su origen) cumpla los mismos requisitos esenciales de planificación, estudios técnicos, financieros, de viabilidad, etc., que justifique el origen de la necesidad.

- Elaborar estudios que sustenten legal, técnica o administrativamente, el origen de los proyectos, y por ende los perfiles de proyectos, mediante un sistema de planificación más efectivo que garantice aumentos mínimos entre el presupuesto planificado y el ejecutado.
- Las personas responsables de los archivos en materia de contratación y adquisición de la secretaría, deben asegurar que todos los procesos y expedientes, cuenten con la autorización de la máxima autoridad para el inicio de los proyectos, pudiendo ser entre otros el propio PACC y el POA debidamente autorizados y oficializados, a través de documento formal, etc., así como también que contengan en el archivo el PACC, el POA, y como mínimo los demás documentos que por ley deben publicarse en HonduCompras (hasta el registro de las sanciones).
- Exigir en los pliegos de condiciones que las empresas participantes en diseños de proyectos, presenten una garantía de calidad, de tal forma que el Estado quede más protegido de posibles perjuicios ocasionados por los diseños de los proyectos que recibe. Esta es una buena práctica que hace la administración pública en El Salvador, por ejemplo.
- Incluir dentro de las responsabilidades en los contratos con los constructores, la obligación de emitir opiniones técnicas y sustentadas analizando el diseño de los proyectos y que ratifiquen o no la necesidad de realizar una actualización del diseño, para el caso que haya transcurrido un plazo prudencial o que hayan acontecido hechos que afecten el desarrollo de las obras.
- Es pertinente mencionar que la ley permite aplicar en forma supletoria y en lo que fuere pertinente, las regulaciones del contrato de obra pública para los contratos de consultoría, es decir, que la secretaría podría exigir la presentación de una garantía de calidad en el marco de ley e implementar dicha exigencia como una buena práctica en los procesos de diseños de proyectos.
- Las comisiones de evaluación de los procesos de licitaciones y/o concursos que se realicen posteriormente a las precalificaciones, deben acreditar en cada expediente si las empresas participantes están o no precalificadas, así como también el cumplimiento de la categoría según el contrato a suscribir, en base al perfil y experiencia requerida.

#### **Procedimientos de contratación:**

- La secretaría debe sistematizar el proceso de conformación de las comisiones evaluadoras, así como también crear la protección de la etapa de evaluación, de conformidad con la ley, evitando se hagan nombramientos en forma anual, ya que de esa manera los participantes y otros interesados sabrán de antemano quienes son los miembros.
- Se recomienda que las comisiones de evaluación se nombren para cada proceso y que sus miembros sean nombrados en forma intercalada y no continua.

- La secretaría debe asegurar que los criterios o mecanismos objetivos de evaluación se encuentren dentro de los pliegos de condiciones de acuerdo a la ley.
- Desarrollar mecanismos o procedimientos internos que aseguren que los informes de evaluación y recomendaciones de adjudicación estén basados en criterios objetivos, basados en sistemas de puntos o porcentajes, que se incorporen y publiquen previamente en los pliegos de condiciones.
- La secretaría debe emitir las resoluciones de adjudicación, de conformidad con la Ley de Contratación del Estado, debiendo contener las formalidades legales correspondientes. Después de notificar a todos los participantes en los procesos, deben publicar la resolución en HonduCompras.
- Se recomienda demandar la digitalización de todos los documentos que forman parte de un proceso de contratación, desde su inicio hasta la liquidación del contrato, registrando los mismos en un registro único digital, para asegurar la integridad de la información de cada expediente.
- Indistintamente de la normativa que aplique, la secretaría debe mejorar los tiempos para el desarrollo de los procesos en forma más eficiente, reduciendo los plazos entre la publicación del aviso y la adjudicación de los contratos; pero sobre todo con respecto a la fecha de entrega de las obras, es decir la ejecución de los contratos; lo anterior con el fin de satisfacer las necesidades en forma eficiente (oportuna y con celeridad).

#### **Control y auditoría interna:**

- La secretaría debe implementar mecanismos de controles internos que permitan verificar la unificación del expediente administrativo, identificar cualquier tipo de prácticas contrarias a las leyes y que se corrijan antes de provocar mayores actos en contra del Estado.
- En caso que la auditoría interna sea insuficiente, debería considerar la secretaría poder fortalecer dicho departamento o sub contratar empresas auditoras y la aplicación de sanciones cuando se evidencie incumplimiento de los funcionarios y adjudicados.
- Para el caso de los procesos bajo normativa del BM, se recomienda a la secretaría poder obtener copia de los informes de auditoría realizados, con el ánimo de establecer oportunidades de mejora, así como también la ratificación de las buenas prácticas y cumplimiento de la normativa en los procesos y poder realizar mapeos de riesgos.

#### **En términos generales y para cualquier normativa aplicable, la secretaría debe:**

- Realizar el mapeo de los riesgos de la secretaría con los insumos identificados, tanto de los hallazgos obtenidos de auditorías externas y/o de las internas.

- Garantizar que la auditoría interna incluya dentro de su planificación anual al menos 3 procesos de cada Dirección y de cada modalidad de compras y un proceso de precalificación.
- Como parte complementaria, la secretaría debe contar con un sistema de denuncias que brinde seguridad a los denunciantes.
- Asegurar que los resultados que se originen del control interno, auditoría interna o el mecanismo de denuncias y/o sanciones a los particulares que han contratado con el Estado, remitan los expedientes correspondientes a los órganos competentes para derivar las responsabilidades. (Secretaría de Infraestructura/ procedimiento interno, para posterior comunicación a ONCAE, TSC y demás entes fiscalizadores que apliquen.
- Implementar sistemas de evaluación y/o medición sobre:
  1. El nivel de cumplimiento y desempeño de los contratistas y/ o supervisores con base en los contratos; y
  2. El nivel de cumplimiento de los empleados y funcionarios públicos en base a las obligaciones que tienen dentro de un proceso de compras.

#### **Sanciones administrativas:**

Para evitar que de esta manera queden impunes, tanto los proveedores por incumplimiento de contratos si los hubiere, así como también los empleados y/o funcionarios públicos que estuvieren involucrados en procesos al margen de la ley, la secretaría debe:

- Fortalecer las unidades de adquisiciones, control interno y/o auditoría, de tal manera que el personal a cargo cuente con la experiencia y el perfil requerido en materia de compras y adquisiciones del Estado, ya sea mediante capacitaciones o identificación de personal con experiencia.
- Promover la estandarización de los manuales, buenas prácticas y cumplimiento de las leyes en forma permanente e incluir en forma progresiva a todas las unidades involucradas en materia de compras y contrataciones.
- Asegurar que se remitan los contratos y sus modificaciones a la ONCAE y al TSC.

#### **Participación ciudadana:**

- La secretaría debe proponer la aprobación de una política, manual, mecanismo que regule y norme la participación ciudadana, promoviendo el aseguramiento de participación en las diferentes etapas de los procesos de contrataciones y definiendo las etapas en que se abrirán los espacios para una participación por parte de la ciudadanía; pero que este mecanismo sea abierto y de fácil participación, sin tener limitaciones por cuestiones de carácter político u otro criterio limitante.

### **Precalificación:**

- La secretaría debe realizar los procesos anuales de precalificación que demanda la ley, es decir, en el último trimestre del ejercicio fiscal anterior, ya sea realizando procesos de precalificaciones anuales o dando aperturas varias para que nuevos interesados en ser precalificados o los ya estando precalificados, puedan solicitar o actualizar su información y ser clasificados según categorías y perfiles previamente establecidos por el ente contratante.
- Así mismo, deben sistematizar el proceso de precalificación para que queden oficializados los lineamientos, pasos, criterios, etc. que se utilizarán en dicho procedimiento, incluyendo la incorporación de esta etapa en los PACC y POA anuales.

### **Transparencia y difusión:**

- La secretaría debe crear e implementar una base de datos, de registro escaneado o sistema que pueda brindar información en forma oportuna y sustentado con documentación digitalizada con información veraz. La digitalización de la documentación debe ser sistematizada y generada según el avance de los pasos en cada proceso de licitación, midiendo así mismo un registro interno del comportamiento de los contratistas según un registro de méritos históricos.
- Es importante que en el expediente administrativo queden integrados y custodiados todos aquellos documentos relativos a la evaluación de los participantes y todos aquellos sobre la recomendación de adjudicación (informe de evaluación, resolución de adjudicación, comunicación a los participantes, publicidad del informe de evaluación y la resolución, etc.), conformando expedientes tanto digitales como en físico.
- La secretaría debe cumplir con la obligación por ley de difundir a terceros la información mínima que en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado en tiempos oportunos y mejorar el flujo de información desde donde se genera el documento hasta la persona responsable de publicarla en HonduCompras.
- Debe asegurar se publique como mínimo: PACC, aviso de publicación, pliego de condiciones, enmiendas, aclaratorias, acta de recepción y apertura de ofertas, resolución de adjudicación, contrato y sus modificaciones, y sanciones.
- También es necesario que se mejore el sistema de digitalización de la información, que permitirá una publicación eficiente. La secretaría debe identificar el responsable de esta actividad, establecer el flujograma de actividades y de involucrados que intervienen en la generación de la información y difundir la información en forma oportuna, veraz y transparente.

- La secretaría debe contar con un mecanismo público y de fácil acceso en donde se pueda verificar las personas (naturales y jurídicas) debidamente precalificadas, sus categorías y demás información básica que genere el proceso de precalificación.
- La secretaría debe llevar los expedientes tanto en forma física como en formato digital que proporcione un ambiente de seguridad documental, con las siguientes características:
  - Completos: que contenga la información desde la planificación (PACC-POA) hasta el listado de los resultados de la precalificación, incluyendo cualquier modificación, actualización de la lista final aprobada;
  - Ordenados: que el expediente pueda acreditar todas las actividades realizadas en forma lógica y cronológica. (PACC, POA, entrega de las solicitudes de precalificación de los interesados, no hay acta de recepción ni apertura de sobres, si fueron entregados en sobres cerrados, si hubo etapa de subsanación de errores u omisiones sustanciales, si se utilizaron formularios estandarizados, si se solicitaron aclaraciones y si éstas fueran contestadas, etc.)
  - Foliados: que se evidencie la integridad del expediente, es decir, se proteja de posibles alteraciones, incorporaciones o sustracciones de documentos.
  - Oportunos: que dicho expediente se vaya conformando a razón de los pasos de las actividades que se vayan desarrollando.
  - Con un único expediente: es decir que en los archivos físicos o digitales se cuente con un solo expediente, que puede ser conformado por varios documentos, pero que todos se encuentren en forma fácil pues se encuentran unidos de alguna forma.

## INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO EN LA INSEP

Objetivo general: Evaluar el desempeño de la Secretaría de Infraestructura en la gestión de las compras y contrataciones, a fin de fortalecer a esta entidad pública en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, para brindar servicios de calidad, que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

<p>Requisitos previos al procedimiento de contratación</p>	<p>Crear un sistema objetivo de priorización de proyectos que mejore y proteja la etapa de planificación cumpliendo requisitos esenciales previos y oficiales, debidamente sustentado, sin injerencias subjetivas y que dure en el tiempo.</p>	<p>Elaborar estudios que sustenten legal, técnica o administrativa-mente, el origen de los proyectos, y por ende los perfiles de proyectos, mediante un sistema de planificación más efectivo.</p>	<p>Aumentar el mayor número de procesos bajo la modalidad de licitaciones o concursos públicos y disminuir los procesos de licitaciones o concursos privados, ya sea mediante manuales, reglamentos, lineamientos, etc. oficializados.</p>	<p>Implementar controles internos eficientes para la asignación del personal vinculado y responsable de los procesos, asegurando la confiabilidad de los documentos susceptibles de corrupción y en contra de la transparencia, sobre todo en la etapa de planificación.</p>	<p>Realizar los procesos de precalificación anuales en atención a las características de las obras a ejecutar, de tal manera que la Secretaría cuente con un registro de contratistas y consultores con información más actualizada. Los PACC deben incluir los procesos de precalificación.</p>	<p>Asegurar que todos los procesos y expedientes, cuenten con: a. autorización de la máxima autoridad para el inicio de proyectos (PACC, POA, u otro/ oficial; y b. demás documentos que por ley deben publicarse en HonduCompras.</p>
<p>Procedimiento de contratación</p>	<p>Sistematizar la conformación de las comisiones evaluadoras con personal capacitado y con competencias, así como también proteger la confiabilidad de la etapa de evaluación.</p>	<p>Desarrollar mecanismos o procedimientos que aseguren que los informes de evaluación y recomendaciones de adjudicación estén basados en criterios objetivos y sistemas de puntos o porcentajes, incorporados y publicados en los pliegos de condiciones.</p>	<p>Demandar la digitalización de todos los documentos que forman parte de un proceso de contratación, en un registro único físico y digital, asegurando la integridad de la información.</p>	<p>Emitir las resoluciones de adjudicación de conformidad con la ley, debiendo contener las formalidades legales correspondientes, posteriormente, notificar a todos los participantes y publicar las resoluciones en HonduCompras.</p>		
<p>Control interno y auditoría</p>	<p>Garantizar que la auditoría interna incluya dentro de su planificación anual al menos 3 procesos de cada Dirección y de cada modalidad de compras y un proceso de precalificación.</p>	<p>Implementar sistemas de evaluación y/o medición sobre el nivel de cumplimiento de los particulares y/o empleados/ funcionarios públicos en base a las obligaciones que tienen cada uno de ellos.</p>	<p>Asegurar que los resultados de control interno y/o auditoría interna, o el mecanismo de denuncias/ sanciones a particulares/ funcionarios del Estado, se remitan a los órganos competentes para derivar responsabilidades.</p>	<p>Fortalecer las áreas de unidades de adquisiciones, control interno y/o auditoría interna, en materia de compras y adquisiciones.</p>	<p>Implementar mecanismos de controles internos que permitan verificar la unificación del expediente administrativo, identificar cualquier tipo de prácticas contrarias a las leyes y que se corrijan.</p>	<p>Remitir los contratos y sus modificaciones a la ONCAE y al TSC.</p>
<p>Participación ciudadana</p>	<p>Proponer la aprobación de política, manual o mecanismo que regule y norme la participación ciudadana.</p>					
<p>Transparencia y divulgación</p>	<p>Velar por que los expedientes administrativos queden integrados y custodiados todos y cada uno de los documentos que lo integran, tanto los expedientes digitales como en físico. (Expedientes unificados, completos, ordenados, foliados y oportunos)</p>	<p>Crear e implementar una base de datos, registro escaneado o sistema que pueda brindar información oportuna y veraz. (digitalización)</p>	<p>Asegurar la publicación en HonduCompras de: el PACC, el aviso de publicación, el pliego de condiciones, la/s enmienda/s, la/s aclaratorias, el acta de recepción y apertura de ofertas, la resolución de adjudicación, el contrato y sus modificaciones, así como también las sanciones.</p>	<p>Incluir dentro del registro interno de contratistas y/o consultores, un sistema de control de identificación en base al número de identidad y al número del Registro Nacional Tributario (RTN), de personas naturales, jurídicas, sus socios, gerentes, apoderados y/o representantes legales.</p>		

# EJE DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA  
Y SERVICIOS PÚBLICOS (INSEP)

INFORME  
DE LÍNEA BASE  
SECRETARÍA DE

INFRAESTRUCTURA Y  
SERVICIOS PÚBLICOS



## 1. Objetivo del estudio

El presente estudio sobre la gestión del recurso humano, realizado a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), tiene como objetivo general establecer la línea base para crear un sistema de monitoreo y evaluación de los resultados institucionales, que permita fortalecer a esta entidad pública desde la sociedad civil en materia de integridad, transparencia, participación ciudadana, controles y rendición de cuentas, con el fin de obtener servicios de infraestructura de calidad que respondan a las solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

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

- Evaluar el desempeño en la ejecución de los procedimientos seleccionados en materia de gestión del recurso humano, con base en la normativa vigente.
- Evaluar la ejecución de buenas prácticas aplicadas en los procedimientos seleccionados en materia de gestión del recurso humano.
- Evaluar la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos seleccionados en materia de gestión del recurso humano.
- Establecer una línea base de la situación actual de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos en materia de gestión de recursos humanos, para el sistema de monitoreo y evaluación de sociedad civil.
- Contribuir en la construcción de un plan de mejora institucional basado en las recomendaciones emitidas, sobre el cual se elaborará un mecanismo de cumplimiento y evaluación periódica y continua que aseguren la ejecución del mismo por parte de INSEP.

## 2. Metodología

La metodología aplicada en el proceso fue basada en mecanismos de verificación de procesos e incluye: a) identificación de objetivos de la evaluación, indicadores y factores de estudio, b) levantamiento, procesamiento y análisis de la información y, c) verificación in situ.

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

Con el apoyo de la firma auditora Price Waterhouse Coopers (PWC)<sup>23</sup>, en conjunto con el equipo de trabajo del proyecto del Convenio TI/ASJ, se diseñó en detalle el proceso de auditoría, el cual consta de 13 etapas.

De igual manera se establecieron los indicadores, los criterios de evaluación y los requerimientos de información; se realizó la selección de muestras, el análisis y sistematización de la información y la verificación in situ de los procesos evaluados.

## **2.1. Descripción de indicadores y subindicadores<sup>24</sup>**

Los indicadores desarrollados en el eje de gestión de recursos humanos se basan en los seis procedimientos macro de administración de personal, conformados por una serie de subindicadores y factores de verificación que permiten levantar información objetiva y concreta.

Cada indicador fue adaptado a las regulaciones establecidas en la ley vigente para el sector y los períodos de estudio, así como a las buenas prácticas observadas en el desarrollo de procesos iguales o similares en otras entidades estatales, tanto nacionales como internacionales. Los indicadores se refieren a los procesos esenciales de la gestión de personal, los cuales se encuentran normados en leyes generales y específicas, siendo supletorias las primeras de las segundas, en caso de que existan vacíos o contradicciones. Los indicadores son los siguientes:

1. Ingreso y contratación de personal.
2. Cancelación de personal.
3. Compensación y beneficios.
4. Evaluación y desarrollo del recurso humano.
5. Control de administración de personal.
6. Planificación de la gestión de recursos humanos.

Conscientes de la vasta documentación que genera cada uno de los indicadores, y respaldados en los diferentes tipos de acciones de personal que los documentan, se realizó un proceso de priorización de los indicadores a evaluar, considerando su interés en términos de transparencia y eficiencia, tanto por su impacto en los servicios que presta INSEP, como por su vulnerabilidad ante la corrupción.

Con estos lineamientos, se adaptaron los indicadores a los procesos propios de la entidad, siendo seleccionados como objetos de estudio, los siguientes:

.....  
<sup>23</sup> Ver anexo: Diseño metodológico PWC.

<sup>24</sup> Ver anexos: tabla descriptiva de indicadores y subindicadores.

Tabla n.º 33  
Indicadores a los procesos propios de la entidad.

Planificación de la gestión de recursos humanos	
Existe un sistema de planificación de la gestión de RR.HH.	El crecimiento de la masa laboral corresponde a una planificación
Ingreso de personal	
Cumplimiento de la norma	Buenas prácticas
Cancelación de personal	
Cumplimiento de la norma	Buenas prácticas
Control administrativo de personal	
Control de empleados en sus puestos de trabajo	Control y eficiencia en las planillas

## 2.2. Criterios para la selección de muestras

Los criterios seleccionados son fundamentales para determinar la muestra, considerando el universo total al cual se encuentra sujeto cada indicador y subindicador, y en el entendido de la necesidad de establecer una línea base de estudio; por tal razón, se adoptaron 3 años de referencia, lo que permitió realizar el análisis con resultados que ejemplifican o no, resultados progresivos en la correcta gestión del procedimiento a través del tiempo.

En ese sentido se seleccionaron como base para la evaluación los años 2013, 2014 y 2015, considerando que la propia Secretaría expresó que estaba en capacidad de facilitar información para este período. Para los 3 períodos se evalúan los indicadores bajo los siguientes parámetros:

### a. Planificación de la gestión de RR. HH.

La planificación de la gestión de recursos humanos es un proceso continuo, basado en la sistematización, análisis y utilización de información oportuna y confiable. Por tal razón se determinó analizar el total del universo de documentos y registros, inherentes a la correcta administración de personal.

### b. Ingreso de personal y cancelación de personal.

### c. Control de administración de personal.

La métrica expuesta en la metodología desarrollada por PWC establece que para universos superiores a 200 unidades, y para lograr un mayor nivel de confiabilidad, el análisis de una muestra de 115 unidades será representativo del universo. Este criterio se aplicó para cada año de estudio y procedimiento de ingreso y cancelación de personal, y se estimó el levantamiento de una muestra de 690 expedientes, distribuidos de la siguiente manera:

En este indicador se evaluó la permanencia de los empleados en sus puestos de trabajo, basados en una muestra de 135 empleados, compuesta por 115 funcionarios que se seleccionaron de manera aleatoria de la planilla facilitada por INSEP y 20 abordados de manera directa en las instalaciones de la institución.

Tabla n.º 34

Distribución expedientes.

Tipo de acción	2013	2014	2015	Total
Ingresos	115	115 + 25*	115	370
Cancelaciones	115	115	115	345
Total	230	255	230	715

\* Durante el año 2014 se realizó la revisión de 25 expedientes adicionales a la muestra aleatoria, los cuales comprende un grupo de seguimiento, sobre el cual se contaba con información previa.

Al encontrarse las operaciones de INSEP centralizadas en Francisco Morazán, la selección de la muestra se basó exclusivamente en las acciones de ingreso y cancelación que por año fueron remitidas por INSEP a ASJ/TI, en formato de listados.

### 2.3. Mecanismo de calificación de factores de evaluación

Para la elaboración de este estudio se solicitó al secretario de Estado en los despachos de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, una serie de información de carácter general y particular; la cual, entre otros aspectos permite evaluar el nivel de planificación institucional, así como contar con los universos sobre los cuales obtener las muestras a evaluar en los indicadores de ingresos y cancelaciones. El secretario de Estado, con base en el protocolo de actuación firmado, designó a personal del Comité de Control Interno (COCOIN) como los responsables de la comunicación y la entrega de documentos.

Una vez seleccionadas las muestras de manera aleatoria, con base en los listados que la misma institución facilitó, se procedió a realizar el levantamiento de los expedientes de ingreso y cancelación de personal, los cuales en su mayoría fueron llevados a las oficinas de ASJ/TI para su escaneo, con excepción de los que se encontraban en la Comisión Liquidadora<sup>25</sup> (20) y en la Dirección de Aeronáutica Civil<sup>26</sup> (103).

25 En la Comisión Liquidadora se encontraban los expedientes que, producto de la selección aleatoria, correspondían a personal de la Dirección Nacional de Transporte, la cual fue liquidada durante el proceso de elaboración de este estudio; trasladándole INSEP todos los expedientes de personal correspondientes a esta dirección.

26 Aeronáutica Civil formó parte del universo para los períodos 2013 y 2014, previo a su separación de

Los factores de evaluación se calificaron de manera porcentual para los indicadores objeto de estudio y sus componentes, presentando el cumplimiento por año evaluado.

Se evaluó la documentación que permitiera constatar el cumplimiento de los procedimientos por parte de la entidad, verificando la información proporcionada en cuanto a la entrega completa, calidad y confianza en la misma.

El cumplimiento por factor se calificó de la siguiente manera:

Nivel de cumplimiento	Color
90 – 100	Verde
70 – 89.9	Amarillo
0 – 69.9	Rojo

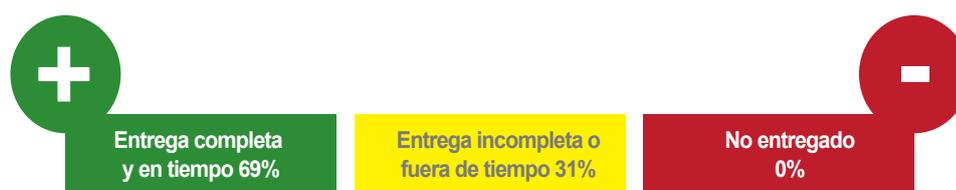
## 2.4. Requerimientos y sistematización de la información<sup>27</sup>

Se utilizaron dos fuentes de información primaria que facilitaron documentación a través de sus dependencias, la cual se empleó con diferentes propósitos. Las dos fuentes seleccionadas se detallan a continuación:

Archivos o registros, físicos o digitales, remitidos por INSEP a través del COCOIN.

1. Expedientes de empleados, remitidos por INSEP a través del COCOIN, o bien obtenidos mediante verificaciones *in situ*.

Toda la información fue vaciada en hojas de trabajo. La información se solicitó mediante oficios y comunicaciones electrónicas, y lo referente a los formatos de entrega fue discutido de manera verbal. De la información solicitada inicialmente se obtuvo los siguientes porcentajes de entrega:



Se debe tener en cuenta que INSEP respondió a todas las solicitudes, aun cuando no contaran con la información, o esta se encontrara incompleta o en proceso de elaboración; así, mostró transparencia en sus comunicaciones y eficiencia en los tiempos de remisión.

Además de la documentación solicitada y entregada, se incorporó la información de reuniones sostenidas con actores claves de INSEP: empleados del COCOIN y personal de las oficinas involucradas en el proceso.

Como resultado del proceso de recopilación de información se digitalizaron 35,167

<sup>27</sup> INSEP y absorción por la Secretaría de Defensa.

<sup>27</sup> Ver anexo: Cuadro resumen de solicitud y recepción de información.

páginas, las cuales se encuentran a disposición del público en la página oficial del Convenio de Buena Fe entre el Gobierno de Honduras y la Asociación para una Sociedad más Justa, Capítulo de Transparencia Internacional: [www.asjhonduras.com/ti-asj](http://www.asjhonduras.com/ti-asj).

Tabla n.º 35

Información digitalizada por procedimiento.

Procedimiento	Cantidad archivos	Páginas digitalizadas
Documentación de planificación	267	1,766
Expedientes de ingresos	370	10,759
Expedientes de cancelaciones	345	22,642
Total de información digitalizada	982	35,167

La información digitalizada permitió complementar 715 hojas de levantamiento de información (*worksheets*), en las cuales se verificó el cumplimiento para los indicadores de ingreso y cancelación de personal (independientemente de cada factor o criterio de verificación por subindicador)<sup>28</sup>, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla n.º 36

Hojas de levantamiento de información.

Indicador	Período de estudio			Totales
	2013	2014	2015	
Ingreso de personal	115	140	115	370
Cancelación de personal	115	115	115	345
Total	230	255	230	715

Este documento se socializó con personal del COCOIN y de la Sub Gerencia de Recursos Humanos el quince de marzo, y con el secretario de Estado en los Despachos de INSEP el 28 de febrero de 2017.

28 Ver: *worksheets* ingreso de personal y *worksheets* cancelación de personal, en [www.asjhonduras.com/ti-asj](http://www.asjhonduras.com/ti-asj).

### 3. Marco regulatorio

El marco regulatorio relativo al manejo de personal de INSEP se encuentra en la siguiente escala legal:

1. Constitución de la República.
2. Instrumentos internacionales de derecho y demás aplicables.
3. Código del Trabajo.
4. Ley de la Administración Pública.
5. Ley General del Servicio Civil.
6. Reglamento Interno de Trabajo.
7. Principios generales del derecho.

#### 3.1. Análisis normativo

##### 3.1.1. Marco general de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP)

La Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, en funciones bajo este nombre desde febrero del 2014, Carece de decreto o acuerdo que la constituya como entidad pública. Este vacío normativo genera una grave debilidad institucional que puede llevar a sus funcionarios a actuar sin contar con el respaldo legal apropiado, generando de igual manera que los funcionarios y empleados de la Secretaría de INSEP puedan confundir el papel a realizar como miembros de la Secretaría de Estado como tal, de las funciones y del marco de aplicación de la gestión del secretario de Estado como coordinador del Gabinete Sectorial, el cual sí se encuentra legalmente constituido.

La Constitución de la República en su artículo 245 establece las atribuciones del Presidente de la República, siendo la principal la administración general del Estado, dentro de la cual se incluye en el numeral 35 “crear, mantener y suprimir servicios públicos y tomar las medidas que sean necesarias para el buen funcionamiento de los mismos”; disposición que se amplía y fortalece en la Ley de la Administración Pública<sup>29</sup>, misma que a través de sus reformas empodera al titular del Poder Ejecutivo a realizar los cambios estructurales en el sistema público, sin que estos deban ser refrendados por el Congreso Nacional. En tal sentido, la norma que otorgue formalidad a dicha Secretaría debió ser emitida por la Presidencia de la Republica, la que a su vez es la responsable de emitir los documentos en los que es renombrada bajo este título.

Así mismo, INSEP se encuentra sujeta a las decisiones que desde el Poder Ejecutivo se tomen, de conformidad con el artículo 245, numeral 2, de la Constitución de la República,

.....  
<sup>29</sup> Reformada por la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno, del 2014.

el cual establece que “el Presidente tiene la atribución de dirigir la política general del Estado y representarlo, teniendo a su cargo la suprema dirección y coordinación de la administración pública centralizada y descentralizada, y se encuentra facultado para emitir por decreto, en Consejo de secretarios de Estado, las normas requeridas para reorganizar aquellas dependencias que la eficiencia de la administración demande”. Bajo estas consideraciones, en junio de 2014 se emitió el Decreto Ejecutivo PCM-028-2014, el cual establece la creación del proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada, y a través del mismo se instruye al congelamiento de todas las vacantes y se insta a no incrementar las posiciones bajo nombramiento, lo cual generó un incremento de las contrataciones de personal por contrato o jornales.

Se suma a esta disposición el Acuerdo Ejecutivo n.º 001-A-2014, emitido por el Poder Ejecutivo, en el cual se acuerda delegar en el secretario de Estado de la Presidencia, Reinaldo Antonio Sánchez Rivera, la potestad de firmar todos los acuerdos de cancelación de las Secretarías de Estado y demás instituciones dependientes del Poder Ejecutivo; también los acuerdos de nombramiento y demás actos administrativos de movimiento de personal, regulados por la Ley de Servicio Civil (LSC) y otras leyes, así como demás personal que por cualquier modalidad preste sus servicios en las Secretarías de Estado y demás instituciones dependientes del Poder Ejecutivo; incluso los acuerdos que, por mandato expreso de la Constitución de la República o de la ley, sean de libre nombramiento o remoción por el Presidente de la República.

### **3.1.2. Marco regulatorio de las relaciones laborales**

La Constitución de la República en su capítulo VIII, del servicio civil, artículo 256 y 257 establece respectivamente:

1. El Régimen de Servicio Civil regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores, fundamentados en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La administración de personal estará sometida a métodos científicos basados en el sistema de méritos. El Estado protegerá a sus servidores dentro de la carrera administrativa.
2. La ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración pública; las promociones y ascensos a base de méritos y aptitudes; la garantía de permanencia, los traslados, suspensiones y garantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten.

La Ley de Servicio Civil norma las acciones de personal que corresponden desde el ingreso hasta la cancelación del personal y todas aquellas que se propicien durante la carrera administrativa, según lo establecido en el artículo 1, entre otros.

De igual manera, la Ley de Servicio Civil sostiene que los servidores públicos deben encontrarse “sujetos al procedimiento de control que establezcan los reglamentos

internos de personal de cada dependencia administrativa<sup>30</sup>; de esta manera dota a las entidades públicas del deber y el derecho de establecer una normativa interna adecuada a sus necesidades, con base en su rol o función principal, la cual no puede contravenir lo estipulado en esta ley, sin embargo sí puede ampliarlo.

Siendo la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos una entidad del Poder Ejecutivo que no goza de un carácter especial, el cual debe, en todo caso, ser estipulado en la Constitución de la República, se debe entender que todo el personal de la misma se encuentra bajo el régimen de la Ley de Servicio Civil.

INSEP facilitó un Reglamento Interior aprobado el 28 de febrero de 1978, según acuerdo n° 310, para la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dicha norma no ha sido modificada, aun cuando la institución ha sido sujeto de varios procesos de reestructuración y fusión; quedando dicho reglamento rezagado y sin el peso legal requerido.

### **3.1.2.1. De los jornales<sup>31</sup>**

Existen diferentes definiciones de sobre los conceptos “jornal” y “jornaleros”:

- Forma del salario, que fija la retribución del trabajador a tanto por día de obra.
- El estipendio que gana el obrero durante una jornada de trabajo.
- “Un jornalero o peón es una persona que trabaja a cambio de un jornal o pago por día de trabajo”.

“Durante la Edad Media los maestros de los gremios solían contratar a personas para sus talleres a quienes se les pagaba por día, que en francés se dice *Jorurée*, de ahí derivan las palabras jornada y jornaleros, que son aquellos que trabajan por el pago de un día.<sup>32</sup>”

Esta figura, especialmente empleada en el sector agrícola y en el de la construcción, designa el pago de las labores que, por sus características, no representan una actividad consecutiva de manera anual, sino más bien de carácter temporal.

El personal contratado bajo la modalidad de jornales (83% de los empleados en INSEP), no se encuentra regulado en las normas generales ni específicas, para aquellos que trabajan para el sector público. Esta situación genera que se emplee como norma supletoria el Código del Trabajo, adquiriendo los jornales derechos de permanencia al comprobar factores de subordinación y/o laborar por más de 200 días en un año. La aplicación de este derecho incentiva la inequidad en el tratamiento del personal, al encontrarse favorecidos los jornales con las prebendas labores establecidas en el Código de Trabajo, pero sin las obligaciones propias de un puesto de carácter permanente, cuando en primera instancia esta figura es creada para aquellos que prestan servicios de forma transitoria. Se debe tener en consideración que el 92% de los jornales adquieren sus

30 Ver artículo n.º 40, Ley de Servicio Civil.

31 Se establece la normativa para los jornales de manera específica, a razón de que bajo esta modalidad contractual se encuentra el 83% de los empleados totales de INSEP.

32 <http://www.economiasimple.net/que-es-un-jornal.html>

derechos de permanencia, lo cual es una clara evidencia de que esta figura contractual ha estado siendo empleada de forma irregular.

Según lo establecido en el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, único caso donde se hace referencia a los jornales para efectos de desempeñar funciones de carácter público, se lee lo siguiente:

Las disposiciones de la Ley del Servicio Civil no serán aplicables a:

21. Los trabajadores del Estado pagados por el sistema de planilla. Se entenderán por tales, aquellas personas cuyos puestos no aparecen incluidos en el Anexo Desglosado de Puestos y Salarios Permanentes del Presupuesto de Egresos e Ingresos del Estado, por lo que no están incorporados a los Planes de Clasificación de Puestos y Salarios, y que generalmente realizan labores de jornaleros.

Aun cuando la interpretación de esta disposición permite el pago de labores a jornaleros, se resalta el hecho de que esta condición de retribución por servicios prestados se emplea para actividades de carácter transitorio.

Sin embargo esta práctica sí se encontraba regulada en Reglamento Interior de la desaparecida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el cual consideraba dentro de las atribuciones del Departamento de Personal, artículo 35, numeral h: Elaborar un plan de jornales en coordinación con las Direcciones Generales, en el cual se desglosará el personal a utilizarse durante el ejercicio presupuestario vigente y presentarlo oportunamente a la Dirección General de Presupuesto para su conocimiento, el cual tenía por objeto el pago de personal de la construcción, según las obras planificadas por periodo, con un enfoque exclusivamente presupuestario.

En el entendido del párrafo anterior, la contratación de jornales debe obedecer a un plan anual, a razón de la naturaleza que en aquel momento tenía la institución: la construcción y mantenimiento directo de las obras públicas. Sin embargo en 1990 se emitió una serie de normativas orientadas a subrogar los servicios de construcción y reparación, incluyendo la venta o privatización del equipo y maquinaria requeridos para la expansión y mantenimiento de las obras públicas, lo cual dejó sin sustento la necesidad de contratar un alto volumen de personal jornal en su condición típica de obreros de la construcción.

La institución actualmente cuenta con el borrador de un reglamento interno para jornales, el cual fue elaborado en mayo del 2016 y no ha sido aprobado. Sin embargo el derecho nacional y el internacional no consideran a los jornales como figura de relación contractual, adscrito al concepto al pago que reciben los obreros por una jornada<sup>33</sup> o

33 Definición de jornal: El estipendio que gana el obrero durante una jornada de trabajo. Salario son los emolumentos totales que percibe el trabajador por su trabajo, computados en plazo mayor al de una jornada. Se dice que un trabajador es jornalero cuando trabaja por día, esto es, a jornal; cuya diferencia con el trabajo a destajo es sensible, por cuanto en el primero se computa el tiempo, mientras que en el segundo el pago es por labor realizada, sin tener en cuenta el tiempo invertido. Fuente: <http://universojus.com/definicion/jornal>

faena de trabajo (diaria), la cual obedece a una labor esporádica o transitoria y no a una función establecida. Adicionalmente el reglamento elaborado establece que estará sujeto a lo dispuesto en el artículo 6 del Código del Trabajo, elaborado para la empresa privada, y no a lo establecido en la Ley de Servicio Civil, como corresponde a todas las instituciones públicas. La iniciativa de contar con un marco regulatorio para el personal jornal se basa en el alto volumen de empleados que son sostenidos bajo esta figura dentro la organización.

Tomando como referencia los datos de diciembre de 2015, el 83% del personal total de INSEP se encuentran contratados bajo la figura de jornales y carecen de un marco regulatorio, al encontrarse laborando bajo una figura que en las normas nacionales e internacionales se considera como una prestación de servicios de carácter transitorio, llegando incluso a tener una connotación conceptual de que esta no es una relación laboral si no de prestación de servicios.

Los efectos de contratar personal bajo este tipo de figura impactan negativamente en la gestión pública, al causar una relación disfuncional donde el jornal adquiere sus derechos, pero se encuentra excluido de cumplir las normas de control que se aplican con base en la ley al personal de planta. Así mismo se ve reflejado en el fuerte impacto que tienen sobre las erogaciones por pagos de salarios caídos y reintegros.

### ***3.1.2.2. Del ingreso de personal***

En lo relativo al ingreso de personal, la Ley de Servicio Civil, de manera específica en su reglamento, sección II, del procedimiento para el reclutamiento y selección, establece un procedimiento claro, el cual se origina con la convocatoria a un concurso de oposiciones para contratar, con base en el principio de idoneidad, al candidato que cumpla mejor el perfil de la vacante según sus méritos.

Sin embargo en el Manual de Procesos y Procedimientos de Recursos Humanos remitido por INSEP, vigente para los períodos de estudio, se encuentra una contradicción a la norma, estableciendo en sus procedimientos y flujograma que los procesos dan inicio bajo la siguiente instrucción:

- Ministro autoriza contratación y entrega currículum vitae del aspirante a ingresar a la secretaría al o la sub gerente de Recursos Humanos; esta instruye al técnico correspondiente para buscar el puesto vacante de conformidad al perfil del candidato y que elabore el oficio dirigido a la Dirección General de Servicio Civil para ser evaluado. Este oficio es firmado por la sub gerente de Recursos Humanos y se adjunta toda la documentación requerida.

Es importante tener en consideración que la norma interna no puede contravenir a la norma general, y que las herramientas de gestión deben obedecer a ambas. En este sentido el procedimiento empleado para el ingreso de personal bajo la modalidad de nombramiento por acuerdo, es ilegítimo, el cual puede generar abusos de autoridad.

En el caso de las contrataciones de personal bajo la figura de jornales, para los cuales el procedimiento de ingreso establecido por INSEP es el mismo, aun cuando no les aplica la Ley de Servicio Civil, se considera que no obedece a la buenas prácticas y son contrarios a los modelos de administración y gestión del personal, los cuales se basan en la detección de necesidades institucionales, funciones y perfiles definidos y procesos de selección basados en competencias, sobre los cuales se procede a la contratación del mejor candidato por posición, como le refleja la siguiente comparación de flujo de procesos.

Imagen n.º 6  
Ingreso de recursos humanos según servicio civil versus como sucede en INSEP.



En este caso se genera la duda razonable por las carencias en la ley para normar este tipo de relaciones contractuales, si detrás de esta mala práctica puede encontrarse una disposición política o personal para favorecer con empleos a personal que quizás no sea necesario para la institución.

### **3.2. Resultados del análisis de la normativa aplicable a la gestión de RR. HH.**

#### **3.2.1. Vacíos normativos en la ley vigente.**

Se puede observar, tanto en la norma general como en la específica, carencias que no permiten ejercer un control apropiado sobre los procesos de recursos humanos, entre ellos:

- Carencia de un decreto o acuerdo que dé institucionalidad a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, generando una ilegitimidad en las acciones que se ejercen en nombre de INSEP.
- Carencia de un reglamento interno que, entre otros, considere las normas de contratación, evaluación, cancelación y volumen de personal contratado bajo la figura de jornales.

Aun cuando INSEP presentó el Reglamento Interior de la desaparecida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el cual data de 1978, no se puede considerar que el mismo se encuentre vigente para la actual institución, a razón de los giros tanto conceptuales como en nomenclatura que ha sufrido la entidad, los cuales han llevado a que la institución sea reestructurada en varias ocasiones, así como modificada la razón o naturaleza de la institución. Para la fecha de elaboración del reglamento, en 1978, la institución tenía a su cargo la construcción y mantenimiento de las obras y públicas, función que desde hace más de 20 años ha sido subrogada, cambiando las atribuciones de la misma, y siendo en la actualidad una de sus mayores responsabilidades la de coordinar y supervisar los trabajos que realizan las empresas contratadas para construcción y rehabilitación de las vías públicas.

- Carencias en la Ley de Servicio Civil, al presentar una gran cantidad de procesos inconclusos, otorga potestades a las entidades públicas para que formulen su propia normativa interna de manera más profunda y explícita.

Estos vacíos generan, además de procesos débiles, el incumplimiento de los mismos, y dejan a las instituciones estatales a merced de los diferentes criterios de la Presidencia del Poder Ejecutivo, o de las unidades responsables de la gestión del capital humano.

- Carencia en la norma general y específica sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales en las que recaen los que violen el ejercicio de la Ley, o por omisión permitan su incumplimiento.

### **3.2.2. Procedimiento de ingreso de personal arbitrario<sup>34</sup>.**

- Al desconocer o no aplicar los procesos establecidos en la LSC en lo relativo a la selección de personal mediante concursos de oposiciones, INSEP corre el riesgo de presentarse como una entidad arbitraria, donde la contratación de personal se encuentra sujeta a factores que no se encuentran vinculados con la búsqueda de la eficiencia administrativa y operativa de la propia institución.

### **3.2.3. Carencias normativas en lo relativo al proceso de sanción y cancelación de personal<sup>35</sup>.**

- La Ley de Servicio Civil presenta vacíos en cuanto al debido proceso a seguir para la sanción y cancelación de personal. Únicamente establece el tipo de falta según categoría, procedimiento similar al descrito en el Código del Trabajo, y hace una breve descripción del derecho de desvirtuar actos imputables en audiencia de descargo. Entre las carencias de mayor importancia, cabe destacar: a) el establecimiento de los tiempos por etapas, en las cuales se debe ejecutar las acciones; b) los documentos que deben respaldar cada falta y su consecuente sanción.

### **3.2.4. Centralización de disposiciones normativas sin sustento operativo.**

- INSEP, como todas las entidades públicas se ve afectada por las disposiciones que desde el Poder Ejecutivo se emitan, generando que sin un diagnóstico de eficiencia operacional del recurso humano, se disponga el congelamiento de las plazas vacantes, y no se permita la contratación de personal bajo nombramiento. Esta norma, imposibilita regularizar al personal jornal que por ley ha adquirido derechos de permanencia, generando que las cifras de número de funcionarios de la institución se base en los 550 que cuentan con nombramiento permanente, lo cuales representan únicamente el 15% de los empleados totales.

***3.2.5 La norma no incluye la participación ciudadana ni la veeduría social en ninguno de los procedimientos. La transparencia y la rendición de cuentas tampoco se establecen en ningún proceso normado para el ingreso de personal.***

## **3.3. Recomendaciones a la normativa aplicable a la gestión de RR. HH.**

- Reformular la Ley de Servicio Civil a modo de solventar los vacíos existentes en las diferentes disposiciones que la norma debe de contemplar.
- Otorgar legalidad a la institucionalidad de INSEP mediante un decreto de ejecutivo que la cree como entidad pública.
- Formular un reglamento interno de trabajo, coherente a los que establece la Ley de Servicio Civil y con base en el giro institucional actual de la entidad, orientado

34 Ver anexo Procedimiento de ingreso de personal en base a la Ley de Servicio Civil.

35 Ver anexo n.º Procedimiento de cancelación de personal con base en la Ley de Servicio Civil.

a fortalecer la gestión de recursos humanos y mejorar los controles de personal; el cual, entre otros, cubra los vacíos de sanción y cancelación de personal bajo debido proceso.

- En lo relativo al proceso de selección de personal, creando un procedimiento, requisitos y regulaciones adecuado y precisos para cada tipo de modalidad contractual, incluidos los jornales, a los cuales se les deberá establecer un plazo de tiempo para el ejercicio de funciones, requisitos y condicionantes. Así mismo establecer para cada rama de servicio, procedimientos, que incluyan las pruebas de competencias pertinentes. El cumplimiento de todas las etapas del proceso deberá ser requisito indispensable para la contratación.
  - » Derogar las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo n.º 001-A-2014 para que el proceso de contratación de personal, en sus diferentes modalidades, sea ágil y oportuno.
  - » Establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales en las que recaen los que violen o incumplan el ejercicio de la ley. De igual manera se debe capacitar a los responsables de la gestión de personal, a razón de que se logre el cumplimiento de las normas generales y específicas establecidas.
  - » Incorporar en la norma, en especial en los procesos de ingreso de personal, la veeduría social para que la ciudadanía participe como observadora de las contrataciones, validando así la incorporación de los mejores profesionales.

## 4. Resultados de la evaluación

### 4.1. Planificación de la gestión de RR. HH.

Considerando que la planificación estratégica es, en toda área de gestión, indispensable para lograr un buen desempeño institucional, se realizó en primera instancia la evaluación de los documentos que sustentan la correcta toma de decisiones en materia de recurso humano de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (INSEP), para los tres períodos de evaluación 2013, 2014, y 2015. La información fue vaciada en [hojas de levantamiento de información](#)<sup>36</sup>.

#### 4.1.1. Análisis de la planificación de la gestión de recursos humanos

Los documentos y registros facilitados por INSEP fueron evaluados bajo un parámetro de cumplimiento porcentual, en función de la normativa vigente y buenas prácticas nacionales e internacionales; empleando un precepto de estadística simple, teniendo en consideración 3 criterios de verificación: a) información completa, b) información entregada en tiempo y forma, y c) calidad

.....  
<sup>36</sup> Ver anexo n.º: Hoja de levantamiento de información de indicador de planificación de la gestión de recursos humanos.

de la información (pertinencia, empleabilidad, confiabilidad, entre otros

Tabla n.º 37

Cumplimiento de la planificación de la gestión de RR. HH., por año de estudio.

No.	Factor de verificación	% de cumplimiento		
		2013	2014	2015
1	Listado de normativas generales y específicas vigentes, en materia de gestión de recursos humanos, aplicables al personal de la secretaría en sus diferentes categorías.	87%	87%	87%
2	Organigrama vigente con su correspondiente acuerdo ministerial, 2013-2014-2015.	5%	5%	5%
3	Manuales de Puestos con su correspondiente acuerdo ministerial.	15%	15%	15%
4	Manual de Procedimientos de la Gerencia de Recursos Humanos 2013-2014-2015.	33%	33%	33%
5	Reglamento interno de trabajo, con su correspondiente acuerdo ministerial, 2013-2014-2015.	0%	0%	0%
6	Planillas mensuales de todo el personal, por dirección o dependencia para los años 2013, 2014 y 2015, las cuales contengan al menos: nombre, n.º de identidad, cargo, salario y ubicación.	67%	67%	67%
7	Cantidad de empleados totales de la entidad, cantidad de personal administrativo o de apoyo, mensual del 2013, 2014 y 2015.	90%	76%	92%
8	Acuerdos legislativos de aprobación de incremento de plazas de personal en la entidad 2013, 2014 y 2015.	0%	100%	100%
9	Listado de los procesos de contratación de personal.	100%	100%	100%
10	Listado de procesos disciplinarios ejecutados durante 2013, 2014 y 2015, y sus sanciones.	18%	70%	70%
11	Listado de personal cancelado por año.	100%	100%	100%
12	Listado de cancelaciones que generaron demandas judiciales por reintegro o pago de cesantías.	47%	70%	47%
13	Formatos de documentación de desvinculación, según procedimiento.	100%	100%	100%
14	Planes de beneficios y compensación del personal en las diferentes áreas.	100%	100%	100%
15	Listado de procesos de evaluación del personal realizados durante 2014 y 2015.	0%	100%	81%
16	Listado de procesos de capacitación del personal (temario/instructor/hora de formación/ número de participantes), ejecutados por año.	67%	67%	67%
17	Listado de los censos realizados por la entidad o Servicio Civil.	0%	0%	44%
18	Manuales, protocolos y otros reglamentos que norman la conducta ética de los empleados.	70%	70%	70%
19	Planes estratégicos para el fortalecimiento del personal estructurado y aplicado en 2012, 2013 y 2014.	0%	0%	0%
% de cumplimiento general por año		47%	61%	62%

Observación: en respuesta a la solicitud de información realizada por ASJ/TI, INSEP, a través del Comité de Control Interno (COCOIN) remitió toda la información que para

estos períodos tenían a disposición, notificando de manera oportuna y mediante oficio, la carencia institucional de algunos documentos, como ser el plan estratégico y censos realizados durante el 2013 y 2014, entre otros.

El cumplimiento para 2013 es del 47%, ascendiendo para el 2014 a 61% y en el 2015 a 62%, demostrando un incremento del 15% entre las dos gestiones evaluadas; lo cual evidencia que durante la gestión del 2014, especialmente, se elaboraron algunos de los instrumentos evaluados e indispensables para la correcta planificación.

En lo relativo a la norma general y específica, INSEP no presentó el decreto ejecutivo de creación de la entidad, ni los acuerdos colectivos, entre otros, presentando alguna documentación que no se considera relacionada con el giro de la institución, como ser el Código de Ética del Colegio Médico, o la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados.

El organigrama remitido carece del acuerdo ejecutivo o ministerial que le otorgue vigencia. Así mismo presenta amplias diferencias con el que se encuentra publicado en la página web de la institución<sup>37</sup>.

Del análisis de la estructura orgánica, se identificaron 3 direcciones, Comunicaciones Estrategias, Infotecnología, Relaciones Públicas, Obras Públicas y Carreteras, las cuales según el marco interno no son direcciones propiamente dichas, ya que no cuentan con un origen en una Ley que así lo determine. Estas se clasifican más bien como órganos u oficinas de apoyo-colaboración-operativo, pero no de dirección. Los mandos de estas dependencias devengan salarios como directores, de un aproximado de entre 50 a 60 mil Lempiras, impactando de manera negativa en la clasificación de puestos y políticas de salarios del Estado.

Así mismo se identificaron varios casos en los que una dependencia no está sujeta al superior jerárquico según ley, como ser la mal nombrada Dirección de Infotecnología y la Unidad de Gestión Ambiental, que de conformidad a la ley deberían estar supeditadas a la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG); sin embargo, se pudo verificar que dichas oficinas operan bajo la dirección directa del secretario de Estado, lo cual eleva el rango de estas dependencias de apoyo, otorgando ciertos privilegios, entre ellos un mejor salario a los responsables de la mismas.

En el caso de la Dirección Legal, se pudo identificar con base en la estructura y funcionalidad, que no tiene injerencia sobre las acciones que los abogados de INSEP realizan bajo diferentes dependencias creadas al interno de otras Gerencias y Direcciones.

Otro caso disfuncional en el organigrama es la atribución de las funciones de compras y adquisiciones del Estado, la cual se encontró disgregada entre la Gerencia Administrativa y las Dirección General de Obras Publicas y la Dirección General de Carreteras. De igual forma se identificó que las áreas de compras y bienes nacionales no están bajo la coordinación de la Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales,

37 Ver anexo, fuente: [http://insep.gob.hn/wp-content/uploads/2016/05/ORGANIGRAMA\\_INSEP.pdf](http://insep.gob.hn/wp-content/uploads/2016/05/ORGANIGRAMA_INSEP.pdf)

encontrándose bajo la dependencias del Departamento de Compras de cada dirección, sin estar estas unificadas ni centralizadas por un área rectora y responsable de consolidar toda la documentación, estandarización de mecanismos y procedimientos, custodia de archivos, entre otros.

La distribución del personal refleja una sobre carga en las contrataciones de personal bajo la modalidad de jornales.

Tabla n.° 38

Distribución de la masa laboral según tipo de relación laboral.

Modalidad	N.° de empleados por año según modalidad			% de empleados por año según modalidad		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Permanente	869	850	550	19%	21%	15%
Jornal	3,626	3,008	3,126	78%	74%	83%
Contrato	167	222	95	4%	5%	3%
Total	4,662	4,080	3,771	100%	100%	100%

Como refleja la tabla, la masa de jornales se incrementó entre el 2014 y 2015 en un 5% sobre el total de los empleados.

Teniendo en consideración que el 83% del personal se encuentra bajo una modalidad contractual de jornal, los cuales no son regidos por la Dirección General de Servicio Civil, y un 2% son personal por contrato para la prestación de servicios, los 131 perfiles de puestos y salarios que fueron solicitados por INSEP a dicha Dirección, para después de ser remitidos a ASJ/TI, cubren únicamente el 15% de las posiciones que actualmente se encuentran empleadas.

INSEP no presentó un manual de funciones y perfiles de puestos integral, y considerando que las contrataciones de los jornales se realizan de manera directa, la carencia de esta información demuestra una debilidad en la gestión del recurso humano, que afecta en gran medida la distribución de la carga laboral (asignación de funciones), corriendo el riesgo de contratar personal no requerido.

Los dos manuales de procesos y procedimientos de recursos humanos presentados son iguales, difiriendo en que uno cuenta con dos procedimientos adicionales. Sin embargo en ambos manuales se evidencia la mala práctica de comenzar el proceso de selección con la arbitrariedad de la disposición del secretario de Estado por contratar a una persona, procediendo así la Sub Gerencia de Recursos Humanos a la búsqueda de una posición para poder hacer efectiva la contratación.

Esta práctica se encuentra en oposición con todos los preceptos funcionales de una organización eficiente, donde las contrataciones obedecen a una necesidad de la institución por abastecer una posición requerida para el desempeño de una función, y no

para emplear a discreción a personal del cual no se tiene la certeza o justificación técnica de que es necesario.

Adicionalmente el proceso obvia la máxima de llevar a concurso público todas las plazas vacantes de la entidad, lo cual además de contravenir las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y su reglamento, es considerado una violación al derecho humano del trabajo, respaldado por la Constitución de la Republica, según el cual, todos los hondureños, en equidad de oportunidades, deben tener la libertad a optar a plazas vacantes.

Así mismo los manuales no incluyen procesos torales de la gestión de recursos humanos inherentes a las evaluaciones de desempeño, capacitación, control y planificación de personal.

El reglamento interno de trabajo presentado no puede ser considerado como vigente. Como ha sido expuesto previamente, el mismo fue elaborado para la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas hace 39 años, período durante el cual Obras Públicas dejo de ejecutar directamente las construcciones, subrogando las construcciones sobre las cuales realiza planificación y supervisión, sin embargo, no construcción, lo cual representa una reforma estructural y sustancial a las funciones y naturaleza de la institución. Así mismo la entidad ha cambiado de nombre en 3 ocasiones, tras reestructuraciones o fusiones en sus dependencias de mayor importancia.

Actualmente INSEP ha asumido a través del COCOIN la tarea de crear un nuevo reglamento interno que se ajuste a las necesidades de la institución y sus colaboradores, sin embargo en el borrador presentado se observa que este está orientado a la continuidad de la mala práctica de contar con un alto volumen de jornales, a cambio de solventarla, sustentándolo en el Código de Trabajo, y no en la Ley de Servicio Civil, la cual debería normar las contrataciones de todos los funcionarios públicos de INSEP, incluyendo el personal de carácter transitorio dentro del cual se debe de considerar a los jornales.

Si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo PCM-028-2014 restringe la aprobación de incremento de plazas e incluso congela las posiciones vacantes, el mismo entró en vigencia en junio del 2014, por lo cual no se aplica para la evaluación del período 2013.

INSEP informó mediante oficio n.º 984-SGRH-2016 no encontrar registro de procesos de evaluación del personal correspondiente a la gestión del año 2013. Para los períodos 2014 y 2015 presentaron la herramienta de evaluación, con el listado de resultados. Sin embargo para el año 2015 solo encontraban registradas 2,681 evaluaciones; mientras que en el 2014 se registraron 5,886. En consideración de que las evaluaciones empleadas son las facilitadas por la Dirección General de Servicio Civil, se observa una incongruencia al evaluar al personal jornal con esta herramienta diseñada para los funcionarios que se encuentran bajo nombramiento por acuerdo.

INSEP realizó un censo durante el 2015, no obstante el mismo carece de información indispensable, como ser: fecha de realización, código de empleado, género, puesto

funcional área o dependencia, fecha de ingreso, entre otros; reportando únicamente información básica como nombre y número de identidad. Las carencias en la metodología para realizar el censo, el cual es más un listado que una ficha de información clave, sobre el cual los empleados se limitaron a firmar, genera poca confianza sobre los resultados del mismo.

En lo relativo a la verificación realizada en el portal de transparencia de INSEP, donde se evaluó la cantidad y calidad de la información que por ley debe ser publicada en materia de RR. HH., se confirmó que únicamente se encuentra disponible en base a los requisitos de contenido el 69% de los [documentos](#)<sup>38</sup>.

## 4.2. Resultados de planificación de la gestión de recursos humanos

En el indicador de planificación de la gestión de recursos humanos, el análisis de la información facilitada genera los siguientes resultados a nivel cuantitativo y cualitativo:

### 4.2.1. Medio nivel de cumplimiento

El nivel de cumplimiento obtenido por INSEP para los años 2013, 2014 y 2015 fue de 48%, 62% y 62%, respectivamente; con incremento de 14 puntos porcentuales entre las dos gestiones evaluadas, en el cual ha incidido las gestiones realizadas por el COCOIN. Esto indica que INSEP cuenta con menos del 70% de la información básica para poder realizar una planificación oportuna de su capital humano.

### 4.2.2. Calidad de la información facilitada

De los 19 factores de verificación solicitados y evaluados, se pudo observar que solo 6 de ellos se encontraban completos o la información contaba con la calidad requerida; sea bien por encontrarse incompleta, por no corresponder o responder al ítem evaluado, por estar desactualizada o por presentar contravenciones con la norma general. Así mismo la fecha de cierre para la entrega de información tuvo que ser ampliada.

### 4.2.3. Riesgo de corrupción y evidencia de ineficiencia en la gestión

En diferentes documentos de los evaluados se pudo observar carencias de índole administrativas que infirieren en la correcta gestión, entre ellos:

- Organigrama vigente con su correspondiente acuerdo ministerial. Herramienta que constituye una de las principales fuentes para la correcta toma de decisiones que, entre otras, cosas permite establecer los procesos requeridos y, basados en estos, establecer las necesidades de personal en cuanto volumen y cargos. El mismo difiere entre el nominal y el funcional, generando debilidades en la estructura y dejando espacio a posibles manipulaciones para el ingreso de personal supernumerario y a su vez obstaculiza el realizar procesos de reestructuras efectivos. Así mismo se pone en precario la fuerza legal requerida, lo que permite que cada gobierno pueda

38 Ver en anexos: Línea base INSEP, divulgación de información en el portal de transparencia.

hacer de la Secretaría de INSEP su propia institución, creando y eliminando puestos, cargos, oficinas, etc.; así como también lo puede hacer el propio secretario de Estado año con año, pues no hay una planificación previa de la estructura básica de la Secretaría de carácter permanente, o por lo menos que el organigrama esté definido, y en caso de cambios (que los pueden haber siempre), se registre la movilidad de las oficinas, y por ende la seguridad del actuar de la Secretaría de INSEP ante terceros.

- Manuales de Puestos con su correspondiente acuerdo ministerial. En consideración a que el 83% del personal tiene una relación contractual bajo la modalidad de jornal y 2% son por contrato, este manual debería responder a las necesidades de esta masa laboral. Sin embargo el mismo es aplicable y corresponde solo al personal nombrado por acuerdo, los cuales representan únicamente el 15% de la entidad. La mala práctica en INSEP demuestra que las decisiones se basan en la búsqueda de favorecer a la persona con un puesto trabajo y no en contar con el equipo humano que la entidad requiere para operar con la mayor eficiencia, reflejando un riesgo de corrupción hacia la politización de las posiciones, así como una evidencia de mala gestión en materia de personal.
- Manual de Procedimientos de la Gerencia de Recursos Humanos. Se presentaron dos manuales, uno de fecha de mayo 2016 y el otro de fecha desconocida, con pocas diferencias entre sí, los cuales describen para el procedimiento de ingresos en las diferentes modalidades contractuales lo siguiente:
  - » El ministro autoriza la contratación y entrega currículum vitae del aspirante a ingresar a la Secretaría a la Gerencia de Recursos Humanos; esta instruye al personal técnico correspondiente para buscar el puesto vacante de conformidad al perfil del candidato y que elabore el oficio dirigido a la Dirección General de Servicio Civil para ser evaluado; este oficio es firmado por el gerente de Recursos Humanos y se adjunta toda la documentación requerida.
  - » La Dirección General de Servicio Civil evalúa al candidato y envía oficio informando acerca de la evaluación, si el candidato no es apto, se verifica si es subsanable y si lo es se vuelve a enviar a Servicio Civil, si no es subsanable se archiva la documentación o se devuelve al interesado. Si el candidato es apto, se procede a la elaboración de la acción de personal para nombramiento y se envía a firma del ministro.
  - » Este procedimiento es violatorio a lo establecido en todas las normas y en las buenas prácticas nacionales e internacionales, reflejando un riesgo de politización en el ingreso de personal, y una mala gestión, orientada a factores ajenos al cubrir las necesidades operativas de la entidad.

#### 4.2.4. Divulgación de la información

Se realizó un análisis de la información divulgada en el portal de transparencia de INSEP, en la que se pudo constatar que la institución solo cumple con el 69% de las publicaciones que por ley se deben realizar en materia de RR. HH. De igual manera se pudo verificar que la información publicada difiere a la presentada de manera directa por la entidad, como ejemplos: organigrama, compendio de Leyes, [entre otros](#)<sup>39</sup>.

#### 4.2.5. Falta de planificación

Es evidente la falta de planificación y eficiencia en las acciones orientadas a fortalecer la gestión que permita contar con el personal calificado, sustentado en un plan de personal debidamente presupuestado y efectivo, entre otros criterios.

### 4.3 Recomendaciones para la planificación de la gestión de recursos humanos

Tomando en cuenta los resultados expuestos en lo relativo al proceso de planificación de la gestión de recursos humanos y al impacto que tiene sobre la eficiencia y calidad de las operaciones organizacionales, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Desarrollar un plan estratégico e integral para el fortalecimiento del recurso humano, que parta del mejoramiento de las dependencias responsables de la gestión de personal, el cual deber considerar al menos los siguientes aspectos:
  - » Diagnóstico institucional de recursos humanos (análisis de volumen de personal y modalidades de relación laboral).
  - » Plan de mejora basado en el diagnóstico.
  - » Reestructuración nominal y funcional de la entidad (disminución de la masa laboral, y reordenamiento de las figuras contractuales).
  - » Procesos de control de la gestión y del personal.
1. Desarrollar un censo institucional que contemple todos los mecanismos y campos de información, a razón de implementar medidas orientadas a contar con una planilla eficiente, sin personal innecesario, y que revele los perfiles de los empleados actuales. Esta información permite realizar cruces con los requerimientos reales de la entidad, a modo de armonizar la estructura nominal con la funcional.
2. Proceder al rediseño, formulación según caso, y aprobación de los manuales de procedimientos inherentes a la gestión del recurso humano (ingreso, sanción, cancelación, incorporando los protocolos relativos al control y evaluación periódica del personal, etc.), los cuales deben ser elaborados en el marco de la Ley de Servicio Civil, y los reglamentos correspondientes.

39 Ver anexo n.º : Matriz de cumplimiento de divulgación de la información.

3. Realizar un proceso de actualización de la información inherente a la planificación de la gestión de recursos humanos, la cual permita toma de decisiones oportuna y efectiva para cada circunstancia.
4. Adquirir y desarrollar las herramientas tecnológicas que permitan contar con información oportuna, precisa y confiable, que facilite la operatividad cotidiana y la toma de decisiones estratégicas, en especial en lo relacionado con las bases de datos de planillas.
5. Formar al personal responsable de administrar el recurso humano tanto en los procesos de carácter operativo y administrativo, como de liderazgo.
6. Velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, administrando de manera eficiente el portal de la institución.
7. Incorporar en los procesos ejecutados, especialmente los de contratación de personal, a veedores de la sociedad civil, que avalen la pertinencia del requerimiento de personal, así como la selección idónea de candidatos, lo cual genera confianza en los procesos y disminuye los riesgos de arbitrariedad y politización en la incorporación de nuevos empleados bajo sus diferentes modalidades.

#### **4.4. Ingreso de personal**

De conformidad con la Ley de Servicio Civil y las mejores prácticas reconocidas en materia de reclutamiento, selección y contratación de personal, en este apartado se evalúa la correcta gestión del proceso de ingreso de personal a INSEP.

##### **4.4.1. Análisis del proceso de ingreso de personal de INSEP**

Con base en la información facilitada por la Sub Gerencia de Recursos Humanos de INSEP, a través del COCOIN, y realizadas las verificaciones documentales y verificaciones in situ, donde se escanearon los expedientes del personal de nuevo ingreso, en este apartado se evalúa el nivel de cumplimiento de la norma y las buenas prácticas en materia de reclutamiento y selección de personal.

La muestra evaluada fue de 115 expedientes para los períodos 2013 y 2015, y de 140 para el 2014.

Se solicitó a INSEP el listado de ingresos de personal, para los años sujetos de evaluación, quienes facilitaron un registro general, en el cual no consta la modalidad contractual. Sin embargo para efectos del análisis, basados en los datos obtenidos de la muestra, se logró estimar el número de ingresos por modalidad contractual, en base a los porcentajes verificados en los expedientes, según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla n.° 39

Estimado de ingreso por modalidad contractual y año.

Modalidad contractual	% de Ingresos según modalidad con base en la muestra			Estimado de ingresos por modalidad, por año		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Acuerdo	12%	5%	3%	49	18	12
Contrato	3%	45%	10%	15	160	34
Jornal	85%	50%	87%	370	178	294
Total	100%	100%	100%	434	355	340

Se puede observar para los años 2013 y 2015 que la modalidad de relación contractual dominante es la de jornales, los cuales superan en ambos períodos el 85% de los ingresos. En el 2014 se genera un incremento, sin aparente justificación, en las incorporaciones por contratos. Se debe tener en consideración que durante este período tuvo lugar el cambio de gobierno y en el mismo se realizó la reestructuración de la antigua SOPTRAVI a INSEP.

Buscando verificar la confiabilidad de los listados de ingresos remitidos a ASJ/TI, se realizó un cruce de las acciones de personal que generan altas y bajas de personal, observando que los datos de ingresos reportados son menores a los que en base al cálculo deberían de constar como incorporaciones nuevas o reingresos.

Tabla n.° 40

Inconsistencia en los ingresos con base en la planilla de empleados y acciones ejecutada por año.

Registro por año	Datos por año		
	2013*	2014	2015
Empleados totales a diciembre	4,662	4,080	3,771
Cancelaciones totales	327	834	830
Ingresos totales	434	355	338
Reintegros	112	86	126
Empleados en base acciones de personal		4,662	3,714
Diferencia		189	57

\* Para el año 2013 no se realiza el cálculo, a razón de no contar con el dato de la planilla de empleados con la que cerró INSEP en el 2012.

El cálculo se realiza sumando las acciones de alta de personal (ingresos y reingresos) y restando las bajas (cancelaciones) del registro de planilla de empleados totales, de diciembre del año anterior. Este dato es comparado con la planilla a diciembre del año en estudio. Las diferencias representan acciones, en este caso altas (al ser positivas), que no constan en los ingresos ni en los reingresos. Esta situación genera baja confiabilidad en los registros, ascendiendo las diferencias a un 2% de la planilla para el 2014 y a un 18% para el 2015.

La causa por la cual esta información es inconsistente se desconoce, no obstante genera preocupación, a razón de que se puede suponer que es consecuencia de la falta de controles en la gestión y el registro de los ingresos y planillas, o bien por falta de transparencia.

#### 4.4.2. Verificación de expedientes

A continuación se presentan los resultados de la evaluación efectuada a 370 expedientes de personal de primer ingreso: 115 para los años 2013 y 2015, y 140 al período 2014.

Los criterios de verificación se determinaron con base en lo establecido en la LSC, la cual contiene escasos lineamientos para el proceso de incorporaciones, y obvia las restricciones o condicionalidades que deben presentarse para realizar contrataciones bajo la modalidad de jornales, por lo que también se consideran criterios legales enmarcados en el Código de Trabajo, como norma supletoria a los vacíos de la LSC. Asimismo, se tomaron en cuenta los modelos de gestión para la selección y contratación de personal no normados, empleados nacional e internacionalmente, los cuales constituyen buenas prácticas.

Los porcentajes se basan en el cumplimiento por expediente revisado, considerando los siguientes aspectos: a) la información se encuentra en el expediente del empleado, b) la información se encuentra completa y, c) la información contiene los elementos que le dan legitimidad (firmas, sellos, etc.). Aun cuando algunos factores de verificación revisten mayor importancia en cuanto a su cumplimiento, los porcentajes se establecen bajo una métrica de estadística simple, dotando a todos del mismo peso.

Tabla n.º 41

Cumplimiento del proceso de ingreso de personal por año de estudio.

Criterios de verificación	Nivel de cumplimiento		
	2013	2014	2015
<b>Modalidad contractual y justificación</b>			
Se encuentra documentada la justificación.	0%	0%	0%
En caso de ser por contrato: se encuentra fecha de finalización.	0%	45%	86%
En caso de ser jornal: laboró menos de 200 días en un año.	0%	5%	31%
Si han laborado más de 200 días, se ha cambiado en el expediente su condición contractual.	0%	0%	8%
<b>Del concurso</b>			
Justificación del concurso.	0%	0%	0%
Revisión del perfil con DGSC.	0%	0%	0%
Si es posición o plaza nueva, aprobación de la DGSC.	44%	0%	0%
Aprobación por DGSC de la persona seleccionada.	28%	0%	0%
Emisión de DGSC de la estructura del puesto y su salario.	0%	0%	0%
<b>Del nombramiento</b>			
Consta copia del nombramiento/acuerdo.	10%	5%	2%
Numero de nombramiento/acuerdo.	10%	5%	2%

El nombramiento incluye: nombre del empleado.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: n.º de identidad del empleado.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: n.º de Acuerdo.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: tipo de acción.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: fecha del nombramiento.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: posición otorgada.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: lugar donde se prestarán los servicios.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: creación de las estructuras de las plazas en el anexo “Desglosado de Sueldos y Salarios del Ejercicio Fiscal Vigente”, el cual debe estar en estado APROBADO, en SIAFI.	10%	5%	2%
El nombramiento incluye: leyenda que justifique la contratación.	2%	0%	0%
<b>Calificación de créditos</b>			
Consta prueba de evaluación de conocimientos.	0%	0%	0%
Consta prueba psicométrica de aptitudes.	15%	0%	0%
Hoja de empleado.	96%	99%	96%
Experiencias previas similares a la posición a ocupar.	21%	38%	6%
Currículum.	97%	95%	96%
Fotocopia de identidad.	22%	96%	100%
Acreditación curricular de títulos.	22%	60%	35%
Afiliación a colegio profesional.	4%	72%	14%
Constancias de trabajo.	17%	16%	41%
Referencias personales.	15%	61%	37%
Otras calificación de méritos profesionales	0%	47%	79%
Porcentaje de cumplimiento general por año	15%	22%	21%

El cumplimiento promedio del proceso de ingreso de personal de INSEP es de 19%, para los 3 años en estudio, mostrando una ascenso de 6% en su puntuación entre el 2013 y el 2014, el cual mengua en 1% para el 2015.

Aun cuando INSEP facilitó 369 de los 370 expedientes solicitados, la calidad de los mismos es precaria, mostrando además algunas irregularidades de forma, como ser: la carencia de documentación básica o en algunos nombramientos la falta de la estructura presupuestaria y/o de la justificación; así mismo se afirma que todos se encuentran incompletos, contando con información general y de poca utilidad para este tipo de registros, lo cual genera la duda razonable sobre la posible elaboración de los expedientes en función de haberse realizado la solicitud, extremo que se sustenta en la homogeneidad en los tipos de documentos encontrada en cada archivo, así como errores al momento de complementar la hoja de empleado (nombres escritos teóricamente por el empleado con errores) y el poco desgaste que refleje la antigüedad o uso de los expedientes. Esta situación se corroboró en la revisión in situ de los archivos, la cual se realizó al azar y se encuentra detallada en uno de los apartados de este informe.

Los únicos criterios de verificación que presentan valoraciones positivas son la hoja de empleado y el currículum y, para los últimos 2 años, la fotocopia de la tarjeta de identidad.

El 72% de la muestra analizada obedece a la modalidad contractual de jornales. De este 72% se pudo constatar que el 92%, es decir 246 empleados de 369, han adquirido carácter de permanencia, por el solo hecho de cumplir con 200 días de labores en un año. A esta muestra se la aplicaron los criterios que establece un nombramiento permanente, considerando que transcurrido el tiempo reglamentario, debería ser legitimada su permanencia mediante la emisión de los nombramientos por acuerdo correspondientes. Se debe tener en consideración, tanto en lo inherente a la erogación por sueldos y salarios, como en lo relativo al pago de cesantías y derechos adquiridos, que este personal denominado como jornal cuenta con todos los respaldos jurídicos para gozar de todos los derechos de un empleado por acuerdo, sin las regulaciones que implica formar parte de la carrera civil.

En términos generales, se puede concluir que la administración del proceso de ingreso de personal es precaria, siendo de especial cuidado la carencia de justificación para la contratación en todas las modalidades, lo cual no permite establecer si las contrataciones obedecen a necesidades institucionales reales, o a factores ajenos al desempeño de la entidad, como ser los de carácter político.

Se destaca que en los años correspondientes a la actual administración, 2014 y 2015, no consta para los nombramientos por acuerdo un intercambio de información con la DGSC, así como no consta que se hayan realizado concursos para los escasos 24 nombramientos permanentes, los cuales deben encontrarse sujetos a lo dispuesto en la LSC.

Aun cuando se encontraron pocas acreditaciones políticas en los expedientes, fuentes confiables al interior de INSEP aseguran que este tipo de documentación sí es presentada para poder ingresar a la institución, siendo no incluida o eliminada de los expedientes en forma posterior a la contratación.

La mayor cantidad de acreditaciones político partidarias se encontraron en los expedientes de los ingresos bajo la modalidad contractual de jornales, sin embargo estos tienen coherencia con los volúmenes de ingreso según tipo de incorporación.

## **4.5. Resultados en el procedimiento de ingreso de personal**

### **4.5.1. Nivel de cumplimiento**

INSEP tiene la responsabilidad de incrementar sus porcentajes de cumplimiento de las normas y buenas prácticas en materia de selección y contratación de personal, al ser la Secretaría que bajo el Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad, muestra los resultados más bajos en este indicador, siendo los mismos de 15%, 22%, 21%, para los años 2013, 2014 y 2015, respectivamente. Aun cuando hayan elevado su cumplimiento en los últimos 2 períodos estudiados, el incumplimiento es serio, mostrando evidencia de que esto obedece a factores estructurales en la gestión y no a errores esporádicos.

#### **4.5.2. No constan concursos de oposición para la selección de personal basada en méritos**

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 para ocupar posiciones de nombramiento por contrato bajo el Régimen del Servicio Civil. Aun cuando la mayor parte de las contrataciones no forman parte de la carrera de Servicio Civil, por ser jornales, se debe considerar como una buena práctica inherente a la gestión de personal el desarrollo de concursos competitivos para la selección de personal indistintamente a su modalidad contractual. Sin embargo, no se pudo verificar que se haya realizado ni un solo concurso para la selección de personal durante los 3 años estudiados, lo cual constituye un grave incumplimiento de la Ley, una arbitrariedad y posible abuso de autoridad en la incorporación de personal.

#### **4.5.3. Procedimiento irregular**

Al encontrarse descrito en el Manual de Procesos y Procedimientos de la Sub Gerencia de Recursos Humanos que las incorporaciones de personal se generan por la solicitud expresa de la máxima autoridad de la entidad, y no en función de que se deriven de la necesidad institucional de cubrir una vacante identificada, el proceso se desvirtúa en su esencia desde su origen. De no solventarse esta irregularidad, podría crear nichos de corrupción, arbitrariedad y/o de abuso de autoridad y podría generar la contratación de personal fantasma o de funcionarios sin responsabilidades.

#### **4.5.4. Expedientes carentes de información**

Se pudieron verificar las falencias en el registro de la información del personal de nuevo ingreso, los cuales carecen de casi toda la documentación que constituye un expediente de personal; dejando en evidencia que no existen controles apropiados para la incorporación de personal.

#### **4.5.5. Inconsistencias en los registros de ingresos**

Al realizar el cruce de información entre las planillas de personal anual y los reportes de ingresos y cancelaciones, se observaron diferencias en lo relativo al volumen de personal, lo que genera que estos registros se consideren poco confiables, al no mostrar coherencia entre los mismos. Estas irregularidades pueden ser generadas por la contratación de personal que no pasa por la Sub Gerencia de Recursos Humanos.

#### **4.5.6. Politización del ingreso de personal**

Aun cuando la evidencia en términos porcentuales es baja, se logró comprobar mediante la revisión de los expedientes y las entrevistas con fuentes confiables al interior de INSEP, que la entidad favorece a los activistas del partido político en el poder con empleos en esta Secretaría.

#### 4.5.7. Transparencia y rendición de cuentas

Los procesos de ingreso de personal a la entidad carecen de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que lo fortalezcan y lo doten de confianza ante la ciudadanía. Tampoco se han creado espacios para la veeduría social en los procesos de selección personal.

#### 4.6 Recomendaciones sobre el procedimiento de ingreso

Analizados los resultados del proceso de ingreso y contratación de personal, y ante los bajos niveles de cumplimiento de lo establecido en las normas y buenas prácticas, se emiten las siguientes recomendaciones:

- Mejorar el cumplimiento de la ley vigente, implementado las medidas de control que garanticen la obediencia a la misma en los procesos ejecutados, los cuales deben estar descritos en los manuales de procedimientos formulados con base en lo establecido en la norma y las buenas prácticas.
- Diseñar para todas las contrataciones, un modelo de concurso basado en el reconocimiento de los méritos, indistintamente a la modalidad contractual a la que obedezca la incorporación.
- Garantizar la ausencia de discriminación político partidaria en el proceso de selección de personal, respetando así el derecho humano al trabajo de toda la ciudadanía, y dignificando las carreras públicas a través de la contratación de personal con base en méritos y no en afiliaciones partidarias.
- Formular y aprobar un manual interno de procesos para el ingreso de personal, adaptado a las necesidades específicas de los perfiles profesionales requeridos por INSEP, que elimine los vacíos y riesgos de corrupción que origina el vigente Manual de Procesos y Procedimientos de la Sub Gerencia de Recursos Humanos, el cual además de irregular es permisivo ante la arbitrariedad y el abuso de autoridad en los procesos de ingreso de personal.
- Mejorar, actualizar, complementar y digitalizar los expedientes del personal. Al quedar expuesta la debilidad de estos registros, los cuales carecen de información esencial sobre los empleados, los puestos que ocupan, y la justificación para la contratación de cada plaza, se recomienda diseñar un modelo de expediente que permita incorporar la información fehaciente de cada trabajador, de manera sistemática, ordenada y completa, misma que debe contar con un respaldo digital, que no sustituye el documento físico, aun cuando permite agilizar algunas acciones de personal así como documentarlas oportunamente.
- Realizar un proceso de subsanación de los registros de personal, que permita mantener información confiable sobre las altas y bajas de personal, y que a su vez facilite la identificación de irregularidades.

- Capacitar al personal responsable de implementar los procedimientos de ingreso de personal, con base en los manuales que se desarrollen, a fin de lograr legalidad, legitimidad y consistencia en los procesos de incorporación de personal; indistintamente de la modalidad de relación contractual.
- Incorporar y registrar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que incluyan la veeduría social en los procesos de contratación de personal, así como mantener actualizada la información que por ley debe estar a disposición de la ciudadanía en el portal de transparencia de INSEP, donde deben encontrarse publicadas las vacantes y nuevos ingresos de personal.

#### 4.7. Cancelaciones de personal

En observancia al cumplimiento de lo establecido en la Ley de Servicio Civil, el Código de Trabajo como norma supletoria y las mejores prácticas reconocidas en lo relativo a la desvinculación de personal según causal, se presenta en este apartado la evaluación realizada a los procesos de cancelación ejecutadas por INSEP.

##### 4.7.1. Análisis del procedimiento de cancelación de personal

Con el objetivo de estudiar y conocer el desempeño en los procesos ordinarios de cancelación de personal, se solicitó toda la información referente a las acciones de separación de personal, desglosadas según causal y ejecutadas durante los años 2013, 2014 y 2015.

Según las cancelaciones facilitadas por INSEP, un alto número de las posiciones que quedan vacantes son recontratadas.

Tabla n.º 42

Cancelaciones por año según modalidad contractual.

Modalidad contractual	Cancelaciones en n.º			Cancelaciones en porcentajes		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Acuerdo	24	46	314	7%	6%	38%
Jornal	288	715	375	88%	86%	45%
Contrato	15	73	141	5%	9%	17%
Total	327	834	830	100%	100%	100%

Las cancelaciones de personal presentan los porcentajes más elevados en el personal jornal, el cual se considera en este indicador a razón de que aun cuando la figura no representa una relación contractual, los períodos laborados generan que los mismos obtengan los derechos.

Sin embargo, si cruzamos la información de las cancelaciones con las planillas totales de empleados a diciembre de cada período de estudio, podemos observar que estas desvinculaciones son mayores a la disminución de personal real de la institución.

Tabla n.° 43

*Diferencia entre las cancelaciones y la disminución de la planilla.*

Registro	Cancelaciones	
	2014	2015
Disminución en la planilla	582	309
Cancelaciones	834	830
Diferencia	-252	-521

Como resultado, se concluye que en el 2014 de las 834 posiciones canceladas fueron ocupadas nuevamente 252, lo que representa el 30% de las desvinculaciones. Durante el 2015 de las 830 cancelaciones fueron ocupadas nuevamente 521, equivalente al 63% de las desvinculaciones realizadas en el mismo período. Estos datos reflejan que el Estado no ha logrado alcanzar su objetivo de mantener un volumen de empleados óptimo en las instituciones, pese a la disposición emitida por del Poder Ejecutivo de congelar todas las plazas disponibles.

Se debe tener en consideración que INSEP, así como otras entidades públicas, burla esta norma contratando a su personal bajo modalidades que, aun cuando no requieren de una estructura presupuestaria, sí generan el gasto de pago de salarios u honorarios, en este caso en específico los empleados contratados como jornales.

INSEP facilitó un listado de procesos disciplinarios y sanciones que comprende las acciones realizadas desde octubre del 2014 a diciembre 2015 y consta de 40 registros. En promedio, durante estos 2 periodos la institución contó con 4,000 empleados, lo cual se traduce a que únicamente fueran sujetos de llamados de atención el 1% de los funcionarios; porcentaje bajo para cualquier organización, reflejando la carencia de controles en la administración del personal, en especial en una entidad de la cual se han recibido denuncias porque sus empleados además de ausentarse y no cumplir con sus labores, son también acusados de soborno, chantaje y otros actos delictivos que, si bien ASJ/TI no ha investigado, han sido refrendados por personal de la propia INSEP.

Tabla n.° 44

*Frecuencia de las causales de acciones disciplinaria.*

Causal	Frecuencia
Ausencia Injustificada	29
Consumo y posesión de cigarrillo de marihuana	2
Embriaguez	2
Abandono de trabajo	1
Alteración de documento del IHSS	1
No acatar órdenes	1

Por acompañar a los fumadores de marihuana	1
Suplantar a otro compañero.	1
<b>Total general</b>	<b>38</b>

Ninguna de las acciones disciplinarias ejecutadas y registradas en este reporte generó la cancelación con causa justa por el patrono. La sanción máxima impuesta fue la suspensión de 7 días por una ausencia injustificada. La sanción por consumo de marihuana fue de 4 y 6 días de suspensión, por embriaguez de 3 días. Estas 4 faltas por embriaguez y consumo de marihuana son causa justa para proceder a la cancelación sin responsabilidad patronal, según lo reconocido en el Código de Trabajo y en la Ley de Servicio Civil, como faltas graves. El registro no aclara si estas suspensiones fueron sin goce de salarios.

Tabla n.º 45

Reintegros por año según tipo de modalidad contractual.

Modalidad contractual	Reintegros en n.º			Reintegros en porcentajes		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Acuerdo	3	3	10	3%	3%	8%
Jornal	109	82	116	97%	95%	92%
Contrato	0	1	0	0%	1%	0%
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>86</b>	<b>126</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

El 95% de los reintegros generados durante los 3 años evaluados se originaron en personal con modalidad contractual de jornal, lo que es igual a 307 reintegros. Relacionando este dato con las 1,991 cancelaciones realizadas durante estos 3 períodos de estudio, se puede estimar que el 16% del personal desvinculado es reintegrado, una cifra alta con graves efectos económicos para el Estado.

El alto volumen de reintegro de jornales es evidencia de la mala práctica y uso ilegítimo de la figura de jornal para contratar personal que por sus condiciones adquiere carácter de permanente con facilidad, sea este necesario o no para el buen funcionamiento de la institución.

#### 4.7.2. Verificación de expedientes

Los criterios de verificación se determinaron con base en lo establecido por la Ley de Servicio Civil, la cual contiene escasos lineamientos para el proceso de cancelaciones. También se tomaron en cuenta los procesos no normados considerados como buenas prácticas y el Código de Trabajo como norma supletoria en el caso de desvinculación de personal bajo la modalidad contractual de jornal.

Los porcentajes se basan en el cumplimiento por expediente revisado, considerando los siguientes aspectos: a) la información se encuentra en el expediente del empleado, b) la información se encuentra completa y, c) la información contiene los elementos que le

dan legitimidad (firmas, sellos, etc.). Aun cuando algunos factores de verificación revisten mayor importancia en cuanto a su cumplimiento, la puntuación se establece bajo una métrica de estadística simple, dotando a todos del mismo peso.

Tabla n.º 46

Cumplimiento del proceso de cancelación de personal por año de estudio

Criterios de verificación	Nivel de cumplimiento		
	2013	2014	2015
Documentación corresponde a la causal	2%	24%	33%
1ra. Amonestación verbal.	0%	0%	14%
2da. amonestación por escrito.	1%	0%	13%
3ra. amonestación por escrito.	0%	0%	5%
Carta de renuncia.	100%	0%	4%
Acta de ausencia laboral (abandono).	1%	0%	8%
<b>Citación audiencia de descargo</b>			
1 día antes.	3%	0%	3%
Causal de la citación.	3%	0%	3%
Notificación de testigo.	0%	0%	3%
Fecha, hora y lugar.	3%	0%	3%
<b>Audiencia de descargo</b>			
Apertura de la audiencia.	1%	0%	1%
Testigos del imputado.	1%	0%	1%
Testigos del patrono.	1%	0%	0%
Relatoría de hechos.	1%	0%	1%
Conocimiento del RI.	1%	0%	1%
Exposición de pruebas.	1%	0%	1%
Derecho a la defensa.	1%	0%	1%
Firmas.	1%	0%	1%
<b>Acuerdo de cancelación</b>			
Motivo que genera la separación.	4%	27%	5%
Mención de audiencia de descargo.	0%	0%	0%
Derecho del patrono en base a Ley.	0%	26%	4%
<b>% de cumplimiento general por año</b>	<b>6%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>

El promedio general de cumplimiento de la norma en los procesos de cancelación, que se encuentra documentado en los expedientes y por tanto se puede evaluar es de 5% para los 3 períodos, reflejando una disminución de un 1% entre el 2013 y 2015.

La documentación que justifica la causa de despido concuerda en solo el 2% de los casos para el 2013, incrementados a 24% y 33% de los casos para el 2014 y 2015 respectivamente. Este primer análisis refleja que del total de procesos de cancelación ejecutados durante estos años, el 80% no muestra congruencia entre la documentación presentada (en los casos que existe respaldo documental) y la causa informada.

En los casos en los que se debió implementar un proceso disciplinario, estos no cumplieron con los parámetros mínimos requeridos.

Se debe tener en consideración que para efectos de estudio se consideró la adquisición de los derechos establecidos por ley de los jornales que formaban parte de la muestra y hubieran laborado por más de 200 días en un año. Los expedientes correspondientes a las desvinculaciones de este personal carecen en totalidad de documentación que dé soporte a las acciones tomadas, lo cual representa la pérdida inminente de procesos judiciales, en los casos en los cuales interpusieron demandas por reintegros o salarios caídos. Caso similar ocurre con el personal bajo contrato.

Tabla n.º 47

*Demandas por salarios caídos a favor de los empleados de INSEP.*

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

El 95% de las demandas por salarios caídos en INSEP entre los años 2013 y 2015, fueron interpuestas por jornales, erogando un monto de 38 millones de lempiras entre 89 personas, en tan solo el 2015, lo que representa un promedio de 427 mil lempiras por demandante.

Tabla n.º 48

*Montos erogados por sentencia favorable al demandante, según modalidad contractual.*

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

Considerando que los salarios de los jornales en INSEP oscilan entre L 7,000 y L. 15,000, se puede estimar que en promedio se le pagaron 24 meses a cada demandante.

El análisis de estos datos genera una clara conclusión: los procesos para la contratación (por el empleo incorrecto y abuso de la modalidad de contratación como jornales) y los procesos para la cancelación de los trabajadores son ejecutados de manera incorrecta y al margen de la ley, ocasionando un alto volumen de reintegros y de montos erogados por salarios caídos, en perjuicio del Estado y la ciudadanía en general.

Observación: al momento de presentarse el informe a los funcionarios de INSEP para su subsanación, se expresó de manera verbal que durante el 2015 se realizó la cancelación de 597 empleados, de los cuales únicamente 3 presentaron demandas, lo cual consideran un logro del proceso de cancelación implementado. Esta información no fue presentada de manera documental a ASJ/TI, por lo que no fue considerada para los efectos de este estudio.

### **4.7.3. Resultados del procedimiento de cancelaciones de personal**

#### **4.7.3.1. Nivel de cumplimiento.**

El nivel de cumplimiento para los 3 períodos de estudio es de 5%; siendo la evaluación más baja obtenida en todas las instituciones evaluadas y en los diferentes indicadores analizados.

#### **4.7.3.2. Cancelaciones no corresponden a causales o no se encuentran debidamente justificadas.**

En el 80% de los casos estudiados no correspondía la causal real de la desvinculación con la documentación soporte y la justificación.

#### **4.7.3.3. Falta de un debido proceso en la cancelación de personal**

Del total de las demandas a las cuales ASJ/TI tuvo acceso de manera documental, ya fueran por reintegro o por salarios caídos, se pudo constatar que la falta de un debido proceso de cancelación de personal generó que el 100% de ellas fueran ganadas por los ex empleados; ocasionando 324 reintegros en 3 años, así como la erogación de 4.6 millones de lempiras en el mismo plazo, por salarios caídos.

#### **4.7.3.4. Nulo nivel de aplicación de sanciones que lleven a la cancelación de personal**

En los 345 expedientes evaluados como parte de la muestra de desvinculaciones, no se encontró documentación correspondiente a citaciones y audiencias de descargo, aun cuando se encontraron 27 llamados de atención por diferentes causales. Se debe tener en consideración que la propia Gerencia de RR. HH. considera no contar con un asidero legal para poder amonestar ni cancelar al personal que labora como jornal, aun cuando estos adquieren todos los derechos y beneficios. En este sentido, al adquirir los derechos tras laborar por más de 200 días en un año, deberían adquirir también las obligaciones y prohibiciones de ley, lo que permitiría la aplicación medidas disciplinarias que podrían generar al Estado un ahorro en el pago de cesantías o salarios caídos a personal que incumple las normas laborales en su contexto más general, como ser los casos antes mencionados de personal que se presenta a sus labores bajo los efectos del alcohol o drogas, o que incluso las consumen dentro de las instalaciones.

#### **4.7.3.5. Transparencia y rendición de cuentas**

Los procedimientos de desvinculación de personal, bien sean por causa emergente<sup>40</sup>, reestructuración o procesos disciplinarios que conlleven a la cancelación de contratos, no cuentan con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que lo fortalezcan y lo doten de confianza ante la población.

.....  
40 Causa emergente: jubilación, renuncia, vejez, invalidez y muerte.

#### 4.7.4. Recomendaciones al procedimiento de cancelaciones de personal

- Modificar la norma general y formular una norma específica interna, que establezca en detalle el proceso de cancelación de personal según las diferentes causales; este proceso debe mantenerse bajo estrictos parámetros técnicos, sin influencias políticas de ninguna índole, tanto en el diseño como en la ejecución.
- Fortalecer a la Gerencia de Recursos Humanos, y el Departamento Legal, en lo relativo a los procesos disciplinarios que generen como sanción la cancelación de personal sin responsabilidad patronal.
- Crear un mecanismo que garantice la correcta toma de decisiones y la ejecución de medidas disciplinarias para el personal que labora como jornal; colectivo que en la actualidad, aun con salarios bajos goza de todas las prebendas laborales, sin aplicársele medidas disciplinarias.
- Deducir responsabilidades administrativas, civiles y/o penales, según caso, a los que sancionan con suspensión de días de trabajo las faltas de carácter grave que ameritan un despido sin responsabilidad patronal, lo cual es percibido como impunidad.
- Incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que contemplen una veeduría social en los procesos de cancelación de personal.

### 4.8. Control administrativo de personal

#### 4.8.1. Control de empleados en sus puestos de trabajo

A efectos de conocer el desempeño de los empleados en sus funciones, se realizó un proceso de verificación *in situ*, seleccionando una muestra de 135 funcionarios de manera aleatoria, 115 se obtuvieron de la planilla y 20<sup>41</sup> se seleccionaron entre el personal que se encontraba disponible en las áreas verdes de la institución.

El día 20 de octubre de 2016, un equipo de 6 personas de ASJ/TI visitó las instalaciones de INSEP con el listado de la muestra y una breve entrevista funcional. Durante esta visita, empleados de INSEP no identificados intentaron disuadir al personal de ASJ/TI de realizar sus labores. A continuación se relatan los hechos:

**Empleados de INSEP:** ¿Y qué estás haciendo con esto? Mientras tomaban de manera abrupta las hojas de verificación que lleva consigo el empleado de ASJ/TI.

**Empleado de ASJ/TI:** Verificando datos para un informe que se está haciendo.

**Empleados de INSEP:** No tenés que poner lo malo. Aquí todo está bien. Esto queda aquí y la gente se va. ¡Uno no sabe lo que puede pasar!

.....  
41 Al momento de realizar la verificación *in situ*, se decidió incrementar la muestra en veinte o treinta y seis personas más, al constatar que el personal de los listados fue difícil de localizar.

Estos empleados de INSEP, a su vez, estuvieron monitoreando los movimientos de los veedores de ASJ/TI, siguiendo a los diferentes grupos de trabajo, incluido el momento en el que el grupo en pleno esperaba el transporte de regreso a la institución, intentando estos escuchar las conversaciones y con sus gestos causar algún tipo de malestar o temor.

No obstante el equipo de ASJ/TI concluyó su objetivo, obteniendo como resultados de este proceso los datos presentados a continuación.

*Tabla n.° 49*

*Cantidad de empleados identificados en su lugar de trabajo.*

Descripción	n.° de empleados	% de empleados
Identificados en su puesto de trabajo	50	40%
No identificados en su puesto trabajo	75	60%
Total	125	100%

Del 60% del personal que no se encontraba en su puesto de trabajo, los jefes o compañeros solo identificaron y justificaron la ausencia de 4 de ellos, es decir el 3% de la muestra. El 57% del personal o lo que es igual a 71 empleados no lograron ser identificados en sus puestos de trabajo durante la verificación; sobre ellos tampoco se obtuvo una respuesta de jefes o compañeros de trabajo que permitiera justificar la ausencia o simplemente reconocerlos como empleados de INSEP.

*Tabla n.° 50*

*Modalidad contractual del personal no identificado y sin justificación de su ausencia.*

Modalidad	Cantidad	Porcentaje
Contrato	3	4%
Jornal	62	87%
Acuerdo	6	8%
Total	71	100%

De los 71 funcionarios no identificados y sin justificación de ausencia, el 87% son empleados jornales, lo cual refleja que sobre este tipo de personal se manejan menos controles, en especial de asistencia y supervisión por los jefes inmediatos. Así mismo se debe tener en consideración que en la mayor parte de los casos, las dependencias a las cuales documentalmente pertenecen, no los identificaron como miembros de la misma.

Sin embargo se debe reconocer que del 40% del personal identificado en su lugar de trabajo, el 82% se encuentran contratados como jornales, lo cual corresponde con el hecho de que representan el 83% de la planilla general de empleados de INSEP.

En un intento de solventar de manera documental la existencia y las labores reales del personal no identificado en la primera visita realizada, el 25 de octubre se volvió a visitar las oficinas; en esta ocasión buscando los expedientes del personal que no se logró identificar en las muestras originales, tanto de expedientes solicitados como del listado de la verificación in situ. De este proceso se obtuvo la verificación de 75 empleados (50

de manera presencial y 25 de manera documental). Finalmente se logró confirmar la existencia del 65% de los empleados de todas las muestras, quedando pendiente un 35% de empleados por identificar.

Aun con la suma de ambos procesos no se logró el objetivo de identificar a los 115 empleados seleccionados en la muestra establecida para este fin, generando una duda razonable sobre si los mismos realizan actividades reales para la institución, o solo reciben un salario por conceptos ajenos al desempeño profesional.

Se destaca que durante la visita se identificó un centro de acopio y distribución de material de campaña del Partido Nacional, ubicado en una de las oficinas del plante de INSEP la cual se informó corresponde a una de las unidades de RR. HH.; en el mismo se encontraban 3 personas que se presume eran empleados de la institución, pero que no realizaban funciones relativas a la misma. En una visita posterior se logró captar una imagen del mismo lugar, en la cual se percibe que gran parte del material ha sido distribuido, sin embargo este “centro político” continúa activo.

#### **4.8.2. Control y eficiencia en las planillas**

En línea con el objetivo de conocer los controles administrativos en materia de personal, se realizó un cruce de información entre las planillas facilitadas por INSEP y las erogadas por SEFIN, encontrándose que las segundas reflejan una mayor cantidad de transacciones efectuadas por mes. Se revisó en las más de 15 planillas complementarias que elabora INSEP si esta situación podría generarse a razón de la dispersión en la información, sin embargo en las planillas de SEFIN no existen duplicidad de pagos a un mismo empleado.

Se acordó con la Subdirección de Recursos Humanos de INSEP la gestión de una revisión tripartita, conformada por SEFIN, INSEP, ASJ/TI, sin embargo la misma no se efectuó, razón por la cual no se llegó a clarificar el total de esta situación.

Ante la duda razonable de las causales de esta disparidad, ASJ/TI realizará una investigación a profundidad sobre este caso, misma que será expuesta tras la verificación científica de los datos y hechos.

#### **4.8.3. Resultados de la verificación de control administrativo de personal**

Durante la verificación que dio inicio a las 09:00 a. m. se lograron detectar, entre otros, los siguientes hallazgos:

##### **4.8.3.1. Falta de controles administrativos**

Entre las situaciones que confirman la falta de controles apropiados se encuentran:

- Solo se logró identificar al 65% de la muestra total, aun cuando se realizó un proceso complementario de carácter documental, lo cual evidencia la falta de supervisión y controles de personal.

- Los expedientes de personal se encuentran disgregados en cada Dirección, lo cual no le permite a la Gerencia de Recursos Humanos tener un control real sobre el personal.
- La mayor parte del personal comenzó a ingresar entre 09:15 a. m. y 09:20 a. m.<sup>42</sup>
- De los 25 funcionarios abordados en las áreas verdes, durante sus jornadas de trabajo realizando actividades sociales, el 64% pertenecen a la Unidad de Estudios y Carreteras, 18.2% pertenece a Geotecnia y el 18% de empleados restante son de las unidades de Administración de Carreteras, Instalaciones Físicas (mantenimiento) y Personal<sup>43</sup>. Su estadía en dicha área es evidencia de la baja carga laboral a la cual están sujetos, lográndose constatar que se encuentran en situación de esparcimiento u ocio (como el juego de lotería), por tiempos prolongados durante la jornada laboral.
- Existe un alto índice de ausentismo laboral. De una muestra de 125 empleados seleccionados al azar, solo el 40% se encontró en sus puestos de trabajo, al 60% restante no se les pudo siquiera localizar dentro de las instalaciones de INSEP.
- Solo un 5% de las ausencias se pudieron justificar por los jefes inmediatos o compañeros.
- Empleados de la institución al querer ser entrevistados oponían resistencia, argumentando que quien debía de hablar en todo caso debían de ser sus superiores, al preguntarles por su jefes inmediatos decían que no los conocían.
- Existen empleados pagados por INSEP realizando funciones ajenas a la institución durante su jornada de trabajo y en las instalaciones de la institución. Como el caso del Sr. Carlos Armando Medrano, con número de identidad 0601-1980-00300 quien nominalmente ostenta el cargo de supervisor general del Departamento de Capacitación, pero funcionalmente se dedica a atender de forma permanente la tienda de conveniencia donde se venden bebidas y comestibles (pulpería). Fuentes a lo interno de INSEP se contradicen al expresar algunos que este establecimiento es del sindicato, y otros, comentar que es negocio del empleado mencionado, sin embargo todos los consultados consideran legítimo y ético que labore en la pulpería y no para la entidad aun cuando esta le paga un salario mensual.

#### **4.8.3.2. Riesgo de abuso de autoridad:**

1. Los mandos de las diferentes dependencias fueron, en la mayoría de los casos, los últimos en presentarse a sus labores, encontrando varios que ingresaron a las instalaciones hasta las 10:00 a. m.

42 Al momento de subsanar el presente documento en su condición de borrador, funcionarios de INSEP notificaron la existencia de una Memoria del sindicato, el cual le otorga el beneficio de llegar hasta las 09:15 al personal que se encuentra afiliado al mismo. Así mismo se indicó que la mayor parte del personal jornal están adscritos al sindicato, sin embargo no se presentó ni se remitió el documento de Memoria para que conste en este informe.

43 Ver en anexos: Informe de verificación in situ

2. La percepción del personal de INSEP sobre los miembros del sindicato es paternalista, al considerar que los mismos tienen el derecho de no realizar funciones de acuerdo a las necesidades de la institución o dedicar su tiempo al beneficio propio, generando un status quo en estos empleados, como es el caso del señor que atiende la pulpería.
3. La Sección de Proyectos y Carreteras presenta una pobre planificación del recurso humano. El 63.3% de los empleados encontrados en las áreas verdes pertenecían a esta unidad.

#### **4.8.4. Recomendaciones para el correcto control administrativo de personal**

- Dada la inexistencia de un sistema de seguimiento de las actividades que deben ejecutar los empleados, se recomienda realizar un diagnóstico operacional de la capacidad instalada del recurso humano, que permita evaluar la pertinencia del personal, el cual se puede considerar actualmente como supernumerario. Esto a razón de volver a la institución más eficiente y eficaz, y así mismo facilitar la sistematización y organización institucional, con el fin de realizar los ajustes presupuestarios pertinentes.
- Evitar la divergencia entre puesto funcional y puesto nominal, implementando controles de ingreso de personal y deduciendo responsabilidades administrativas, civiles y/o penales, según caso, a los que incumplan; teniendo como norma la transparencia en la contratación y administración del personal, así como haciendo respetar el objeto de la contratación nominal.
- Reestructurar e implementar un mejor sistema de registro en las planillas, bajo principios de control y doble chequeo, que faciliten la lectura y comprensión de los procesos ejecutados para el pago de nóminas; más aún cuando en ocasiones se pueden desarrollar hasta 15 planillas complementarias en un mes. Esta falta de claridad de normas contables y de sistematización puede facilitar la dualidad y/o el pago de sobresueldos no justificables.
- Si bien INSEP cuenta con reloj marcador para registrar el ingreso del personal a las instalaciones, el objetivo de control para el cual debe ser empleado no se cumple, por lo que se recomienda incorporar al “registro de ingresos” un sistema de control integral, que permita conocer el desempeño individual y colectivo de los empleados.
- Exigir a los mandos, mediante reglamentos internos, ser el ejemplo a seguir en cuanto al cumplimiento de las normas, ética del funcionario público y todos aquellos que de manera implícita son reflejo tangible de un buen empleado, que con su desempeño contribuye al desarrollo de una institución ágil y confiable y que disfruta de la satisfacción de la labor cumplida en respeto a la labor encomendada, incluida la de controlar y supervisar el desempeño de sus subalternos.
- Entablar un diálogo franco con el sindicato, donde se evacuen y den solución a los problemas estructurales de la institución, los cuales generan que algunos funcionarios

trabajen por muy poco y otros empleados no trabajen pero ganen salarios más altos; reflejando una profunda inequidad, que en algunos casos llega a la impunidad, cuando algunos trabajadores consideran que por formar parte del sindicato se encuentran exentos de cumplir con la normativa y buenas costumbres.

## 5. Conclusiones generales

El nivel de cumplimiento general de la normativa y buenas prácticas en los 3 años estudiados es bajo, todos los procesos evaluados registran calificaciones inferiores al 65%. La puntuación más baja corresponde al procedimiento de cancelación de personal.

Tabla n.º 51

Cumplimiento general de la normativa.

Procedimiento evaluado	Período			Promedio
	2013	2014	2015	
Planificación de la gestión de recursos humanos	47%	61%	62%	57%
Ingreso de personal	15%	22%	21%	19%
Cancelación de personal	6%	4%	5%	5%
Cumplimiento general	23%	29%	29%	27%

El promedio general de cumplimiento es de 27%. Aun cuando se observa una leve mejoría entre la administración anterior y la actual, en lo relativo a planificación e ingreso de personal, las cancelaciones de personal se encuentran en los límites inferiores de todas las evaluaciones realizadas en el marco del convenio.

A continuación se presentan las conclusiones por área de análisis:

### 5.1. Procedimiento de planificación de la gestión del recurso humano

- INSEP carece de una planificación de la gestión de recursos humanos, adoleciendo de falta de información documental clave para la óptima toma de decisiones, como se pudo constatar con el trabajo en campo; encontrando que la mayor parte de los documentos no son vigentes, bien sea porque datan de instituciones que precedieron a INSEP, o porque no han sido formalizados mediante acuerdos o decretos, según caso. Entre estos se encuentran: plan estratégico, estructura organizacional, reglamento interno, manual de funciones y perfiles actualizados de puestos, censos de personal que cumplan con todas las condiciones de control que garanticen la confiabilidad de los mismos.
- La distribución del personal según modalidad contractual es preocupante. El 83% del personal tiene una relación de jornales, figura que no se encuentra normada ni en la Ley de Servicio Civil ni en el Código de Trabajo y que debería abastecer necesidades puntuales y no permanentes de la institución. Sin embargo este tipo de empleados adquiere en el 92% de los casos, los derechos de un empleado permanente, al cumplir con los parámetros de subordinación y más de 200 días de labores en un plazo de

un año. Esta situación genera serios problemas en cuanto al control administrativo del personal, pago de planillas, así como cancelación de personal, en especial las que generan pagos de salarios caídos y/o reintegros. Sobre este tema funcionarios de la Gerencia de RR. HH. expresaron que no cuentan con un asidero legal para poder gestionar de manera apropiada el desempeño de la población contratada como jornales.

- La entidad no cuenta con un reglamento interno de trabajo, presentando el publicado en La Gaceta, en 1978, para la desaparecida Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte (SECOPT), lo cual crea un vacío legal importante, que no le permite a la institución contar con un marco regulatorio apropiado que defina los compromisos de los empleados para con la entidad.
- El manual de procedimientos de la Gerencia de recursos humanos, es violatorio a los principios de contratación con base en el reconocimiento de méritos, competencias o capacidades. El mismo establece que la máxima autoridad de la institución remite la hoja de vida de la persona que desea contratar y, en base a esta, la Gerencia de Recursos Humanos busca la posición que se encuentre con mayores similitudes al perfil. Este proceso ejecutado al revés, es también violatorio a la Ley de Servicio Civil, Ley General de Administración Pública y del presupuesto general de la Republica.

## **5.2. Procedimiento de ingreso**

- En línea con la última conclusión sobre planificación de la gestión, se reiteró en la revisión de los expedientes de ingreso, la carencia de un procedimiento que garantice el ingreso del personal óptimo a la institución. En los mismos se pudo constatar que no se desarrolla ningún tipo de evaluación previo al ingreso de nuevos empleados, ni se verifican antecedentes. De esta manera se puede concluir que no existe un procedimiento real para la contratación de personal, que el ingreso es arbitrario y no necesariamente obedece a necesidades funcionales de la entidad, dando lugar a la politización en las contrataciones.

## **5.3. Procedimiento de cancelación de personal**

- Documentalmente, el procedimiento seguido en la institución para la cancelación de personal puede considerarse como el más débil, porque carece de normativa y procesos consistentes con las necesidades de la entidad y el tipo de modalidades contractuales que maneja, generando un alto volumen de reintegros y pagos de salarios caídos (durante los 3 años de estudio se pudo constatar 324 reintegros y la erogación 4.6 millones por salarios caídos).
- No se logró identificar la ejecución de cancelaciones de personal sin responsabilidad patronal, sustentadas en faltas graves, aun cuando se observaron casos en los cuales se sancionaron este tipo de faltas con días de suspensión. Esta falta de rigor

institucional, se percibe como una puerta abierta a la impunidad.

#### **5.4. Control de administración de personal**

- Los pagos a los empleados se procesan a través de una planilla principal y hasta 15 planillas complementarias. Estos hechos incrementan los riesgos de corrupción, así como evidencia una débil administración.
- Las carencias en cuanto a los controles operativos y funcionales que INSEP aplica a sus empleados ocasionan que, en un día cualquiera de trabajo, solo se logre identificar en sus puestos de trabajo al 40% del personal, generando dudas razonables sobre la necesidad de contar con una planilla de más 3,800 empleados.
- Las pocas herramientas de control que se lograron observar, o bien no están siendo implementadas de manera correcta o se encuentran obsoletas. Ejemplo de ello es el control de ingreso que registra la hora de entrada, pero que es utilizado de manera arbitraria para controlar la asistencia del personal según conveniencia; estando excluidos de cumplir con la jornada de trabajo los mandos intermedios y superiores, quienes según su discrecionalidad establecen si se presentan a laboral y a qué hora lo hacen.

### **6. Recomendaciones generales**

Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, y en consideración de la injerencia que la correcta gestión del recurso humano tiene sobre el desempeño de la entidad, se presentan las siguientes recomendaciones:

#### **6.1. General a la gestión de RR. HH.**

- Realizar un diagnóstico institucional de personal, orientado a establecer la capacidad de personal instalada y la realmente requerida por la entidad, así como a identificar el volumen óptimo por tipo de relación contractual, para lograr los objetivos institucionales con calidad y eficiencia.
- Reestructurar la institución con base en el diagnóstico de personal, rediseñar las dependencias teniendo en consideración desde los elementos macros hasta los específicos, como ser: estructura organizacional, puestos, perfiles, estructuras salariales requeridas en base a plazas, evaluación de los perfiles individuales para la asignación del personal en las posiciones correctas, entre otros.

#### **6.2. Relativas a lograr un marco regulatorio efectivo para la gestión de RR. HH.**

- Promover la aplicación, revisión y modificación de la Ley de Servicio Civil. Ante la inminente necesidad de contar con una norma general y amplia, que regule todos

los aspectos de la relación entre los empleados públicos y la entidad, y considerando que INSEP no tiene potestad directa sobre las modificaciones que se le puedan incorporar a Ley de Servicio Civil o a la Dirección General responsable de su ejecución, se recomienda a la institución realizar las gestiones de carácter político para promover la evaluación y, según el caso, formulación o modificación de la actual ley, especialmente en lo referido a la modalidad contractual de jornales. En tal sentido se debe promover la adscripción funcional de INSEP al régimen laboral establecido por Servicio Civil, así como la formulación de los asideros legales para los vacíos normativos encontrados.

- Formular el reglamento interno de trabajo y los manuales de procedimientos de recursos humanos, coherentes con la norma general y con base en el debido proceso. Estos deben dotar a INSEP de los lineamientos a implementar en los diferentes procesos inherentes a la correcta gestión del capital humano. También deben regular de manera precisa y ordenada, la relación contractual entre los empleados y la entidad.

### **6.3. Relativas a la gestión de planillas limpias y eficientes**

- Desarrollar un plan estratégico para la gestión de recursos humanos que incluya, al menos:
  - » El diseño de un plan de reconversión laboral que, con el tiempo, cree las estructuras presupuestarias que permitan en el mediano plazo ordenar las relaciones contractuales, con base en el diagnóstico y el proceso de reestructuración.
  - » Un plan de gestión integral del recurso humano, con lineamientos claros sobre las funciones a ejercer, considerando entre ellos la consolidación de la información relacionada a todo el personal de la institución, incluidos los expedientes del personal.
  - » Adquisición y desarrollo de las herramientas tecnológicas que permitan la identificación y correcta administración del personal.
- Digitalización y protocolo de administración de expedientes. Entre otras acciones, se recomienda:
  - » Normalizar y estandarizar los expedientes de personal mediante fichas de registro.
  - » Para todos los sitios de almacenamiento de expedientes, mantener un orden alfabético y cronológico, lo cual permite tener antecedentes de la fuerza laboral y encontrar estadísticas pertinentes para futuros perfiles de puestos y salarios.
  - » Implementar procedimientos para digitalizar los expedientes de las diferentes

acciones de personal, conservando así un respaldo electrónico y físico de la información.

#### **6.4. Relativas al ingreso y contratación de personal**

- Congelar la contratación de personal bajo la modalidad de jornales. Se recomienda a INSEP poner un alto a la contratación de jornales, figura con la cual se disfraza la carga laboral real de la institución, se obvian procesos de concurso basados en el reconocimiento de méritos y no se realizan las previsiones laborales, que igualmente deben honrar, debido a que este personal adquiere todos los derechos establecidos en la ley.
- Implementar los procesos de concurso para todas las posiciones. Conforme a lo establecido en la ley, y ante la necesidad de contar con los mejores profesionales disponibles en el mercado laboral, se insta a INSEP a protocolizar y seguir un proceso de concurso para la selección y posterior contratación de todo el personal.

#### **6.5. Relativas al control de la administración de personal**

- Crear la unidad, los protocolos y herramientas que permitan ejercerse un control real sobre el personal. Dependiente de la Gerencia de Recursos Humanos, en coordinación con el COCOIN y todas las direcciones de la institución, crear una unidad responsables de la formulación y cumplimiento de los protocolos y herramientas de control interno del personal.
- Realizar un proceso de actualización de los expedientes de personal. Indistintamente de la modalidad contractual, actualizar los expedientes de los empleados, dotándoles de toda la información que corresponde a este tipo de archivos, el cual a su vez será alimentado por las acciones que en el marco del diagnóstico y proceso de reestructuración se ejecuten.
- Instalar una unidad o ente competente responsable de aplicar las normas de control de personal de la institución. Entre otras funciones, responsable de dar seguimiento al cumplimiento de los protocolos de control de personal, así como de recibir denuncias investigarlas y emitir fallos, con libertad de acción y que actúe de hecho en los casos que corresponda.

#### **6.6. Relativas a la transparencia y divulgación de la información**

- Establecer protocolos y canales de flujo para el correcto manejo de la información. Crear los mecanismos que garanticen la confiabilidad de la información, responsabilizando del archivo y publicación a las áreas encargadas de los informes, bases de datos y documentos.
- Apego en la publicación y actualización de la información en el portal de transparencia. Para cumplir con lo exigido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, y considerando que la responsabilidad de ingresar esta información recae en la unidad normada por la misma ley, pero que la información se genera en diferentes dependencias de la institución, se recomienda crear enlaces internos que tengan la obligación de remitir a dicha unidad los archivos de los períodos correspondientes, de tal manera que se logre mantener actualizado el portal de transparencia.

- Estimular la participación ciudadana de manera individual y colectiva, estableciendo mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría social, que contribuyan a garantizar el proceder ético, oportuno y eficiente de la entidad, generando a la vez confianza en la gestión de INSEP, por parte de población.

## RECOMENDACIONES, SEGÚN ÁREAS PRIORITARIAS DE INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO

Meta	Instituciones de los sistemas públicos de seguridad, salud, educación, infraestructura y gestión tributaria mejoran su desempeño, actúan con integridad y mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión del recurso humano.					
Áreas prioritarias	1. Transparencia/ Divulgación	2. Marco regulatorio efectivo para la gestión de recursos humanos - Servicio Civil.	3. Planillas limpias y eficientes - SIREP.	4. Ingreso y Contratación	6. Medidas disciplinarias bajo debido proceso.	
Puntos clave	<p>Cada secretaría publica en su portal de transparencia lo siguiente: presupuesto anual para sueldos y salarios, gasto anual/Ejecución en sueldos y salarios, organigrama vigente, manual de funciones y estructura (posición jerárquica con número de plazas).</p> <p>LP: Portal de Transparencia del Empleado Público de Dirección General de Servicio Civil DGSC consolida la información de todos los empleados en funcionamiento.</p>	<p>Según sector, se cuenta con el conjunto de normas que rigen el proceder en materia de gestión de recursos humanos, basado en la re-formulación y aplicación irrestricta de las leyes generales y específicas (LFE, Estatuto del Docente, Ley de la Carrera Policial) dando especial énfasis al fortalecimiento y cumplimiento de la Ley de Servicio Civil.</p>	<p>Censo anual del personal público de las cinco secretarías y se complementa la información del sistema con personal externo a las secretarías (SEFIN o de otra institución</p>	<p>Existe y se aplica un procedimiento claro y específico para la selección y contratación de personal en las secretarías. Coordinado por la Dirección General de Servicio Civil una vez que adquiere las competencias en el largo plazo.</p>	<p>Existe un sistema de investigación del cumplimiento de los regímenes disciplinarios para la correcta aplicación de amonestaciones, sanciones y/o cancelaciones bajo debido proceso. Debido a denuncia interna o externa, situaciones irregulares o procesos de depuración interna.</p>	

Clasificación de recomendaciones según áreas prioritarias

<p>1.- Establecer protocolos y flujos para el correcto manejo de la información, garantizando la confiabilidad de la misma.</p> <p>2. Apego en la publicación y actualización de la información en el portal de transparencia, en base a lo establecido en la Ley.</p> <p>3.- Estimular la participación ciudadana de manera individual y colectiva, estableciendo mecanismos los apropiados de transparencia, rendición de cuentas y veeduría social.</p>	<p>1.- Promover la aplicación, revisión y modificación de la Ley de Servicio Civil, ante la necesidad de contar con una norma general clara, que aborde entre otros lo relativo con la modalidad de empleo de jornales.</p> <p>2.- Adscripción funcional de INSEP al régimen laboral establecido por Servicio Civil.</p> <p>3.- Formular el Reglamento Interno de Trabajo y los manuales de procedimientos de recursos humanos., coherentes con la norma general y en base al debido proceso.</p>	<p>1.- Desarrollar un plan estratégico para la gestión de recursos humanos.</p> <p>2.- Adquisición y/o desarrollo de las herramientas tecnológicas para una correcta administración del personal.</p> <p>3.- Digitalización y protocolo/procedimiento de administración de expedientes, conservando un respaldo electrónico y físico de la información.</p>	<p>1.- Congelar/eliminar la contratación de personal como jor-nales.</p> <p>2.- Implementar procesos de concursos públicos y transparentes para todas las posiciones, en base a necesidades, basados en meritocracia e idoneidad.</p>	<p>1.- Diseñar e implementar los mecanismos que garantice la correcta toma de decisiones y ejecución de medidas disciplinarias para todo el personal indistintamente a su tipo de relación laboral con INSEP.</p> <p>2.- Formular un Reglamento Interno de Trabajo, coherente a lo establecido en la Ley de Servicio Civil, orientado a fortalecer la gestión de recursos humanos y mejorar los controles de personal, el cual cubra los vacíos de sanción y cancelación de personal bajo el debido proceso.</p>
--	---	---	---	--

# EJE DE CONFIABILIDAD DE RESULTADOS

SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA  
Y SERVICIOS PÚBLICOS (INSEP)

INFORME  
DE LÍNEA BASE  
SECRETARÍA DE

INFRAESTRUCTURA Y  
SERVICIOS PÚBLICOS



## 1. Introducción

El sector infraestructura constituye uno de los pilares en el desarrollo económico y social de un país. Debido a su importancia, los recursos destinados a la construcción y mantenimiento de obras deben administrarse de forma eficiente, transparente y libre de corrupción, siguiendo planes estratégicos basados en necesidades reales, incorporando las mejores prácticas de la gestión pública nacional e internacional y afianzando una cultura de rendición de cuentas.

En la doctrina política de la rendición de cuentas se establece que las instituciones y funcionarios que administran fondos públicos tienen deber legal y ético de informar, justificar y responsabilizarse de toda actividad financiera que realizan, para lo que deben presentar informes periódicos que contengan datos estadísticos, índices e indicadores que reflejen la forma en que se invierten estos fondos; los logros y mejoras de la institución, y los avances en el cumplimiento de sus metas.

La rendición de cuentas puede darse al interior de una institución cuando está dirigida a los niveles de gerencia, en este caso, está íntimamente vinculada al modelo de gestión por resultados, que tiene como propósito lograr el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno para un período determinado y satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, mediante el uso eficiente de los recursos públicos.

La rendición de cuentas al exterior de la institución va dirigida a los entes contralores del Estado en la forma de auditorías, o a la población en general a través de la difusión abierta; en este último caso se le relaciona con los conceptos de transparencia, acceso a la información y la prevención de la corrupción mediante el accionar de los agentes de veeduría social que desean conocer los resultados de la inversión pública en dicha institución.

Independientemente del ámbito en el que se dé, al final, la rendición de cuentas se traduce en información estadística y datos cuantificables, los cuales son esenciales para la adecuada planificación, toma de decisiones y evaluación de los resultados de la gestión institucional. Estos datos permiten, entre otros aspectos:

- Clarificar las prioridades, alinear planes institucionales en función de dichas prioridades, y asignar los recursos efectivamente.
- Implementar un marco institucional con incentivos, que recompense el alcance de los resultados alcanzados.
- Asegurar un monitoreo continuo de la ejecución de planes operativos, programas y proyectos para poder proceder a ajustes rápidos durante la ejecución.
- Evaluar el gasto público para mejorar los efectos e impacto sobre la ciudadanía, para mejorar su condición de vida.

Figura n.º 2

Componentes de la rendición de cuentas.



En el presente año 2017, Honduras ocupa uno de los primeros lugares en corrupción de Latinoamérica, y el lugar número 123 de 176 países a nivel mundial, según el ranking de corrupción de Transparencia Internacional<sup>44</sup>. Ante esta situación se debe trabajar arduamente en fortalecer los sistemas de gestión pública y promover la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

El presente estudio busca establecer el nivel de confiabilidad de datos estadísticos asociados a los resultados presentados en los reportes emitidos por la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), la cual sobrepasó los 4,000 millones de lempiras en ejecución presupuestaria en el año 2015, ocupando el cuarto lugar dentro de los cinco sectores que abarca el convenio suscrito entre el Gobierno de Honduras y Transparencia Internacional.

Tabla n.º 52

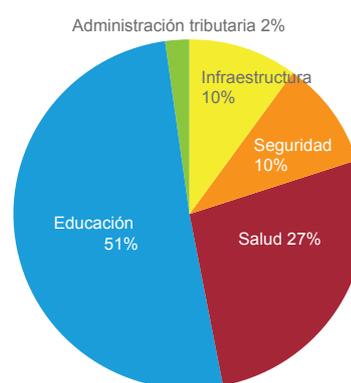
Ejecución presupuestaria en cada uno de los cinco sectores del Convenio en millones de lempiras

SECTOR	2014	2015
1 Educación	23,511	23,687
2 Salud	10,829	12,460
3 Seguridad	3,980	4,446
4 Infraestructura	3,775	4,409
5 Administración tributaria	829	1,061
Total de los 5 sectores	42,924	46,062

Fuente: Reportes de Ejecución Presupuestaria, SEFIN.

Gráfico n.º 1

Porcentajes de ejecución presupuestaria (2015).



## 2. Objetivos

### 2.1. Objetivo general

El objetivo general del estudio es determinar la confiabilidad de los datos estadísticos

44 [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

reportados por la secretaría y detectar debilidades en los procesos de generación de los mismos, para poder recomendar acciones dirigidas al fortalecimiento institucional en materia de transparencia, rendición de cuentas y confiabilidad de resultados; de tal forma que mejore la efectividad de la gestión pública y se logre un máximo aprovechamiento de los recursos en beneficio de la ciudadanía.

## 2.2. Objetivos específicos

- Establecer una línea de base que refleje la situación actual de los procesos de generación de datos estadísticos asociados a los resultados institucionales y que permita identificar oportunidades de mejora, de tal forma que se puedan proponer las acciones correctivas pertinentes.
- Evaluar la calidad de los protocolos y prácticas relacionadas a la generación de datos estadísticos.
- Verificar la confiabilidad de los datos estadísticos que presenta la institución.
- Verificar la integridad del dato estadístico en su paso a través de las diferentes unidades involucradas en su generación, desde su fuente primaria hasta la consolidación final.

## 3. Metodología

El procedimiento metodológico adoptado para el estudio se desarrolla pasos o etapas secuenciales que tienen la finalidad de evaluar la confiabilidad de los resultados e indicadores que presenta la secretaría. La parte toral del estudio consiste en el análisis y evaluación de tres dimensiones, obteniendo tres calificaciones porcentuales que luego se promedian en una calificación final. Estas dimensiones son:

- **Análisis del protocolo.** Se evalúa inicialmente la existencia o no de un protocolo que describe el proceso de generación de los datos estadísticos de los indicadores de estudio. Se analizan algunos aspectos de la calidad e idoneidad del documento o protocolo, tomando en cuenta si este está aprobado oficialmente, si responde a normativa legal o buenas prácticas internacionales, y el nivel de detalle de las tareas y actividades que lo conforman, entre otros aspectos. Que el proceso esté protocolizado es de suma importancia ya que esto garantiza la continuidad de las buenas prácticas, aunque ocurran cambios de administración, lo que se traduce en sostenibilidad y fortalecimiento de la institucionalidad.
- **Análisis de la práctica.** Este análisis consiste en evaluar la implementación del protocolo del proceso de generación del dato estadístico; en caso de no existir un protocolo que describa este proceso, se analizan las prácticas existentes y su cumplimiento por parte de las unidades o personas involucradas en el proceso de generación de los datos, para determinar en qué grado la práctica es común a todos los implicados y en cuánto contribuye a la confiabilidad de los datos que genera la institución. El análisis incluye la valoración de riesgos en el proceso y se basa

en trabajo de campo mediante entrevistas, demostraciones y verificación in situ. Es importante señalar que la práctica puede ser buena, aunque no esté protocolizada, esta es la razón por la que se evalúan los dos aspectos por separado.

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

La metodología diseñada para el estudio se puede resumir en una serie de actividades secuenciales, las cuales se muestran en la figura a continuación.

Figura n.º 3

Secuencia del diseño metodológico del estudio.



Para realizar las evaluaciones se utilizan hojas de verificación que funcionan bajo los criterios de “cumple” y “no cumple”; arrojando resultados porcentuales, los cuales se promedian al final para obtener una calificación final que refleje la confiabilidad de los resultados reportados por la secretaría.

### 3.1. Entrevistas aproximativas

Durante los meses de julio y agosto de 2016 se entrevistó a personas claves en el proceso de generación de las estadísticas de la secretaría, entre ellas, el Ing. Héctor Pavón, titular del Comité de Control Interno (COCOIN) y enlace entre INSEP y ASJ-TI; el Ing. Napoleón Amador, titular de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG); y el Ing. Fernando Díaz, encargado de la

gestión por resultados de la institución. Se obtuvo un panorama general de la forma en que la institución maneja los temas de rendición de cuentas, gestión por resultados y la presentación de la información, así como las unidades, departamentos y funcionarios clave que intervienen en estas actividades.

### 3.2. Acceso a la información

Se solicitó la información relacionada a los diferentes medios que utiliza la institución para presentar sus logros y mejoras en la forma de datos cuantitativos, es decir, informes periódicos, reportes, comunicados, boletines, entre otros; además de los protocolos, manuales, guías o cualquier otro documento en el que se encuentren plasmados los procesos de generación de datos estadísticos e indicadores con la respectiva evidencia de su aprobación oficial. Esta información fue útil para definir un universo de indicadores y proceder a la selección de la muestra.

Se reconoce la manera diligente y expedita con la que los enlaces de INSEP categorizaron cada punto contenido en la solicitud e identificaron los diferentes departamentos y unidades para solicitar internamente la documentación, para luego prepararla y entregarla.

Una vez revisada y validada la información se elaboró una matriz de estatus de la información entregada por INSEP. En esta matriz, se asigna a cada punto estatus de “entregada” o “no entregada” y se calcula un valor porcentual de información entregada que refleja el acceso a la información que se tuvo. Cabe destacar que, tras recibir aclaración explicando a detalle el funcionamiento de ciertos aspectos dentro de la secretaría, se asignó el estatus de “no aplica” a algunos de los puntos evaluados y, por consiguiente, no fueron tomados en cuenta en el cálculo de porcentaje de acceso a la información.

En general, se alcanzó un buen nivel de acceso a la información por parte de INSEP. Se logró la cooperación de las diferentes unidades y direcciones para la recolección la misma, y fue facilitada de manera oportuna. En la tabla siguiente se muestra la matriz de estatus de información entregada por INSEP para el eje de confiabilidad de resultados con su respectiva calificación.

Tabla n.º 53

Matriz de estatus de la información solicitada y entregada.

Documentación solicitada		Fecha de solicitud	Medio de solicitud	Estatus de entrega		Observaciones
				SI	NO	
1	Informes anuales de rendición de cuentas de INSEP.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
2	Informes anuales de ejecución presupuestaria de INSEP.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
3	Informes anuales de evaluación de la gestión de INSEP.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			Se nos aclaró que los informes de evaluación de la gestión se presentan de forma trimestral, por lo que este numeral no aplica.
4	Memoria institucional de INSEP.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
5	Informes trimestrales, semestrales y anuales, que el responsable de la gestión por resultados de INSEP presenta ante la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		Sólo se entregaron para los años 2014 y 2015. En entrevista con el Jefe de la UPEG, este nos aclaró que en el 2013 todavía no se presentaban estos informes.
6	Informes de avance físico y financiero mensual y trimestral, que presentan las unidades ejecutoras de INSEP ante el responsable de la gestión por resultados.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		Sólo se entregaron para los años 2014 y 2015, ya que el modelo de gestión por resultados se aplica hasta en el presente gobierno.
7	Informes trimestrales de resultados de producción (SIAFI).	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
8	Cualquier otro informe generado por INSEP, donde se presenten resultados, indicadores o datos estadísticos en materia de infraestructura (en los años mencionados).	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			Aclararon que no hay más informes de este tipo.
9	Listado de todos los indicadores utilizados para la evaluación de la gestión por resultados de INSEP.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
10	Una matriz conteniendo los datos obtenidos por INSEP, monitoreados en los 3 años mencionados, indicando el informe, reporte o documento en el que fue presentado cada uno de los siguientes indicadores:	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			Este numeral está desglosado en incisos.

Porcentaje del PIB que representa la inversión en infraestructura vial.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			El Banco Central de Honduras da seguimiento a este indicador.
Kilómetros de carreteras construidas con concreto asfáltico, hidráulicas, material selecto, tratamiento doble y de tierra.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		Información facilitada por la DGC.
Kilómetros de carreteras rehabilitadas con concreto asfáltico, hidráulicas, material selecto, tratamiento doble y de tierra.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		Información facilitada por la DGC.
Kilómetros o avances físicos y financiero de los corredores logísticos del pacífico y occidente.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		DGC: Corredor del Pacífico: ya se adjudicaron los tres tramos del corredor y se ha iniciado el proceso para el trámite de pago de anticipos y así poder emitir las órdenes de inicio. Corredor de Occidente: se publicaron los avisos de invitación a presentar ofertas. No hay avance físico ni financiero.
Incrementos en el mantenimiento de la red vial.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			Fondo vial da seguimiento a este indicador.
Mantenimiento y conservación de infraestructura a nivel nacional.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			Fondo vial da seguimiento a este indicador.
Indicadores de avance físico y financiero de construcción y mantenimiento de puentes a nivel nacional.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
Indicadores de avance físico y financiero de fallas rehabilitadas a nivel nacional.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
Tasa de articulación social (en porcentaje de territorio nacional).	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16		x	Plan de nación 2010 – 2038 (44). Se nos manifestó que no se da seguimiento a este indicador por falta de presupuesto.
Tasa de articulación productiva (en porcentaje de territorio nacional).	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16		x	Plan de nación 2010 – 2038 (45). Se nos manifestó que no se da seguimiento a este indicador por falta de presupuesto.

	Indicadores de avance físico y financiero de obras en Puerto Castilla y Puerto Cortés.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			La DGOP nos aclaró que en INSEP no se están realizando obras de este tipo por los momentos.
	Indicadores de certificación internacional de puertos nacionales.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			La DGOP nos aclaró que no corresponde a INSEP dar seguimiento a este indicador.
	Indicadores de avance físico y financiero de construcción y mantenimiento rutinario de aeropuertos.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
	Indicadores financieros de porcentajes de presupuesto nacional y extranjero en infraestructura y sus diferentes subcategorías.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
	Indicadores de empleo generado y población beneficiada en el sector de la infraestructura vial, en cada uno de los años mencionados.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
11	Manuales de procedimientos, protocolos, prácticas y/o cualquier otro documento que describa la metodología utilizada por INSEP para la generación de indicadores, resultados y datos estadísticos.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16		x	
12	Boletines o revistas generadas por INSEP, para dar a conocer al público en general los resultados y estadísticas de la gestión.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
13	Cualquier otro documento generado de forma periódica por INSEP, donde se presenten indicadores, resultados y datos estadísticos de INSEP en materia de infraestructura.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16			Se nos aclaró que no existen más documentos relacionados que los que ya nos han facilitado.
14	Acuerdo de creación de la Unidad de Gestión por Resultados de INSEP, nombramiento del responsable de dicha unidad y organigrama mostrando la posición de la unidad en el orden jerárquico de INSEP.	26 de agosto de 2016	Oficio ASJ.INSEP.19.16	x		
Porcentaje de información entregada				85%	15%	

La calificación porcentual obtenida por INSEP en entrega de información para el eje de confiabilidad de resultados fue de 85%. Afectó negativamente en la calificación la falta de entrega de protocolos, manuales, guías o cualquier otro documento que contenga la descripción de los procesos de generación de datos estadísticos e indicadores; este último es de suma importancia para el estudio, ya que de su evaluación depende una tercera parte de la calificación final. Al no recibir evidencia documental de estos protocolos, y no contar con objeto de estudio, se puede sospechar que se obtendrá una baja o nula clasificación en el componente de análisis de protocolos.

La calificación porcentual obtenida por INSEP en entrega de información para el eje de confiabilidad de resultados fue de 85%. Afectó negativamente en la calificación la falta de entrega de protocolos, manuales, guías o cualquier otro documento que contenga la descripción de los procesos de generación de datos estadísticos e indicadores; este último es de suma importancia para el estudio, ya que de su evaluación depende una tercera parte de la calificación final. Al no recibir evidencia documental de estos protocolos, y no contar con objeto de estudio, se puede sospechar que se obtendrá una baja o nula clasificación en el componente de análisis de protocolos.

Es preciso aclarar que la solicitud de información inicial corresponde a la medición de los documentos que debe tener la secretaría y que no está vinculada al análisis de confiabilidad de los datos estadísticos contenida en los capítulos 5, 6 y 7.

Tabla n.º 54

Actividades realizadas en la aplicación de la metodología.

Documentación entregada por la secretaría	N.º de archivos	N.º de páginas
Informes de gestión por resultados.	21	581
Documentación presupuestaria.	7	10
Reportes de la plataforma de gestión por resultados.	76	102
Boletines y comunicados.	2	1,954
Total	139	3,133

### 3.3. Selección de la muestra

Después de procesar toda la información facilitada por la secretaría, se pudo definir un universo de 38 indicadores y datos de criterio cuantitativo, la mayoría de los cuales pertenecen al Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión para Resultados (SIMEGpR), el cual fue incorporado al inicio del actual gobierno, a través de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG).

También formaron parte del universo, indicadores del lineamiento estratégico de infraestructura productiva, del proyecto de [Visión de País 2010–2038](#) y Plan de Nación 2010–2022<sup>45</sup>, los cuales fueron aprobados mediante [decreto legislativo n.º 286-2009](#), por lo que se incluyen bajo la premisa de que, tanto INSEP como la Secretaría de Coordinación General de Gobierno deberían estar dando seguimiento a estos indicadores, dado su carácter oficial.

45 <http://www.sefin.gob.hn/?p=284>

A continuación, se enumeran los indicadores que conformaron el universo, según la [información proporcionada por INSEP](#):

### Indicadores de la plataforma de gestión por resultados:

1. Número de proyectos construidos en el valle de Sula.
2. Número de permisos y certificados vigentes a unidades de transporte público y privado.
3. Número de operativos efectuados para regulación de unidades de transporte.
4. Número de departamentos de la DGT fortalecidos mediante el programa de capacitaciones.
5. Número de personas de la DGT fortalecidas mediante el programa de capacitaciones.
6. Número de edificaciones públicas construidas.
7. Número de edificaciones públicas reparadas.
8. Número de canalizaciones de cauce de quebradas realizadas.
9. Número de pistas aeroportuarias rehabilitadas.
10. Número de kilómetros de carretera pavimentadas a nivel nacional.
11. Número de kilómetros de carretera rehabilitados.
12. Número de kilómetros de carretera pavimentada supervisados.
13. Número de kilómetros de carretera rehabilitados supervisados.
14. Número de kilómetros de calles municipales pavimentadas.
15. Número de kilómetros de calles municipales pavimentadas supervisadas.
16. Número de kilómetros de tramos carreteros rehabilitados.
17. Número de kilómetros de tramos carreteros supervisados.
18. Número de metros lineales de obras de drenaje construidas.
19. Número de metros lineales de obras de drenaje supervisadas.
20. Número de metros lineales de puentes rehabilitados.
21. Número de puentes construidos.
22. Número de kilómetros de calles pavimentadas en municipios del país (con concreto hidráulico).
23. Número de metros lineales en puentes peatonales reparados.

24. Número de sistemas de agua potable construidos.
25. Número de mercados municipales construidos.
26. Número de rastros municipales construidos.
27. Número de áreas de recreo iluminadas.
28. Número de metros cuadrados de parques remodelados en municipios del país.
29. Número de metros cuadrados adicionados en áreas de recreo en municipios del país.

## Indicadores del Proyecto Visión de País y Plan de Nación:

30. Porcentaje de avance programa nacional de rehabilitación y reconstrucción vial.
31. Tasa de articulación social (% de población con acceso a red vial primaria).
32. Tasa de articulación productiva (% de territorio con acceso a red vial primaria).
33. Inversión en infraestructura como porcentaje respecto al producto interno bruto (PIB).
34. Número de hectáreas de tierras agrícolas con acceso a riego.
35. Porcentaje de energía eléctrica renovable participando en matriz de generación.
36. Empleos directos sostenidos (empresas constructoras y supervisoras).
37. Pavimentación de tramos carreteros (red vial primaria, secundaria, urbana y vecinal).
38. Rehabilitación de tramos carreteros (red vial primaria y urbana).

De todos los indicadores que conforman el universo, se seleccionaron como muestra para nuestro estudio, dos que forman parte de los indicadores del Visión de País y Plan de Nación, estos son:

- Número de kilómetros de carretera pavimentadas a nivel nacional.
- Número de kilómetros de tramos carreteros rehabilitados a nivel nacional.

Estos dos indicadores se seleccionaron utilizando los siguientes criterios:

- **Construcción de obras de infraestructura.** Se consideraron los indicadores relacionados con la ejecución de obras de infraestructura. En la aplicación de este criterio se dejaron fuera del estudio los indicadores correspondientes a la Dirección General de Transporte (DGT), ya que no se relacionan directamente con la construcción de obras de infraestructura; además, esta dependencia dejó de formar parte de la secretaría en julio del 2016.
- **Tipo de obra.** Bajo este criterio se selecciona el tipo de obra que tiene mayor relevancia para el país. Para el caso, se identificaron como tipos de obra los siguientes: carreteras, puentes, edificios públicos, obras aeroportuarias, obras hidráulicas y obras urbanísticas; de entre los cuales se seleccionó **carreteras**.

- **Monto de inversión.** Se seleccionan los indicadores relacionados con el tipo de obra que presenta mayores montos de inversión dentro del presupuesto total de la Secretaría.
- **Datos globales de la secretaría.** Bajo este criterio solo se consideraron indicadores con carácter global de la secretaría, y no los de avance de obras o de logros de una dirección o unidad ejecutora en específico.

## 4. Medios de presentación de datos e indicadores

Para un adecuado análisis del proceso de generación de los datos seleccionados como muestra, es indispensable conocer los medios de salida de estos datos, es decir, los informes, reportes, boletines, comunicados y cualquier otra forma que utiliza la secretaría para rendir cuentas, además de los datos obtenidos directamente de la Institución.

También es necesario hacer una revisión retrospectiva de los datos que se han presentado en los últimos años, para lo cual se solicitó información referente a los años 2013, 2014 y 2015 (un año del gobierno anterior y dos años del actual).

### 4.1. Informes trimestrales de evaluación

Los informes de evaluación trimestral son un importante medio de rendición de cuentas, en ellos se da seguimiento a todos los programas y proyectos ejecutados por la secretaría en el trimestre. Estos informes son preparados por la UPEG con la información proporcionada por las unidades ejecutoras y están dirigidos exclusivamente a la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

*Imagen n.º 5*

*Informes trimestrales de evaluación.*



Los [informes trimestrales de evaluación](#) de la UPEG muestran los avances, tanto físicos como financieros, reportados por las diferentes unidades ejecutoras que conforman la secretaría, con base en metas programadas para cada proyecto. La muestra de indicadores forma parte del denominado Programa 11 – Construcción y Rehabilitación de Carreteras (también llamado “Estudio, Diseño y Construcción de Carreteras” en el año 2013), el cual está ligado a un código de objeto de gasto, según la codificación de la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

En la tabla siguiente se muestran los datos obtenidos para los dos indicadores, según la información recabada en los informes de evaluación trimestrales que prepara la UPEG, para los años 2013 al 2015; también se incluyen los valores programados para poder hacer la comparación con lo ejecutado.

Tabla n.º 55

Resultados presentados en los informes trimestrales de evaluación (se muestran las sub ejecuciones en rojo y las sobre ejecuciones en verde).

Año	Trimestre	Kilómetros de carretera pavimentados		Kilómetros de carretera rehabilitados	
		Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
2013	Trimestre I	5.20	13.02	3.00	248.43
	Trimestre II	226.08	79.09	4.00	6.55
	Trimestre III	35.27	43.44	4.00	390.89
	Trimestre IV	12.59	18.49	107.50	143.14
	Total 2013	279.14	127.04	118.50	789.01
2014	Trimestre I	12.80	47.16	8.27	1.93
	Trimestre II	33.38	7.22	184.40	5.36
	Trimestre III	16.24	4.41	224.00	3.76
	Trimestre IV	16.09	25.71	181.87	131.51
	Total 2014	78.51	84.50	598.54	142.56
2015	Trimestre I	20.92	7.28	8.99	2.19
	Trimestre II	19.01	15.34	152.12	232.52
	Trimestre III	14.61	23.38	146.73	217.08
	Trimestre IV	13.07	14.55	45.73	175.41
	Total 2015	67.61	60.55	353.57	627.20

El cuadro refleja una gran cantidad de incumplimiento de metas, sobre todo en los años 2014 y 2015, a lo que la secretaría manifiesta, se debe a causas como problemas con los contratistas, falta de pago y problemas con los trámites en el caso de proyectos ejecutados con financiamiento externo. En cuanto a la rehabilitación de carreteras para los años 2013 y 2015, los informes reportan una sobre ejecución del doble de lo programado en un caso, y de más del triple en el otro, lo cual podría ser positivo en términos de obra generada, pero también podría estar relacionado a dos aspectos que requieren atención:

- Mala planificación, dado que en los tres años no coinciden los valores alcanzados con lo planificado, con diferencias del 50-200%.
- Mala calidad de las obras, causada por una pobre ejecución del contratista y/o por falta de una supervisión adecuada, lo que obliga a la institución a inyectar recursos adicionales en rehabilitación.

Al revisar los informes del 2013 y 2014, se encontró que estos solamente muestran los datos de avance físico y financiero por proyecto, y algunos por unidad ejecutora, lo que dificultó la obtención de datos consolidados para la evaluación que verifica tanto trazabilidad como comparativo de datos de entrada y salida por fuente. En los informes del 2015 en adelante se observó una mejora en su contenido, ya que estos sí incluyen los valores acumulados y globales.

#### **4.2. Informes de gestión por resultados del Gabinete de Infraestructura Productiva**

Uno de los grandes avances en la secretaría y el sistema de Gobierno en general, que se ha visto evidenciado en la realización del presente informe, es la creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión para Resultados (SIMEGpR). Este sistema permite que los entes del Poder Ejecutivo puedan formular la planificación estratégica y operativa anual, de acuerdo a los objetivos y metas generales definidos en la planificación estratégica nacional y sectorial, en el marco de la Visión de País y el Plan de Nación.

La Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras establece en su artículo 4 que todas las secretarías de Estado, instituciones y dependencias estatales, quedan obligadas a adecuar sus sistemas de trabajo, programas y proyectos ejecutados mediante esquemas regionales, a lo establecido en la misma.

Para el caso del sector infraestructura, en el marco de la Visión de País y el Plan de Nación, la secretaría debe dar seguimiento a los siguientes indicadores:

- Porcentaje de avance programa nacional de rehabilitación y reconstrucción vial.
- Tasa de articulación social (% de población con acceso a red vial primaria).
- Tasa de articulación productiva (% de territorio con acceso a red vial primaria).
- Empleos directos sostenidos (empresas constructoras y supervisoras).
- Pavimentación de tramos carreteros (red vial primaria, secundaria, urbana y vecinal).
- Rehabilitación de tramos carreteros (red vial primaria y urbana).

Los avances en el cumplimiento de las metas son monitoreados trimestralmente por la SCGG a través de informes trimestrales elaborados por el equipo de gestión por

resultados asignado a la secretaría, estos contienen, a modo de anexos, los reportes extraídos directamente de la plataforma del SIMEGpR.

La secretaría facilitó los informes de gestión por resultados desde el tercer trimestre del 2014, ya que en ese período se comenzó a implementar el sistema, por esta razón no se obtuvieron registros para el año 2013 y parte del 2014 con esta fuente.

### 4.3. Memoria institucional y boletines

La [memoria institucional](#) es el documento que muestra los acontecimientos, resultados y logros de la secretaría, al final de cada año. Es preparado por la Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas, con la información alimentada por cada dirección y unidad, y va dirigido al público en general. Se encontró que para los años 2013, 2014 y 2015, estos documentos contienen bastante información, datos estadísticos y logros de los proyectos más relevantes, pero no contienen datos globales anuales de indicadores importantes, como los de kilómetros de carretera construidos y rehabilitados, por lo que no fueron de utilidad para el presente estudio.

Los [boletines informativos](#) son generados por la Dirección de Comunicaciones, estos son difundidos en la página web de la secretaría y actualizados frecuentemente. A través de los boletines se da a conocer información acerca de los logros relevantes de la secretaría y avances de proyectos específicos, pero no son utilizados para divulgar indicadores basados en metas, ni cualquier otro resultado cuantitativo global consolidado, por lo que tampoco fueron de utilidad para el estudio.

### 4.4. Datos obtenidos directamente de la Dirección General de Carreteras

Adicionalmente se solicitaron directamente a la secretaría, los [datos oficiales de pavimentación y rehabilitación de carreteras](#), los cuales fueron proporcionados a través de la Dirección General de Carreteras (DGC) para los años 2013 al 2015 y desglosado según el tipo de material utilizado. Por ser estos datos completos y consolidados, fueron seleccionados para un análisis estadístico histórico que tiene como propósito conocer el comportamiento de la producción de kilómetros a través del tiempo.

Los reportados para el indicador **kilómetros de carretera pavimentados** fueron:

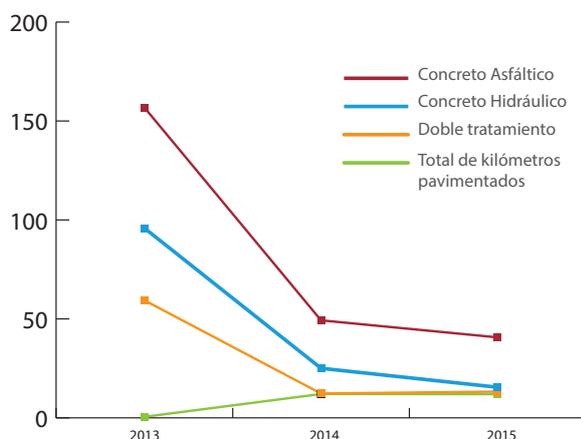
Tabla n.º 56

Datos oficiales reportados por la DGC a TI-ASJ para kilómetros de carretera pavimentados.

Tipo de material	2013	2014	2015
Concreto asfáltico	0.53	12.05	11.96
Concreto hidráulico	95.87	25.04	13.25
Doble tratamiento	59.40	12.29	15.45
Total	155.80	49.38	40.66

Gráfico n.º 2

Kilómetros de carretera pavimentados reportados por la DGC para los años 2013 al 2015.



En el gráfico anterior se aprecia claramente la drástica disminución en el número de kilómetros de carretera pavimentados que se dio justo en el cambio de gobierno, lo cual es desalentador, al ser Honduras un país cuyo producto interno bruto tiene un alto componente agrícola, por lo que se debería dar atención prioritaria al aumento del alcance de la red vial, dirigido a todas y cada una de las áreas productivas del país. A pesar de lo anterior, el gráfico refleja que el mejoramiento de la red vial del país no es una prioridad para el actual gobierno.

Los datos reportados para el indicador kilómetros de carretera rehabilitados fueron:

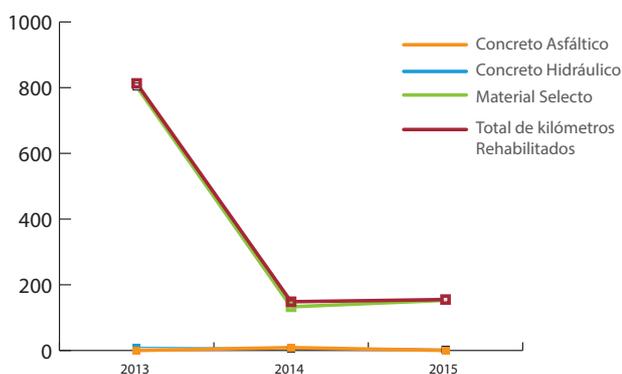
Tabla n.º 57

Datos oficiales reportados por la DGC a TI-ASJ para kilómetros de carretera rehabilitados.

Tipo de material	2013	2014	2015
Concreto asfáltico	9.60	6.55	2.37
Concreto hidráulico	0.00	8.90	0.00
Material selecto	803.39	133.00	152.70

Gráfico n.º 3

Kilómetros de carretera rehabilitados reportados por la DGC para los años 2013 al 2015.



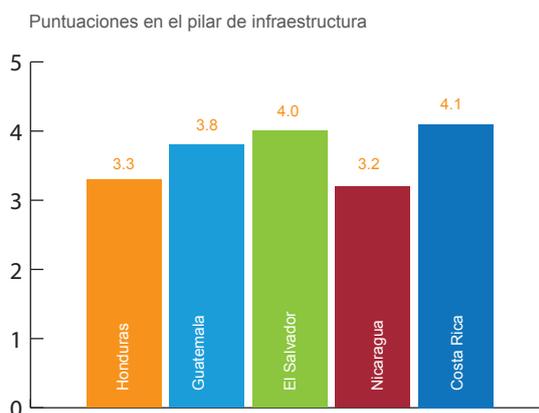
Al igual que en el indicador de carreteras pavimentadas, se aprecia una sustancial disminución en el número de kilómetros de carretera rehabilitados con material selecto, mientras que los kilómetros de rehabilitación con concreto se mantienen constantes. En posteriores reuniones con las contrapartes de la secretaría, manifestaron que estas disminuciones se debieron a recortes presupuestarios, lo que confirma que en la actual gestión el mantenimiento y ampliación de la red vial del país no es prioridad y no se le ha brindado la debida importancia.

Es de hacer notar que la estructura productiva y comercial del país depende sobremanera del buen estado de la red vial, y en la actualidad, son evidentes las necesidades de construcción y rehabilitación en varias de las vías principales del país como la CA4 (Chamelecón – La Entrada), la CA13 (El Progreso – La Ceiba), y la CA6 (Tegucigalpa – Danlí), que son ejemplos de importantísimas carreteras en el país que se encuentran en mal estado. La infraestructura vial debe representar un componente importante dentro de los esfuerzos encaminados a mejorar la competitividad del país en los sectores productivos. Según el [Informe Global de Competitividad 2016 – 2017](#) del Foro Económico Mundial (Foro de Davos), organización sin fines de lucro que aborda temas de desarrollo y con sede en Suiza, Honduras ocupa el lugar 88 de 140 países en competitividad, con muy baja puntuación en el pilar infraestructura<sup>46</sup>, por debajo de la mayoría de los países centroamericanos, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Gráfico n.º 4

*Puntuación de los países centroamericanos en el pilar infraestructura, de Global Competitiveness Report 2016-2017. Honduras obtuvo una puntuación de 3.3 que está por debajo del promedio regional de 3.68.*

País	Puntuación (1-7)
Honduras	3.3
Guatemala	3.8
El Salvador	4.0
Nicaragua	3.2
Costa Rica	4.1
Promedio centroamericano	3.68



46 Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016-2017.

## 4.5. Análisis presupuestario de la construcción y rehabilitación de carreteras

Para conocer si las variaciones reportadas por la secretaría, vistas en la sección anterior, responden congruentemente con los montos de inversión, se analizaron las [ejecuciones de presupuesto de egresos de INSEP](#) para los años 2013 al 2015 en el programa 11 Construcción y rehabilitación de carreteras y se compararon con la productividad real reportada en términos de kilómetros pavimentados o rehabilitados.

La tabla n.º 58 contiene el presupuesto vigente extraído de la ejecución presupuestaria de egresos correspondiente al programa 11 Construcción y rehabilitación de carreteras, desglosada por cada unidad ejecutora según la fuente de financiamiento, para luego determinar el porcentaje que este presupuesto representa del presupuesto total vigente de la secretaría en cada uno de los tres años. Sería natural pensar que, visto en una gráfica, el comportamiento del gasto ejecutado a través de los tres años debería ser congruente con el comportamiento de las gráficas de los indicadores de producción real reportados, que se mostraron en la sección anterior, es decir deberían tener similares pendientes de aumento y disminución de kilómetros y montos presupuestarios ejecutados respectivamente.

Cabe mencionar que los montos de inversión vigentes del programa 11 incluyen los gastos de dirección y coordinación, además de los costos de construcción y supervisión de cada proyecto.

Tabla n.º 58

Comparativa del presupuesto vigente del programa 11 Construcción y rehabilitación de carreteras, desglosado por unidad ejecutora para los años 2013, 2014 y 2015.

Presupuesto vigente del programa 11 Construcción y rehabilitación de carreteras				
Fuente de financiamiento	Unidad ejecutora	2013	2014	2015
Fuente: tesoro nacional	Oficina del Director de la Dirección Nacional de Carreteras.	L 151,065,666.23	L 144,189,740.00	L 153,876,753.55
	Departamento de Apoyo de Emergencias.	L 84,463,172.40	L 79,009,344.00	L 81,397,457.70
	Centro de Gestión con Fondos Nacionales de la DGC.	L 264,589,238.29	L 7,180,758.00	L 123,966,637.40
	Departamento de Construcción – DGC.	L 387,079,336.90	L 271,216,261.00	L 204,421,677.14
	Caminos por Mano de Obras.	L 111,237,311.22	L 50,982,839.00	L 82,161,419.24
	Centro de Gestión con fondos Banco Mundial.	L 20,000.00	-	-
	Centro de Gestión con fondos BCIE.	L 91,536,535.03	L 137,700,407.00	L 15,738,726.12
	Grupo Gerencial de Proyectos y Ejecución DGC.	-	-	L 1,739,203.22

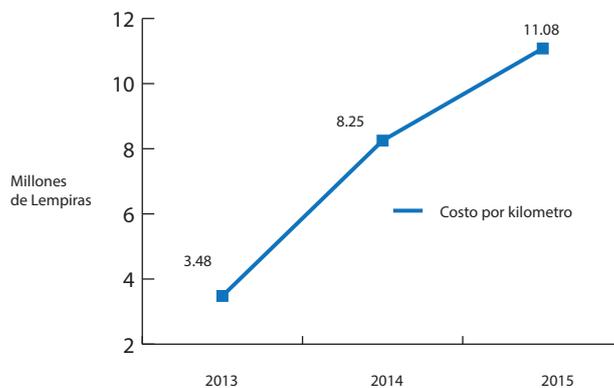
Fuente: recursos propios	Oficina del Director de la Dirección Nacional de Carreteras	L 64,206.00	L 109,808.00	L 45,058.00
Fuente: crédito externo	Centro de Gestión con fondos Banco Mundial.	L 588,689,389.00	L 119,944,087.00	L 18,695,737.00
	Centro de Gestión con fondos BCIE.	L 1,692,366,313.00	L 822,120,920.00	L 1,487,079,593.00
<b>Total programa 11 Construcción y rehabilitación de carreteras</b>		<b>L 3,371,111,168.07</b>	<b>L 1,632,454,164.00</b>	<b>L 2,169,122,262.37</b>
<b>Total presupuesto vigente INSEP</b>		<b>L 5,018,128,451.72</b>	<b>L 3,528,155,658.00</b>	<b>L 3,761,965,474.89</b>
<b>Porcentaje del presupuesto total de INSEP que corresponde al programa 11</b>		<b>67%</b>	<b>46%</b>	<b>58%</b>

Fuente: Reportes de ejecución presupuestaria, SEFIN.

Luego del análisis presupuestario se puede observar que hay congruencia en la caída que sufre la inversión en carreteras con el cambio de gobierno del 2013 al 2014, representado por la disminución de los kilómetros de carretera producidos observada en los gráficos números 2 y 3. También, se logra apreciar un sustancial aumento que ronda por el orden de los 500 millones de lempiras en el año 2015, que no se ve reflejado en la producción de kilómetros carreteros reportados en esos años, lo que evidencia un aumento en el costo del kilómetro producido pavimentado o rehabilitado.

Gráfico n.º 5

Costo por kilómetro de carretera (programa 11: Construcción y rehabilitación de carreteras).

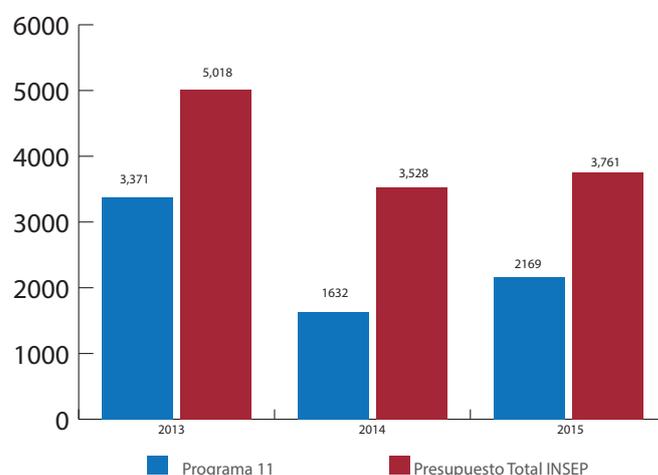


Al comparar el presupuesto vigente para el programa 11 (mostrado en la tabla n.º 58) con el número de kilómetros producidos por la secretaría como resultado del mismo programa (tanto construidos como rehabilitados), encontramos un drástico incremento en el costo del kilómetro producido, de 3.48 millones de lempiras en 2013 a 11.08 millones en el 2015, un aumento de más del 300%, lo cual es injustificable tomando en cuenta que se han mantenido proporciones relativamente constantes entre lo construido y lo rehabilitado durante los tres años.

Gráfico n.º 6

Comparación entre la ejecución presupuestaria por concepto de construcción y rehabilitación de carreteras y la ejecución presupuestaria total de INSEP.

Gasto del programa 11 Construcción y rehabilitación de carreteras versus presupuesto total de INSEP (millones de Lempiras)

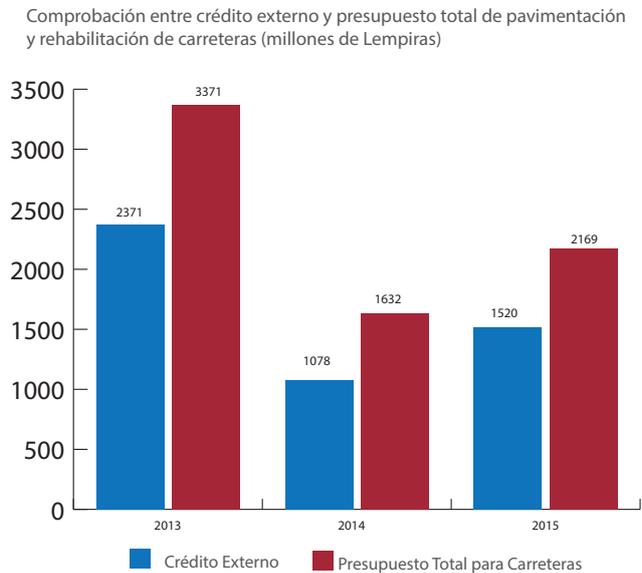


La ejecución por concepto de carreteras es el componente más fuerte dentro del presupuesto total de la institución, representando un 58% en 2015, como se muestra en el gráfico n.º 6. Dentro de la inversión destinada al programa carretero encontramos que está conformada por crédito externo en aproximadamente un 70% y, que las variaciones encontradas en el presupuesto total obedecen, precisamente a las variaciones en los montos de este crédito externo. Si bien es cierto que el financiamiento externo juega un papel importante en la inversión para infraestructura vial, no debería serlo en porcentajes tan altos, ya que con esta dependencia se corre el riesgo de que quede desatendido el sector en los años en que no se puedan gestionar efectivamente los fondos. Por la relevancia de este tipo de obras en el desarrollo del país, el Estado debe garantizar que los montos de inversión provenientes de fondos nacionales sean suficientes para asegurar la ejecución sustancial de las principales obras carreteras planificadas para cada año.

Debemos recordar que en los últimos años Honduras ha mantenido altos niveles de endeudamiento con los organismos internacionales de financiamiento, lo que representa una grave amenaza a la estabilidad financiera, corriendo el peligro de que la deuda pública se vaya volviendo cada vez más insostenible. En el gráfico siguiente se pueden apreciar los altos porcentajes que representan los créditos externos, en comparación con los presupuestos destinados a la construcción y rehabilitación de carreteras, mientras la parte proveniente del tesoro nacional no genera el mayor impacto en este renglón.

Gráfico n.º 7

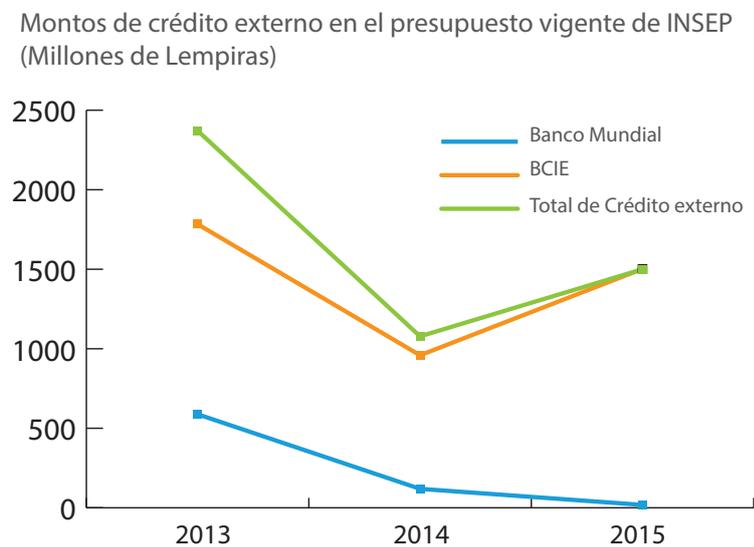
Comparación entre la ejecución presupuestaria proveniente de fondos externos y la ejecución presupuestaria total de INSEP por concepto de construcción y rehabilitación de carreteras.



El gráfico muestra la composición del crédito externo por organismo de financiamiento. Se puede apreciar que el Banco Centroamericano de Desarrollo Económico (BCIE) ofrece mayor financiamiento para el sector.

Gráfico n.º 8

Montos de crédito externo por organismo.



Lo anterior evidencia que el Estado no tiene una verdadera política de inversión pública para la construcción de carreteras. Los altos porcentajes de financiamiento BCIE podrían significar que se adopta una conducta de sacar provecho a los períodos de gracia de los créditos; esto repercutirá negativamente al momento de pagar intereses, ya que estos irán reduciendo la parte de la inversión proveniente del tesoro nacional con el tiempo; sin mencionar que estos intereses aumentan el costo real de las obras.

## 4.6. Conclusiones del análisis de los medios de presentación de datos

A través del análisis de la documentación, por medio de la cual la secretaría reporta sus estadísticas, se encontraron varios aspectos que necesitan ser mejorados, estos se describen a continuación.

### **Resultado 1: inconsistencias en informes trimestrales de evaluación UPEG**

Se detectaron reiteradas inconsistencias entre lo programado y lo ejecutado, lo que podría evidenciar una pobre planificación y mal manejo de la información. Al no contar con información debidamente sustentada, la UPEG se ve imposibilitada para realizar sus funciones de planificación y toma de decisiones, lo que representa una grave falencia en la gestión de la secretaría. Por ejemplo, en rehabilitación de carreteras, el cuarto trimestre de 2015 se reportó una sobre ejecución de más del 200% y en los años 2013 y 2015 se reportaron varias sobre ejecuciones que también podría ser un indicio de mala calidad de obras, para las que después se deben hacer rehabilitaciones obligadas, no previstas en la etapa de planificación. Adicionalmente se encontró que la información presentada en los informes trimestrales de los años 2013 y 2014 está incompleta, ya que no se presentan datos de avance físico acumulados, ni valores globales de la secretaría.

### **Resultado 2: falta de seguimiento de indicadores de la Visión de País y del Plan de Nación**

La secretaría no cuenta con una estrategia definida para dar seguimiento a ciertas metas e indicadores de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, que incluye indicadores claves de resultados en el sector infraestructura. No se obtuvo evidencia de seguimiento y registro de estadísticas para dos de los indicadores: “tasa de articulación social (% población con acceso a red vial primaria)” y “tasa de articulación productiva (% de territorio con acceso a red vial primaria)”. Es de suma importancia que las instituciones públicas generen la información relacionada con indicadores de resultados, como los incluidos en el Plan de Nación, de manera que se pueda comparar y medir los avances, trascendiendo varios períodos de gobierno y asegurando el cumplimiento de los objetivos.

### **Resultado 3: falta de difusión de datos estadísticos e indicadores de la secretaría**

Se encontró que los datos y metas de los indicadores clave que el Gobierno ha definido en el sistema de gestión por resultados, no se publican a la ciudadanía en general. Las memorias institucionales y boletines no mencionan datos de kilómetros de carretera construidos y rehabilitados por unidad ejecutora, ni datos globales anuales de avance físico y financiero de las obras, aspectos relacionados con la esencia del quehacer de la secretaría. Además, las memorias institucionales no se encuentran publicadas en el portal de la secretaría ni en el portal único de transparencia.

Con lo anterior se evidencia que no se cuenta con una cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía en general, ya que los informes trimestrales de la UPEG y las memorias institucionales, no son publicadas, y los reportes generados por el sistema de gestión por resultados es para uso interno solamente, ya que son dirigidos a la SCGG. Asimismo es evidente que los medios actuales de presentación de datos estadísticos y los mecanismos de registro de los mismos requieren ser fortalecidos para asegurar que se da seguimiento a indicadores claves vinculados al desempeño de la secretaría y a la estrategia de Visión de País y Plan de Nación. Las memorias anuales deben proporcionar al lector una imagen del desempeño general de la institución con base en metas e indicadores claves, así como el detalle por unidad ejecutora de la efectividad en el alcance de los objetivos trazados.

### **Recomendaciones:**

- Los informes trimestrales de la UPEG deben contener datos desglosados por proyecto, por unidad ejecutora y totales globales de la secretaría, con valores correspondientes al trimestre y acumulados. Las tablas que muestran el desglose de proyectos deben incluir totales al final de las mismas. Que la información que maneja la UPEG sea confiable es de vital importancia para la institución, ya que permite una adecuada planificación y toma de decisiones.
- Tomar acciones dentro de la secretaría para procurar los medios y recursos para el adecuado seguimiento de los indicadores de infraestructura de Visión de País y Plan de Nación, en cumplimiento a lo establecido en la ley, en especial con los relacionados a la infraestructura vial del país.
- En aras de la transparencia y divulgación, es importante que se reporten los datos cuantitativos de los logros de la institución para los indicadores claves de resultados, como ser el mejoramiento de la red vial del país, en la mayor cantidad de medios posible, sobre todo en las memorias institucionales; estos datos deben incluir: valores acumulados, totales por unidad ejecutora y totales globales anuales de la institución, así como las metas para cada indicador. Las memorias institucionales deben ser publicadas tanto en el portal único de transparencia, como en el sitio web de la secretaría como un medio de rendición de cuentas a la ciudadanía en general.

## 5. Análisis del protocolo

El protocolo debidamente oficializado se traduce en un blindaje para proteger las buenas prácticas ante los cambios que puedan surgir dentro o fuera de la institución.

Esta etapa consiste en la verificación de la existencia de protocolos oficializados para la generación de datos estadísticos de los indicadores objeto de estudio del informe: kilómetros de carretera pavimentados y kilómetros de carretera rehabilitados; en cuyo caso se procede a la revisión y evaluación de los mismos para determinar su calidad. Los procesos de generación de datos pueden estar plasmados, ya sea dentro de los reglamentos institucionales o en la forma

de manuales o guías, las cuales deben estar debidamente aprobadas y socializadas.

Para este análisis se toman en cuenta dos sub componentes cuyos valores obtenidos se promedian para obtener la calificación final en este apartado. Estos sub componentes son:

- **Existencia del protocolo.** Se valora con 0% o 100%.
- **Evaluación del protocolo.** Se valora con calificación porcentual obtenida de la herramienta de verificación.

Para efectos del presente estudio, entiéndase por protocolo el conjunto de normas, reglas y pautas que sirven para guiar una conducta, acción o procedimiento; que cuenta con un patrón determinado y que ha sido oficializado mediante acuerdo ministerial o cualquier otro mecanismo legal y administrativo que asegure su perpetuidad, siendo el protocolo socializado de manera periódica. Los protocolos son documentos que contribuyen a:

- Normar la práctica.
- Determinar las condiciones en las que se implementarán los procesos y procedimientos de la institución.
- Generar una importante fuente de información organizacional.
- Facilitar el proceso de incorporación de nuevo personal a un determinado puesto o a la institución.
- Asegurar la sostenibilidad y consistencia de los procesos, ya que por legalidad no pueden ser tan fácilmente modificados.

La importancia de que exista un protocolo oficial radica en que de esta forma se asegura que los procesos se realicen de forma estandarizada, garantizando su continuidad, aun cuando haya cambio de administración en la institución, y evitar la aplicación de criterios arbitrarios, subjetivos o sujetos a intereses específicos. El protocolo debidamente oficializado se traduce en un blindaje para proteger las buenas prácticas ante los cambios que puedan surgir dentro o fuera de la institución. En la tabla que se presenta a continuación se muestra el componente de existencia de protocolos para la generación de los datos estadísticos de la muestra, esto tiene un gran peso del análisis

de confiabilidad de resultados, debido a su importancia; lastimosamente la secretaría no cuenta con protocolos, por lo que la calificación en este apartado es igual a **cero**.

Tabla n.º 59

Verificación de la existencia de protocolos debidamente oficializados para la generación de datos estadísticos.

Existencia de protocolos				
Muestra	Descripción	Existe	No existe	Calificación
Kilómetros de carretera construidos.	Existencia de un protocolo o manual debidamente oficializado para el cálculo estadístico de kilómetros de carretera construidos.		X	0%
Kilómetros de carretera rehabilitados.	Existencia de un protocolo o manual debidamente oficializado para el cálculo estadístico de kilómetros de carretera rehabilitados.		X	0%
Promedio				0%

Como segundo componente en el análisis del protocolo, se ha elaborado una herramienta que utiliza los criterios de “cumple” o “no cumple”, para varios factores de verificación de la calidad del documento, arrojando una calificación porcentual. La herramienta ha sido diseñada incluyendo aspectos técnicos básicos y requisitos que debe cumplir todo protocolo que describe un proceso estandarizado.

En la tabla siguiente se muestra la herramienta de evaluación que contiene los factores de verificación para el análisis del protocolo, tal y como se mencionó anteriormente, la misma también arroja como resultado cero.

Tabla n.º 60

Hoja de verificación para la evaluación del protocolo.

Evaluación de protocolos de generación de datos estadísticos				
Factores de verificación	Protocolo para kilómetros de carretera pavimentados		Protocolo para kilómetros de carretera rehabilitados	
	SÍ	NO	SÍ	NO
Indicador: calidad del protocolo				
El protocolo está incluido en un reglamento, manual, guía o instructivo.		X		X
El protocolo responde a la normativa legal y a las buenas prácticas internacionales.		X		X
El protocolo está actualizado.		X		X
El documento contiene la descripción del dato estadístico.		X		X

El documento contiene un prólogo o introducción que describa el contexto, los antecedentes y la justificación del dato estadístico.	X	X
El documento contiene el lugar y la fecha de su elaboración.	X	X
El documento contiene la descripción de cada una de las etapas, tareas y actividades que conforman el proceso de generación del dato estadístico.	X	X
La descripción de las etapas, tareas y actividades es suficientemente detallada e incluye todos los elementos necesarios su realización.	X	X
El proceso incluye la etapa de registro de datos.	X	X
El proceso incluye la etapa de almacenamiento de datos.	X	X
El proceso incluye la etapa de análisis de datos.	X	X
El proceso incluye la etapa de consolidación de datos.	X	X
El proceso incluye la etapa de presentación y divulgación del dato estadístico.	X	X
Están claramente identificados los responsables de cada una de las etapas, tareas y actividades.	X	X
Están claramente delimitadas las responsabilidades y el alcance de cada tarea y actividad.	X	X
Están claramente definidos los plazos de tiempo para cada una de las etapas, tareas y actividades del proceso.	X	X
Las etapas, tareas y actividades se presentan en secuencia lógica.	X	X
El documento contiene el flujograma del proceso.	X	X
El documento contiene un glosario de términos.	X	X
El documento contiene todos los formatos y herramientas necesarias en el proceso de generación del dato estadístico.	X	X
<b>Calificación porcentual</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

En la tabla siguiente se muestran los promedios obtenidos para la muestra en el componente de análisis de los protocolos, este componente representa un tercio de la calificación final de confiabilidad de resultados.

Tabla n.º 61

Calificaciones obtenidas en el análisis del protocolo.

Muestra	Existencia de los protocolos	Evaluación de los protocolos	Promedio del análisis del protocolo
Kilómetros de carretera pavimentados	0%	0%	0%
Kilómetros de carretera rehabilitados	0%	0%	0%
Promedio	0%	0%	0%

El no contar con protocolos deviene en graves riesgos en los procesos para la generación de datos estadísticos con los que cuenta la secretaría, y provoca que los datos que se reportan no sean confiables, ya que el valor obtenido en este apartado representa un tercio de la calificación final.

- **Resultado: falta de protocolos para generación de datos relacionados con la red vial**

Actualmente la secretaría no cuenta con protocolos que describan el proceso para la generación de datos estadísticos relacionados con indicadores, en especial de los indicadores de kilómetros de carretera pavimentados y kilómetros de carretera rehabilitados, lo que afecta considerablemente la confiabilidad, sostenibilidad y estandarización de los procesos de generación de datos.

### **Recomendación**

Elaboración y aprobación, mediante acuerdo ministerial, de los protocolos que contengan el proceso de generación de los datos, de los indicadores claves de desempeño relacionados con infraestructura vial, desde la fuente primaria hasta su consolidación y difusión.

## **6. Análisis de la práctica**

Una vez que se determinó que no existen protocolos para la generación de datos estadísticos en la secretaría, enfocamos nuestro estudio en analizar las prácticas existentes y su cumplimiento. Este componente del estudio busca responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se manejan los procesos de producción de datos en ausencia de protocolos?, ¿existen prácticas comunes?, ¿en qué aspectos requieren ser fortalecidas las prácticas existentes? y ¿qué tanto aportan las practicas existentes en la confiabilidad de los datos que se generan?

Para la obtención de una calificación porcentual en este análisis se promedian los resultados obtenidos en la evaluación de dos sub componentes:

- **Evaluación de la práctica descrita.** Para determinar su calidad, sus fortalezas y debilidades, su aporte a la confiabilidad de los datos que se generan y qué se puede rescatar para un proyecto futuro de diseño de protocolos.
- **Evaluación del cumplimiento de la práctica.** Para determinar si cada unidad, departamento o persona involucrada, cumple con su tarea o actividad dentro del proceso de generación de datos según la práctica descrita, es decir cuán empoderados están de cumplir con la práctica.

## 6.1. Descripción del proceso de generación del dato

En reunión sostenida con el sub director de la DGC, el Ing. José Luís Alonzo, se nos describió de forma general, la práctica existente para la generación de los datos. El proceso inicia con los informes de avance de obra que presentan los contratistas y supervisores de cada proyecto; luego, los ingenieros coordinadores de proyectos presentan los datos al coordinador de proyectos de cada unidad ejecutora, estos se encargan de reportarlos a la UPEG e ingresarlos al sistema de gestión por resultados. En este punto, el proceso se divide en dos vías:

1. **Generación de datos para los informes de la UPEG.** Los coordinadores de proyectos de cada unidad ejecutora reportan los datos de kilómetros de carreteras construidos y rehabilitados a la UPEG, en los primeros 5 días de cada mes; con estos datos la UPEG prepara los informes trimestrales de evaluación los cuales son dirigidos a la SEFIN (ver figura siguiente).

Figura n.º 3

Proceso para la generación del dato de acuerdo a la práctica descrita por la vía de la UPEG.



2. **Generación de datos para los informes de gestión por resultados.** Los coordinadores de proyectos de cada unidad ejecutora ingresan los datos a la plataforma del SIMEGpR en los primeros 10 días de cada mes; luego el director de cumplimiento nombrado por la SCGG obtiene de la plataforma, reportes con los datos consolidados de los indicadores del gabinete de infraestructura productiva, incluyendo los kilómetros de carretera construidos y rehabilitados. Con esta información se elaboran los informes trimestrales de gestión por resultados, dirigidos a la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados, dependencia de la SCGG encargada del seguimiento y evaluación de los resultados de gestión del gobierno (ver figura siguiente).

Figura n.º 4

Proceso para la generación del dato de acuerdo a la práctica descrita por la vía de gestión por resultados.



### Nivel de confianza en los datos de los informes de supervisión de avance de proyectos (fuente primaria)

La Ley de Contratación del Estado (LCE) y su Reglamento (RLCE) contienen disposiciones para asegurar que las obras se realicen de acuerdo a lo pactado en el contrato, estableciendo penalizaciones y multas por incumplimientos, además de establecer que toda obra pública debe contar con la adecuada supervisión de proyectos.

El supervisor es el encargado de llevar el control y seguimiento de la ejecución del contrato y velar porque el contratista cumpla con las especificaciones generales y técnicas del mismo; y está obligado a presentar informes mensuales ante el órgano responsable de la contratación. Para cumplir con su labor, la ley dota al supervisor con varias atribuciones, entre las cuales figuran:

- Inspeccionar continuamente la ejecución de las obras, verificando su concordancia con los planos y demás especificaciones contractuales.
- Ordenar ensayos y análisis de materiales y unidades de obra para verificar su compatibilidad con las especificaciones acordadas, según determine el contrato.
- Realizar mensualmente mediciones de las unidades de obra y llevar un control permanente de lo ejecutado y de lo pendiente de ejecución.
- Autorizar los pagos al contratista, verificando la presentación correcta de las facturas o estimaciones de la obra ejecutada.
- Documentar las diferentes fases de la construcción con fotografías u otros medios que fueren oportunos, llevando los registros correspondientes.
- Documentar o emitir opinión sobre los incumplimientos del contratista.

Adicionalmente la ley faculta a las unidades ejecutoras para ordenar las investigaciones correspondientes cuando surjan indicios de responsabilidad, por defectos o imprevisiones de los diseñadores y constructores o por negligencia de los supervisores.

Con estas disposiciones, la ley dota a la gestión pública de mecanismos para asegurar que los datos reportados por contratistas sean reales. En el proceso de generación de datos de kilómetros de carretera pavimentados y kilómetros de carretera rehabilitados, la información contenida en los informes de supervisión constituye la fuente primaria, por lo que **es de suma importancia que los datos reportados en ellos sean correctos; valores erróneos serán arrastrados por todas las etapas del proceso generando estadísticas no confiables.**

## 6.2. Resultados de la evaluación de la práctica descrita

Se evaluó la práctica descrita anteriormente, utilizando una herramienta de verificación que arroja una calificación porcentual basada en las fortalezas y debilidades o riesgos detectados en el proceso; esta evaluación permite rescatar los elementos que aportan confiabilidad al dato para ser tomadas en cuenta, así como las falencias que deben ser solventadas en un proyecto futuro de diseño de protocolos. La tabla presentada a continuación contiene la evaluación de la práctica descrita.

Tabla n.º 62

Evaluación de la práctica descrita.

Evaluación de la práctica descrita					
Factores de verificación	Kilómetros de carretera pavimentados		Kilómetros de carretera rehabilitados		Observaciones
	SÍ	NO	SÍ	NO	
Paso 1: Cálculo mensual de las estimaciones por parte del contratista					
La práctica incluye mecanismos de supervisión de los datos reportados por el contratista en sus estimaciones.	X		X		Además de los supervisores que exige la LCE para cada proyecto de obra pública, las unidades ejecutoras asignan ingenieros coordinadores a los proyectos, para brindar una supervisión adicional y para servir de enlace entre la unidad ejecutora y los contratistas y supervisores.

La práctica incluye las herramientas de verificación y control que permitan el ingeniero coordinador efectuar su labor de supervisión.		X		X	La práctica no incluye técnicas de verificación de los supervisores con evidencia documental de sus acciones.
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana y veeduría social para corroborar los datos de avance de obra reportados por el contratista.		X		X	
La práctica garantiza la confiabilidad de los datos calculados por el contratista en sus estimaciones.		X		X	El riesgo de colusión entre el contratista y el supervisor no permite que los datos sean del todo confiables.
<b>Paso 2: Informes mensuales del supervisor</b>					
Los informes del supervisor incluyen inspecciones, fotografías, ensayos y análisis de materiales.	X		X		Verificado en los informes de supervisión de los 3 proyectos de licitación pública contenidos en una muestra de 8 proyectos.
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana y veeduría social para corroborar los datos de avance de obra reportados por el supervisor en sus informes.		X		X	Este paso es uno de mayor riesgo de corrupción, por lo que es importante contar con participación externa.
La práctica garantiza la confiabilidad de los datos reportados por el supervisor en sus informes.		X		X	El riesgo de colusión entre el contratista y el supervisor no permite que los datos sean confiables.
<b>Paso 3: Cálculo de los kilómetros de carretera</b>					
El método para convertir los porcentajes de avance de obra en kilómetros de carretera es confiable.	X		X		Se utiliza una fórmula confiable y ampliamente usada en ingeniería civil para este propósito.
Las unidades ejecutoras asignan a una persona con el perfil adecuado en procesamiento de información de proyectos de obra pública, para que se encargue de la recepción de los datos del supervisor y convertirlos a kilómetros de carretera.	X		X		El coordinador de proyectos de cada unidad ejecutora es el encargado de realizar esta tarea.
El coordinador de proyectos debe llevar un control o registro de los datos convertidos a kilómetros de cada proyecto.		X		X	
La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores al momento de su conversión a kilómetros de carretera.		X		X	
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana para corroborar que los datos convertidos a kilómetros sean reales.		X		X	

La práctica garantiza la confiabilidad de los datos convertidos en kilómetros de carretera.		X		X	Existe riesgo de cometer errores en la aplicación de la fórmula, sin mencionar que se puede arrastrar errores de pasos anteriores.
<b>Paso 4: Reporte de datos a la UPEG</b>					
La persona encargada de reportar los datos a la UPEG cuenta con el perfil adecuado en procesamiento de información de proyectos de obra pública y lo hace de forma objetiva, con los datos obtenidos en la aplicación de la fórmula de conversión a kilómetros de carretera.	X		X		El coordinador de proyectos de cada unidad ejecutora es el encargado de realizar esta tarea.
La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores en la información que se reporta a la UPEG.		X		X	
La práctica otorga tiempo suficiente al coordinador de proyectos para reportar los datos a la UPEG.		X		X	Se deben reportar los datos en los primeros 5 días de cada mes, muy poco tiempo para realizar esta labor. Existe riesgo de reportar datos erróneos.
En términos generales, la práctica existente garantiza la confiabilidad de los datos reportados a la UPEG.		X		X	Existe alto riesgo de cometer errores en la preparación de los datos que se presentan a la UPEG, sin mencionar que se puede arrastrar errores de pasos anteriores.
<b>Paso 4: Ingreso de datos a la plataforma del SIMEGpR</b>					
La persona encargada de ingresar los datos al sistema es la misma que hace la conversión a kilómetros.	X		X		El coordinador de proyectos de cada unidad ejecutora es el encargado de realizar esta tarea.
La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores en la información que se ingresa al sistema.		X		X	
La práctica otorga tiempo suficiente al coordinador de proyectos para ingresar los datos al sistema.	X		X		Se deben ingresar los datos al sistema en los primeros 10 días de cada mes, tiempo suficiente para realizar esta labor. Se minimiza el riesgo de reportar datos erróneos.
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana y veeduría social para corroborar que los datos que se ingresan al sistema sean reales.		X		X	
La práctica garantiza la confiabilidad de los datos ingresados al sistema.		X		X	Existe riesgo de arrastrar errores de pasos anteriores.

Paso 5: Informes de evaluación trimestral de la UPEG					
La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores antes de plasmarlos en los informes.		X		X	La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores, pero estos se aplican después de presentados los informes.
Los informes de la UPEG incluyen datos globales de kilómetros de carretera.	X		X		A partir del 2015 se comenzaron a incluir.
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana para corroborar que los datos reportados en los informes sean reales.		X		X	
La práctica garantiza la confiabilidad de los datos reportados en los informes.		X		X	Existe riesgo de arrastrar errores de pasos anteriores.
Paso 5: Informes de gestión por resultados					
La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores antes de plasmarlos en los informes.		X		X	La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores, pero estos se aplican después de presentar los informes.
Los informes de gestión por resultados incluyen datos globales de kilómetros de carretera.	X		X		
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana para corroborar que los datos reportados en los informes sean reales.		X		X	
La práctica garantiza la confiabilidad de los datos reportados en los informes.		X		X	Existe riesgo de arrastrar errores de pasos anteriores.
Paso 5: Memoria institucional anual					
La práctica incluye mecanismos de corroboración de datos y detección de errores antes de plasmarlos en la memoria institucional anual.	X		X		Debido a que se preparan anualmente, se cuenta con tiempo suficiente para corregir errores en los datos.
Las memorias institucionales anuales incluyen datos globales de kilómetros de carretera construidos o rehabilitados y de otros indicadores claves de resultados institucionales.		X		X	Solo incluyen datos de avance de obras de proyectos en específico.
La práctica incluye mecanismos de participación ciudadana para corroborar que los datos reportados en las memorias institucionales los informes sean reales.		X		X	
La práctica garantiza la confiabilidad de los datos reportados en los informes.		X		X	Existe riesgo de arrastrar errores de pasos anteriores.
Calificación porcentual		29%		29%	

La práctica descrita requiere mejoras ya que carece de muchos aspectos necesarios para asegurar la confiabilidad de los datos.

La herramienta de verificación arroja una baja calificación de **29%**, esto significa que la **práctica descrita requiere mejoras ya que carece de muchos aspectos necesarios para asegurar la confiabilidad de los datos.**

#### **Resultado 1: debilidades en la práctica descrita**

- Falta de herramientas y controles que permitan el registro y manejo sistemático de los datos.
- Falta de mecanismos de verificación de datos y corrección de errores a través de las diferentes etapas del proceso.
- Falta de mecanismos de participación ciudadana y veeduría social.
- Falta de difusión de los datos y resultados obtenidos por la secretaría, considerando las metas trazadas y los indicadores relevantes para la ciudadanía. Solamente se publica en los boletines y memorias institucionales cierta información publicitaria para algunos proyectos realizados por la secretaría. Los indicadores de avance físico y financiero de las obras deberían ser difundidos en las memorias institucionales y publicadas en el portal institucional.
- La herramienta informática proporcionada por el Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Gestión por Resultados (SIMEGpR) no es suficientemente aprovechada por todos los actores involucrados en procesos de generación de datos y rendición de cuentas de la Secretaría, su utilización es exclusiva a ciertos funcionarios dentro del gobierno y no se utiliza para promover la transparencia.

No obstante, la práctica sí tiene aspectos rescatables que pueden mejorarse e incluirse en proyectos futuros de diseño y elaboración de protocolos, por ejemplo:

- Las unidades ejecutoras asignan ingenieros coordinadores para que sirvan como enlace con contratistas y supervisores, y para que verifiquen el cumplimiento de sus contratos; estos se asignan para proyectos grandes (de licitación pública).
- El método empleado para hacer la conversión de avance porcentual físico y financiero de las obras a kilómetros de carretera.
- Que se cuente con herramientas informáticas como la plataforma electrónica del SIMEGpR es un aspecto positivo, pero como se mencionó antes, su uso debe ser ampliado y puesto al servicio de procesos que aseguren una rendición de cuentas integral y con transparencia.

#### **Resultado 2: riesgo de colusión entre el contratista y el supervisor.**

No se obtuvo evidencia documental de la existencia de mecanismos que reduzcan el riesgo de que los trabajos no se estén realizando tal y como los determinan las especificaciones técnicas del contrato. Adicionalmente, no se obtuvo evidencia de la

existencia de mecanismos de participación ciudadana, ni del involucramiento de auditoría interna sobre las acciones de contratistas y supervisores, lo que aumenta el riesgo latente de que el contratista reporte datos inflados en su estimación, para lograr que se le realice el pago mensual por parte de la secretaría, sobornando al supervisor para que refrende el informe.

#### **Recomendaciones:**

- Los protocolos para la generación de datos que se diseñen deberían incluir mecanismos de corroboración de datos y detección de errores que sean oportunos, herramientas de control y registro de las actividades, sistemas informáticos internos de la secretaría, y mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todas las etapas del proceso.
- La secretaría debería mejorar el rol de los ingenieros coordinadores, con una participación más activa en la supervisión del cumplimiento de las especificaciones técnicas de las obras por parte del contratista, y en la verificación de la información reportada por los supervisores.
- El uso de la plataforma electrónica del SIMEGpR debe ampliarse a los demás actores involucrados en el proceso de generación de datos, con el objetivo de estandarizar los datos reportados por la secretaría a través de sus diferentes medios de rendición de cuentas.
- Implementar medidas de prevención de la colusión entre contratistas y supervisores, de forma que exista seguridad en que los datos de avance de obra que se presenten sean fidedignos.
- La unidad de auditoría interna debe involucrarse activamente en todas las etapas de la contratación y ejecución de los contratos, y vigilar el accionar de los supervisores de obra como una forma de reducir el riesgo de colusión.

### **6.3. Resultados de la evaluación del cumplimiento de la práctica**

Una vez definido de manera detallada el proceso que se utiliza para la generación del dato, se procedió a la verificación *in situ* de la práctica, para determinar su cumplimiento. La verificación se realizó en todas las etapas del proceso, partiendo de la verificación *in situ* de datos de kilómetros construidos o rehabilitados, en una muestra de ocho proyectos, cotejando los datos con los reportes de los ingenieros supervisores y verificando su procesamiento en tres unidades ejecutoras, hasta finalizar con los informes de la UPEG y de gestión por resultados. Para la evaluación se seleccionaron tres unidades ejecutoras: Unidad Ejecutora del BM/BCIE, Unidad Ejecutora de Construcción y Unidad Ejecutora de Apoyo Técnico y Seguridad Vial.

### **6.3.1. Verificación in situ de kilómetros pavimentados**

Con el objeto de verificar si son reales los datos de kilómetros de carretera reportados en la fuente primaria o de generación del dato por contratistas y supervisores, se realizaron visitas de campo a ocho proyectos seleccionados como muestra, utilizando criterios de ubicación (cercanía), montos de inversión y tratando de abarcar las tres unidades ejecutoras. Cada visita consistió en un recorrido por todo el tramo del proyecto, tomando registros en GPS para calcular los kilómetros y luego compararlos con el dato reportado en el informe del supervisor asignado.

Se pudo constatar que los datos de kilómetros de carretera pavimentados, reportados en los informes y actas de recepción por contratistas y supervisores, son reales, ya que en toda la muestra de proyectos los kilómetros de carretera reportados coinciden con los verificados en el sitio mediante el uso de herramientas de GPS, para los ocho procesos de la muestra seleccionada.

No obstante, por el alcance de esta verificación, no se garantiza la calidad de las obras, ya que las inspecciones fueron visuales para corroborar los datos de kilómetros de carretera pavimentados únicamente, ya que los indicadores dato objeto de estudio corresponden a cantidad de kilómetros pavimentados y rehabilitados. Se requiere un estudio adicional para verificar la calidad de la obra en cumplimiento a las disposiciones del contrato. Debemos recordar que, tradicionalmente la corrupción en esta etapa afecta la calidad de las obras y queda evidenciada con su uso en el tiempo, y no en el número de kilómetros de carretera pavimentados reportados, esto se confirma en nuestra verificación ya que todos los proyectos cumplen con los kilómetros de carretera pavimentados que reportan; es decir, esta verificación no garantiza que las obras sean de calidad.

### **6.3.2. Procesamiento y consolidación de datos de fuente primaria en unidades ejecutoras**

Como se ha indicado previamente, al inicio de todos los meses los ingenieros coordinadores de cada proyecto deben reportar al coordinador de proyectos de la unidad ejecutora, la información del avance físico de la obra calculada por el contratista y refrendada por el supervisor. Los datos de avance de obra son porcentuales, por lo que deben ser convertidos a número de kilómetros por el coordinador de proyectos, para luego ser reportados a la UPEG e ingresados a la plataforma.

Para traducir el avance físico porcentual a número de kilómetros de carretera construidos o rehabilitados, el coordinador de proyectos aplica la siguiente fórmula:

#### **Kilómetros construidos**

$$\frac{= (\% \text{ de Avance físico}) \times (\text{Total de kilómetros del proyecto})}{100}$$

Al multiplicar el porcentaje de avance físico del proyecto por el total de kilómetros que este tiene en su diseño y luego dividido entre 100, se obtiene el número de kilómetros construidos (pavimentados) para ese proyecto en específico. La aplicación de esta fórmula es una práctica común y confiable en ingeniería civil para obtener el avance de los proyectos en kilómetros lineales, ya que toma en cuenta el avance físico y financiero por tarea realizada.

En este punto, el coordinador de proyectos debe ejecutar dos tareas:

- Consolidar los datos y reportarlos a la UPEG dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes.
- Ingresar los datos por proyectos en la plataforma dentro de los primeros 10 días hábiles de cada mes. En el caso de la plataforma del SIMEGpR, esta se encarga de la consolidación automatizada y generación de reportes.

En las unidades ejecutoras del BM/BCIE y de construcción, se verificó el cumplimiento de la supervisión adicional que realizan los ingenieros coordinadores de cada proyecto mediante la revisión de informes y actas de recepción de ocho procesos. Adicionalmente se observó la forma en la que el coordinador de proyectos de cada unidad ejecutora aplica la fórmula para calcular el número de kilómetros construidos y rehabilitados, a partir del dato reportado por el contratista.

En la Unidad de Apoyo Técnico y Seguridad Vial se verificó que no se aplica la fórmula de ,conversión a kilómetros, debido a que esta unidad ejecuta proyectos pequeños de licitación privada denominados “microproyectos”, los que son finalizados en menos de un mes; por esta razón para ellos no hay informes mensuales de estimación de avance de obras, solamente informes de recepción de obras, donde el supervisor reporta si el contratista cumplió o no a cabalidad con su responsabilidad contractual. Como resultado, los informes mensuales de la unidad ejecutora solo reflejan datos de los proyectos concluidos y no de los proyectos en ejecución en el momento en que se emite el informe. Se verificó que en estos proyectos, cuando el contratista termina con las obras, se reúne con el supervisor y coordinador de proyectos de la unidad ejecutora y antes de elaborar el acta de recepción, proceden a medir con cinta métrica u odómetro la longitud del proyecto; esta medición *in situ* es la fuente misma del dato que se obtiene de primera mano; el cumplimiento de esta práctica queda consignada en las actas de recepción.

### **6.3.3. Generación de los informes trimestrales de la UPEG**

En el trabajo de campo realizado en la UPEG se pudo constatar que esta unidad obtiene los datos consolidados por cada unidad ejecutora, para ser plasmados en los informes de rendición de cuentas a lo interno del sistema de Gobierno y, más específicamente, para la Secretaría de Finanzas, obteniendo la información directamente de las unidades ejecutoras dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes.

#### **6.3.4. Generación de los informes de gestión por resultados**

Se verificó el rol del equipo de gestión por resultados, el cual se encarga de elaborar los informes en los que se debe dar seguimiento a los indicadores del sector de infraestructura productiva. Dentro de la estructura diseñada por el gobierno para el manejo del sistema de gestión por resultados, cada secretaría debe contar con un Director de Cumplimiento<sup>47</sup>, cuya labor es la de dar seguimiento a la ejecución de los planes estratégicos anuales e institucionales, así como en el efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión por Resultados. Se encontró que no se ha nombrado un Director de Cumplimiento para la secretaría, desde la creación de esta figura mediante decreto ejecutivo, en febrero del 2014.

A diferencia de los informes de la UPEG, los cuales son alimentados directamente por las unidades ejecutoras, los datos que contienen los informes de gestión por resultados son obtenidos de la plataforma del SIMEGpR; las unidades ejecutoras cuentan con 10 días hábiles para ingresar la información, de esta forma las unidades ejecutoras pueden trabajar con mayor holgura en preparar los datos, verificarlos e ingresarlos al sistema, reduciendo a un mínimo la incidencia de errores. Se verificó que el equipo de gestión por resultados cumple con la práctica definida en el capítulo previo, al elaborar sus informes que incluyen los reportes directos del SIMEGpR como anexos para respaldar la información.

Con respecto a la plataforma del SIMEGpR, se pudo constatar que es una excelente herramienta que ayuda a garantizar la eficiencia de los procesos, sin embargo, no garantiza que los datos arrojados sean confiables; ya que si el dato de entrada es erróneo, también el de salida lo será.

Contar con sistemas automatizados de consolidación de datos y generación de reportes representa un avance muy positivo de la actual gestión, ya que reduce considerablemente los márgenes de error humano o adulteración de datos durante la consolidación.

A continuación, se muestran los resultados obtenidos en la evaluación de cumplimiento de la práctica descrita, mediante la utilización de la herramienta de verificación. Debemos recordar que el cumplimiento de la práctica descrita representa el nivel de arraigo o empoderamiento que tienen los involucrados de cada una de las actividades o tareas del proceso de generación de datos existente; es decir, qué tan comprometidos se sienten para cumplir con su parte en el proceso, aún en ausencia de un protocolo oficial. La tabla siguiente muestra los resultados obtenidos en esta evaluación.

.....  
47 En cumplimiento del inciso c) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo número PCM-02-2014

Tabla n.º 63

Evaluación del cumplimiento de la práctica.

Evaluación del cumplimiento de la práctica					
Factores de verificación	Protocolo para kilómetros de carretera pavimentados		Protocolo para kilómetros de carretera rehabilitados		Observaciones
	SI	NO	SI	NO	
El contratista elabora mensualmente informes que contienen la estimación del avance de obra.	X		X		Se pudo verificar, en una muestra de 6 proyectos, que el contratista elabora los informes; aunque no hay garantía de que se reporten datos reales.
El supervisor elabora informes mensuales que contienen el detalle de la ejecución del contratista y su estimación de avance de obras.	X		X		Se pudo verificar, en una muestra de 6 proyectos, que el supervisor elabora los informes; aunque no hay garantía de que se reporten datos reales.
Consta que los datos reportados por el contratista y el supervisor son reales.	X		X		Se pudo verificar, mediante visitas a una muestra de 8 proyectos, que los datos de kilómetros de carretera reportados son reales.
La unidad ejecutora asigna un ingeniero coordinador por cada proyecto, para supervisar la obra y así tener un criterio adicional al del supervisor.	X		X		Consta que sí se asignan ingenieros coordinadores, ya que se pudieron observar sus firmas en las actas.
Consta que los ingenieros coordinadores realizan su labor de supervisión.		X		X	No se encontró evidencia documental de las acciones de verificación que deben realizar los ingenieros coordinadores de los proyectos.
Los ingenieros coordinadores presentan ante la unidad ejecutora, los informes del contratista y del supervisor.	X		X		
El coordinador de proyectos de la unidad ejecutora convierte los datos de avance de obras porcentuales a kilómetros de carretera.	X		X		
El coordinador de proyectos de la unidad ejecutora reporta los datos obtenidos a la UPEG dentro de los primeros 5 días del mes.		X		X	Durante la verificación se observaron falencias que ocasionan errores en los datos que se reportan a la UPEG, por esta razón se determina que este paso no se cumple a cabalidad.

El coordinador de proyectos de la unidad ejecutora ingresa los datos a la plataforma del SIMEGpR dentro de los primeros 10 días del mes.	X	X	Se pudo verificar, en una muestra de 6 proyectos, que los datos ingresados al sistema son congruentes con los datos recibidos del ingeniero coordinador de proyectos.	
La UPEG consolida y reporta los datos en los informes de evaluación trimestral dirigidos a la Secretaría de Finanzas.		X	X	Se pudo verificar que los informes contienen datos erróneos, ocasionados por falencias en el cálculo de los mismos en las unidades ejecutoras. Este error se arrastra hasta los informes de la UPEG.
La UPEG corrige los errores detectados en los datos reportados por las unidades ejecutoras.	X	X		
Los errores son corregidos de forma oportuna, de modo que se asegure que los datos contenidos en los informes no sean erróneos.		X	X	Se pudo constatar que los errores son corregidos, pero de forma extemporánea, después de que los informes ya han sido presentados, por lo que no se cumple a cabalidad con esta actividad.
El encargado de gestión por resultados reporta los datos en sus informes dirigidos a la SCGG.	X	X	Los informes contienen reportes consolidados de forma automática generados por la plataforma del sistema.	
El encargado de gestión por resultados que prepara los informes tiene nombramiento oficial como director de Cumplimiento, como lo establece la práctica plasmada en la normativa aplicable.		X	X	El encargado de la gestión por resultados de la secretaría es un enlace sectorial de la SCGG y no un director de Cumplimiento.
Calificación porcentual	64%	64%		

La herramienta de verificación arroja un resultado de **64%**, el cual significa que la práctica descrita es implementada en cierto grado por las diferentes unidades involucradas, a pesar de no contar con un protocolo que la describa. Sin embargo, hay oportunidades de mejora que se señalan a continuación.

### Resultado 1: falta de evidencia en el cumplimiento de las labores de verificación por parte de los ingenieros coordinadores

A pesar de contar con ingenieros coordinadores que realizan labores adicionales de supervisión de las obras y funcionan como enlaces con contratistas y supervisores de proyectos, no se obtuvo evidencia documental por parte de las unidades ejecutoras acerca de la forma en que estos realizan su labor, por lo que no consta que esta práctica realmente aporte confiabilidad en el proceso, y no queda certeza de que los datos reportados por contratistas y supervisores sean reales, corriendo el riesgo de que información errónea sea arrastrada a través de todas las etapas del proceso.

Figura n.º 5

Problemática que presentan los informes trimestrales de la UPEG.

#### Datos erróneos reportados por las unidades ejecutoras

- Las unidades ejecutoras cuentan con muy poco tiempo para preparar y reportar los datos a la UPEG.
- Las unidades ejecutoras reportan datos erróneos para cumplir con lo dispuesto en la normativa aplicable y evitar sanciones administrativas, en detrimento de la adecuada rendición de cuentas.
- Los errores son arrastrados a los informes.

#### Falta de mecanismos de detección y corrección de errores

- La UPEG no cuenta con mecanismos de detección y corrección de errores oportuna.
- Los errores se corrigen extemporaneamente y las correcciones se ven reflejadas hasta el siguiente informe que, a su vez arrastra errores del siguiente trimestre.

### **Resultado 2: tiempo insuficiente para procesar la información en las unidades ejecutoras**

Se encontró que las unidades ejecutoras cuentan con muy poco tiempo para preparar los datos y reportarlos, esta labor debe realizarse dentro de los primeros cinco días de cada mes, ya que así lo establecen las disposiciones generales del presupuesto. De esos cinco días, los contratistas y supervisores normalmente tardan de dos a tres días para preparar los informes que deben presentar a la unidad ejecutora, luego esta prepara los datos con premura y al cumplirse los cinco días los reporta a la UPEG con muchos errores. Por otro lado, la UPEG no cuenta con mecanismos para corroborar y corregir los errores antes de plasmarlos en los informes, como resultado se concluye que los datos reportados en estos informes están llenos de errores y no son confiables.

### **Resultado 3: falta de nombramiento del Director de Cumplimiento**

En la verificación de las actividades del equipo de gestión por resultados se encontró que, en la actualidad, un enlace sectorial asignado por la SCGG cumple con las funciones del Director de Cumplimiento quien debería estar permanentemente dentro de la secretaría. Esto se debe a que no se ha hecho el nombramiento oficial para este cargo por parte del Presidente de la República<sup>48</sup>, lo que representa un incumplimiento de la normativa aplicable.

48 A través de la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados, en cumplimiento del inciso c) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo número PCM-02-2014

## Recomendaciones

- Los ingenieros coordinadores de cada proyecto deben registrar y documentar su labor de supervisión, de forma que quede evidenciada su participación en el proceso de generación de datos.
- La secretaría debe solicitar formalmente a la Secretaría de Finanzas que conceda más tiempo para que las unidades ejecutoras puedan reportar los datos a la UPEG, esta solicitud debe exponer adecuadamente la problemática y la justificación del cambio en el plazo. Adicionalmente, es importante que las unidades ejecutoras cuenten con suficiente personal y que este tenga capacidades suficientes para realizar de buena forma sus actividades dentro del proceso de generación de datos estadísticos.
- Solicitar a la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados el nombramiento de un Director de Cumplimiento para INSEP, el cual se encargará de dar seguimiento a la ejecución de los planes estratégicos anuales e institucionales y de velar por el efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión por Resultados.

### 6.4. Resultados consolidados en el análisis de la práctica

La tabla que se presenta a continuación muestra la calificación obtenida en el componente análisis de la práctica, este se obtiene al promediar los dos sub componentes: evaluación de la práctica descrita y evaluación del cumplimiento de la práctica.

Tabla n.º 64

Calificaciones obtenidas en el análisis de la práctica.

Indicador	Evaluación de la práctica descrita	Evaluación del cumplimiento de la práctica	Promedio
Kilómetros de carretera pavimentados	29%	64%	47%
Kilómetros de carretera rehabilitados	29%	64%	47%
Promedio	29%	64%	47%

En el análisis de la práctica se obtiene una calificación de **47%**, lo que indica que la forma en que actualmente se maneja la producción de datos estadístico genera valores poco confiables.

## 7. Integridad del dato

En este apartado se realiza un análisis mediante la utilización de la fórmula del factor de verificación, que consiste en la comparación de los datos contabilizados en la fuente primaria (datos de avance de obra reportados por el contratista y avalados por el supervisor del proyecto), con los datos que son reportados en los informes consolidados (informes de evaluación trimestral de la UPEG y de gestión por resultados); es decir, que refleja la concordancia entre estas dos fuentes. El factor de verificación se obtiene de la siguiente manera:

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

Dónde: FV = Factor de verificación

**Números registrados en la fuente primaria**= *Datos de avance de obra reportados por el contratista en sus estimaciones, presentadas a la unidad ejecutora.*

**Números reportados por el consolidador**= *Datos reportados por la UPEG y gestión por resultados en sus informes.*

Tabla n.º 65

*Diferentes resultados que se pueden obtener de la aplicación de la fórmula de factor de verificación.*

Factor de verificación	Significado
FV = 100%	Los datos reportados son reales, se mantiene su integridad durante todo el proceso.
FV > 100%	Sub notificación o subestimación de los datos reportados.
FV < 100%	Sobre notificación o sobreestimación de los datos reportados.

Para nuestro estudio se calculó el factor de verificación en dos niveles:

- A nivel de proyecto individual: se calculó para una muestra de tres proyectos que se verificaron in situ, para determinar el número de kilómetros pavimentados con herramientas de GPS, para luego compararlo con el valor final de la consolidación reportada en los informes de gestión por resultados. Este factor de verificación mide la trazabilidad del dato, al tomar en cuenta todas las etapas del proceso, desde su fuente primaria hasta el reporte consolidado, y nos permite concluir sobre la confiabilidad de los informes de gestión por resultados.
- A nivel global para los valores anuales de kilómetro de carretera pavimentados y rehabilitados para el año 2015, en los que se comparan los datos de entrada registrados en la plataforma del SIMEGpR, puesto que son las mismas entregadas a la UPEG por parte de las unidades ejecutoras, con los datos reportados en los

informes trimestrales de la UPEG, en los informes de gestión por resultados, y con los datos oficiales obtenidos directamente de la DGC.

## 7.1 Factor de verificación a nivel de proyecto

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en las visitas *in situ* para los tres proyectos de la muestra:

- Construcción sección I-B del anillo periférico de Tegucigalpa (CA5 – Puente Los Laureles)
- Mejoramiento y pavimentación: El Durazno – El Lolo, El Lolo – Cerro Grande, Fase I
- Pavimentación de libramiento Zamorano – Güinope

Imagen n.º 6

Fotografías de constatación *in situ* para los tres proyectos de la muestra.

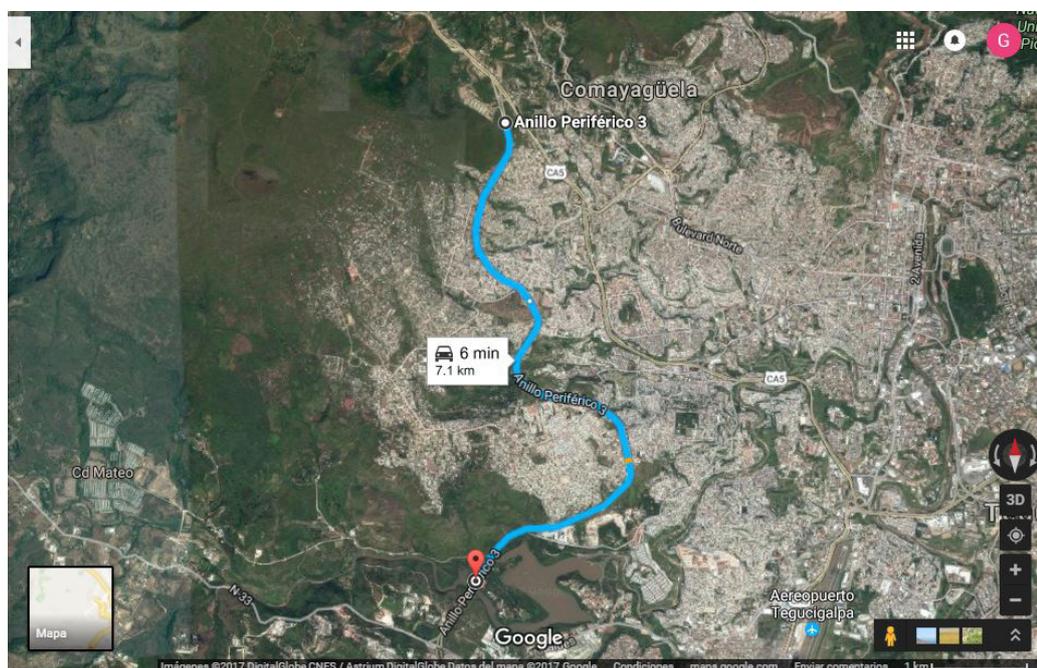
Construcción sección I-B del anillo periférico de Tegucigalpa  
(tramo: carretera CA-5 norte, puente Los Laureles)

Unidad ejecutora: Unidad ejecutora BM/BCIE

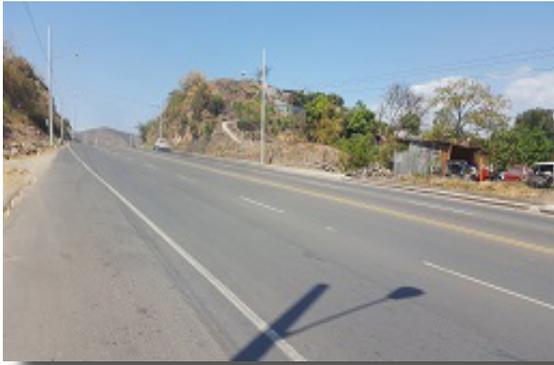
Dato reportado: 7.1 kms

Dato verificado: 7.1 kms (coincidencia del 100%)

Vista satelital:



Fotografías tomadas en marzo, 2017 por la ASJ/TI.



### Mejoramiento y pavimentación libramiento

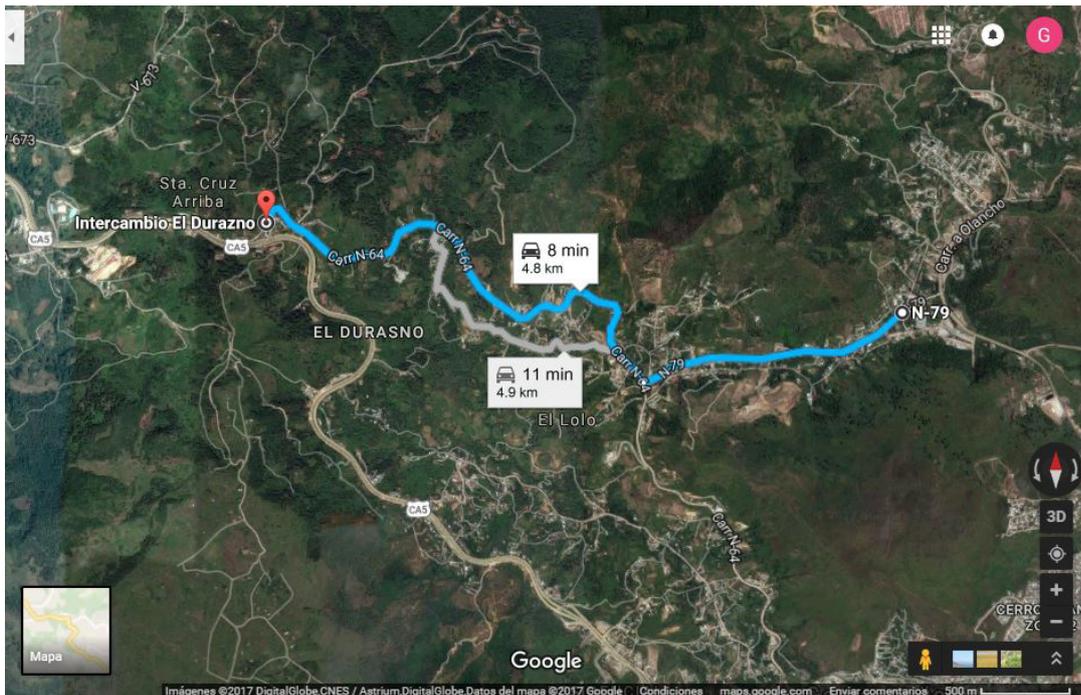
Ruta 64: El Durazno – El Lolo, Ruta 79: El Lolo – Cerro Grande, Fase I

Unidad ejecutora: Departamento de construcción de la DGC (Fondos nacionales)

Dato reportado: 4.82 km

Dato verificado: 4.8 km (coincidencia del 100%)

Vista satelital:



Fotografías tomadas en marzo, 2017 por la ASJ/TI.



### Pavimentación de libramiento Zamorano - Güinope

Unidad ejecutora: Departamento de construcción de la DGC (Fondos nacionales)

Dato reportado: 2.9 km

Dato verificado: 2.9 km (coincidencia del 100%)

Vista satelital:



Fotografías tomadas en marzo, 2017 por la ASJ/TI.



En el cálculo del factor de verificación a los proyectos individuales se obtuvieron los resultados que se muestran en la tabla siguiente.

Tabla n.º 66

*Factor de verificación específico en una muestra de tres proyectos. Se confirma la confiabilidad de los datos específicos en proyectos reportados en los informes de gestión por resultados.*

Proyecto	Unidad ejecutora	Dato reportado en el informe	Dato verificado en el sitio	Factor de verificación
Construcción sección I-B del anillo periférico de Tegucigalpa (tramo: carretera CA-5 Norte, puente Los Laureles).	Unidad ejecutora BM/BCIE.	7.1 km	7.1 km	100%
Mejoramiento y pavimentación libramiento Ruta 64: El Durazno – El Lolo, Ruta 79: El Lolo – Cerro Grande, Fase I.	Departamento de construcción de la DGC (Fondos nacionales).	4.82 km	4.8 km	100%
Pavimentación de libramiento Zamorano – Güinope.	Departamento de construcción de la DGC (Fondos nacionales).	2.9 km	2.9 km	100%

## 7.2 Factor de Verificación a nivel global para el año 2015

Gráfico n.º 9

Comparación entre dato ingresado al SIMEGpR y dato consolidado reportado por las unidades ejecutoras, para el indicador kilómetros de carretera pavimentados.

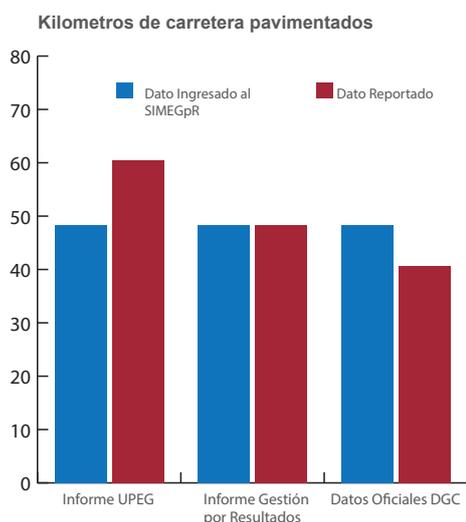


Tabla n.º 67

Factor de verificación para el indicador “kilómetros de carretera pavimentados”, para datos globales anuales reportados en el año 2015

Kilómetros de carretera pavimentados			
Medio	Dato ingresado al SIMEGpR	Dato consolidado reportado por las unidades ejecutoras	Calificación de FV
Informe trimestral UPEG.	48.28	60.55	80%
Informe gestión por resultados.	48.28	48.28	100%
Datos oficiales reportados por la DGC.	48.28	40.66	81%
Promedio			87%

Gráfico n.º 10

Comparación entre dato ingresado al SIMEGpR y dato consolidado reportado por las unidades ejecutoras, para el indicador kilómetros de carretera rehabilitados.

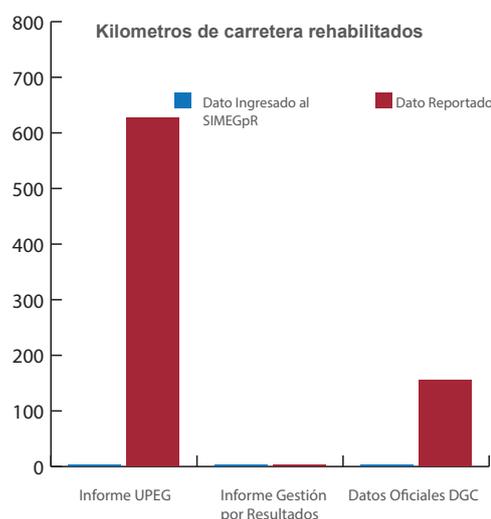


Tabla n.º 68

Factor de verificación para el indicador “kilómetros de carretera rehabilitados”, para datos globales anuales reportados en el año 2015.

Kilómetros de carretera rehabilitados			
Medio	Dato ingresado al SIMEGpR	Dato consolidado reportado por las unidades ejecutoras	Calificación de FV
Informe trimestral UPEG.	2.57	627.20	0.41%
Informe gestión por resultados.	2.57	2.57	100%
Datos oficiales reportados por la DGC.	2.57	155.07	1.66%
Promedio			34%

Como se puede apreciar en la tabla anterior, para el indicador “kilómetros de carretera pavimentados” las diferencias entre el dato consolidado por las unidades ejecutoras e ingresado al sistema y lo reportado en los informes finales de la UPEG, GpR y por la DGC directamente para efectos de este estudio, no son sustanciales y la calificación por factor de verificación se mantiene en un rango relativamente aceptable, pero que puede mejorarse. Los informes trimestrales de la UPEG son los que presentan mayor diferencia confirmando los efectos negativos ocasionados por la problemática descrita en los subcapítulos anteriores.

El resultado obtenido en el factor de verificación fue de 61%. En este resultado inciden negativamente las graves diferencias reportadas en los informes de la UPEG y en los datos obtenidos directamente de la DGC.

### 7.3 Resultados consolidados en integridad del dato

Para el caso del indicador “kilómetros de carretera rehabilitados”, en la tabla siguiente se pueden apreciar diferencias alarmantes entre lo ingresado al sistema y lo reportado, siendo nuevamente los informes trimestrales de la UPEG los que presentan la mayor diferencia.

Tabla n.º 69

Calificación obtenida en el factor de verificación.

Indicador	Factor de verificación
Kilómetros de carretera pavimentados	87%
Kilómetros de carretera rehabilitados	34%
Promedio	61%

El resultado obtenido en el factor de verificación fue de 61%. En este resultado inciden negativamente las graves diferencias reportadas en los informes de la UPEG y en los datos obtenidos directamente de la DGC.

En reunión con funcionarios de la UPEG se puso de manifiesto que las diferencias detectadas en el presente estudio, se deben en gran manera a que la normativa aplicable exige que los datos sean entregados por las unidades ejecutoras dentro de un plazo de 5 días hábiles, de los cuales el contratista se tarda 2 o 3 días hábiles para preparar su informe. Este lapso muy limitado de tiempo ocasiona que las unidades ejecutoras trabajen con premura y que a menudo se presenten datos erróneos, los cuales son arrastrados a los informes. Así mismo, otro factor que influye es la experiencia que tienen algunas unidades ejecutoras en comparación con otras, así como también la cantidad de ejecución que tienen unas sobre otras. Ejemplo: la unidad del Banco Mundial/BCIE genera muchos kilómetros pavimentados cometiendo menos errores que las unidades ejecutoras de construcción y de apoyo técnico que generan los kilómetros de carretera de rehabilitación.

Este problema no se presenta en los informes de GpR ya que la normativa aplicable brinda 10 días hábiles para el ingreso de los datos en el sistema. También se nos manifestó que, a pesar de la gran cantidad de errores que se presentan, se cuenta con mecanismos para corregirlos, pero estas correcciones se ven reflejadas hasta futuros informes.

Los errores e inconsistencias en los datos reportados confirman lo declarado por el TSC con relación a la evaluación practicada a la secretaría en el período fiscal del 2014, donde afirma que “No se pudo evaluar los resultados de gestión de la secretaría, debido a que algunas de las metas no tenían valores físicos programados ni ejecutados, esto no solo denota inconsistencia en la información, sino una débil planificación de la relación que debe existir entre la programación física y financiera de las metas a ser realizadas como parte de la producción anual de la institución”(p.1)<sup>49</sup>.

### **Resultado 1: inconsistencias entre el dato de entrada y dato de salida en el proceso de generación de estadísticas de los indicadores.**

Las tablas anteriores evidencian diferencias significativas entre los reportes de salida de la UPEG y de la Dirección General de Carreteras (DGC) y los datos generados por los reportes de avance de obra de los ingenieros coordinadores de proyectos y contratistas. Esta situación, según los funcionarios de esas unidades, se debe a los tiempos otorgados para generar los reportes (5 días para la UPEG y 10 días en el caso de la Unidad de GpR) repercutiendo así en el margen de error de sus informes.

### **Resultado: informes trimestrales de la UPEG contienen datos erróneos.**

2. **Proyecto 044 Pavimentación de la Carretera Cololaca-Valladolid;** Proyecto en ejecución, Pago de estimaciones en trámite, proyecto se ejecutó a buen ritmo lo cual ocasiono que se superara la meta física programada.

*Informe del Cuarto Trimestre del 2016*

31



**NOTA:** EN SIAFI EN EL MES DE AGOSTO POR EL ERROR QUE NO SE MARCO EL PUNTO DE DECIMALES, SE INGRESO A NIVEL DE PROYECTO; **99 KMS** SIENDO EN REALIDAD **0.99 KMS**. DICHO ERROR SE NOTIFICO EN SU MOMENTO A LA LIC. YENI CANALES EN FINANZAS Y LA SOLUCIÓN QUE DIO FUE QUE SE REPORTARA EN EL INFORME TRIMESTRAL LA CANTIDAD CORRECTA Y EXPLICANDO EL PORQUE YA QUE DICHO DOCUMENTO DE EVALUACION YA ESTABA APROBADO. CABE MENCIONAR QUE A NIVEL DE ACTIVIDAD OBRA Y PROGRAMA SI SE INGRESO LOS 0.99 KMS.

Pese a que la UPEG cumple con la consolidación de datos y elaboración de informes periódicos, en la verificación de este paso se observó que existen graves debilidades en las practicas adoptadas para la generación de los datos, lo que produce errores e inconsistencias que luego son arrastradas a los informes trimestrales de la UPEG, sin que existan mecanismos para su verificación y corrección oportuna. Por ejemplo, en el informe del cuarto trimestre de 2016 de la UPEG, se encuentra una nota que hace referencia a un error en el que se

reportaron 99 kilómetros pavimentados, cuando en realidad eran 0.99 para el proyecto “Pavimentación de la carretera Cololaca-Valladolid”. En otro caso, en una nota enviada por la jefa de la unidad ejecutora del BCIE al director de la UPEG se hace referencia a que en las evaluaciones mensuales presentadas durante el año 2015 se reportaron

49 Según “Acta de conferencia final, previo a la elaboración del informe de rendición de cuentas del sector público de Honduras, correspondiente al periodo fiscal 2014, resultante de la evaluación practicada por el Tribunal Superior de cuentas a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos”.

datos de avance en porcentaje como si fueran kilómetros pavimentados, y se solicita rectificar el error. Esto indica que la detección y corrección de errores no es oportuna, ya que se realizan después de que el informe ha sido presentado.

## 8. Resultados consolidados

Tabla n.º 70

Resultados finales obtenidos por la secretaría en el eje de confiabilidad de resultados.

Indicador	Análisis del protocolo	Análisis de la práctica	Factor de verificación	Promedio
Kilómetros de carretera pavimentados	0%	47%	87%	45%
Kilómetros de carretera rehabilitados	0%	47%	34%	27%
Promedio	0%	47%	61%	36%

Como se muestra en la tabla, se obtuvo un resultado consolidado de 36%, por lo que se concluye que los datos generados por la secretaría no son confiables, debido a la falta de protocolos que contengan los procesos de generación de información estadística, sobre todo la relacionada con kilómetros de carretera pavimentados y rehabilitados; también debido a los múltiples riesgos y debilidades detectadas en las prácticas existentes y a la falta de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, ya que los informes van dirigidos a instituciones del gobierno y no se difunden abiertamente. Lo anterior brinda a la secretaría, un amplio margen de oportunidades de mejora para trabajar y fortalecer la confianza e institucionalidad en el sector. Adicionalmente se encontraron prácticas rescatables y herramientas valiosas que pueden ser mejoradas e incluidas en protocolos.

La falta de publicación y difusión de la información a la ciudadanía, además de ir en contra de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública<sup>50</sup> al no publicar sus informes, actividades, estadísticas y la información relativa al comportamiento macroeconómico y financiero de la secretaría, etc., impide los controles que la sociedad civil podrían llevar a cabo.

### Recomendaciones

- La secretaría debe tomar acciones para procurar los medios y recursos para la medición adecuada de los indicadores de infraestructura de la Visión de País y Plan de Nación, en especial de aquellos asociados con la infraestructura vial, en cumplimiento a lo establecido en la ley.
- En aras de la transparencia y divulgación es importante que se reporten los datos cuantitativos de los logros de la institución para los indicadores claves de resultados,

<sup>50</sup> Numerales 3 y 18 del artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

como ser el mejoramiento de la red vial del país, en la mayor cantidad de medios posible, sobre todo en las memorias institucionales que son dirigidas a la ciudadanía en general. Estos datos deben incluir: valores acumulados, totales por unidad ejecutora y totales globales anuales de la institución, así como las metas para cada indicador. Las memorias institucionales deben ser publicadas tanto en el portal único de transparencia, como en el sitio web de la secretaría.

- Elaboración y aprobación, mediante acuerdo ministerial, de los protocolos que describan el proceso de generación de los datos estadísticos, asociados a indicadores clave de desempeño en la gestión de la infraestructura vial, desde la fuente primaria hasta su consolidación y difusión.
- Los protocolos para la generación de datos que se diseñen deben incluir como mínimo: a) mecanismos de corroboración de datos y detección de errores que sean oportunos, b) herramientas de control y registro de las actividades, c) sistemas informáticos internos de la secretaría para la generación y reporte de datos, d) mecanismos de participación ciudadana y/o veeduría social en todas las etapas del proceso, y e) medidas para reducir el riesgo de colusión entre el contratista y el ingeniero supervisor de proyectos.
- La secretaría debe fortalecer el rol de los ingenieros coordinadores con una participación más activa en la supervisión del cumplimiento de las especificaciones técnicas de las obras, por parte del contratista, y en la verificación de la información reportada por los supervisores.
- El uso de la plataforma electrónica del SIMEGpR debe ampliarse a los demás actores involucrados en el proceso de generación de datos, esto con el objetivo de estandarizar el procedimiento y aumentar la confiabilidad de los datos para su posterior publicación, a través de sus diferentes medios de rendición de cuentas.
- La unidad de auditoría interna debe involucrarse activamente en todas las etapas de la contratación y ejecución de los contratos, y vigilar el accionar de los supervisores de obra.
- Los ingenieros coordinadores de cada proyecto deben registrar y documentar su labor de supervisión, de forma que quede evidenciada su participación en el proceso de generación de datos.
- La secretaría debe solicitar formalmente a la Secretaría de Finanzas que conceda más tiempo para que las unidades ejecutoras puedan reportar los datos a la UPEG. Esta solicitud debe exponer adecuadamente la problemática y la justificación del cambio en el plazo. Adicionalmente, es importante que las unidades ejecutoras cuenten con suficiente personal y que este posea capacidades suficientes para realizar de buena forma sus actividades dentro del proceso de generación de datos estadísticos.

- Solicitar a la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados el nombramiento de un Director de Cumplimiento para INSEP, el cual se encargará de dar seguimiento a la ejecución de los planes estratégicos anuales e institucionales y de velar por el efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión por Resultados.

Área de Incidencia	Recomendaciones – Eje de Confiabilidad de Resultados
Existencia de los Protocolos	<p>Elaboración y aprobación, mediante acuerdo ministerial, de los protocolos que describan el proceso de generación de los datos estadísticos, asociados a indicadores clave de desempeño en la gestión de la infraestructura vial, desde la fuente primaria hasta su consolidación y difusión.</p>
Aplicación de los Protocolos	<p>La secretaría debe tomar acciones para procurar los medios y recursos para la medición adecuada de los indicadores de infraestructura de la Visión de País y Plan de Nación, en especial de aquellos asociados con la infraestructura vial, en cumplimiento a lo establecido en la ley.</p> <p>El uso de la plataforma electrónica del SIMEGpR debe ampliarse a los demás actores involucrados en el proceso de generación de datos, esto con el objetivo de estandarizar el procedimiento y aumentar la confiabilidad de los datos para su posterior publicación, a través de sus diferentes medios de rendición de cuentas.</p> <p>Los ingenieros coordinadores de cada proyecto deben registrar y documentar su labor de supervisión, de forma que quede evidenciada su participación en el proceso de generación de datos.</p> <p>Solicitar a la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados el nombramiento de un director de Cumplimiento para INSEP, el cual se encargará de dar seguimiento a la ejecución de los planes estratégicos anuales e institucionales y de velar por el efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión por Resultados.</p>
Aseguramiento de la Integridad del Dato	<p>La secretaría debe fortalecer el rol de los ingenieros coordinadores con una participación más activa en la supervisión del cumplimiento de las especificaciones técnicas de las obras, por parte del contratista, y en la verificación de la información reportada por los supervisores.</p> <p>La unidad de auditoría interna debe involucrarse activamente en todas las etapas de la contratación y ejecución de los contratos, y vigilar el accionar de los supervisores de obra.</p> <p>Los protocolos para la generación de datos que se diseñen deben incluir como mínimo: a) mecanismos de corroboración de datos y detección de errores que sean oportunos, b) herramientas de control y registro de las actividades, c) sistemas informáticos internos de la secretaría para la generación y reporte de datos, d) medidas para reducir el riesgo de colusión entre el contratista y el ingeniero supervisor de proyectos.</p> <p>La secretaría debe solicitar formalmente a la Secretaría de Finanzas que conceda más tiempo para que las unidades ejecutoras puedan reportar los datos a la UPEG. Esta solicitud debe exponer adecuadamente la problemática y la justificación del cambio en el plazo. Adicionalmente, es importante que las unidades ejecutoras cuenten con suficiente personal y que este posea capacidades suficientes para realizar de buena forma sus actividades dentro del proceso de generación de datos estadísticos.</p>
Transparencia y Divulgación	<p>En aras de la transparencia y divulgación es importante que se reporten los datos cuantitativos de los logros de la institución para los indicadores claves de resultados, como ser el mejoramiento de la red vial del país, en la mayor cantidad de medios posible, sobre todo en las memorias institucionales que son dirigidas a la ciudadanía en general. Estos datos deben incluir: valores acumulados, totales por unidad ejecutora y totales globales anuales de la institución, así como las metas para cada indicador. Las memorias institucionales deben ser publicadas tanto en el portal único de transparencia, como en el sitio web de la secretaría.</p>
Participación Ciudadana	<p>Los protocolos para la generación de datos que se diseñen deben incluir como mínimo mecanismos de participación ciudadana y/o veeduría social en todas las etapas del proceso.</p>

# Referencias bibliográficas

## 1- Compras y contrataciones

### Marco regulatorio general

- (Decreto No. 131) Constitución Política de la República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras 1 de enero de 1982.
- (Decreto No.74 -2001) Ley de Contratación del Estado y su Reglamento, Tegucigalpa, Honduras. 29 de junio de 2001.
- (Decreto No. 146-86) Ley General de la Administración Pública, Tegucigalpa, Honduras. 29 de octubre de 1986
- (Decreto No. 170-2006) Ley de Transparencia Y Acceso a la Información Pública, Tegucigalpa, Honduras 30 de diciembre de 2006.
- (Decreto No. 36-2007) Código de conducta Ética del Servidor Público, Tegucigalpa, Honduras 31 de mayo de 2007.
- Normas de adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría con préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, créditos de la AIF y Donaciones por prestatarios del Banco mundial. Washington D.C, Estados Unidos de América, Enero 2011
- Reglamentos generales y especiales que se dicten en materias relacionadas con la contratación administrativa.
- Pliego de condiciones o bases que rigen cada procedimiento de contratación

### Normativa complementaria

- *Convención interamericana contra la corrupción*, Washington, D.C, Estados Unidos de América 7 de agosto de 2001.
- *Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción*, New York, Estados Unidos de América, 2004.
- (Acuerdo ministerial No. 1292) Normas Técnicas del Subsistema de Administración de Bienes Nacionales, Tegucigalpa, Honduras. 10 noviembre 2007.
- (Acuerdo No. 477-2014) Reglamento de la Dirección Nacional de Bienes Nacionales
- *Manual Centroamericano de Normas para el Diseño Geométrico de Carreteras*, 3er Ed. 2011

- *Manual Centroamericano para Diseño de Pavimentos.*
- *Manual de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Mayo 2012.*
- *Manual de la Gerencia Administrativa de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos. Septiembre 2012*

## 2- Recursos Humanos

- (Decreto No. 131) *Constitución política de la República de Honduras, Tegucigalpa. Honduras 1 de enero de 1982, artículo No. 245, numeral 35.*
- (Decreto No. 126) *Ley de Servicio Civil, Tegucigalpa, Honduras, 13 Noviembre 1967*
- Economiasimple.net. (Octubre de 2016). *Economiasimple.net.* Obtenido de <http://economiasimple.net/que-es-un-jornal.html>
- universojus.com. (Octubre de 2016). <http://universojus.com>. Obtenido de <http://universojus.com/definicion/jornal>
- INSEP. (octubre de 2016). *insep.gob.hn.* Obtenido de [http://insep.gob.hn/wp-content/uploads/2016/05/ORGANIGRAMA\\_INSEP.pdf](http://insep.gob.hn/wp-content/uploads/2016/05/ORGANIGRAMA_INSEP.pdf)

## Resultados

- *Estrategia de País Honduras 2015 – 2019, Banco Centroamericano de Integración Económica, 2016.*
- *The Global Competitiveness Report 2015 – 2016, World Economic Forum, 2015.*

## Marco normativo

- (Decreto Legislativo No. 286) *Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras-2009, febrero 2010.*
- (Decreto Ejecutivo PCM-02-2014) *Creación de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública, Tegucigalpa, Honduras. Febrero 2014.*



