



Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del
Desarrollo

T E S I S

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN HONDURAS

Una Realidad o una Utopía

**Presentada por:
Besi Dolores Hernández H.**

**Previa opción al título de:
Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo**

Asesor

Dr. German Edgardo Moncada G.

Tegucigalpa

Honduras

Noviembre, 2011

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTORA
Lcda. JULIETA CASTELLANOS

VICE-RECTORA ACADÉMICA
Dra. RUTILIA CALDERÓN

SECRETARIA GENERAL
Abda. EMMA VIRGINIA RIVERA

DIRECTORA DEL SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
Dra. OLGA JOYA

DIRECTORA POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
Dra. ANA CORINA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

COORDINADORA DEL DOCTORADO
Dra. MARGARITA OSEGUERA DE OCHOA

Dedicatoria

*A mis hijos: Allan, Carolina y Josué
A mis nietos: Sebastián, Gabriel y
Samuel*

*Cualquier momento es bueno para
empezar un nuevo proyecto en la vida,
todo se puede lograr con la voluntad y el
deseo de avanzar.
Mamá*

Agradecimientos

Un trabajo de investigación es el fruto de un esfuerzo personal, pero es además, el resultado del apoyo decidido de personas relacionadas de forma directa o indirecta con el proceso de elaboración.

Por ésta razón quiero agradecer de manera especial al:

Profesor Dr. Fernando Mires

Que tuvo la paciencia y el tiempo de leer minuciosamente mi modesto trabajo y aportar nuevas ideas. Su presencia en este esfuerzo me animó siempre.

Dr. German Edgardo Moncada Godoy

Amigo entrañable, con su acompañamiento profesional he podido concluir este trabajo que me ha dejado tantas enseñanzas y experiencias constructivas.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	17
1. Objeto de Estudio	23
2. Objetivos	32
3. Aportes del Trabajo	33
4. Límites de la Investigación	33
CAPÍTULO I	
EDUCACIÓN Y DESARROLLO	
1. Desarrollo y Sub desarrollo	36
2. El papel de la educación en el desarrollo	39
3. El Potencial Humano	44
4. Educación para la sostenibilidad del Desarrollo.....	48
5. La Educación y el Desarrollo en Honduras	52
CAPÍTULO II	
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN HONDURAS	
1. Antecedentes.....	70
2. Centralización y Descentralización.....	74
3. La Descentralización educativa como modelo de gestión	80
4. Pero, ¿Qué es la Descentralización? ..	83
5. ¿Para qué Descentralizar?	87
6. Postulados del Programa Global de Modernización del Estado Hondureño	89
7 Aspectos fundamentales del Programa de Modernización de la Educación.....	95

CAPÍTULO III**EL SISTEMA EDUCATIVO HONDUREÑO, UNA MIRADA HISTÓRICA DESDE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.**

1. Época Colonial	109
2. De la Reforma Liberal hasta la crisis del modelo primario-exportador. 1876-1933	115
3. El Sistema Educativo en la Dictadura Cariísta: 1933-1949	122
4. Modernización y expansión del Sistema Educativo: Desde Juan Manuel Gálvez hasta la crisis de los 80's. 1949-1990	123
5. La época de la Descentralización Educativa 1990 - 2005	126

CAPÍTULO IV**AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO POLÍTICA DE ESTADO**

1. Las Direcciones Departamentales de Educación	141
2. El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)	161
3. Municipalización de la Educación	174

CAPÍTULO V**LOGROS, LÍMITACIONES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN**

HONDURAS	187
-----------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	196
---------------------	------------

ANEXOS	206
---------------	------------

Anexos:

- Anexo No 1 Fundamentos del Programa de Modernización de la Educación
- Anexo No 2 Síntesis de los Fundamentos legales del Programa de Modernización de la Educación
- Anexo No 3 Programas desarrollados en el Marco del Programa de Modernización de la Educación
- Anexo No 4 Actividades pedagógicas y administrativas desarrollados por las Direcciones Departamentales
- Anexo No 5 Ley Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria Educación
- Anexo No 6 Metodología de la Investigación

Índice de Siglas

- AMHON. Asociación de Municipios de Honduras
- ADEL. Asociaciones de Desarrollo Educativo Local
- AECOs. Asociaciones Educativas Comunitarias
- CIIE. Centros Infantiles de Iniciación Escolar
- CEPENF. Centros de Educación Preescolar no Formal
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- COMDE. Consejo Municipal de Desarrollo Educativo
- COLPROSUMAH. Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño
- COPEMH. Colegio de Profesores de Educación Media
- COPRUMH. Colegio Profesional Unión Magisterial de Honduras
- DDE. Direcciones Departamentales
- EDUCATODOS . Educación para Todos. Programa especial para jóvenes y adultos.
- ERP. Fondos para la Erradicación de la Pobreza
- EDUCO. Programa de Educación Comunitaria. El Salvador
- FEREMA. Fundación para la Educación, Ricardo Ernesto Maduro Andreu

IPE/UNESCO Instituto Internacional de Planeación de la Educación.
KFW. Banco Alemán de Desarrollo
MIDEH. Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras
PRICMAH. Primer Colegio Magisterial Hondureño
PREAL. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRALEBAH. Programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos de Honduras.
PNUD. Programa de las Naciones Unidas
PLAN-EFA . Educación para Todos
PEC. Proyectos Educativos de Centro
PRODEL. Programa nacional de descentralización y desarrollo local
SE. Secretaría de Educación
UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UTEN. Unidad Técnica de Transformación de la Educación Nacional
UMCE. Unidad de Medición de la Calidad

Índice de Cuadros

Cuadro No 1 Tipos de decisiones que pueden ser descentralizadas.
Cuadro No 2 Características que pueden ser estimuladas a través de la descentralización
Cuadro No 3 Otras actividades relacionadas con el cargo
Cuadro No 4 Actividades administrativas realizadas por las Direcciones Departamentales
Cuadro No 5 Tipo de actividades realizadas por las Direcciones Departamentales
Cuadro No 6 Fortalezas y debilidades que tiene la relación de la Dirección departamental con las Direcciones Distritales
Cuadro No 7 Medios de comunicación con las Direcciones Distritales
Cuadro No 8 Opinión que tiene la Dirección Departamental sobre la Secretaria de Educación
Cuadro No 9 Avances cuantitativos del PROHECO 1999 – 2008

Índice de Gráficos.

Gráfico No. 1 Porcentaje de Analfabetos adultos por dominio geográfico, 2007

Gráfico No 2 Porcentaje de Analfabetismo por grupos de edad 2001 a 2009

Gráfico No 3 Nivel Educativo de la fuerza de trabajo 2009

Gráfico No 4 Tasas netas de matrículas por niveles 2000 a 2009

Gráfico No 5 Países que están llevando a cabo Reformas de Descentralización de la
Educación

Gráfico No 6 Actividades Pedagógicas que realizan las DDE

Gráfico No 7 Otras Actividades Relacionadas con el Cargo

Gráfico No 8 Actividades Administrativas realizadas en las DDE

Gráfico No 9 Nivel de Educación de los Alcaldes Encuestados

RESUMEN

En Honduras, desde el año 1990 se inicia un proceso de Modernización del Estado, mismo que trajo consigo muchos cambios en la forma de planificar, ejecutar, evaluar y supervisar la gestión de las diferentes instituciones estatales que procuraban con su nuevo enfoque el mejoramiento de la calidad de vida de la población hondureña.

La reformas del Estado a pesar de haber logrado algunos avances importantes en la construcción institucional, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes para producir un nuevo orden estatal conforme a las necesidades de insertar a los países- especialmente aquellos de menor desarrollo relativo- en la globalización, como también frente a los requerimientos de un modelo de desarrollo centrado en la ciudadanía y el bien común.

En el marco de la Modernización del Estado, se contempla la Modernización del Sistema Educativo en donde se plantea como una medida político-administrativa *“la descentralización del sistema educativo mediante la regionalización en forma gradual y progresiva, así como el reconocimiento e impulso de modelos flexibles de participación comunitaria como elemento de apoyo a la gestión educativa”*.

La educación es un servicio público que constitucionalmente se le confiere al Estado como responsabilidad, y éste al igual que otras necesidades básicas de los ciudadanos hondureños, ha estado sumamente descuidada como muy claramente lo plantean los diagnósticos educativos. En este contexto los procesos de descentralización como política de Estado especialmente desde la década del noventa, la educación podría tener otro destino. Las comunidades de una u otra forma, han tenido injerencia en la vida de la escuela, tanto a nivel de autoridades locales como del pueblo en general. Si el Estado está proporcionando espacios legales que permitan la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a nivel local cabe preguntarse, ¿los procesos de descentralización han

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

tenido repercusión en el mejoramiento de la gestión educativa?; ¿las decisiones como el involucramiento de la sociedad civil, empresa privada y otros entes de nivel local son decididos a nivel departamental?; ¿hasta donde realmente se le ha permitido a los padres de familia, sociedad civil, empresa privada, municipalidades y otros entes organizados a participar de la cuestión escolar?, ¿cómo se ejecutan los canales de comunicación en la estructura planteada por el programa de Modernización Educativa?, Estas y otras interrogantes son las que se propuso dar respuesta este trabajo, con el propósito de encontrar luces que aporten elementos para una nueva visión de la cuestión educativa.

La descentralización no se crea aprobando una Ley. Por el contrario, debe ser construida superando una serie de desafíos tanto a nivel central como en las regiones, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades en función de las necesidades presentes, convenciendo a las autoridades centrales que dirigen el sistema que el poder se ejerce entregando a otros los recursos que hagan posible la tarea cotidiana de la gestión, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos.

El documento intenta hacer un análisis crítico de los procesos de descentralización implementados en Honduras a partir de las dimensiones de *la desconcentración, la participación comunitaria y la municipalización de la educación*, que permitan ver el cumplimiento de los objetivos de la descentralización y su ejecución en una realidad concreta.

La tesis principal plantea que *bajo las condiciones actuales en que opera la descentralización como una forma de gestionar el Sistema Educativo Nacional, en pre-básica, básica y media, las posibilidades de mejoramiento en el funcionamiento del Sistema Educativo, son limitadas, en tanto no se ha dado una efectiva transferencia de: Decisiones y responsabilidades (Descentralización Política); Transferencia de atribuciones y*

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

competencias (Descentralización Administrativa); Transferencia de bienes y recursos (Descentralización Fiscal).

En un primer capítulo y desde la realidad educativa hondureña se releva la importancia y el papel que desempeña la educación como potencial humano dinámico y factor de crecimiento condicionado en los procesos de desarrollo sostenible.

La relación entre la educación y el desarrollo, es una relación mediatizada por el modelo de desarrollo que cada uno de los países ostenta, no es una relación lineal, no debe entenderse que a mayor educación, mayor desarrollo, depende más bien de la calidad de educación que impulsa el país, la educación debe estar en función de los planes de desarrollo, así pues la producción de profesionales debe fortalecer el sector productivo en todas sus dimensiones.

La educación es un “bien en sí” en tanto que amplía las capacidades de las personas para vivir con mayor plenitud, en este sentido trasciende el ámbito económico e incluye valores más trascendentes, permite a las personas desarrollar una vida plena, a la vez que amplían sus alternativas y sus posibilidades.

La educación tiene que ver con el desarrollo de un país pero de manera complementaria, debe ir acompañado de otras políticas de Estado para que se actúe de manera integral. La educación constituye un aspecto básico de las políticas orientadas a reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y superar la pobreza. La educación no es una acción que permita aliviar de inmediato las carencias de la población sino de un proceso paulatino y gradual.

Se reconoce un *potencial humano* que invita a las personas a hacer consciente las facultades y capacidades que se tienen de orientar el pensar y actuar hacia el bienestar propio y con ello promover el bienestar del entorno social. El principal mecanismo para

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

desplegar las capacidades humanas y el conocimiento, sobre todo en los países en desarrollo es el sistema formal de educación.

Se concluye que realmente la educación es un factor de crecimiento económico condicionado, en tanto que en la educación primaria, secundaria y superior se ve la dinámica y la intensión de los gobiernos por ampliar la cobertura y mejorar los niveles de calidad de la educación en cada uno. Sin embargo su relación con el crecimiento económico es ajena o se da una relación causa-efecto débil. La economía no crece en la misma intensidad en que mejora el sistema educativo, siendo a su vez la principal base educativa para el desarrollo futuro de un país, este hecho de por sí ya justifica el mayor apoyo posible del Estado a este sector, que garantizará efectividad en el sistema ya que no se verá minimizada por las deserciones propias de las épocas de siembra y cosecha especialmente en el área rural o de trabajo de subsistencia en el área urbana.

Esta relación de mejor educación, mejores condiciones económicas de la población no es tan notoria porque al interior del sistema educativo existen una serie de aspectos que lo vuelven ineficiente, como las deserciones, calidad de la educación, eficiencia del sistema educativo, las huelgas magisteriales, las condiciones económicas de la población y otras que son condiciones casi siempre constantes.

En un segundo capítulo el trabajo ubica teóricamente el origen y significado de las políticas de descentralización educativa, en el marco de un proceso de modernización de la educación, como elemento de gestión y reforma para transformación de la educación hondureña.

El tránsito de la centralización a la descentralización de la política pública ha tomado varios años cuando la realidad ha sido contundente en vista que la brecha que se da entre ambos, no es solamente de distancia geográfica sino también de comunicación y entrega de los servicios públicos a que el pueblo tiene derecho.

Hasta la fecha, la mayor parte de la gestión ha estado en manos del Estado, quien la ha ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada. En el modelo dominante, los Ministerios de Educación deciden la construcción e insumos de las escuelas, así como la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos, las evaluaciones y un sin fin de aspectos sustantivos y administrativos. Las personas que administran localmente las escuelas y, en particular los padres de familia, rara vez son tomados en cuenta.

Los Ministerios son instituciones grandes y sobrecargadas de funciones, manejan presupuestos relativamente altos y fácilmente son la empresa con el mayor número de empleados del país. Sin embargo, no son manejados con los criterios de rendimiento ni con el personal, altamente calificado, con que se administraría una corporación privada de proporciones similares.

La existencia de un Estado centralizado representa en la actualidad un factor negativo para los procesos democráticos que pretenden viabilizar y promover la participación de los ciudadanos que se ven cada vez más alejados de los centros de poder. El sector de la educación se ha organizado generalmente de modo centralizado y la mayor crítica a este tipo de gestión se dirige a la exclusión de sectores marginales, quienes a pesar de la expansión cuantitativa les siguen haciendo falta una adecuación del sistema a su realidad social y a su capacidad de participación real y eficiente.

Una de las razones para descentralizar la educación ha sido el deseo de trasladar las funciones financieras de la educación del gobierno central a niveles intermedios y de centros educativos (Departamentos, Municipios), o bien a los padres de familia, estudiantes o el sector privado. Otra de las razones tiene que ver con el traslado del control de la escuela más cerca de los padres y comunidades cuyos niños asisten a ella, haciendo que la educación responda mejor a las necesidades locales, permitiendo efectuar variaciones a nivel local, alentando la participación de los que están directamente

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

beneficiados por la educación y trasladando la toma de decisiones más cerca de las fuentes de información; finalmente siempre ha existido el deseo de reducir el tamaño y el poder de las burocracias centrales para hacer más eficientes los recursos y la toma de decisiones. (McMeekin, 1993)

Un tercer acápite y desde una dimensión histórica, evidencia las experiencias descentralizadas en el Sistema Educativo Nacional, identificando los elementos de gestión, el financiamiento de la educación y la participación social como prácticas cotidianas en el sistema educativo nacional.

Se hace un recorrido histórico desde la Reforma liberal hasta los años noventa cuando se institucionalizan las políticas de descentralización, este recorrido tiene la intención de ver la gestión del sistema educativo, mejor dicho, analizar quién era el responsable de las escuelas tanto en su contenido como en su sostenimiento, quién decidía lo que hay que enseñar, quién pagaba y quién dirigía.

Se hace un análisis de la descentralización en tres dimensiones concretas: la desconcentración educativa, organizada mediante las Direcciones Departamentales; la participación comunitaria a través del programa PROHECO y finalmente la municipalización de la educación.

En términos generales los resultados que los diagnósticos muestran la imposibilidad que el actual funcionamiento de las Direcciones Departamentales puedan apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación en sus respectivos territorios, pues cuentan con un personal contingente, y carecen de un ordenamiento y estructura clara orientada a los logros en la calidad de la educación. Entre otros, esos antecedentes conformaron la plataforma sobre la cual se construyó el Nuevo Modelo de Gestión.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Es importante concluir que los esfuerzos iniciados en años anteriores, van marcando una trayectoria de seguimiento relativo, madurez política y comprensión de la importancia estratégica de valorar las propuestas educativas como políticas de estado y no de gobiernos transitorios.

Por su parte PROHECO es un programa muy valioso en tanto que se convierte en una oportunidad para la población excluida del sector formal ya sea por razones geográficas o por los niveles de pobreza en que se encuentran. Es importante reconocer que este modelo educativo contribuye al fortalecimiento de la democracia mediante el empoderamiento de la comunidad y su participación,

El planteamiento original de la idea de descentralización, pasaba también por la municipalización, se pensaba en fortalecer la autonomía municipal como una de las bases fundamentales para generar condiciones que favorezcan la profundización del ejercicio de la democracia y una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, como requisito esencial para afianzar la forma de gobierno republicana y democrática y representativa, sustentada en el principio de la democracia participativa.

Los gobiernos municipales, al estar más cerca de las escuelas, podrían controlar mejor a los maestros, capacitarlos y garantizarles mejores condiciones para su trabajo. Basado en estos supuestos ha estado latente la idea de que sean los municipios actores claves en la gestión de la educación.

Finalmente el trabajo plantea escenarios tendenciales entendidos como la situación actual y los desafíos que presentan estos procesos en muchas ocasiones controversiales pero que en su recorrido abonan al mejoramiento del Sistema Educativo Hondureño.

INTRODUCCIÓN

A partir de los años 90 comienzan a darse en los gobiernos Latinoamericanos, profundas transformaciones, dirigidas a convertir el Estado en una entidad más “democrática y eficiente”, implicando con esto también un fortalecimiento de la sociedad civil. Se ha dicho que el Estado es demasiado grande para algunas cosas y demasiado pequeño para otras, ello explica tanto la creación de esfuerzos de integración de países, como los procesos de descentralización a los que se sumaron cada vez más gobiernos, existe un consenso en torno al agotamiento de la organización estatal, que hoy en día se ve más como un obstáculo que como una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de una población. Estas debilidades justifican los esfuerzos que se utilizan para “reinventar el gobierno”. (Osborne & Gaebler, 2002)

Con estas transformaciones se procura superar las deficiencias ampliamente diagnosticadas, que han venido constituyendo cuellos de botella en la prestación de servicios públicos intentando lograr un modelo social que solvete las necesidades de la población.

No se puede desconocer que el proceso de ajuste y de estabilización económica a que fueron sometidos varios países de América Latina, conllevó a la disminución del gasto público social, afectando de manera global la situación económica y social de las familias.

El alcance de esta situación son sus connotaciones prácticas, se plasma en el terreno de una política estatal. Si bien la prosperidad económica y una situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no deja de ser cierto que una mayor educación, prevención y atención de la salud, y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población. Estos “avances sociales” deben considerarse como parte de un “desarrollo”, dado que nos procuran una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de estimular la productividad o el crecimiento económico.

Según el Informe del Progreso Educativo 2005 de PREAL, existe una convicción muy generalizada de que la educación es la clave para el logro del bienestar individual y colectivo, la base de esta convicción es el reconocimiento de los múltiples beneficios que produce una buena educación, es en realidad un derecho humano fundamental. La educación es un fin en sí misma pero es también un instrumental para el logro de objetivos de desarrollo como: la reducción de la pobreza, la inequidad el logro de una mejor salud, el empoderamiento de los ciudadanos, mayor competitividad para los países y la construcción de una gobernabilidad democrática.

Se dice que la educación es un fin en sí misma porque que amplía las capacidades de las personas para vivir con mayor plenitud, en este sentido trasciende el ámbito económico e incluye valores más trascendentes. El informe Delors plantea que para hacerle frente a los retos del siglo XXI es indispensable asignarle nuevos objetivos a la educación y modificar la idea que nos hacemos de su utilidad. Una nueva concepción más amplia de la educación debería llevar a cada persona a descubrir, despertar e incrementar sus posibilidades creativas, actualizando así el tesoro escondido en cada uno de nosotros, lo cual supone trascender una visión puramente instrumental de la educación. Por consiguiente la educación tiene que adaptarse en todo momento a los cambios de la sociedad, sin por ellos dejar de transmitir el saber adquirido, los principios y los frutos de la experiencia. (Delors, 1996)

Por su parte Amartya Sen, uno de los arquitectos del paradigma del desarrollo humano postula que el bienestar de las personas depende de su capacidad para desarrollar plenamente distintas actividades relacionadas con el quehacer humano. La educación y otras condiciones similares permiten a las personas desarrollar una vida plena, a la vez que amplían sus alternativas y sus posibilidades. Piensa que la educación constituye un aspecto básico de las políticas orientadas a reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y superar la pobreza. La educación actúa sobre las capacidades de los pobres

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

a largo plazo, no se trata de una acción que permita aliviar de inmediato las carencias de la población sino de un proceso paulatino y complejo. (Amartya Sen, 1991)

En el paradigma del desarrollo humano, el principal mecanismo para desplegar las capacidades humanas y el conocimiento, sobre todo en los países en desarrollo es el sistema formal de educación.

El desarrollo, aspira al bienestar de una sociedad, es un valor ético que procura la satisfacción intrínseca de las personas mediante el despliegue de sus capacidades y sus potencialidades a través del desempeño de un trabajo que le permita vivir con dignidad. Una visión unitaria y sistémica de desarrollo contempla como finalidad primordial condiciones de vida humana dignas y por otra parte una idea clara del desarrollo que se pretende lograr, hacia donde se orienta su vida y la de su familia, que oportunidades le ofrece el país que habita.

En consecuencia, las oportunidades de fortalecimiento y ampliación de las capacidades del ser humano, son de capital importancia para la consecución de las metas de desarrollo de un país. Indirectamente tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, favorecería el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida, elevando sus valores intrínsecos, así como su condición de ciudadano inserto en una masa productiva que mueve ese desarrollo.

Bajo este esquema de pensamiento, en Honduras no se pueden dejar de lado los ambiciosos esfuerzos de transformación en las políticas sociales y muy especialmente las reformas en el ámbito educativo que se hacen sentir con el General Francisco Morazán en la primera mitad del siglo XIX, se recorre un largo camino para ir abandonando la pedagogía obsoleta, dándole importancia a la formación de cuadros docentes para el desarrollo de un sistema educativo más nacional e ir creando nuevas estructuras que le

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

dieran sostenibilidad a la educación. Luego llega la Reforma Liberal en la segunda mitad de este mismo siglo en donde el mayor aporte fue la aprobación por primera vez de un código de instrucción pública que sentó las bases para la organización del Sistema Educativo Hondureño, creándose escuelas en todos los departamentos del país.

Las reformas emprendidas en los años subsiguientes hasta el momento actual, en su mayoría estuvieron orientadas a innovar y dar respuesta a problemas puntuales de la educación hondureña.

Según Mark Hanson las democracias emergentes en América Latina se fueron interesando cada vez más en la descentralización educativa como una forma de mejorar los servicios administrativos, aumentar la calidad de la educación, compartir el poder con la ciudadanía local y acelerar el ritmo de desarrollo.

La excesiva centralización de decisiones y de recursos con que ha operado el Estado hondureño en las últimas tres décadas, ha producido un deterioro cada vez mayor en la administración de los asuntos públicos.

La administración estatal hondureña se convirtió en un aparato bastante complejo, lento, costoso e ineficiente. Una consecuencia importante de esta situación es que la mayoría de los servicios públicos, especialmente los de carácter social, no alcanzan a atender las necesidades básicas de la población, tanto en lo relativo a su cantidad y calidad, como a su distribución equitativa y eficiente ante circunstancias económicas y sociales que no son sólo rápidamente cambiantes sino que muchas de ellas se deterioran crecientemente, lo que requiere además de eliminar en lo posible las rigideces y los vicios burocráticos de estructuras administrativas, un replanteamiento en las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Esto implica un reordenamiento de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y de su articulación, así como nuevas estructuras de participación de la ciudadanía en las decisiones sobre los asuntos públicos. Una vía factible es, el

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

fortalecimiento de la autonomía local, apuntalada por un proceso de descentralización estatal que incluya la articulación gobierno central-localidad.

En Honduras, desde el año 1990 se inicia un proceso de Modernización del Estado, mismo que trajo consigo muchos cambios en la forma de planificar, ejecutar, evaluar y supervisar la gestión de las diferentes instituciones estatales que procuraban con su nuevo enfoque el mejoramiento de la calidad de vida de la población hondureña. Paralelamente a las transformaciones económicas, este proceso de Modernización del Estado buscaba acompañar, complementar y reforzar los cambios económicos con una paulatina transformación del Estado hondureño, de manera que fuese más democrático, eficaz y capaz de responder a las demandas de la población. Se trata de reformas orientadas a una profundización de la democracia y del estado de derecho.

Los ocho programas de Reforma del Estado del PGME de 1992-1997 fueron:

- Programa de Reforma de la Administración Pública
- Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal
- Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho y la Sociedad Civil
- Programa Nacional de Control de la Corrupción
- Programa de Reforma de la Justicia
- Programa de Modernización Política
- Programa de Reforma Legislativa
- *Programa de Modernización de la Educación*

La reformas del Estado a pesar de haber logrado algunos avances importantes en la construcción institucional, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes para producir un nuevo orden estatal conforme a las necesidades de insertar a los países- especialmente aquellos de menor desarrollo relativo- en la globalización, como también frente a los requerimientos de un modelo de desarrollo centrado en la ciudadanía y el bien común. (Informe Desarrollo Humano, 2006)

En el marco de la Modernización del Estado, se contempla la Modernización del Sistema Educativo en donde se plantea como una medida político-administrativa **“la descentralización del sistema educativo mediante la regionalización en forma gradual y progresiva, así como el reconocimiento e impulso de modelos flexibles de participación comunitaria como elemento de apoyo a la gestión educativa”**.

La educación es un servicio público que constitucionalmente se le confiere al Estado como responsabilidad, y éste al igual que otras necesidades básicas de los ciudadanos hondureños, ha estado sumamente descuidada como muy claramente lo plantean los diagnósticos educativos.

Hay que reconocer que la descentralización no es una fórmula técnica sino política que tiene significado solo en una sociedad democrática, esta dinámica transforma al Estado y lo hace más “horizontal”, generando una superficie de mayor contacto entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

La participación no es solo el producto de una intención de participar, sino la existencia de canales que hagan posible esta participación, lo cual requiere instituciones más próximas, al alcance de la mano por parte de los ciudadanos, por otra parte la descentralización es una fuente específica para que se promueva la participación democrática con eficiencia.

En el espacio de las nuevas circunstancias planteadas por los procesos de descentralización como política de Estado especialmente desde la década del noventa, la educación podría tener otro destino. Las comunidades de una u otra forma, han tenido injerencia en la vida de la escuela, tanto a nivel de autoridades locales como del pueblo en general. Si el Estado está proporcionando espacios legales que permitan la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a nivel local, ¿qué ventajas puede tener esta coyuntura para mejorar la calidad de la educación en Honduras?; ¿los

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

procesos de descentralización han tenido repercusión en el mejoramiento de la gestión educativa?; ¿hasta dónde llega y es real la transferencia y manejo de fondos para asuntos administrativos de contratación, remuneración y asignación de profesores, mantenimiento y ampliación de infraestructura y otros aspectos relacionados con los procesos de enseñanza- aprendizaje?; ¿donde se deciden los parámetros principales para el diseño de programas de estudio en los diferentes niveles y regiones?, ¿las decisiones como el involucramiento de la sociedad civil, empresa privada y otros entes de nivel local son decididos a nivel departamental?; ¿hasta donde realmente se le ha permitido a los padres de familia, sociedad civil, empresa privada, municipalidades y otros entes organizados a participar de la cuestión escolar?, ¿cómo se ejecutan los canales de comunicación en la estructura planteada por el programa de Modernización Educativa? ¿Quiénes y cómo se administran los recursos para el financiamiento del sistema educativo?. Estas y otras interrogantes estarían en la mesa de discusión con el propósito de encontrar luces que aporten elementos para una nueva visión de la cuestión educativa.

1. El Objeto de Estudio

Tema: La Descentralización Educativa en Honduras

Logros, Limitaciones y Desafíos de la Descentralización Educativa.

El trabajo intenta hacer un análisis crítico de los procesos de descentralización implementados en Honduras a partir de las dimensiones de **la desconcentración, la participación comunitaria y la municipalización de la educación**, que permitan ver el cumplimiento de los objetivos de la descentralización y su ejecución en una realidad concreta.

El Programa de Modernización de la Educación es amplio y propone muchas aristas tales como: *medidas académicas*, que tiene que ver con readequaciones curriculares en diferentes niveles y modalidades, desestimulación de carreras tradicionales, establecimiento de modalidades no tradicionales y otras. *Medidas político-administrativas*, en donde se ubica el estudio que nos ocupa como es la descentralización,

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

también incluye transformaciones administrativas, conformación de redes educativas, mejoramiento de la planificación. *Medidas legislativas* en donde se contemplaba la promulgación de nuevas leyes educativas que modernizaran la educación, todo dentro del marco institucional.

Para su realización el Programa propone medidas académicas, medidas político-administrativas y define como prioridad **“La descentralización del Sistema Educativo mediante la regionalización y participación comunitaria”**.

Uno de los objetivos que el Programa de Modernización de la Educación propone **“Desarrollar un Sistema educativo integrado, democrático, coherente, flexible y de máxima calidad cívica, cultural y científico-tecnológica, con alto grado de eficiencia en la gestión de los recursos humanos, físicos y financieros”**.

De entrada diremos que un programa de descentralización de por sí resulta complejo, y a menudo se une la falta de experiencia en el proceso, la distribución desigual de los recursos humanos y materiales y a la existencia de infraestructuras regionales un tanto débiles en algunos casos como Gracias a Dios, Intibucá, Ocotepeque y otras sólidas como Puerto Cortés, Francisco Morazán, Atlántida entre otros que hacen difícil implementar esta estrategia de manera exitosa en todos los aspectos y de manera homogénea y simultánea. En general se sabe que los departamentos en Honduras tienen un desarrollo heterogéneo, ya sea por su posición geográfica, por sus ventajas comparativas, por sus recursos naturales, etc. que mapean características distintas, esta es una realidad que no se puede desconocer al momento de implementar una política de descentralización.

Con frecuencia los políticos y los administradores educativos que intervienen en este proceso de reformas, se ven atraídos por dos ideas polarizadas: aplicar el modelo de descentralización al mismo tiempo y de la misma manera en todo el país, intentando buscar un cambio rápido y radical en los sistemas educativos y por otra parte los que

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

piensan que el modelo debe ser aplicado de manera progresiva, que la autoridad debiera ser transferida a las regiones, municipalidades o escuelas sólo después de que éstas cumplan criterios de capacidades específicas, tales como habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad, la opción tomada por las autoridades educativas fue la segunda, sin medir capacidades.

Mark Hanson plantea que la descentralización no se crea aprobando una Ley. Por el contrario, debe ser construida superando una serie de desafíos tanto a nivel central como en las regiones, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades en función de las necesidades presentes, convenciendo a las autoridades centrales que dirigen el sistema que el poder se ejerce entregando a otros los recursos que hagan posible la tarea cotidiana de la gestión, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos. (Hanson, M. 1997)

Desde del año 1990 hasta la fecha ha pasado ya más de dos décadas, en consecuencia, los resultados ya deberían ser evidentes y es hora de analizarlos y discutirlos a la luz de una realidad ya superada, no para juzgar resultados sino más bien para visualizar con claridad el modelo educativo que desde la perspectiva de la descentralización, Honduras ha venido desarrollado.

Estudiosos de este tema como Donald Winkler opinan que los esfuerzos de la descentralización no garantizan la mejora en la entrega de los servicios y la calidad de la educación, lo que sí es evidente es que, mediante la descentralización, se favorecen las condiciones para algún tipo de cambio. Lo que ocurra después depende del tipo de liderazgo, de la buena voluntad de los participantes y de una colaboración a la altura de los desafíos. (Winkler, 2000)

Continúa apuntando Winkler que la descentralización, es el traspaso de atribuciones, competencias, bienes y recursos del poder central a los niveles territoriales de administración y gobierno, afirma que es un instrumento eficaz para afianzar y fortalecer la democracia, porque permite que las decisiones de interés público se adopten en los niveles de gobierno que están en contacto más estrecho y directo con el pueblo, que es el origen y fundamento del poder político.

Cuando se traspasan atribuciones y competencias se dice que hay descentralización administrativa y cuando se transfieren bienes y recursos se habla de descentralización fiscal. Define la descentralización no como un fin, sino un medio para instrumentar la acción pública, se pudiera reflejar en niveles más altos de bienestar individual y colectivo y una mejor calidad de vida para la gente.

A sabiendas de que no es fácil lograr los resultados que se esperan, ya que las decisiones políticas tienen fuertes dificultades para llegar a la práctica. Aun cuando se trate de aspectos en que todos los actores concuerdan en que deben ser modernizados, a la hora de encarar la acción se producen fuertes resistencias difíciles de superar, haremos un análisis de los elementos de la gestión en el marco de la descentralización, de la redistribución de los aspectos financieros y de la participación social en estas transformaciones.

La descentralización es una forma de gestión, este concepto de gestión ha tomado fuerza con las experiencias de modernización de los Sistemas Educativos, los procesos burocráticos han obligado a cambiar el sistema de relaciones entre la escuela y la comunidad incluyendo aquí el apoyo que puedan prestar otras instituciones de la sociedad civil, padres de familia, ong's y entidades privadas.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

La década de los noventa se caracteriza por una fuerte dedicación de esfuerzos en términos de estrategias, tiempo y recursos dedicados a la gestión educativa en toda América latina, una sostenida política de generación de cambios en torno a la gestión, en esta misma línea Honduras ejecuta su acción. Esto contrasta con una realidad caracterizada por los no cambios y por la permanencia de las lógicas y estilos de gestión.

Habitualmente se piensa que la gestión es un asunto solo de los directivos, pero no es así, forma parte de la gestión lo que sucede en el aula, no es una nueva forma de administrar ni es una moda, es realmente es un nuevo paradigma que permite visualizar el sistema educativo y particularmente los centros educativos desde un enfoque integral, sistémico y relacional. (Gajardo, 1999)

La gestión educativa tiene que ver con la resolución de conflictos y la necesidad de generar y ampliar los desempeños para la calidad educativa, ve las organizaciones educativas como entidades abiertas que articulan procesos teóricos y prácticos que mejoran la educación para todos y en todos los niveles del sistema educativo.

Según el IYPE/UNESCO¹ la gestión educativa es un conjunto de procesos organizativos, toma de decisiones administrativas, ejecución de acciones de prácticas pedagógicas, participación comunitaria, ejecución y evaluación de resultados.

En realidad la gestión es un concepto que va más allá de la administración, son procesos complejos que posiciona con claridad a los que deciden y los que ejecutan, nos conducen a procesos de transformación con vistas a tomar decisiones transformadoras. Es un proceso sistemático y complejo que permite la indagación, la reflexión sobre la práctica, la vigilancia crítica y en consecuencia la innovación y el cambio.

¹ IYPE/UNESCO. Instituto Internacional de Planeación de la Educación.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En un sentido general, queda claro que la descentralización es un proceso difícil y lento que con frecuencia no produce los efectos esperados, la idea es mostrar cómo se ha dado el proceso en Honduras y que beneficios ha tenido.

En el marco de los procesos descentralizados dirigidos por la Secretaría de Educación se pretende desarrollar la gestión educativa:

Redefiniendo los procesos de programación, asignación y administración de los recursos, estableciendo un sistema actualizado de supervisión educativa, fortaleciendo un sistema de control de gestión, creando una la Unidad Técnica Ejecutiva para coordinar y ejecutar políticas educativas coherentes con la realidad nacional, estableciendo instancias que coordinan la ejecución de las políticas nacionales, aplicando un sistema actualizado de administración de recursos humanos, Fortaleciendo el funcionamiento de las Direcciones Municipales de Educación.

Los años 90 también han presenciado una tendencia al aumento del gasto público en educación y continúan nuevas formas de financiamiento en el sector. Datos de la CEPAL 1997 señalan que el gasto público se concentró en educación. En la distribución, poco se va en materiales educativos e infraestructura y mucho se gasta en pagos de salarios para docentes y administrativos de la educación.

El tema del financiamiento es uno de los más complejos en la agenda educativa. Sin importar el monto de recursos que la sociedad le asigne a la educación, siempre hay carencias y necesidades no remediadas, de ahí que este sea un tema abierto a iniciativas y creatividad que permitan asegurar el buen uso de los recursos disponibles y procurar nuevas fuentes de financiamiento además de los fondos que asigna el gobierno.

Según Schiefelbein, la idea es diseñar y experimentar estrategias o alternativas que permitan un uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles que aseguren mejores resultados. El reto es potenciar lo que se tiene con una mejor administración o

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

experimentar algunas medidas como: incremento de presupuesto a las escuelas más pobres sobre todo en primaria, obtener aportes económicos de las familias y del sector privado para apoyar también escuelas pobres.

No se produce un verdadero traspaso de autoridad a menos que vaya acompañado de control sobre los recursos financieros. Muchas de las dificultades asociadas con diversas formas de descentralización surgen por cuestiones de financiamiento, no hay duda es un tema sensible. Algunas descentralizaciones se fundaron en la esperanza de que los niveles inferiores de gobierno pudieran generar recursos adicionales para la educación, pero con frecuencia esto no ha resultado así. La dimensión financiera de la descentralización debe ser planificada en forma realista y debe ser consistente con los cambios legales y administrativos respectivos.

Mark Hanson sostiene que la redistribución de las responsabilidades financieras es un objetivo implícito en los procesos descentralizados, subyace la idea de hacer entrega de la responsabilidad financiera a los gobiernos regionales y municipales dándoles poco o ningún derecho a decir si están dispuestos a aceptarla. En otras ocasiones, las regiones y el centro negocian acuerdos de co-financiamiento aceptables para ambos.

Corrales Javier afirma que “las entidades locales le dan la bienvenida a la descentralización siempre y cuando obtengan autonomía financiera para desarrollar estas nuevas responsabilidades”. (Corrales, 1999)

El financiamiento de la educación como elemento clave de la gestión, ha constituido un obstáculo para el desarrollo del sistema, pues no tiene un crecimiento sostenido y su distribución prefiere el rubro de los servicios más que la inversión en infraestructura y recursos didácticos.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Lo que el presente estudio intenta, no es cuestionar en qué se han gastado los dineros destinados a educación, sino más bien como se han asignado, bajo qué criterios y con qué estructuras organizativas se hacen las transferencias de dinero para que sean manejadas a los niveles regionales, distritales y locales. Existe una reglamentación que define como se ejecutará el presupuesto, pero en la práctica, esta dinámica ha tomado su propio curso. Habrá que ver si el financiamiento ha sido ejecutado conforme las necesidades y prioridades del sistema. En este escenario cabe preguntarse ¿cómo perciben su propia capacidad de gestión? ¿Cuán capaces se sienten de incidir en asuntos fundamentales para el desarrollo educativo?

El programa de modernización hondureña en materia de financiamiento se propuso: Transferir recursos financieros, personal capacitado y equipamiento, elaborar planes operativos anuales en los centros educativos conforme a las necesidades y a la disponibilidad financiera, en función de un presupuesto, Implantar los nuevos procesos de programación, asignación y administración de recursos, establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales y con el sector empresarial privado para obtener apoyo financiero, coordinar el ordenamiento de la cooperación financiera externa para que responda a las metas estratégicas del Sistema Educativo, crear un fondo para becas, bonos y préstamos para estudiantes, crear un Sistema compensatorio a la excelencia académica docente.

Como puede leerse en el párrafo anterior, las condiciones están dadas, los marcos legales están definidos, las reglas del juego están declaradas, pero ¿cuál es la realidad?, los actores principales en este marco de políticas y concepciones son Las Escuelas y Colegios, que son las unidades que prestan el servicio en forma directa a la comunidad, sin embargo normalmente carecen de autonomía para contratar, incentivar o sancionar a su personal. Sus directores, que son nombrados comúnmente por la burocracia central, tienen muy poco poder de decisión o facultades gerenciales sobre sus recursos y sobre su personal. Su responsabilidad está entonces tan mermada como su autoridad, peor aún se da la

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

marginación de los padres de familia o su participación es marginal y esporádica. Aún cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulga su derecho natural a influir en la educación de sus hijos, los padres no saben qué exigir o esperar del sistema que se los educa. En el modelo actual del sistema educativo de la educación pública rara vez se tiene en cuenta la opinión de los padres en las decisiones escolares, el llamamiento que se les hace por parte de las autoridades escolares es para informar o para solicitar ayudas menores.

Posiblemente una de las principales oportunidades que ofrece el proceso de descentralización, para las regiones, es la participación de diversos actores en el proceso de definición de las políticas a nivel regional, local e institucional, esto demanda poner en juego capacidades técnicas y de concertación, tanto en funcionarios como en los actores de la sociedad civil, la pregunta es, ¿se han aprovechado estas oportunidades?.

Un desempeño institucional autónomo y descentralizado supone, para comenzar, que las escuelas cuenten con oportunidades y capacidades para tomar decisiones y realizar proyectos educativos propios, pertinentes y relevantes a las necesidades de los estudiantes y a los requerimientos de formación ciudadana y de desarrollo local, regional y nacional. La democratización de la gestión implica, a su vez, la existencia de espacios y mecanismos permanentes de participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de las políticas y decisiones educativas, en cada ámbito de la gestión, desde la escuela pasando por el nivel regional y nacional.

Concluyendo entonces, la Tesis en este trabajo es la siguiente:

Bajo las condiciones actuales en que opera la descentralización como una forma de gestionar el Sistema Educativo Nacional, en pre-básica, básica y media, las posibilidades de mejoramiento en el funcionamiento del Sistema Educativo, son limitadas, en tanto no se ha dado una efectiva transferencia de:

Decisiones y responsabilidades (Descentralización Política)

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Transferencia de atribuciones y competencias (Descentralización Administrativa)

Transferencia de bienes y recursos (Descentralización Fiscal)

2. **Objetivos:**

General

Aportar al conocimiento científico de la educación hondureña sobre el rol que juega la educación en los procesos de desarrollo, desde la perspectiva de la descentralización del Sistema Educativo Nacional.

Objetivos Específicos:

- a. Desde la realidad educativa hondureña, relevar la importancia y el papel que desempeña la educación como potencial humano dinámico y factor de crecimiento condicionado en los procesos de desarrollo sostenible.
- b. Ubicar teóricamente el origen y significado de las políticas de descentralización educativa, en el marco de un proceso de modernización de la educación, como elemento de gestión y reforma para transformación de la educación hondureña.
- c. Desde una dimensión histórica, evidenciar las experiencias descentralizadas en el Sistema Educativo Nacional, identificando los elementos de gestión, el financiamiento de la educación y la participación social como prácticas cotidianas en el sistema educativo nacional.
- d. Mediante un trabajo de campo, identificar y describir los programas a través de los cuales se hizo efectiva la política de descentralización, identificando principales características, avances y limitaciones.
- e. Caracterizar los logros, las limitaciones y los desafíos de las políticas de descentralización en el Sistema Educativo hondureño y sus procesos en una realidad concreta.

3. Aportes del Trabajo

El desarrollo y la ejecución de la descentralización como política de Estado desde los años 90 hasta la actualidad, ha tomado sus propios matices, en ese transcurrir ha habido tropiezos pero también aciertos que han favorecido la educación como sistema, el trabajo evidencia desde la práctica estos aspectos, bajo un análisis cualitativo que puede permitir tomar decisiones en un futuro cercano.

Hacer un análisis de la descentralización desde la gestión, los aspectos financieros y la participación comunitaria deja ver cómo ha operado la desconcentración y cuál es la visión que tienen los actores en este proceso.

El trabajo evidencia aspectos de una descentralización real que permite la potenciación de procesos de desarrollo local con responsabilidades compartidas entre Estado y Sociedad procurando mayores niveles de participación en la solución de problemas regionales y locales.

4. Límites de la Investigación

El mejoramiento de la calidad de la educación es generalmente uno de los principales objetivos de la descentralización. Sin embargo, estudiosos del tema como ellos Donald Winkler, ha concluido que «mientras que los padres, los alumnos y los educadores parecen estar más satisfechos bajo un sistema descentralizado, aún no queda claro si, y en qué circunstancias, la descentralización constituye un aporte real al mejoramiento de los niveles de logro de los objetivos académicos o sociales por parte de los alumnos». Diversos analistas señalan que simplemente existen demasiadas variables que intervienen, tales como las actitudes de los padres, la capacitación administrativa, la disponibilidad de recursos y la motivación de los profesores, y esto complica la medición.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En palabras de Winkler: «Esta transferencia de poder representa una oportunidad, pero no una garantía, de mejoramiento de la calidad del aprendizaje en los centros educativos.»

Entendiendo esta posición, el trabajo no abordó la calidad de la educación versus descentralización en tanto se ha dicho que debido al sinnúmero de variables socioeconómicas y organizacionales involucradas, puede no ser posible atribuir los cambios directamente al programa de descentralización. Este estudio lo abordará desde la gestión, desde los actores que participan y lo dirigen.

En los aspectos financieros la descentralización tiene una política de redistribución de fondos en los distintos niveles y modalidades del Sistema, sin embargo este estudio hizo énfasis en los canales que el programa utiliza para asignar los fondos y a qué niveles educativos se han transferido dichos fondos.

Los resultados de la investigación se detallan en cinco capítulos, el primero, educación y desarrollo, intenta privilegiar la educación como un elemento importante en el desarrollo de un país, especialmente en Honduras en donde el analfabetismo ha sido un severo obstáculo para avanzar y ponerse a tono con las tendencias globalizadoras. El segundo capítulo desarrolla los elementos teóricos que aclaran el significado de la modernización del Estado y su relación con las reformas educativas, traducidas en el programa de la modernización de la educación y consecuentemente en las políticas de descentralización educativa. El tercer capítulo desarrolla un recorrido histórico de la gestión educativa, desde la época de la colonia hasta el momento actual, resaltando quienes financian la educación, quienes la ejecutan y a quién rinden cuentas. El cuarto capítulo evidencia los avances de la descentralización vistos especialmente desde tres perspectivas que son la desconcentración educativa, la participación comunitaria a través del programa PROHECO y la municipalización de la educación. El quinto capítulo, de una manera global y visualizando todo el proceso descentralizado, plantea los principales logros, las limitaciones y los desafíos que plantea el proceso como política de Estado.

Capítulo I

Educación y Desarrollo

*“Subir montañas encrespadas
requiere pequeños pasos al
comienzo...”*

Shakespeare

EDUCACIÓN Y DESARROLLO

El desarrollo ha sido un tema de debate en diferentes sentidos, una dimensión que actualmente cobra mucha relevancia en su relación con la educación. En este capítulo se retoma esta dimensión con el propósito de resaltar que hay una relación entre los avances en educación y el desarrollo, no obstante esta relación está mediatizada por el modelo de desarrollo que cada uno de los países ostenta, se dice que no es una relación lineal, esto significa que no debe entenderse que a mayor educación, mayor desarrollo, sino más bien que depende de la calidad de la educación que impulsa el país, que esa educación esté en función de los planes de desarrollo, así pues para que la producción de profesionales venga a fortalecer el sector productivo en todas sus dimensiones, la educación en sus diferentes niveles debe ser coherente con el modelo educativo que el Estado impulsa.

1. Desarrollo - Subdesarrollo

Empecemos por definir qué es desarrollo, el desarrollo tradicionalmente ha sido enfocado desde lo económico, dejando de lado aspectos biológicos, culturales, y políticos. Esta visión hasta ahora solo ha favorecido a pequeñas minorías de la sociedad, a los llamados sectores pudientes, los dueños de los medios de producción y esto contradictoriamente limita el propio desarrollo de la economía porque se queda al margen un enorme sector de la población del cual se requiere su contribución, por otro lado esta desigualdad no logra la ambición de la totalidad de la población pública, condición necesaria para el éxito de un plan ambicioso.

Claramente las realidades económicas, sociales y humanas en el mundo, son cada vez más desiguales, marcando una gran brecha en ricos y pobres, razón que llama a los Estados a establecer políticas económicas que pongan en el centro el desarrollo humano, cuyo bienestar sea el objetivo último y que consideren la mejoría de variables económicas

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

no como objetivos sino como medios para reducir estas brechas, logrando así un mundo en el que la inequidad y la desigualdad vaya siendo eliminada.

Históricamente la idea de desarrollo ha estado asociada a la industrialización, a los conceptos de riqueza, evolución, progreso y crecimiento, sin embargo también está probado que eso no es todo, si a la industrialización le falta libertad, intereses, cohesión, igualdad, satisfacción, el desarrollo siempre estará incompleto. No se puede explicar un proceso de desarrollo mediante teorías que describan estados ideales en los sistemas económicos, ninguna teoría explica por sí sola un proceso de desarrollo, es absolutamente necesario colocar en el centro de los cambios a la persona humana, como ente dinamizador y beneficiario del desarrollo mismo.

La revolución industrial es primordial en la consolidación de lo que se llama países desarrollados y países subdesarrollados, de igual manera fue la colonización, ambos fenómenos sientan las bases para hacer esta división. Realmente lo que pasó es que la revolución industrial no se extendió a todo el mundo de manera generalizada y de ahí surgen las condiciones de atraso. Tanto el desarrollo como el subdesarrollo son categorías multidimensionales, no es legítimo igualarlas.

El desarrollo debe aspirar al bienestar de las mayorías, es un valor ético por la felicidad intrínseca, por la realización de un trabajo eficiente en función de las capacidades de los seres humanos. Una visión unitaria y sistémica de desarrollo contempla como finalidad primordial proveer condiciones de vida humana dignas y por otra parte la realización de un modelo definido y claro del desarrollo que se pretende lograr, hacia donde se quiere llegar en determinado tiempo, con los recursos disponibles.

Es importante diferenciar los conceptos de crecimiento y desarrollo, el crecimiento está enfocado a elementos macroeconómicos como el desempleo, en cambio el desarrollo se

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

observa a través de transformaciones y cambios estructurales en el sistema productivo, social y político.

Para Sunkel y Paz (1964), el desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora del medio ambiente, tecnológico, cultural y social así como su relación con otras unidades políticas y geográficas.

En una observación primaria, hablamos de países subdesarrollados cuando nos referimos a poblacionales nacionales que se caracterizan fundamentalmente por tener una estructura productiva atrasada, las condiciones de vida de la población son limitadas, se tiene dependencia del mercado internacional, existen desigualdades económicas, no se tienen bienes de capital para la inversión en rubros necesarios del país. En ese sentido se entiende que el concepto de desarrollo solo es posible establecerlo en una relación comparativa. De acuerdo a las características aquí diseñadas, Honduras es un país subdesarrollado en relación con Brasil, Brasil es subdesarrollado en relación con los EE.UU. (Mires F. 2010)²

En una concepción sistémica, la sociedad (Bunge, 1985) debe ser analizada desde cuatro subsistemas, fuertemente ligados entre sí, juntos constituyen un todo que le da sentido y dinamismo a una sociedad, tales son:

Biológico. Que son las relaciones de parentesco y organizaciones. Aquí debe enfocarse la alimentación, alojamiento, higiene, salud.

Económico. Que plantea las relaciones de producción, intercambio y consumo, traducido en la agricultura y la industria.

Cultural. Mantenido por las relaciones de información, traducido en analfabetismo, acceso a la cultura superior.

Político. Mantenido por las relaciones de poder y participación, concentración del poder.

² F. Mires, Comunicación Personal. Octubre 2010

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Sin embargo la sociedad no es solo un sistema, pues si la entendemos solo desde una perspectiva sistémica y sub-sistémica, dejamos de lado el proceso de constitución histórica de una sociedad o nación, que es indispensable para entender cualquiera línea que permita anudar los acontecimientos, los que al serlo, tales sólo pueden ser imprevisibles, y si introducimos el factor imprevisibilidad, ya es imposible seguir hablando en categorías sistémicas. (Mires F. 2010)³

Visto de esta manera, el aspecto cultural que abarca entre otros aspectos la educación, es un componente indispensable en la estructura de una sociedad, es éste el componente que anida la capacidad de brindar y recibir información, especialmente ahora en la era de la globalización donde las fronteras del conocimiento ya no existen, donde se ha generado una intensa intercomunicación cultural, donde las oportunidades para educarse se presentan de las formas más variadas, razón por la cual el analfabetismo debería ser un mal endémico en extinción, las oportunidades a una cultura superior deberían ser infinitas. En todo este proceso, el internet y los avances en la tecnología han venido a revolucionar de manera drástica el aislamiento y el vacío de información en que se encontraba especialmente América Latina.

El Profesor Amartya Sen hizo una aseveración precisa cuando relacionaba la educación con al sentimiento de libertad de un ser humano cuando expresaba “Los hombres son menos libres entre más necesitados, y la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. Por ello, la superación de la pobreza no es tanto un problema de estrategias de reparto, sino de diseño de nuevas políticas de integración e inclusión, cuyo elemento determinante debe ser una nueva política en materia de educación”.

2. El Papel de la Educación en el Desarrollo.

³ F. Mires, Comunicación Personal, Mayo, 2010

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

De partida entendamos que la educación es un “bien en sí”. Es una variable que tiene que ver con el desarrollo de un país pero de manera complementaria, mejor dicho es uno de los aspectos importantes más no el único, cierto que requiere atención porque es una pieza que mueve la productividad de un país pero debe ir acompañada de otras políticas de Estado que integralmente hacen un todo que impulsa el desarrollo de un país.

El tema de la educación y el desarrollo es complejo, en tanto es difícil establecer una determinación formal de la relación causa-efecto de un aspecto con el otro, aunque esta relación no haya sido deducida formalmente, la presunción es que las familias con mayor nivel educativo son los que tienen mayores niveles de ingreso. Mientras mayor es el nivel educativo de la masa laboral, más fácil es su inserción en ese mercado. En la realidad aparece el mercado sobre la base de un mínimo nivel de competencia social, lo que es imposible sin educación, el desarrollo profesional individual es necesario para disponer de una oportunidad en el sector productivo.

Queda sobreentendido que son muchas las variables que intervienen en el desarrollo de un país, pero también es innegable que el aspecto cultural como se apuntó anteriormente en donde las relaciones de información, el acceso a la educación venciendo el analfabetismo y avanzando mucho más, contribuye de manera significativa a la persona en particular y a la sociedad a la que pertenece en general.

En un estudio sobre educación-ingreso-fertilidad realizado en Venezuela (1993) se afirma que existen relaciones de causalidad en estos aspectos, por ejemplo el incremento en la producción y la oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo, eleva los costos de oportunidad y las consecuencias de la no escolaridad, incentivando así a la población a mejorar sus niveles educativos. Como la inversión en educación consume tiempo y recursos, los padres escogen disminuir la tasa de fertilidad y dar a cambio una mejor calidad de vida a sus descendientes. Son muchos los ejemplos de simultaneidad entre la educación y variables reales como el ingreso, la salud y la fertilidad.

Las pruebas que miden el aprendizaje en matemáticas, lenguas y ciencia que regularmente se aplican a diferentes países de América Latina, con el objeto de valorar cuanto saben los niños de los contenidos en estas áreas, han demostrado que los países con bajas pruebas de conocimiento o con inferior calidad educativa, son también los países más pobres o con una distribución de la riqueza desigual. Pero ocurre también que los bajos niveles de ingreso per cápita de un país son los que desincentivan o dificultan a los pobladores a insertarse en el sistema educativo.

En el caso de Honduras, según el informe del progreso educativo 2010, persisten las inequidades por estatus socio-económico, ubicación geográfica y pertenencia étnica. Los más pobres siguen siendo los excluidos y los que aprenden menos. La exclusión por género ha desaparecido, esto reporta los indicadores de cobertura.

En síntesis podría concluirse que el tema educación y desarrollo tiene aspectos en común que podrían converger para que se lograra un impulso y una solución positiva en los siguientes aspectos:

- a. Las tasas de rentabilidad de las inversiones en Recursos Humanos dependen de la situación económica y social, y de las estrategias de desarrollo de un país.
- b. A nivel mundial, la educación femenina registra una tasa de retorno social superior a la masculina puesto que son las madres las que pasan la mayor cantidad de tiempo con los hijos, por lo que se convierten en agentes transmisores y multiplicadores de los conocimientos. Es por ello que una de las políticas públicas que sin ninguna duda debe seguirse en todo país que busque acelerar el nivel de educación de su sociedad, es la de incentivar la educación femenina tanto a nivel primario como secundario, de esta forma no solamente se asegura un mecanismo

multiplicador de conocimientos para con la descendencia sino también un mejor control de la fertilidad.

- c. La descentralización de la educación ha pasado a ser uno de esos puntos de consenso a nivel mundial, dado la pobre experiencia del sistema centralizado. Y es que la centralización de la dotación de los servicios de educación por parte del Estado, creó distorsiones que solo pueden ser resueltas eliminando la misma fuente que la generó. En general sucede que los programas educativos son diseñados desde el poder central, reflejando pocas veces las necesidades de la base.
- d. El grueso de la deserción de los sistemas educativos se origina por limitaciones económicas de los estudiantes.
- e. La educación del individuo no termina cuando el individuo abandona el aula y se dirige al mercado de trabajo. La educación después de las aulas escolares puede ser adquirida en el mismo lugar de trabajo, es en este entorno donde se terminan de moldear los profesionales. (Guevara, 1993)

Una de las ideas centrales de los procesos de transformación educativa ha sido que la educación es un factor de equidad social, que esta es la única variable que afecta simultáneamente la equidad social, la competitividad económica y el desempeño ciudadano. Está probado que el vínculo entre educación y equidad social no es unidireccional ni estático. No se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?

Es necesario reconocer que el objetivo de lograr mayor equidad social a través de la educación no depende solo de cambios en la oferta pedagógica. La equidad es un fenómeno no sistémico y por lo tanto, sin modificaciones sustanciales en los patrones de distribución del ingreso, será muy difícil avanzar en los logros educativos que permitan a la

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

población tener acceso a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad.

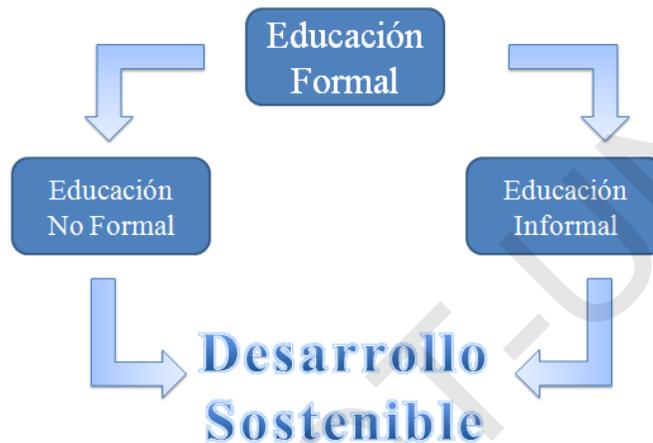
Retomando la idea que la educación más que un medio, es un fin en sí misma en la medida que amplía las capacidades de las personas para vivir con mayor plenitud, en este sentido trasciende el ámbito económico e incluye valores más trascendentes. El informe Delors (1996) plantea que para hacerle frente a los retos del siglo XXI es indispensable asignarle nuevos objetivos a la educación y modificar la idea que nos hacemos de su utilidad. Una nueva concepción más amplia de la educación debería llevar a cada persona a descubrir, despertar e incrementar sus posibilidades creativas, actualizando así el tesoro escondido en cada uno de nosotros, lo cual supone trascender una visión puramente instrumental de la educación. Por consiguiente la educación tiene que adaptarse en todo momento a los cambios de la sociedad, sin por ellos dejar de transmitir el saber adquirido, los principios y los frutos de la experiencia.

Delors (1996) define como uno de los objetivos centrales de la educación del futuro el *aprender a aprender*. Ya no se trata simplemente de aprender determinado cuerpo de conocimientos e informaciones sino de aprender los mecanismos, las operaciones, los procedimientos que permitan actualizar nuestros conocimientos a lo largo de la vida. El desarrollo de la capacidad de aprender implica disponer de amplias posibilidades de contactos con docentes que actúen como guías, como modelos, como puntos de referencia del proceso de enseñanza aprendizaje.

Por su parte Amartya Sen, postula que el bienestar de las personas depende de su capacidad para desarrollar plenamente distintas actividades relacionadas con el quehacer humano. La educación y otras condiciones similares permiten a las personas desarrollar una vida plena, a la vez que amplían sus alternativas y sus posibilidades. Piensa que la educación constituye un aspecto básico de las políticas orientadas a reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y superar la pobreza. La educación actúa

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

sobre las capacidades de los pobres a largo plazo, no se trata de una acción que permita aliviar de inmediato las carencias de la población sino de un proceso paulatino y complejo. El principal mecanismo para desplegar las capacidades humanas y el conocimiento, sobre todo en los países en desarrollo es el sistema formal de educación, el sistema no formal y la educación informal, las tres instancias favorecen y orientan hacia un desarrollo sostenible.



3. El Potencial Humano

El desarrollo humano, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es aquel que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, trata de la promoción y desarrollo del potencial de las personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran. La idea central es que el entorno le permita actualizarlo y evolucionarlo; evolución que tiene que ver con un proceso infinito de creación y re-creación de uno mismo. Es una invitación a hacer consciente las facultades que tenemos de orientar nuestro pensar y actuar hacia el bienestar propio y con ello promover el bienestar de nuestro entorno social (Familia, trabajo, etc.).

El PNUD define hoy al desarrollo humano como "el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades". Tal definición asocia el desarrollo directamente con el progreso de la vida y el bienestar humano, con el

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

fortalecimiento de capacidades relacionadas con todas las cosas que una persona puede ser y hacer en su vida en forma plena y en todos los terrenos, con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo y con la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo.

Reconocer entonces nuestras emociones y posibilitarles un fluir armónico lleva a manifestaciones sanas incluso de emociones y afectos que provocan malestar, que puede ser reconvertido en una posibilidad de crecimiento, dichas manifestaciones tienen que ver con las formas de interacción y comunicación humanas en las diferentes situaciones y entornos. La promoción de la persona humana es el reconocimiento de sus individualidades (emociones y sentimientos, aspiraciones) que puedan convertirlo en generadores de bienestar, condiciones que necesariamente influyen en la forma como nos relacionamos con los demás y como transformamos nuestro alrededor.

Hoy día, se reconoce de forma casi unánime la importancia de la persona humana por sobre todo lo material, el potencial humano y el desarrollo son dos términos que van de la mano en tanto que una persona con talento impulsa de manera sistemática procesos de desarrollo de sí mismo, de su comunidad y de su institución, a veces de manera individual y otras veces en equipo. Hay que entender que el concepto de potencial humano es parte del ser humano que se encuentra involucrada en el proceso de producción, uno de los tantos elementos que contribuyen al desarrollo de un país. El potencial Humano descansa en la idea de que los individuos invierten en sí mismos en educación formal, en actividades que aumenten sus propios recursos. Estas inversiones en están estrechamente ligadas y tienen efectos múltiples, ya que no solo incrementan sus rentas en el mercado de trabajo sino que contribuyen por ejemplo a mejorar su nivel de vida a la vez que aumenta su apreciación por sí mismos y por los demás.

El énfasis que se ha asignado al potencial humano es en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población que ha contribuido a humanizar la

concepción del desarrollo. A pesar de ello, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del potencial humano ayudará a comprender la relevancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como “instrumentos” del desarrollo económico.

Hay una gran diferencia entre los medios y los fines. El reconocimiento del papel que desempeñan las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no nos aclara cuál es la meta del mismo. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad del hombre para vivir una existencia digna, entonces el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades en esta dirección y debería integrarse en una comprensión más básica del proceso de desarrollo.

En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas.

El alcance de este tema no debe reducirse a la fundamentación teórica del desarrollo; sus connotaciones prácticas han de plasmarse en el terreno de una política estatal. Si bien la prosperidad económica y una situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no deja de ser cierto que una mayor educación, prevención y atención de la salud, y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

disfruta la población. Estos avances sociales deben considerarse como parte del desarrollo, dado que nos procuran una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de estimular la productividad y el crecimiento económico.

En referencia a la capacidad humana generadora de desarrollo, se contrapone a la interpretación tradicional del concepto de potencial humano que tiende a concentrarse solo en las capacidades del ser humano como generador de ingresos. Y aunque este aspecto no deja de ser importante, a los ingresos habremos de añadir los beneficios y ventajas de tipo directo e indirecto. El proceso de desarrollo no es independiente de la ampliación de las capacidades del ser humano, dada la importancia de ésta última a nivel intrínseco e instrumental. (Amartya, S. 1991)

El concepto de potencial humano se refiere al hecho de que los seres humanos emprenden ciertas actividades, como la educación o el entrenamiento post escolar, que se pueden interpretar como inversiones en su propia persona y en sus potencialidades.

El enfoque de la educación como inversión en potencial humano nos induce a intentar determinar qué motivos pueden impulsar a un trabajador a invertir una determinada cantidad de recursos, tanto en tiempo como en metálico, en alcanzar el nivel de conocimientos deseados. Existen dos razones para esto: el mero placer de obtener conocimientos generales que le den acceso a ciertas actividades, y la otra es, para garantizarse los ingresos que permitan su subsistencia y la de su descendencia, esta segunda razón es la que prevalece en los países pobres.

Sería ingenuo pensar que solamente educando a una sociedad se asegura el crecimiento económico permanente, independientemente del funcionamiento de las instituciones del país. Debemos nuevamente resaltar que el potencial humano es uno de los varios factores que se combinan durante el proceso educativo, y que la alta capacidad de uno de ellos no

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

asegura el éxito del proceso generativo de prosperidad. Los factores productivos se combinan, no se excluyen, y así como una mano de obra altamente calificada no será productiva si se combina con máquinas de tecnología obsoleta, igualmente el potencial físico será de un bajo rendimiento si se combina con una mano de obra no calificada.

En este orden de ideas, otras variables de tipo institucional como la estabilidad política, políticas públicas de beneficio social, descentralización del sistema educativo, incentivos a la pequeña empresa, por nombrar algunas, no solamente determinarán la eficiencia con que opere el potencial humano sino también el incentivo a educarse.



4. Educación para la Sostenibilidad del Desarrollo

En reiteradas ocasiones se ha dicho que un pueblo educado es un pueblo con capacidad para prosperar, entendiendo la educación como una política continua y planificada en función de un plan de país, en donde se refleje la educación desde la infancia hasta la universidad, es una línea que debe ser prioritaria sin mediar partidos o gobiernos, debe ser además, sostenible en el tiempo de manera que los resultados se reflejan a corto y mediano plazo.

La importancia dada por los expertos en sostenibilidad al papel de la educación, queda reflejada en el lanzamiento por parte del Programa de la Naciones Unidas, PNUD al

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

instituir la *Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)* cuyo impulso y consolidación está destinado a implicar a todos los educadores del mundo, pertenecientes al sistema formal y no formal de la educación, de manera que contribuyan en la formación de una ciudadanía atenta a la preservación del planeta, que estén preparados para la toma de decisiones emergentes respecto a la contaminación sin fronteras, el cambio climático, la pérdida de la diversidad biológica y cultural, toda la década se orienta a formar ciudadanos conscientes de la grave situación de emergencia planetaria.⁴

El decenio para la educación decretado por las Naciones Unidas con miras al desarrollo sostenible pretende promover la educación como fundamento de una sociedad más viable para la humanidad e integrar el desarrollo sostenible en el sistema de enseñanza escolar a todos los niveles. El decenio intensificará igualmente la cooperación internacional en favor de la elaboración y de la puesta en común de prácticas, políticas y programas innovadores de educación para el desarrollo sostenible.

En esencia el decenio propone impulsar una educación solidaria superadora de la tendencia a orientar el comportamiento en función de intereses mezquinos particulares, o de la simple costumbre individualista que contribuye a la depredación de los recursos naturales en vez de una correcta percepción del mundo, que genere actitudes y comportamientos responsables y prepare para la toma de decisiones fundamentadas dirigidas al logro de un desarrollo culturalmente plural y físicamente sostenible. (Aikenhead, 1985)

La educación para un futuro sostenible habrá de apoyarse, en lo que puede resultar razonable para la mayoría, obviamente con planteamientos éticos. Dicho con otras palabras, no conviene buscar otra línea de demarcación que la que separa a quienes tienen o no una correcta percepción de los problemas y una buena disposición para contribuir a la necesaria toma de decisiones para su solución. Basta con ello para

⁴ Revista Iberoamericana de Educación No 40, 2006

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

comprender que, por ejemplo, una educación para el desarrollo sostenible es incompatible con una publicidad agresiva que estimula un consumismo poco inteligente; es incompatible con explicaciones simplistas de las dificultades culpando siempre a “enemigos externos”; es incompatible, en particular, con el impulso de la competitividad, entendida como contienda para lograr algo contra otros que persiguen el mismo fin y cuyo futuro, en el mejor de los casos, no es tenido en cuenta, lo cual resulta claramente contradictorio con las características de un desarrollo sostenible, que ha de ser necesariamente global y abarcar la totalidad de nuestro pequeño planeta.

Frente a todo ello se precisa una educación que ayude a resolver los problemas ambientales y del desarrollo en su globalidad (Luque, 1999), teniendo en cuenta las repercusiones a corto, medio y largo plazo, tanto para una colectividad dada como para el conjunto de la humanidad; a comprender que no es sostenible un éxito que exija el fracaso de otros. (Delors, 1996). En definitiva se requiere un proyecto que oriente la actividad personal y colectiva en una perspectiva sostenible, que respete y potencie la riqueza que representa tanto la diversidad biológica como la cultural y favorezca su disfrute.

En ocasiones surgen dudas acerca de la efectividad que pueden tener los comportamientos individuales, los pequeños cambios en nuestras costumbres, en nuestros estilos de vida, que la educación puede favorecer: Los problemas de agotamiento de los recursos energéticos y de degradación del medio, se afirma, por ejemplo son debidos, fundamentalmente, a las grandes industrias; lo que cada uno de nosotros puede hacer al respecto es, comparativamente, insignificante. Pero resulta fácil mostrar (basta cálculos muy sencillos) que si bien esos “pequeños cambios” suponen, en verdad, un ahorro energético per cápita muy pequeño, al multiplicarlo por los muchos millones de personas que en el mundo pueden realizar dicho ahorro, éste llega a representar cantidades ingentes de energía, con su consiguiente reducción de la contaminación ambiental (Furió, 2005).

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Se precisa, por tanto, un esfuerzo sistemático por incorporar la educación para la sostenibilidad como un objetivo clave en la formación de los futuros ciudadanos y ciudadanas. Un esfuerzo de actuación que debe tener en cuenta que cualquier intento de hacer frente a los problemas de nuestra supervivencia como especie ha de contemplar el conjunto de problemas y desafíos que conforman la situación de emergencia planetaria. Ése es precisamente uno de los retos fundamentales que se nos presentan, el carácter sistémico de problemas y soluciones: la estrecha vinculación de los problemas, que se refuerzan mutuamente y han adquirido un carácter global, exige un tratamiento igualmente global de las soluciones. Dicho con otras palabras: ninguna acción aislada puede ser efectiva, precisamos un entramado de medidas que se apoyen mutuamente.

Se requieren acciones educativas que transformen nuestras concepciones, nuestros hábitos, nuestras perspectivas que nos orienten en las acciones a llevar a cabo, en las formas de participación social, en las políticas medioambientales para avanzar hacia una mayor eficiencia, hacia una sociedad sostenible, acciones fundamentadas, lo que requiere estudios científicos que nos permitan lograr una correcta comprensión de la situación y concebir medidas adecuadas.

Es preciso insistir en que las acciones en las que podemos implicarnos no tienen por qué limitarse al ámbito individual, han de extenderse al campo profesional (que puede exigir la toma de decisiones) y al socio-político, oponiéndose a los comportamientos depredadores o contaminantes, estas acciones pueden hacerse a través de ONGs, partidos políticos, vecinos de barrio, etc., todos aquellos que deseen contribuir a la solidaridad y la defensa del medio.

Y es preciso, también, que las acciones individuales y colectivas eviten los planteamientos parciales, centrados exclusivamente en cuestiones ambientales (contaminación, pérdida de recursos, etc.) que se extiendan a otros aspectos íntimamente relacionados, como el de los graves desequilibrios existentes entre distintos grupos humanos o los conflictos étnicos y culturales. En definitiva, es preciso reivindicar de las instituciones ciudadanas

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

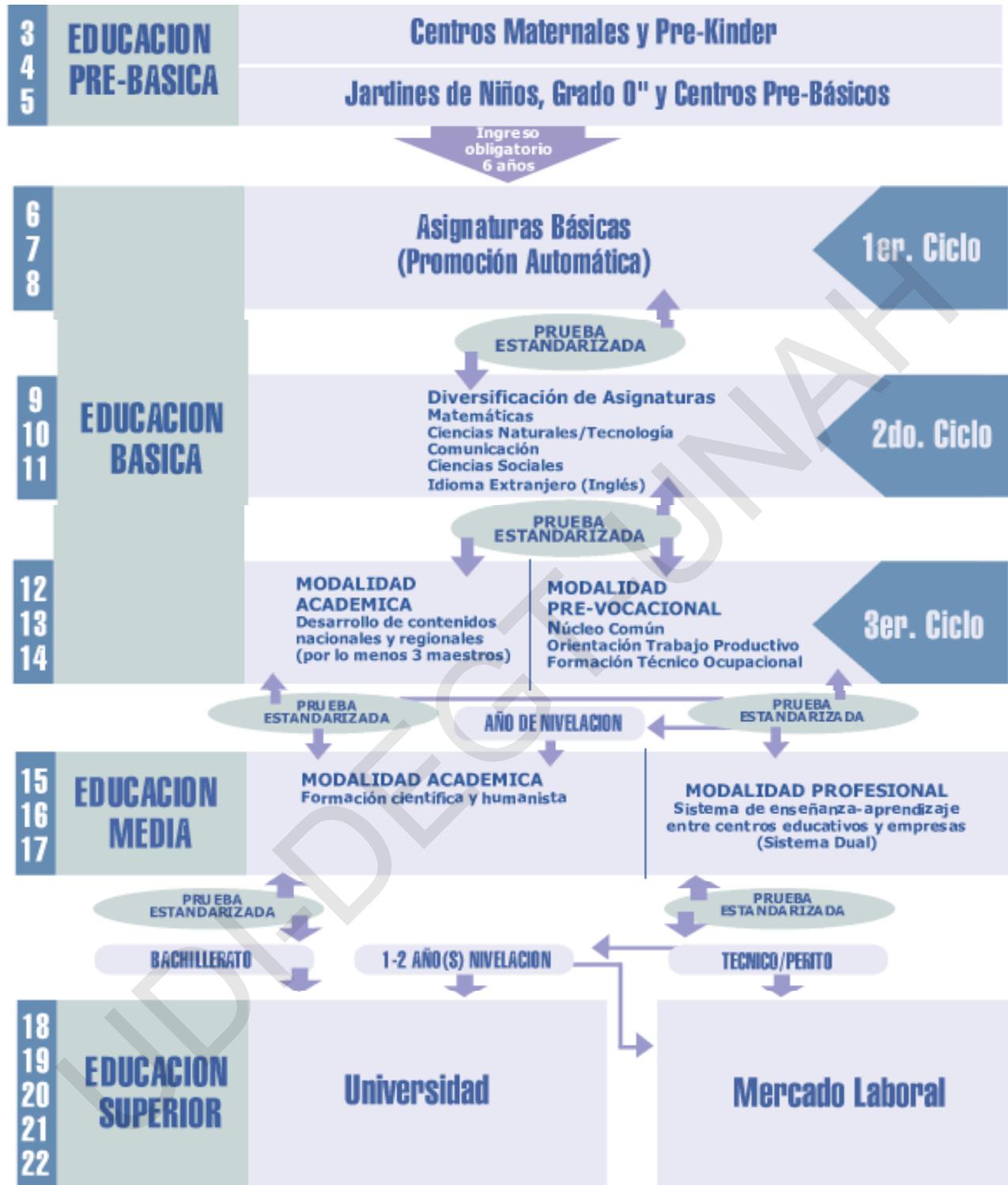
que nos representan que contemplen los problemas locales en la perspectiva general de la situación del mundo y que adopten medidas al respecto.

5. La Educación y el Desarrollo en Honduras

En las páginas anteriores se ha hablado que la educación es un factor no único pero sí muy importante para el crecimiento y desarrollo de un país, expresado en primera instancia en el desarrollo humano a través de la escolarización, este es un beneficio que va más allá de la mera educación puesto que los ciudadanos de Honduras son el bien más importante que se dispone, son los que dinamizan y mueven la productividad e inevitablemente se ven enfrentados a un escenario internacional globalizado que se convierte en un desafío impostergable. Analizar algunas cifras actuales nos permite ver cuál es el punto de partida en el cual nos encontramos en este momento de las cuales se pueden deducir conclusiones.

En Honduras el Sistema Educativo, como puede verse en el esquema siguiente, comprende cuatro niveles: Pre básica, Básica, Media y Superior. La educación pre básica con seis años de duración (de 0 a 6 años) compuesta por dos ciclos, de 0 a 3 años el primero y el segundo de 3 a 6 años, siendo este último obligatorio, a través de jardines infantiles oficiales, centros integrales de iniciación escolar (CIIE) y CEPENF, delegándose la atención del primer ciclo a centros alternativos como guarderías, instituciones gubernamentales, ONG, centros privados de educación infantil, pero regulados por la Secretaría de Educación.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo



Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN HONDURAS

La educación básica, con una duración de 9 años, para una edad promedio de 6-15 años, organizada en tres ciclos de tres años cada uno, así; primer ciclo (1º, 2º y 3º grado), segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado), y el tercer ciclo (7º, 8º, 9º grados).

La educación media, de dos a tres años de duración, para una edad promedio de 15 a 17 o 18 años; es una oferta compartida entre los sectores público y privado; se ofrece en dos modalidades bachillerato científico-humanista y bachillerato técnico profesional (en proceso de conversión, por lo que entrará en desgaste el actual ciclo diversificado).

La Educación Superior, para edades de 17 años en adelante, formando profesionales a nivel de pregrado y postgrado y regulada por el consejo de educación superior con sede en la UNAH, las universidades y los seminarios mayores ofrecen una formación que va desde 2 años en las escuelas de Agricultura, Agropecuaria y Forestal, hasta 7 u 8 años para las carreras de medicina o sacerdocio.

Niveles del Sistema Educativo Hondureño

Nivel	Descripción		
	I Ciclo	II Ciclo	
Educación Prebásica	O a 3 años de edad No Obligatorio Duración: 3 años	3 a 6 años de edad Solo último año obligatorio Duración: 3 años	
Educación Básica	I Ciclo	II Ciclo	III Ciclo
	6 a 9 años de edad 1º 2º 3º	9 a 12 años de edad 4º 5º 6º	12 a 15 años de edad 7º 8º 9º
Educación Media	Modalidades		
	Bachillerato Científico Humanista		Bachillerato Técnico Profesional
	15 a 17 años de edad		15 a 18 años de edad

Tomado de la página web de la Secretaría de Educación. www.se.org.hn

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Un aspecto que quiero especialmente puntualizar y que por razones obvias no se puede marginar en tanto que es un tema que tiene que ver mucho con los niveles de desarrollo de un país y es el *analfabetismo*, fenómeno que va muy ligado a la dinámica de la educación formal descrita anteriormente. El nivel de desarrollo de un país no se demuestra solamente con los ingresos monetarios que se pueda tener de esto, el desarrollo también debe medir indicadores esenciales para lograr un desarrollo humano dentro del mismo. Estos dos procesos de desarrollo deben ir estrechamente ligados, un avance que se demuestre en el bienestar de la población en general.

Si hablamos de indicadores que influyen en estos procesos podemos abocarnos principalmente en educación, el alfabetismo es el principal factor que puede mover a familias y grupos de personas a un nivel de vida digno y tener acceso a una rama del trabajo, pues se considera la educación una herramienta eficaz para combatir la pobreza y la desigualdad, mejorar los niveles de salud y bienestar social, y sentar las bases para un crecimiento económico sostenido y una democracia duradera.

Según UNESCO hoy en el mundo hay más de un 15% de la población analfabeta, y hay 35 países en el mundo, 19 de ellos en África, donde el analfabetismo alcanza niveles del 50% de la población, esto se traduce en un factor que aumenta el número de pobreza a nivel mundial. Razón por la que la educación se incluyó entre los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, fijándose el año 2015 como fecha límite para alcanzar un 100% de educación primaria para todos los niños del mundo.

El analfabetismo varía en porcentajes según el lugar del mundo donde se analice, por ejemplo los datos de África (con un 50% de analfabetos) entregados anteriormente al ser comparados con Europa que presenta aproximadamente un 2%, por esta razón a finales del año 2001 la asamblea general de la ONU proclamó al período 2003-2012 como el 'Decenio de las Naciones Unidas de la alfabetización', confirmando así el objetivo fijado en el Foro de Educación Mundial de Dakar de educación primaria efectiva para el año 2015.

A pesar de que a nivel mundial se ha disminuido la tasa de analfabetos a través de la historia se teme a un retroceso, si no se actúa con eficacia en el mundo.

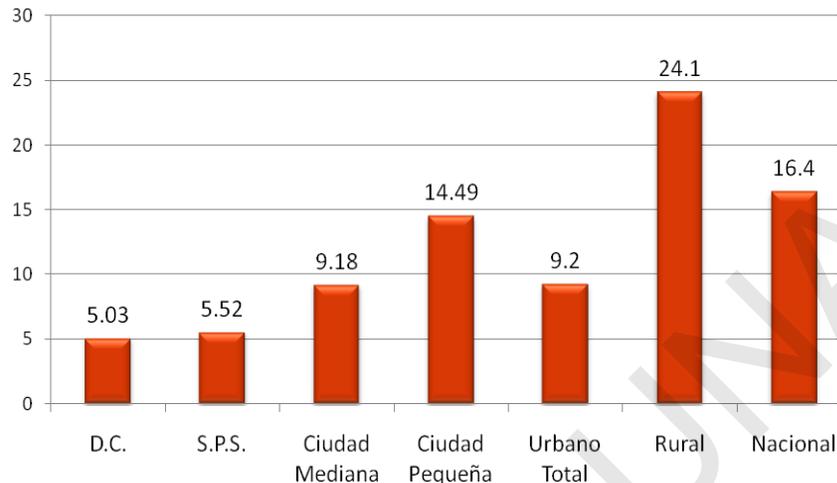
Ahora si nos centramos en América latina, podemos presenciar que hay 35 millones de analfabetos, y en la última década creció el alfabetismo del 89% al 91% de la población total, a pesar que se ha superado en algunos puntos, este problema continúa significando un serio reto para la región. Tenemos solamente un nivel de analfabetismo con el que la región puede probablemente arreglarse, pero no es un asunto para ignorar porque hay en otros países, por ejemplo algunos del Caribe, tasas de alfabetismo de solo el 74%.

Honduras es uno de los países con más altas tasas de analfabetismo en la región, este es la expresión más patente de un proceso de exclusión y de marginación social en un país en vías de desarrollo, mientras en varios países Latinoamericanos hace muchos años el analfabetismo está en niveles insignificantes en función del desarrollo, Honduras aún se encuentra con altos porcentajes de la población que no saben leer ni escribir, los esfuerzos por erradicar este mal han sido grandes pero insuficientes, sobre todo en determinados colectivos de la población (Rápalo, 2008).

De más está decir que la alfabetización en los ciudadanos es un requisito importante para el desarrollo personal y social, razón por la cual esta tarea se vuelve prioritaria para el país. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, INE, aproximadamente una de cada seis personas adultas (mayores de 15 años) no sabe leer ni escribir. No existe una diferencia porcentual muy grande entre hombres y mujeres, apenas se eleva un poco el de mujeres.

Si observamos cómo están distribuidos geográficamente los analfabetos en términos porcentuales, puede apreciarse que existe una enorme brecha entre la zona urbana y la rural.

GRÁFICO No 1
Porcentaje de Analfabetos Adultos por
Dominio Geográfico, 2007



Fuente: Boletín No 1 Observatorio Universitario de la Educación Nacional UPNFM

En términos absolutos, de 762,689 adultos analfabetos, 570, 412 viven en la zona rural, ubicados en las ciudades pequeñas y en las medianas. Las ciudades grandes tienen menos analfabetos, obviamente aquí existen más oportunidades para educarse y trabajar, esta es una potencialidad que le ha permitido al Estado crear una diversidad de programas, modalidades y flexibilidad de horarios que favorecen especialmente a los jóvenes de escasos recursos económicos, estas condiciones deben replicarse en el área rural, aunque eso implica desarrollar las zonas con proyectos de desarrollo que retengan a los ciudadanos en sus lugares de origen en donde la descomposición social es menos agresiva que en las ciudades grandes. (Ver gráfico No 1)

Por acuerdo constitucional, la educación primaria es obligatoria, la erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado y que es deber de todos los hondureños cooperar para el logro de este fin (Art. 154, Constitución de la República), pero en la realidad esta obligación no ha sido cumplida de manera irrestricta, aún se encuentran fuera del sistema un gran porcentaje de hondureños.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

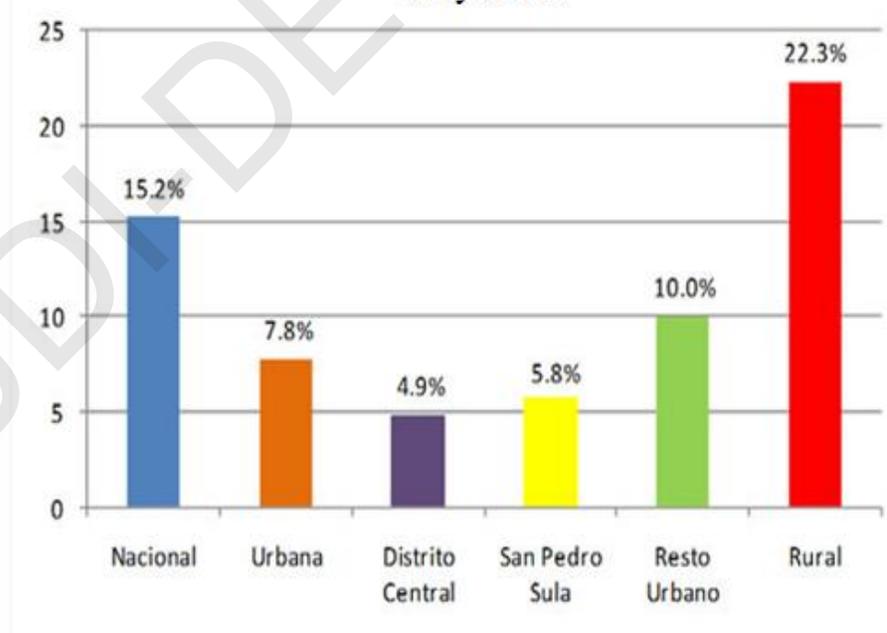
En su condición básica un ciudadano debe saber leer y escribir, hacer cálculos matemáticos y la formación de valores, destrezas, habilidades y actitudes que le permiten a la persona desarrollar sus potencialidades individuales y sociales a través de una educación formal. (Rápalo, 2008).

Sin embargo es de hacer notar que el tema de la alfabetización está siendo atendido además de la Secretaría de Educación, por otras instituciones de carácter privado como CONEANFO, varias ONGs.

Aunque la situación mejora cada vez, no se ha conseguido que los estudiantes en su totalidad completen el ciclo establecido en función de la edad, esto repercute en los niveles de alfabetización porque la escolaridad sigue siendo muy baja, aunque se observan mejoras, cada año la escolaridad se eleva, según datos de la SE en el 2004 el nivel de escolaridad de toda la población andaba en 4.5, al 2010 ha subido a 7.0.

(Ver gráfico 2)

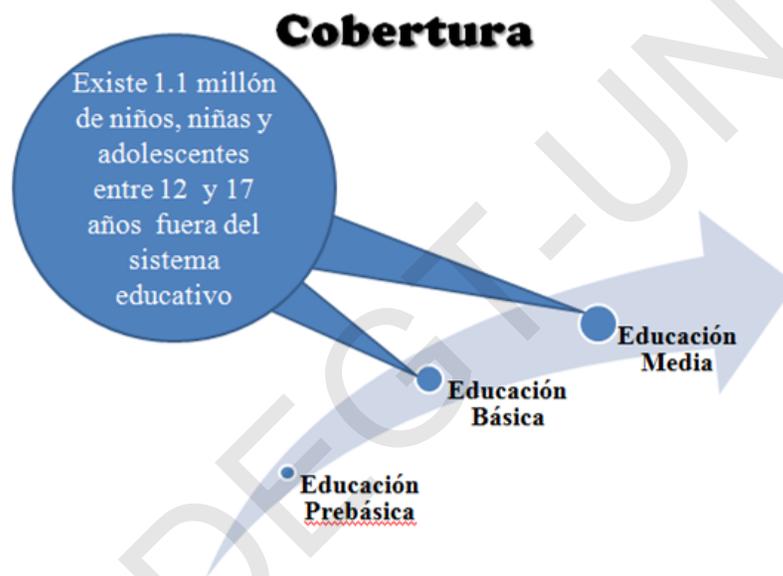
Porcentaje de Analfabetismo de Adultos por nivel de dominio.
Mayo 2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. Honduras 2011.
<http://www.ine.gob.hn/drupal/node/107>

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En Honduras pese a los avances logrados en las últimas décadas, aun no se logra universalizar la educación primaria, los índices de repitencia y deserción siguen siendo altos. Para erradicar el analfabetismo, se requiere mejorar la cobertura y según el Informe de Logros Educativos 2010 existe 1.1 millón de niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo, el problema es crítico especialmente en el tercer ciclo de la educación básica que significa jóvenes entre 12 y 15 años una edad altamente delicada por naturaleza en donde los jóvenes van perfilando su propia personalidad y la orientación para su futuro.



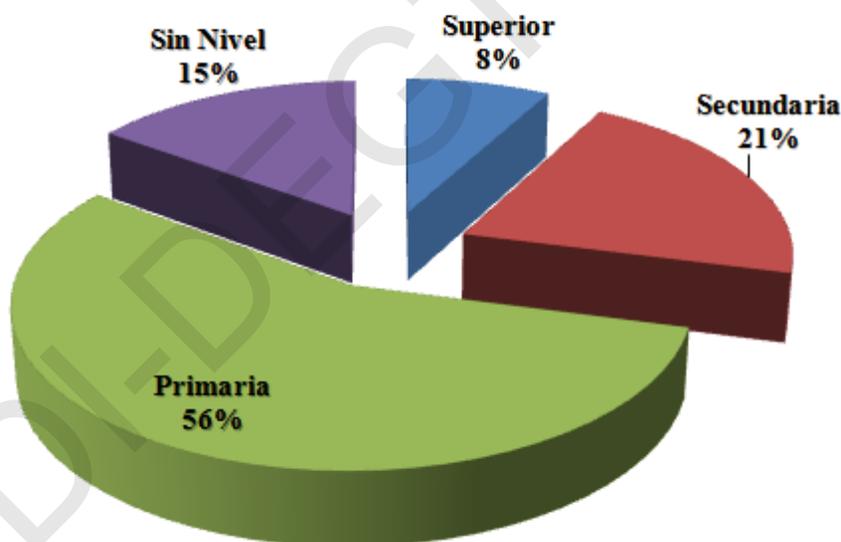
Según el Informe del Progreso Educativo de PREAL (2005), existe una convicción muy generalizada de que la educación es la clave para el logro del bienestar individual y colectivo, la base de esta convicción es el reconocimiento de los múltiples beneficios que produce una buena educación, es en realidad un derecho humano fundamental, la educación es un fin en sí misma pero es también un instrumental para el logro de otros objetivos de desarrollo como: la reducción de la pobreza, la inequidad el logro de mejor salud, el empoderamiento de los ciudadanos, mayor competitividad para los países y la construcción de una gobernabilidad democrática.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Honduras necesita avanzar más en educación, precisamente porque tiene problemas en estos ámbitos en donde una educación de calidad puede marcar la diferencia, se siguen obteniendo importantes logros en materia educativa, producto de las reformas que se han venido implementando en los últimos veinte años, aun con todo esto el desempeño del sistema mismo es insatisfactorio si lo comparamos con los otros países de la región.

Es preocupante la situación en el nivel productivo, la fuerza de trabajo con que cuenta este sector, aun existe un 15% que no logró completar ningún nivel educativo, el 56 % tiene nivel primario que ya le permite insertarse al mundo del trabajo pero con muchas limitaciones, un 21% que dispone de un nivel secundario y apenas un 8% han asistido a las universidades. (Ver gráfico No 3)

Nivel Educativo de la Fuerza de Trabajo 2009



Existe un buen número de estudiantes que asiste a las aulas y se gradúan en los diferentes niveles, sin embargo todavía queda un considerable número de niños, niñas y adolescentes que están fuera del sistema sobre todo de los sectores más pobres. Se puede hablar de un sistema educativo ineficiente en donde la inversión por alumno es

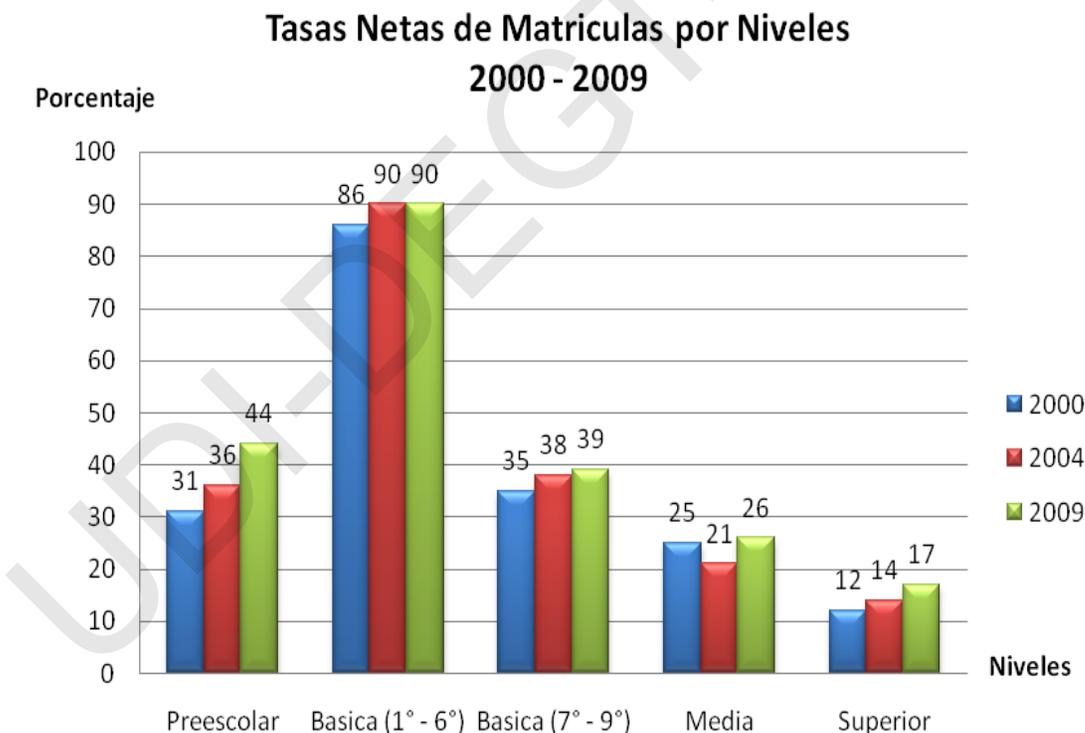
Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

baja porque el mayor porcentaje del presupuesto se invierte en salarios y muy poco en proyectos de innovación educativa.

El INE utiliza los rangos que ya menciona la Secretaría de Educación en donde Preescolar abarca los niños de 5 y 6 años; básica de 7 a 15 años; media de 16 a 18 años y la superior de 19 a 25 años. En Preescolar la matrícula neta ha ido creciendo con los años, reportando 13 puntos de crecimiento en el término de ocho años, en realidad es notable el crecimiento tomando en cuenta que en este nivel la asistencia no ha sido obligatoria.

El gobierno tiene que redoblar esfuerzos para cumplir con las metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en donde se comprometió a erradicar el analfabetismo en un

GRAFICO No 4



**Fuente: Informe de Progreso Educativo Honduras 2010,
PREAL/FEREMA**

100% y duplicar la cobertura de Preescolar para el 2015. (Ver gráfico 4)

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Desde los años 70's Honduras cuando se crea la Dirección de Alfabetización de Adultos, ha venido haciendo una lucha abierta contra el analfabetismo adulto que en ese momento era de 32 % con resultados limitados porque han sido esfuerzos aislados y coyunturales, hasta 1995 el índice era de 27%, como puede verse los descensos no son significativos.

Con la creación de la Dirección General de Educación Continua el gobierno muestra más voluntad, aceptando el apoyo internacional poniendo en marcha el Programa EDUCATODOS y El Programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos de Honduras, PRALEBAH al 2001 el índice de analfabetismo estaba en 19% y al 2007 el índice era de 16%. El programa más reciente "Yo sí Puedo" que con apoyo del gobierno Cubano se ha desarrollado en coordinación con las municipalidades el cual se vio afectado con la crisis política suscitada en junio del 2009.

Respecto al analfabetismo de jóvenes, el porcentaje es alto, se ha estado trabajando para cumplir con las metas del Milenio en donde para el 2015 se esperaba haber erradicado el analfabetismo, al respecto es dudoso alcanzar estas metas tomando en cuenta que solo se está contabilizando el porcentaje de personas que no saben leer ni escribir, sin tomar en cuenta el analfabetismo tecnológico en donde el problema es mucho mayor.

En síntesis se puede concluir que realmente la educación es un factor de crecimiento económico condicionado, en tanto que en la educación primaria, secundaria y superior se ve la dinámica y la intensión de los gobiernos por ampliar la cobertura y mejorar los niveles de calidad de la educación en cada uno. Sin embargo su relación con el crecimiento económico es ajena o se da una relación causa-efecto débil. La economía no crece en la misma intensidad en que mejora el sistema educativo, siendo a su vez la principal base educativa para el desarrollo futuro de un país, este hecho de por sí ya justifica el mayor apoyo posible del Estado a este sector, que garantizará efectividad en el sistema ya que no se verá minimizada por las deserciones propias de las épocas de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

siembra y cosecha especialmente en el área rural o de trabajo de subsistencia en el área urbana.

Esta relación de mejor educación, mejores condiciones económicas de la población no es tan notoria porque al interior del sistema educativo existen una serie de aspectos que lo vuelven ineficiente, como las deserciones, calidad de la educación, eficiencia del sistema educativo, las huelgas magisteriales, las condiciones económicas de la población y otras que son condiciones casi siempre constantes.



De igual forma los alumnos que culminan la educación primaria pasarán a la educación secundaria siempre que las condiciones económicas lo permitan. En este nivel el producto que egresa de la educación formal se ve afectada por las condiciones económicas que dispongan las familias. Esta situación se convierte en condicionante de las posibilidades para culminar la educación en cualquiera de los niveles mencionados puesto que en los períodos de dificultades económicas tanto los padres de familia como los estudiantes mismos, se ven obligados a incorporarse al mercado de trabajo para la manutención personal y familiar.

Los estudios realizados no muestran de manera directa y con precisión estadística la relación entre las tasas de crecimiento económico y su relación con la educación, pero sí se puede ver de manera indirecta a través de la educación superior, en donde cada año

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

egresan una considerable cantidad de estudiantes que no encuentran una oportunidad de trabajo porque la economía del país está deprimida, amén de la calidad de su formación en la que hay mucho que desear.

Resulta lógico pensar que debemos formar ciudadanos en condiciones de insertarse en los marcos del desarrollo económico y cultural de la nación, por lo tanto la decisión de educarnos viene en buena medida del hecho que el mercado de trabajo valora los distintos niveles educativos de un ciudadano cuando le toca buscar una oportunidad de trabajo, es decir, lo que se trata de detectar es, cuál es la tasa de retorno que podemos esperar de la inversión en educación, del mismo modo precisar cuáles son los determinantes que influyen sobre esa tasa de retorno.

Es obvio entonces pensar que los bajos porcentajes de escolaridad, implican entre otras cosas, que los gobiernos de Honduras tengan mucho que hacer para elevar el potencial humano necesario para convertirse en un país atractivo a la inversión extranjera que impulse este desarrollo.

Además de la educación formal, la educación no formal también ha contribuido a mejorar los niveles educativos ya existentes, desde el analfabetismo hasta la preparación técnico vocacional. En este sentido el país dispone de instituciones con experiencia como son:

- El Instituto de Formación Profesional INFOP. Que prepara jóvenes en el área de las ventas y servicios, intenta hacer un semillero de pequeños empresarios con la capacidad técnico-metodológica para iniciar microempresas en varios rubros importantes de un país como: Panadería, repostería, turismo y hostelería etc.

Es interesante ver en el informe final que sobre Oferta y Demanda de la Educación Técnica trabajado por la GIZ como el 51.7% de las personas capacitadas, son mujeres que vienen

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

de la zona Sur y Noroccidental, esto es lo que fortalece las comunidades rurales en tanto que las mujeres son un buen efecto multiplicador.

- También está el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos CADERH. Esta institución fortalece las capacidades en educación técnica y vocacional para dar respuesta a las necesidades del sector productivo, certifica competencias laborales.

- CONEANFO. Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación no Formal. Es una institución que contribuye en la organización y desarrollo del subsistema no formal de la educación, con vinculaciones al sistema formal. Atiende alfabetización, atención a personas con discapacidades, educación infantil temprana y la Educación técnica para la inserción al mundo del trabajo. También forma Gestores Técnicos y Promotores Sociales comunitarios.

- El Instituto Politécnico de San Pedro Sula, IPC. Funciona bajo la de una Fundación para la Educación Técnica, creada por empresarios comprometidos con la educación y con la economía del país. Se centra en capacitar para el desarrollo industrial con la filosofía de “aprender haciendo”. Su entrenamiento está basado en competencias. Son programas de profesionalización técnica para mejorar su productividad y su desempeño, no tienen límites de edad pero sí exige un mínimo de educación primaria, preparan en Electricidad industrial, mecánica industrial y refrigeración industrial.

Tanto el sector formal como el no formal, hacen su trabajo y procuran elevar los niveles de cobertura y calidad en las diferentes modalidades, aunque los cambios no son acelerados como se quisiera, la educación avanza y se propone cumplir los retos que se ha impuesto. La educación ha sido objetivo prioritario en todos los gobiernos porque existe conciencia que el desarrollo de un país está estrechamente ligado a la educación aunque no sea este el único factor para lograr ese desarrollo.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Hemos de convenir, al fin, en que no existe una relación diacrónica ni mucho menos automática entre el desarrollo económico y el educacional. Hay, efectivamente, momentos en que el desarrollo económico condiciona al educacional. Pero, por otra parte, la autonomía que, bajo determinados periodos puede y debe alcanzar este último, muestra que el llamado “capital humano” es imprescindible en la conformación de los procesos de crecimiento económico. Dicho en pocas palabras: ninguna economía puede alcanzar niveles aceptables de desarrollo sin una ciudadanía que esté en condiciones de asumir los destinos sociales, económicos y, no por último, políticos de una nación. (Mires, F. 2011) ⁵

⁵ Comunicación Personal

Capítulo II

Modernización del Estado y Descentralización Educativa en Honduras

*“El sabio no tiene preferencias o
prejuicios, está del lado de lo que
es correcto”.*

J. A. Razo

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN HONDURAS

Este capítulo intenta enmarcar teóricamente el tema de la descentralización como una forma de clarificar los parámetros en que la autora se mueve en el tema, desarrolla la descentralización como política de Estado para mejorar la educación, sus concepciones, modelos y teorías abordadas por diferentes autores. Es un tema que en América Latina se ha venido trabajando con intensidad en los últimos 20 años, se han generado muchas polémicas por su aplicación en una realidad concreta, los matices que ha tomado en cada país y más aún con cada gobierno.

1. Antecedentes

La descentralización se dio en diferentes ámbitos, desde educación, la salud, lo agrícola, lo forestal y otros, es una política que surge en América Latina con las reformas estructurales de los años ochenta con miras a “Modernizar el Estado” especialmente desde una política económica y una nueva concepción de la política pública que enfatiza lo social.

El Estado tiene y ha tenido una importancia definitiva en la vida pública y privada de los ciudadanos y es el eje alrededor del cual gira el complejo mundo de la política. Diversos autores coinciden en afirmar que el Estado es una institución político-jurídica que involucra el poder supremo sobre un territorio y sobre una población determinada. En sus términos más simples el Estado, hace referencia a una agrupación humana que habita en un territorio común y que está asociada bajo una misma autoridad y bajo unas mismas normas que constituyen el gobierno. Entendido este concepto en su forma básica, a qué nos referimos entonces cuando hablamos de Modernizar el Estado?, estos procesos suponen que la transformación constituye un desafío impuesto por la necesidad de adecuar al Estado a nuevas realidades económicas y sociales, generadas por la exigencia de cambios urgentes. Implica reformas cuya concreción es la ejecución de profundos cambios en diversas dimensiones, las cuales se relacionan con las instituciones públicas, el sistema político, las organizaciones gubernamentales que

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

ejecutan las políticas públicas y las relaciones del Estado con el mercado y la sociedad civil.

En el proceso de reforma del Estado se produce una redefinición de las relaciones del Estado con la sociedad, es un proceso político, a través del cual se configuran relaciones de poder en las sociedades (Fleury, S. 2000).

En los países europeos, surge un nuevo concepto de Estado, el Estado Benefactor. Este empieza a tener auge al final de la Segunda Guerra Mundial, a partir de esta nueva estructuración, el Estado fomenta la idea que la sociedad debe tener mayor participación en los beneficios, se habla del bienestar de cada individuo, asegurar condiciones básicas a la comunidad: salud, vivienda, alimentación, educación, etc., por lo tanto el Estado Benefactor desde su raíz logra que la política de la sociedad sea participe mediante una coacción social y que paulatinamente el Estado tenga la obligación de mantener e intensificar la igualdad de los individuos que conforman un sociedad.

A nivel mundial, existen dos causas que históricamente originaron el Estado Benefactor, uno es La Revolución Francesa (siglo XVIII) donde se afirman las ideas de libertad e igualdad en la población; y la Revolución Industrial, que es el desarrollo de un modelo puramente capitalista, estos hechos jugaron un papel muy importante en la reestructuración del Estado, tan es así que el Estado de ser un órgano políticamente puro, pasa a ser a un órgano con aspectos políticos y sociales.

El Estado de bienestar en América Latina, más que ser un mecanismo redistribuidor de los ingresos y abarcador de las necesidades de las grandes mayorías y de alguna forma, garante de la gobernabilidad, fue fundamentalmente un elemento de cohesión. Por esta razón en el Estado de bienestar Latinoamericano cobra muchísima importancia el sistema educativo y su desarrollo, la alfabetización e imposición de un lenguaje intencional y conjuntamente su currículum oculto que es el conjunto de valores que la

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

modernidad capitalista estaba ofreciendo e imponiendo a estas sociedades jóvenes y nacionalmente consideradas débiles.

Desde los años 80's en América Latina, el Estado Moderno ha sido concebido como una necesidad, en tanto contribuya al fortalecimiento de la democracia y especialmente a la participación ciudadana, siendo estos aspectos necesarios para garantizar una relación eficiente entre el Estado y las políticas públicas de manera que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos. Acelerar entonces un proceso de Modernización del Estado, era una manera de reforzar las bases político-institucionales para una gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El impacto de la crisis de principios de los años 70's se expresa en América Latina como un freno muy fuerte del crecimiento económico, generado fundamentalmente por el petróleo, da pie a la imposición de un mecanismo de redistribución negativa del ingreso en el sentido que hubo un aumento enorme de la pobreza. Los efectos que tiene todo esto en Latinoamérica, hoy perceptibles, son francamente devastadores: desocupación, pérdida de calidad de los empleos, urbanización desbordante, transformando a las grandes ciudades en centros de atracción rural y escenarios inimaginables de pobreza. En general, una muy fuerte disminución de la calidad de vida.

El Estado de Bienestar que se refleja en los países Latinoamericanos y que reforman su aparato institucional, adoptan una perspectiva más social, no obstante esta tendencia se empieza a agotar a inicios de los años 70's, observando un retroceso, en Centro América en particular a mediados de los años y 80 que experimenta una crisis política, ya que se convierte en una zona de confrontación ideológica que ocasiona un rezago en los procesos de desarrollo que la CEPAL bautiza como década perdida. Las economías Latinoamericanas entran en un acelerado proceso de inserción en el mercado mundial. Las transformaciones económicas instrumentadas significaron un alto costo social y político, el deterioro social se reflejó en mayor desigualdad en la distribución del ingreso, niveles preocupantes en la incidencia de pobreza extrema, declinación del

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

sector formal urbano de empleos, el crecimiento del sector informal y la precarización del empleo.

El cuestionamiento y la crisis que sufre el Estado benefactor, ha llevado a que muchas veces se relacione la necesidad de descentralización tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas únicamente con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad de los Estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad. De esta manera y principalmente a partir de la incidencia de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. Ello significó en muchos casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social sin el desarrollo de estrategias para que la comunidad pueda generar alternativas participativas que impidan el crecimiento de la desigualdad y la pobreza. En este contexto se han iniciado en la región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar las políticas sociales.

Durante los años 1980 y 1990 una ofensiva ideológica neoliberal cuestionó los principios y la legitimidad sobre los que se habían desarrollado los Estados de Bienestar. Desde esta perspectiva este estado se había hecho insostenible y carecía de la capacidad para cumplir con las responsabilidades adquiridas y las expectativas que había generado. En las situaciones en las que la protección social depende del estatus ocupacional, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social.

Las ideas neoliberales son una corriente que ha intervenido en el Estado Benefactor, le ha dado un pleno auge a todas las políticas que reducen las funciones y los poderes del Estado dentro de la Economía. Es con esto que se ha empezado a dismantelar el Estado de Bienestar por una nueva instauración que es el Estado Neoliberal.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

2. La Centralización - Descentralización

El tránsito de la centralización a la descentralización de la política pública ha tomado varios años cuando la realidad ha sido contundente en vista que la brecha que se da entre ambos, no es solamente de distancia geográfica sino también de comunicación y entrega de los servicios públicos a que el pueblo tiene derecho.

La experiencia acumulada por la región durante los últimos decenios, así como la frustración creciente ante la crisis educativa y la lentitud de los procesos de reforma, está generalizando la convicción de que el modelo tradicional de gestión educativa es más parte del problema que instrumento de solución del mismo.

Hasta la fecha, la mayor parte de la gestión ha estado en manos del Estado, quien la ha ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada. En el modelo dominante, los Ministerios de Educación deciden la construcción e insumos de las escuelas, así como la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos, las evaluaciones y un sin fin de aspectos sustantivos y administrativos. Las personas que administran localmente las escuelas y, en particular los padres de familia, rara vez son tomados en cuenta.

Los Ministerios son instituciones grandes y sobrecargadas de funciones, manejan presupuestos relativamente altos y fácilmente son la empresa con el mayor número de empleados del país. Sin embargo, no son manejados con los criterios de rendimiento ni con el personal, altamente calificado, con que se administraría una corporación privada de proporciones similares.

La descentralización es principalmente respuesta a una situación de centralización que se ha constituido en un proceso histórico cada vez más ineficiente sobre todo desde la perspectiva económico-global (políticas sectoriales, servicios públicos). La existencia de un Estado centralizado representa en la actualidad un factor negativo para los procesos democráticos que pretenden viabilizar y promover la participación de los ciudadanos que

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

se ven cada vez más alejados de los centros de poder. El sector de la educación se ha organizado generalmente de modo centralizado y la mayor crítica a este tipo de gestión se dirige a la exclusión de sectores marginales, quienes a pesar de la expansión cuantitativa les siguen haciendo falta una adecuación del sistema a su realidad social y a su capacidad de participación real y eficiente.

El centralismo como modelo institucional y cultural está cuestionado en la región, esta herencia ibérica surgida a su vez de la concepción francesa del Estado Central, ha completado su ciclo de aceptación sin mayores resistencias, obviamente no es motivo de este estudio profundizar en estos hechos históricos con sus limitaciones y logros, sino más bien visualizar en América Latina los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos del presente con propuestas alternativas que brinden una participación más efectiva. La CEPAL sostiene que existen tendencias universales que empujan hacia la descentralización, las cuales afectan de manera diferente a las diferentes regiones de América Latina y asumen modalidades diversas.

Los procesos de descentralización deben ajustarse a una nueva concepción que promueva una distribución de papeles y poderes entre los actores institucionales. La descentralización debe permitir avanzar hacia una asignación más eficiente de los recursos y favorecer en sí el crecimiento económico. La amplia cobertura de este proceso, abarcó casi todos los países de la región Latinoamericana, un rasgo significativo de este proceso es su carácter democratizador en tanto que conlleva un fortalecimiento de la vida comunal.

La mayoría de los estudios coinciden en señalar que la descentralización de los servicios sociales es conveniente porque acerca a los gobiernos locales con la población beneficiaria, se crea un ambiente favorable para que se tomen decisiones en función de necesidades reales y para que los responsables rindan cuentas a sus inmediatos usuarios.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Es claro pues que la descentralización está en el escenario educativo y el dilema no es si debe hacerse o no, sino como lograr una reforma que partiendo de la realidad de cada país, contribuya a asegurar las condiciones que logren la meta de mejoramiento educativo. Está visto pues que la descentralización de los gobiernos en América Latina en la década de los ochenta se volvió una práctica común, el sector educativo no constituye una excepción, se produjo un rápido aumento en el número de países que llevaron a cabo importantes reformas de descentralización. (Ver Gráfico No 5)

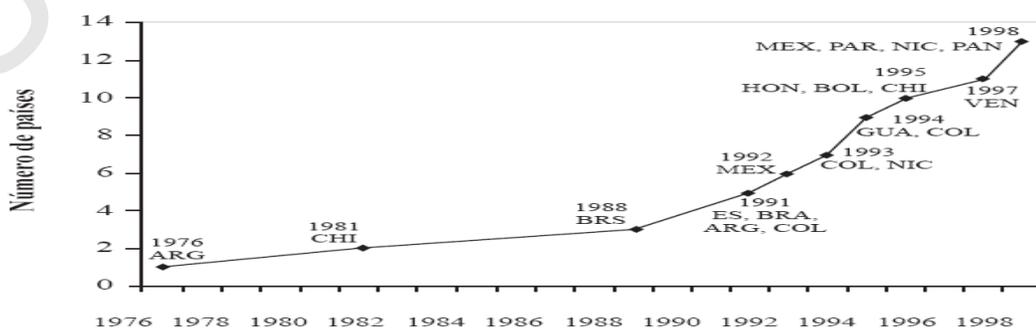
Varias fueron las agencias internacionales que patrocinaron este tipo de estudio y evaluaciones para ver sus efectos como el Banco Mundial en Brasil, Chile y Venezuela; la CEPAL en Bolivia, Colombia México y Nicaragua.

La gestión institucional del sector educativo nacional se caracterizaba por un fuerte énfasis en la centralización en la toma de decisiones y ejecución de las acciones, así como por un excesivo burocratismo, que entrapa las posibilidades de un normal desenvolvimiento de quehacer educativo.⁶

Es probable que este desencanto haya creado el clima propicio para transformar la gestión educativa. A pesar de que ésta política se arraigó debido al agotamiento del modelo centralizado, en el que todo llegaba al despacho del ministro, también es cierto que esta perspectiva fue posible gracias a cambios globales que iban en esa dirección.

GRÁFICO No 5

Países que están llevando a cabo reformas de descentralización de la educación



⁶ Información del Técnico 1 de la Secretaría de Educación. 1990

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En síntesis el carácter centralizado o descentralizado de un sistema educativo no es consecuencia de una decisión en abstracto. Tampoco es algo establecido para siempre. Depende de varios aspectos como: la tradición, mentalidades, experiencias anteriores y la organización política. Junto a otro tipo de factores ideológicos, geopolíticos, demográficos, culturales, económicos, financieros, el análisis de estos aspectos permite elaborar una tipología de sistemas educativos que van desde los que constituyen el paradigma de la centralización hasta los más descentralizados, pasando por toda una serie de modalidades intermedias.

Los Procesos de descentralización en América Latina declaran como propósito lo siguiente:

- a. Mejorar la eficiencia y modernizar la administración de los sistemas educativos con el fin de dar participación a los diferentes sectores sociales, a personas, instituciones para que decidan sobre el sistema educativo local para generar compromiso en el mantenimiento de la educación local.
- b. Mejorar la gestión administrativa propiamente dicha. Utilización más racional de los recursos y la agilización de trámites para cumplir con los objetivos propuestos.
- c. Mejorar la eficacia del Sistema Educativo mediante la descentralización curricular. Contenidos desde y con la gente.

Una característica importante del modelo imperante es la inexistencia de mecanismos de supervisión operativos. La supervisión formal actual absorbe muchos empleados pero es predominantemente teórica. Para que ésta sea real se precisa de instrumentos para medir el desempeño y un sistema que asegure que éste tiene consecuencias. Ninguno de estos dos requisitos existe y si los hay, son programas incipientes que no logran dar cuenta masivamente de los rendimientos escolares por zonas, grados, etc. Todavía no acostumbra medirse el desempeño de docentes, directores o funcionarios. Quizás, aún más grave es la facilidad o frecuencia con que políticas o reformas a veces exitosas, están expuestas a sufrir discontinuidades o penosas parálisis. Las reformas en el sistema educativo son de largo plazo y necesitan de tiempo y estabilidad para ser internalizadas

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

por sus protagonistas, pero esto se dificulta, o imposibilita, cuando los vaivenes políticos redundan en cambios de Ministros que a su vez suelen implicar a parte de los equipos de dirección.

Algunos países del área han procurado revertir esta situación introduciendo innovadores programas que trasladan importantes cuotas de poder decisorio directamente a Consejos Escolares, en los que participan los maestros y los padres de familia como es el caso de Nicaragua con la experiencia de la Autonomía Escolar que se implementa en el sistema tradicional en escuelas tanto urbanas como rurales ya existentes.

Asimismo es importante destacar las experiencias de El Salvador y Guatemala con la implementación de programas de participación comunitaria en donde los padres de familia asumen la responsabilidad de la administración de las escuelas⁷. A pesar de ser programas muy similares porque realizan procesos de contratación y selección de profesores y manejo de recursos financieros que se implementan en el área rural y atienden a la nueva demanda, guardan entre sí sus propias peculiaridades. (Di Gropello, 1999).

En el caso de Honduras, en la mayoría de las escuelas primarias regulares del país, los directores, docentes y personal administrativo es el que lleva la conducción de las escuelas en todos sus aspectos, por su parte los padres de familia han tenido una participación muy marginal, son pocas las experiencias en donde los padres a través de las Sociedades de Padres de Familia, desempeñen un papel protagónico en la vida de las escuelas, no se da una integración en donde la gestión de la escuela sea coparticipativa tanto con los padres de familia como con otros entes de la comunidad, hasta que nacen las Escuelas PROHECO en 1998 en donde la participación comunitaria ha sido la innovación que hace la diferencia con las escuelas regulares. Aspirar a integrar un órgano, algo así como un Consejo en las escuelas tradicionales, desde donde se puedan

⁷ EDUCO. Educación Comunitaria en el Salvador, PRONADE. Programa Nacional de autogestión para el desarrollo educativo en Guatemala.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

resolver los asuntos de la escuela, es un proceso de mucha maduración y el cual efectivamente debería ser producto de la transferencia de las decisiones del poder central a la base.

Se considera que el funcionamiento de un Consejo o algo similar, una instancia en donde se aúnen los esfuerzos de las autoridades, la escuela y la comunidad puede contribuir de manera importante en la eficiencia y democratización de la institución pues habría mayor compromiso con el desarrollo del proceso educativo; por ello, aún cuando se reconoce la inexperiencia y su constitución aún incipiente, se apuesta a su fortalecimiento.

En el marco de los procesos actuales de democratización de la educación, como son los espacios que brinda la descentralización, donde la participación de los actores es un asunto central. Una participación entra en inevitable tensión con la búsqueda de una eficacia inmediata, entre otras razones, debido a que implica el encuentro de diversos actores, cada uno con sus particulares expectativas, intereses, y puntos de vista respecto a la gestión y al proceso educativo mismo. Como es natural la toma de decisiones en este nuevo escenario se torna más complejo, pues supone procesos de concertación que demandan mayor tiempo y esfuerzo, pudiendo dilatarla en tanto que dependen de la voluntad y entendimiento de los actores involucrados.

Posiblemente una de las principales oportunidades que ofrece el proceso de descentralización, para las regiones, es la participación de diversos actores en el proceso de definición de las políticas a nivel regional, local e institucional, esto demanda poner en juego capacidades técnicas y de concertación, tanto en funcionarios como en los actores de la sociedad civil.

Un desempeño institucional autónomo y descentralizado supone, para comenzar, que las escuelas cuenten con oportunidades y capacidades para tomar decisiones y realizar proyectos educativos propios, pertinentes y relevantes a las necesidades de los

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

estudiantes y a los requerimientos de formación ciudadana y de desarrollo local, regional y nacional. La democratización de la gestión implica, a su vez, la existencia de espacios y mecanismos permanentes de participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de las políticas y decisiones educativas, en cada ámbito de la gestión, desde la escuela pasando por el nivel regional y nacional.

En otras palabras, la democratización de la educación se vuelve una política, que cruza lo pedagógico y lo institucional; la formación ciudadana se constituye en un eje del proceso educativo, que no se limita al aula o a otros aspectos pedagógicos, sino que involucra la gestión escolar, revelando esta dimensión educativa y no solo de arreglo institucional.

3. La Descentralización Educativa como Modelo de Gestión

La Dra. Meza Spita (1997) en su tesis doctoral apunta que en Honduras existen tres modelos descentralizados:

- a. El Modelo de Redistribución del Poder. Intenta mejorar el ejercicio rígido y centralizado del poder. Hay contradicción en este modelo, por una parte se pregona la descentralización y por otra la tendencia a reafirmar el control centralizado del sistema.
- b. El Modelo de Dirección Centralizada para la eficacia en la gestión de los sistemas educativos. Relacionado con la forma de generar recursos y el modo en que se utilizan. Movilización y generación de recursos que no están disponibles en condiciones centralizadas.
- c. La Descentralización de los Contenidos Curriculares. La idea de reconocer la diversidad y la importancia de los diferentes entornos culturales locales.

En realidad coexisten dos opiniones: los que piensan que el Ministerio de educación tenga la facultad de elaborar currículo nacional básico como está hasta ahora pensando en la mediación entre el saber nacional y el saber universal para no caer en regionalismos que los aísle o que sean manipulados por intereses políticos o intereses de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

grupos. La otra posición, que debe transferirse a las localidades toda la autonomía y el poder en los diferentes aspectos. Se puede ver la descentralización como conceptos alternativos; por un lado la descentralización como gestión de conflictos y por otro, la descentralización como legitimación contradictoria.

“Una real descentralización implica transferir la titularidad de una competencia a otro órgano de poder, es decir supone que hay otro nivel de estado, dotado de una real cuota de poder político, en donde la autonomía supone un conjunto de competencias propias y específicas que le dan identidad a una determinada región o municipio claramente diferenciado del Estado Central”. (Borja J. 2005)

Para Donald Winkler la descentralización tiene muchas formas, depende de cada gobierno, de su orientación y de qué tipo de decisiones quiere delegar y de cuanto poder quiere transferir, en la realidad estas decisiones varía según el nivel regional, local y de centro. Cada nivel tiene sus propias responsabilidades en este proceso, sobre todo en la enseñanza básica y media. Muchas decisiones son delegadas, pero especialmente la que tiene que ver con financiamientos son muy pocos.

Algunas funciones se encuentran descentralizadas incluso en los sistemas centralizados y otras están centralizadas aun en los sistemas descentralizados. A nivel de centro educativo suelen tomar decisiones sobre la organización del centro mismo, por ejemplo la elección de los métodos pedagógicos, textos de estudio, criterios para agrupar los niños, métodos habituales de evaluación, pero por otra parte en muchos de los países Latinoamericanos mencionados en la figura anterior, las decisiones que tienen que ver con selección de personal, está centralizada.

Winkler y Gershberg (2000) han adaptado algunas definiciones de otros estudios para compatibilizarlas con América Latina respecto a las decisiones que pueden ser descentralizadas y que bien podrían ser asumidas por los mandos regionales y municipales para ir consolidando un verdadero sistema descentralizado. Las reformas

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

que se mencionan a continuación tienen que ver con la estructura, que significa transferir el poder y las responsabilidades para que se tomen las decisiones a niveles regionales y distritales con la idea de mejorar la eficiencia tanto en el uso de los recursos como la correspondencia entre lo que demandan los estudiantes y padres de familia y lo que ofrece el centro escolar. Si estos aspectos pudieran decidirse a niveles municipales y de centro, el avance en una verdadera descentralización sería mayúsculo.

CUADRO No 1

Tipos de decisiones que pueden ser descentralizadas.

Organización de la Instrucción	Seleccionar la escuela a la que asiste el alumno. Establecer el tiempo de instrucción. Escoger textos de estudio. Definir contenido del curriculum. Determinar los métodos pedagógicos.
Gestión de Personal	Contratar y despedir al director de la escuela. Buscar y contratar a los maestros. Establecer o aumentar la escala de remuneraciones de los maestros. Asignar las responsabilidades docentes. Determinar la entrega de capacitación en el servicio.
Planificación y Estructuras	Crear o cerrar una escuela. Seleccionar los programas ofrecidos en una escuela. Definir el contenido de los cursos. Establecer exámenes para monitorear el desempeño de la escuela.
Recursos	Desarrollar un plan de mejoramiento escolar. Asignar el presupuesto para el personal. Establecer el presupuesto no relacionado con el personal. Asignar los recursos para la capacitación docente en el servicio.

Fuente: Tomado de Preal No 17, Donald R. Winkler y Alec Ian Gershberg

Respecto a qué características pueden ser estimuladas a través de la descentralización, se han realizado estudios en varios países de América Latina en donde se miden las escuelas de alto desempeño, las cuales tienen características muy particulares,

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

especialmente se destaca un fuerte liderazgo, un cuerpo docente altamente comprometido, con concentración en la enseñanza y con altos niveles de responsabilidad por los resultados. Con el liderazgo de los que dirigen los centros educativos, sobresale la capacidad de desarrollar y comunicar de manera eficaz a nivel de toda la escuela y la comunidad la que pertenece, un gran compromiso respecto a la misión y visión del centro educativo como una forma de estimular el trabajo en equipo al interior de la escuela y su proyección a la comunidad. Los maestros se comprometen con los objetivos de la escuela, poseen sólidas habilidades pedagógicas, trabajan arduamente por mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos.

A continuación se presentan de manera general las características que pueden ser estimuladas con los procesos de descentralización.

CUADRO No 2

Características que pueden ser estimuladas a través de la descentralización

Características de las escuelas efectivas	Variables de descentralización que pueden contribuir a características específicas de las escuelas eficaces.
Liderazgo	Los directores de las escuelas son seleccionados por la comunidad utilizando criterios transparentes. Los planes de mejoramiento escolar se desarrollan a nivel local. Se transfieren recursos a las escuelas para la implementación de los planes escolares.
Maestros capacitados y comprometidos	Se otorga autoridad a las escuelas para efectuar cambios curriculares y pedagógicos. Los maestros tienen considerable responsabilidad por el desarrollo de los planes de mejoramiento escolar. Se otorga autoridad a los directores para que implementen un sistema de evaluación del desempeño de los maestros. Se otorga autoridad (y recursos) a las escuelas para que tomen sus propias decisiones con respecto al tipo de capacitación que se entregara a los maestros.
Concentración en los resultados en términos de aprendizaje	El plan de mejoramiento escolar enfatiza los objetivos de mejoramiento del aprendizaje (y los resultados asociados, tales como la reducción de la deserción y la repitencia). La

	información con respecto al aprendizaje a nivel de la escuela es transparente
Responsabilidad por los resultados	Los directores son designados a plazo fijo, sin que este plazo se renueve si no se cumplen los objetivos de mejoramiento del aprendizaje.

Fuente: Tomado de Preal No 17, Donald R. Winkler y Alec Ian Gershberg

Según Palma Carbajal, 1995, Desde los años 50 en adelante, se han experimentado tres modelos de descentralización:

- a. *La Nuclearización.* Organización de núcleos educativos, escuelas con características similares en donde la escuela mejor dotada hace el papel de líder y de centro de intercambio de experiencias y coordinación de las demás.
- b. *La Regionalización* de los sistemas educativos es parte de la estrategia en la desconcentración y descentralización de servicios públicos, con el fin de lograr la participación de los actores sociales en la planificación, gestión y evaluación, procurando que haya compatibilización entre los objetivos nacionales y regionales.
- c. *La Municipalización.* No es una categoría nueva, en décadas pasadas muchas municipalidades manejaban los asuntos educativos, con tendencia en los años posteriores a centralizar de nuevo. Y luego en la actualidad se vuelve a la descentralización.

4. Pero, ¿qué es la descentralización?

Existen diferentes concepciones de la descentralización y sobre todo su origen marca paradigmas que apuntan al mismo objetivo: *democratizar la educación*. Los procesos de descentralización más que responder a decisiones técnico-pedagógicas, obedecen a una estrategia política y por tanto están enmarcadas en una visión político ideológica. (Pacora, 2007)

Qué es Descentralización



La centralización y la descentralización aparentemente son modelos antagónicos y por ende complejos y si se ve dentro de un marco más amplio, es la lucha por el poder en la sociedad, el primero como un modelo en el cual el gobierno central mantiene casi toda la autoridad y el poder, el segundo, considerada como un proceso de transferencia de poder y autoridad, de una unidad central a una unidad regional. En la realidad algunos aspectos de la educación son centralizados como las políticas, curriculum nacional básico, macro aspectos que deben funcionar desde lo central, otros aspectos funcionan mejor descentralizados.

La descentralización es sin duda uno de los procesos de reforma política más importantes en diferentes países de América Latina en los últimos tiempos; en torno a este tema se han promulgado marcos normativos importantes para regular estos

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

procesos de transferencia de competencias en diversos sectores y programas, formando micro y macro-regiones que intentan descentralizar las instancias de poder. Es sin duda un proceso complejo cuando intenta hacerse realidad en tanto que compromete la vida política, económica y social de los países que lo llevan a cabo. Surgen ideas encontradas en los actores educativos, por una parte existe incredulidad y escepticismo pero por otra, hay expectativas y esperanzas de una real transformación de la educación, vinculada a una verdadera contribución al desarrollo de un país, especialmente porque el modelo permite una participación ciudadana en los asuntos educativos. Tal como lo apunta Andrade Pacora, 2005, "Tampoco puede desconocerse que los procesos de descentralización tienen un componente fuertemente cultural, porque los cambios en las relaciones de poder que indiscutiblemente se dan, implican generalmente remover estructuras y formas de relación no solo marcadamente centralistas sino también fuertemente verticales y excluyentes a la participación social".

Hay dos elementos importantes que forman parte de la descentralización, como es la Autonomía y la Participación, componentes que están presentes en todo el proceso. Ciertamente su devenir dependerá de la consistencia en la voluntad política de transferir competencias y recursos del gobierno central, como de las capacidades técnicas y éticas de los gobiernos regionales y locales, pero también de los actores de la sociedad civil, el proceso en definitiva busca generar participación, democratizar y no solo hacer más eficiente la gestión, porque además de una transferencia en el sentido vertical, de poder central a poderes locales; hay un proceso de apertura a la participación de la sociedad a través de instancias y mecanismos creados por el marco normativo de la descentralización.

Si nos detenemos en la *autonomía*, la expectativa hacia la descentralización es que ocurra una mayor autonomía, junto a la transferencia de funciones y recursos. Pero ¿Qué significa esta expectativa de mayor autonomía?, ¿Hasta qué punto es un discurso o una convicción? ¿Cuán capaces se perciben, funcionarios y actores sociales, de hacer uso de esta autonomía? ¿Cuánta real disposición existe para asumir las Implicaciones de esta

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

autonomía en términos de toma de decisión y de sus implicancias?. En este escenario cabe preguntarse ¿cómo perciben su propia capacidad de gestión? ¿Cuán capaces se sienten de incidir en asuntos fundamentales para el desarrollo educativo? De cara a la descentralización ¿cómo percibe su autonomía efectiva? ¿Cuán efectiva puede ser ésta si perciben que los problemas educativos más críticos están fuera de su campo de acción?

Si se entiende la descentralización como una dimensión que implique contar con poder y recursos para tomar decisiones sin depender del gobierno central. Ello, sin embargo, no garantiza *per se* una actuación efectiva si no va acompañado de un reconocimiento de aquellos campos y problemas sobre los que se puede actuar con cierto grado de eficacia. Es obvio que la diversidad de regiones con sus potencialidades y limitaciones presenta un panorama complejo que requerirá de un alto grado de desempeño regional y local. *No se trata pues de desligarse del gobierno central, sino de encontrar puntos de apoyo y coordinación que vinculen lo local con lo central de una manera efectiva e integral.*

En referencia al segundo aspecto mencionado, *la participación* en los procesos descentralizados, existe un discurso favorable hacia la participación social en la gestión, en todos sus niveles, y se le reconoce como un componente importante en el proceso descentralización porque apunta a democratizar la gestión.

Según Sergio Boisier. 1999, la descentralización es un concepto que se despliega en tres dimensiones: *la funcional, la territorial, y la política*. En cualquier caso, descentralizar siempre implica una redistribución de poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias. Por supuesto, que como es ya bien conocido, deslocalización y desconcentración son conceptos que se encuentran en la misma cadena argumental, pero al mismo tiempo son completamente distintos al de descentralización.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

La descentralización *funcional* lleva a la creación de organismos con las propiedades particulares, pero con competencias restringidas a una determinada actividad o sector. La descentralización *territorial* también implica la creación o el reconocimiento de entidades con características particulares, pero estando sus múltiples competencias restringidas a un ámbito geográfico determinado (como es el caso de los actuales Direcciones Departamentales en Honduras). Finalmente la descentralización *política* agrega el requisito de la generación del ente mediante elecciones políticas democráticas como sería el caso de las Municipalidades.

Finalmente en la descentralización es menester aclarar que existen una serie de términos que en muchas ocasiones son utilizados como sinónimos y en otras como complementos, es mejor aclararlo, ciertamente son dimensiones que se entienden dependiendo del contexto en el cual se vean en la realidad, este proceso va desde la simple desconcentración y delegación de funciones hasta una total devolución. Según Peña. Margarita, 2003, da otra definición más sobre *Descentralización*, entendida como una forma de gestión del sistema educacional mediante la transferencia de atribuciones desde una autoridad a niveles de decisión y gestión autónomos y con personalidad jurídica distinta e independiente. Son éstos quienes definen por sí las formas y mecanismos de organización y administración. Agrega además que una forma de descentralización es *La Desconcentración*, entendida como la forma administrativa del sistema educacional en la cual existe delegación de atribuciones de la autoridad, sujeta a directrices, reglas, control, rendición de cuentas desde niveles jerárquicos superiores a niveles intermedios de decisiones y gestión, los cuales siguen siendo políticamente dependientes o administrativamente subordinados, en síntesis es una herramienta mediante la cual se da entrega de responsabilidades de ejecución a oficinas regionales dispersas por el país. La desconcentración generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una organización, se habla del traspaso de algunas funciones a las dependencias regionales, pero manteniendo siempre la autoridad central.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Se habla también de la *delegación* como la transferencia discrecional de autoridad a unidades gubernamentales y a veces no gubernamentales. La delegación transfiere la autoridad por la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores. Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega. Un término más determinante, de profundidad y con más peso político muy claro es la *devolución*, esta ocurre cuando se entrega la posesión completa de las escuelas a los niveles inferiores del gobierno, o al sector privado, incluye la responsabilidad por la obtención de ingresos y virtualmente el control total sobre el proceso educativa. El traspaso transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo. Otro término de importancia y que va de la mano de la Devolución es La *privatización*, entendida como una forma de traspaso en la cual la responsabilidad y los recursos se transfieren desde instituciones del sector público a instituciones del sector privado.

El asunto es entonces que la *desconcentración* es un mecanismo que utiliza la *descentralización*, algo así como un segundo nivel de decisiones, un punto intermedio entre la base y la autoridad central. El punto de llegada en este proceso debería ser la *devolución*, algunos países lo han logrado, otros no y son los muchos.

La comprensión de las diferencias entre los distintos tipos de descentralización es esencial, debido a que éstas determinan la cantidad, tipo y permanencia de la autoridad que se transferirá.

5. ¿Para qué descentralizar?

Existen diversas razones para descentralizar la educación, entre ellas, la redistribución de las funciones administrativas, escolares, financieras, mejoramiento de la eficiencia y la calidad, la participación de la comunidad en la cuestión educativa, la separación de la influencia política en la educación, entre otras.

Una de las razones para descentralizar le educación ha sido el deseo de trasladar las funciones financieras de la educación del gobierno central a niveles intermedios y de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

centros educativos (Departamentos, Municipios), o bien a los padres de familia, estudiantes o el sector privado. Otra de las razones tiene que ver con el traslado del control de la escuela más cerca de los padres y comunidades cuyos niños asisten a ella, haciendo que la educación responda mejor a las necesidades locales, permitiendo efectuar variaciones a nivel local, alentando la participación de los que están directamente beneficiados por la educación y trasladando la toma de decisiones más cerca de las fuentes de información; finalmente siempre ha existido el deseo de reducir el tamaño y el poder de las burocracias centrales para hacer más eficientes los recursos y la toma de decisiones. (McMeekin, 1993)

James Williams, filósofo Estadounidense de principios del siglo XX sostiene que las decisiones sobre si se debe descentralizar y qué debe descentralizarse deben ser tomadas en base a una comprensión plena y realista de los objetivos de la descentralización, qué implicará dicho proceso y qué enfoques alternativos existen para la descentralización. Williams sugiere que la decisión de realizar o no una descentralización no deben ser consideradas como una opción “sí o no”, sino que debe considerar cuáles funciones se cumplirían mejor en los distintos niveles de gobierno. Tales decisiones no deben ser basadas en abstractas fórmulas o argumentos técnicos y teóricos, sino más bien en principios básicos, en una información cabal sobre las opciones disponibles, una visión equilibrada y práctica de todos los factores involucrados y “procesos legítimos que contemplen los intereses de todos los grupos.”

En Honduras, una vez que se han reducido estos conflictos, se abre el espacio para dar inicio a la reforma del estado que tiene la legitimidad que le dan los procesos democráticos recién iniciados. El proceso de modernización se inscribe en este momento histórico y toma características muy particulares como país.

A continuación se plantean algunos lineamientos del Programa de Modernización del Estado y la inserción del Programa de Modernización de la Educación como política de Estado.

6. Postulados principales del Programa Global de la Modernización del Estado Hondureño

Después de un legado de dictaduras, guerras civiles en los 80, y procesos de transición democrática en los 90 en Centroamérica; la persistencia de los problemas antiguos como la desigualdad social, falta de integración regional y corrupción, también la aparición de nuevas áreas problemáticas como el aumento de la delincuencia, la profundización de la pobreza, la competencia global y las economías desiguales provocadas por medidas de ajuste estructural, fue lo que motivó a los presidentes Centroamericanos a compartir la problemática y la búsqueda de soluciones regionales, proponiendo alianzas de apoyo y búsqueda de estrategias que fortalecieran y modernizaran sus instituciones, porque sólo así podrían crear un ambiente propicio para lograr mayor desarrollo e integración económica. Este conjunto de nuevas tendencias y con una visión más clara y prospectiva de la situación, fue la que impulsó a dichos gobernantes a adquirir compromisos de Estado, logrando acuerdos importantes para la paz, la seguridad y las expectativas de desarrollo regional. Junto a ellos, altas autoridades de otros poderes del Estado y ministros, también fueron logrando consensos, declaraciones y acuerdos generales o particulares de legítimo interés común, creando una base legal y de política internacional e interna para seguir actuando.

Las doce Cumbres de los Presidentes Centroamericanos y las de Guadalajara y Madrid celebradas en esa misma época, fueron configurando todo un proyecto global en lo económico, político, científico-tecnológico y socio-cultural para la región. Sus acuerdos y declaraciones constituyen verdaderos compromisos de estado que demandan continuidad y perfeccionamiento para asegurar los objetivos de superación de la pobreza, crecimiento, desarrollo humano, y modernización de la educación, actuando en forma consecuente con los objetivos y metas a favor de la infancia (Cumbre de Nueva York) y de la Educación, Ciencia y Cultura (Conferencia de Jomtien, 1990).

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En función de estos compromisos históricos regionales, en el año 1990 se concretiza un Programa Global de Modernización del Estado Hondureño, apoyado por PNUD a través de su Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado. Este programa se impulsa dentro de una nueva estrategia económico-social que procura alcanzar un desarrollo sustentable, estrategia que presupone cambios profundos en la forma como el Estado interviene en la orientación del desarrollo. Estas transformaciones deben estar dirigidas a convertir el Estado en una entidad más democrática y eficiente de manera que se fortalezca la sociedad civil.

El proceso de modernización del Estado, se fundamenta en la Constitución de la República, pues ésta proporciona un marco preciso que permite generar reflexiones en torno al modelo del Estado, concebido y organizado sobre la base de funciones o responsabilidades asignadas en diversos campos del desarrollo.

Honduras inició un proceso de cambios económicos, financieros y políticos para mejorar su competitividad frente a la globalización, para mantenerse en las reglas de la comunidad financiera internacional y para promover un Estado moderno, democrático, con vigencia de los derechos humanos y de la seguridad ciudadana, en suma, un moderno Estado de Derecho. El desafío era pues la readecuación de sus aspectos institucionales, la modernización de la gestión, las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales más amplias para que la nación encuentre sus nuevos derroteros y alcanzar así un mayor progreso, crecimiento y desarrollo humano. Estos fueron los planteamientos que justificaron este programa global de modernización del Estado Hondureño.

Considerando tales interacciones es que puede entenderse el sentido global y progresivo del Proceso de Modernización del Estado y sus objetivos:

- a. Consolidar y profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones para lograr un sistema de vida político-económico y socialmente justo, acorde con las

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- actuales tendencias de modernización y que asegure al hondureño un alto nivel en su calidad de vida.
- b. Perfeccionar las instituciones del Estado y de la sociedad civil para fortalecer el estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce y ejercicio de sus derechos individuales, sociales y económicos.
 - c. Adecuar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de su intervención en el campo social.
 - d. Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos; con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza.
 - e. Promover el desarrollo humano del hondureño elevando sus niveles educativo, cultural, científico y tecnológico para convertir a éste en un factor dinámico del progreso social.
 - f. Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios y arraigar la ética en el servicio público.⁸

Estas funciones también se aplican al desarrollo de la educación, ciencia, tecnología y cultura en sus diversas modalidades. Por esta razón es que este planteamiento confirma, de un lado, el rol ineludible del Estado en la educación, ciencia y cultura; de otro, se postula una mayor y mejor participación de distintos sectores de la sociedad y del Estado, involucrando a los gobiernos locales en el desarrollo de una nueva educación concebida como la preparación del individuo en forma integral con una visión prospectiva sobre su realidad y el papel que le toca desempeñar en la sociedad futura, como factor dinámico del progreso y desarrollo social.

El Consejo Nacional de Modernización de la Educación es la instancia que dirige, coordina y controla la ejecución del Programa de Modernización de la Educación, está presidida por el Presidente de la República, luego está integrada por el Secretario en el Despacho de Educación Pública, El Rector de la UPNFM, un representante de las universidades privadas, representantes de la sociedad civil, representantes magisteriales

⁸ Programa Global de Modernización del Estado Hondureño. 1990

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

y otros. Este Consejo nombra una Sub-Comisión responsable de elaborar una propuesta de modernización de la educación, quién la presenta a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado un programa de acción concertado de largo, mediano y corto plazo, para modernizar la educación nacional. Esta propuesta inicia con la elaboración de un diagnóstico del sistema educativo nacional, a ese momento nadie desconocía que el Sistema Educativo Hondureño en su conjunto no respondía a las necesidades de desarrollo de la población, no obstante haber extendido su cobertura y haberse diversificado, su calidad aun dejaba mucho que desear sobre todo si lo vemos desde las perspectivas regionales y nacionales. Esta situación requería transformaciones sustantivas y no cosméticas. En la elaboración de esta propuesta se dio amplia participación a las Universidades, Colegios magisteriales y otros sectores involucrados en la cuestión educativa.

Es así como nace el Programa de Modernización de la Educación, se inicia en 1990 con el gobierno del Presidente Rafael Leonardo Callejas, se concretiza en su tercer año de gobierno (1992) como política de Estado, es concebida como un proceso de transformaciones, adecuaciones e innovaciones profundas y multifacéticas, en todos los aspectos, niveles y modalidades de la educación nacional. Este proceso incluyó los distintos componentes del Sistema Educativo tales como: recursos humanos, inversiones, legislación, planeamiento, control y evaluación, y sobre todo se centró en los educandos y sus aprendizajes y se orientó a que todos los hondureños en su calidad de persona aprendieran a ser, a hacer, a compartir, a coexistir y a desarrollar sus capacidades individuales y colectivas, en suma se intentaba promover el desarrollo humano y el desarrollo del país.

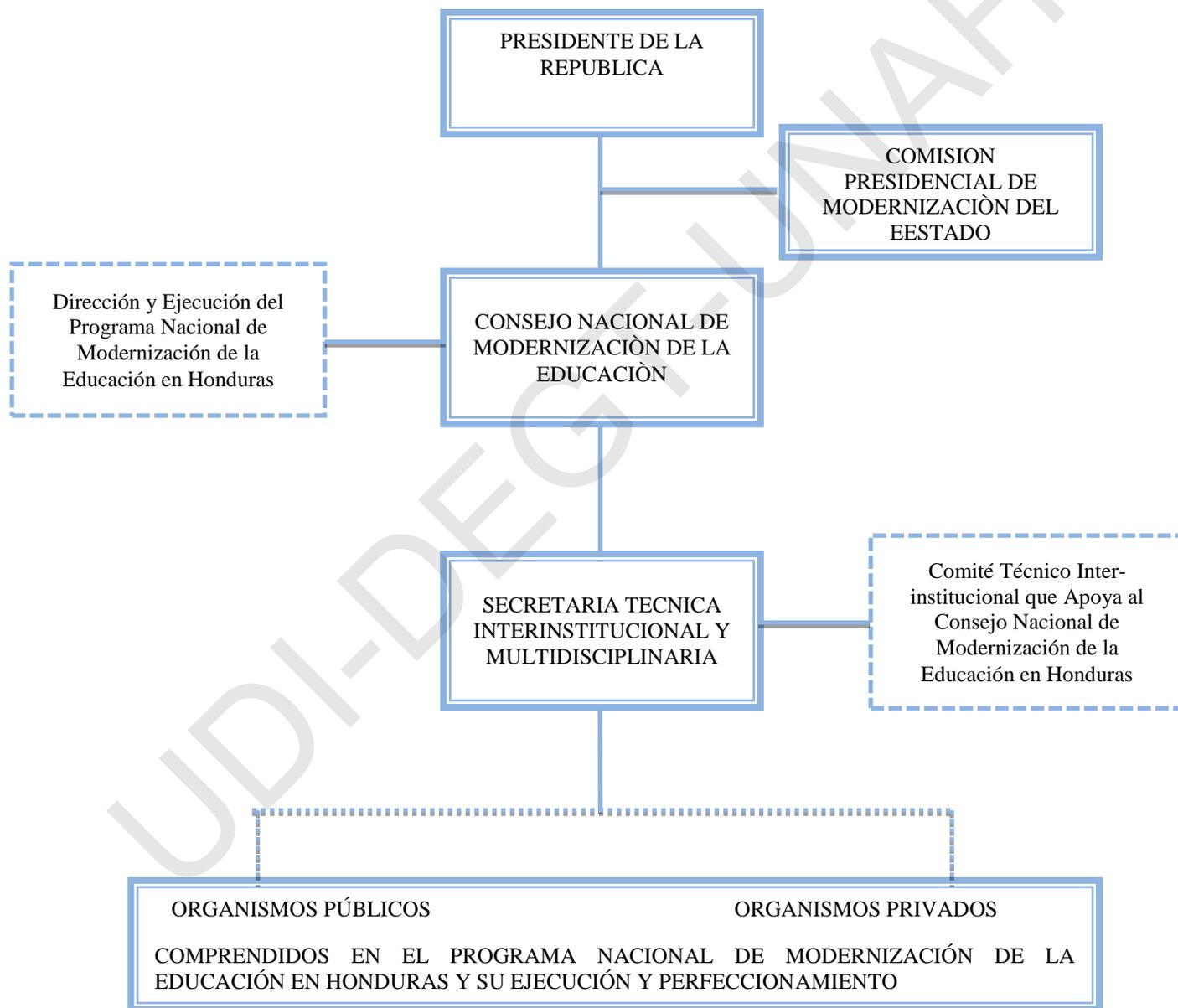
El Programa de Modernización de la Educación funciona bajo la siguiente estructura: El máximo representante es el Presidencia de la República, adoc se organiza la Comisión Presidencial de Modernización del Estado. De la Presidencia en orden jerárquico depende un Consejo Nacional de Modernización de la Educación del cual surge la Dirección y ejecución del Programa Nacional de Modernización de la Educación. De este

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

mismo Consejo de modernización de la Educación depende la Secretaría Técnica Interinstitucional del cual surgen los comités técnicos que apoyan al Consejo.⁹

A continuación se presenta el esquema que representa las relaciones y jerarquías

Organización legal para la ejecución y perfeccionamiento del Programa Nacional de Modernización de la Educación Hondureña (1992)



⁹ Programa Nacional de Modernización de la Educación. 1993

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Este Programa de Estado en Educación, debe servir para asegurar, junto a otros planes y acciones similares, la continuidad de esfuerzos que requiere enfrentar y superar los grandes retos que en el presente y el futuro imponen a la sociedad hondureña.

Plantea que la educación nacional debe renovarse, modernizando todo el sistema, para ajustarlo a las nuevas condiciones que exige un mundo cada vez más complejo, integrado, polarizado, competitivo y para que responda a desafíos que impone el desarrollo científico tecnológico contemporáneo. En el logro de los objetivos es imprescindible el consenso del Estado con los diferentes sectores sociales, económicos y políticos que conforman la sociedad civil.

La primera propuesta, para iniciar y fomentar un debate nacional serio y constructivo, presentada en julio del año 90, fue corregida y revisada tomando en cuenta diversos planteamientos y aportes especialmente los formulados por las siguientes organizaciones magisteriales: COLPROSUMAH, COPEMH, PRICMAH, COPRUM, y Colegio de Pedagogos de Honduras, obviamente, se han considerado los criterios y elementos de juicio recogidos del seno de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y de la Sub –Comisión de Educación, así como de otros profesionales nacionales e internacionales, principalmente de la UNESCO.

El documento se caracteriza por ser global, prospectivo e integrador. No va al detalle de la operacionalización, lo cual se inició una vez que la Comisión Presidencial lo aprobó, luego de su reflexión, diálogo y concertación entre los diversos sectores de la nación y el Estado allí representados. De acuerdo al mandato de la Comisión, se continuó con el proceso de planificación estratégica y operativa considerando los distintos horizontes temporales, imágenes-objetivos y subsectores del Sistema de Educación Nacional, con el apoyo de la UNESCO y del P.N.U.D.

Las seis partes de esta propuesta se basan principalmente en decisiones y compromisos de Estado, internos e internacionales, como aquellos solemnemente suscritos por los

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

presidentes y ministros de educación y que contaron con el respaldo inequívoco de todos los sectores de la sociedad hondureña.

Se elabora un documento para razonar y fundamentar una decisión nacional de la Comisión Presidencial creada por ley con el voto unánime del Congreso para cumplir con el acuerdo correspondiente, es decir, lograr un “proyecto nacional”, “política nacional”, o “programa de Estado”, de modernización sustantiva de la educación nacional. Este planteamiento concertado se apoya en las partes correspondientes desarrolladas en la actual gestión educativa; al mismo tiempo, recoge iniciativas, aspiraciones y propósitos previos y actuales, orientados e informados, por una finalidad suprema: romper el círculo vicioso del subdesarrollo y lograr una educación democrática, moderna, futurista, de la mejor calidad, que sea complementada con otras políticas de Desarrollo Humano orientadas a garantizar la construcción de un destino superior para la Patria.

7. Aspectos fundamentales del Programa Nacional de Modernización de la Educación.

Según el Programa Nacional de Modernización de la Educación, La modernización incluye los distintos componentes del sistema educativo y sus instituciones tales como: Recursos humanos, salarios y prestaciones que les corresponden; Sistemas información requeridos para las decisiones, planes y otros aspectos de la gestión; Inversiones nuevas en locales, equipos, bienes, medios didácticos, científicos, tecnológicos, su reposición y mantenimiento; Planteamiento estratégico y operativo, que incluye el monitoreo o seguimiento y la evaluación; Legislación, que abarca las normas constitucionales, generales y especiales.

La modernización de la educación demanda, en forma sinérgica, de parte de los distintos actores:

- Unidad de concepción, de dirección, de metodología, de integración de acciones en el campo formal o no formal, así como en cualquier nivel sustentado en una base legal apropiada, acorde con la Constitución de la República.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Su avance depende del grado de consenso activo, y la consecuencia en el cumplimiento de acuerdos de los más importantes actores, superando enfoques, demandas inmediatistas, particulares y conflictos, elementos que se reconocen presentes en el proceso, pero que no deben ser dominantes, porque si así fuera, el proceso se frustraría y se enervaría el servicio que el país requiere con urgencia para afianzar su identidad y viabilidad y alcanzar sus objetivos nacionales.
- Por último, la modernización de la educación requiere ser preparada, apoyada y estimulada por una modernización de la opinión pública con respaldo en los medios y con el entusiasmo de las comunidades, los trabajadores, los empresarios, los científicos, los técnicos, los educadores y los mismos educandos.
- Contraparte de estos requerimientos políticos y psico-sociales es el de orden económico, para que haya una mutua influencia positiva entre la modernización de la economía y la modernización de la educación.

El Programa Nacional de Modernización de la Educación se estructuró de la siguiente manera: (Ver detalle en Anexo 1)

Lineamientos Estratégicos.

Se definieron lineamientos estratégicos muchos aspectos orientados a reducir el empobrecimiento y alcanzar niveles de Desarrollo Humano dignos, cubriendo sus necesidades principales, desarrollando sus capacidades actuales y potenciales. Este es un lineamiento tan amplio, que medir sus alcances con el desarrollo del programa de modernización solo nos lleva a generalidades y a situaciones de empobrecimiento más bien exacerbado en este momento.

Otro lineamiento importante fue la de incorporar a las instancias más importantes del sistema a los recursos humanos mejor calificados para garantizar el impulso inicial y la continuidad del proceso de modernización. Es cierto que hubo incorporación de recurso humano en todo el proceso, pero no precisamente el más calificado porque en su desarrollo más bien el programa se politizó.

Medidas Académicas

Las medidas académicas más importantes y que en alguna medida fueron cumplidas apuntaría las siguientes:

- Establecimiento de modalidades no convencionales de educación en el nivel medio para mejorar la calidad, ampliar la cobertura y optimizar el financiamiento.
- Extensión de programas de alfabetización y educación básica de adultos por multimedios, con participación comunitaria.
- Desarrollo de sistemas preventivos y asistenciales de apoyo alimentario y nutricional en la educación pre escolar, primaria y de adultos.
- Facilitar la adquisición, producción y adaptación de equipos y recursos de aprendizaje y de investigación para los distintos niveles del sistema.

Medidas Político-Administrativas

Descentralización del sistema educativo mediante la regionalización en forma gradual y progresiva, así como el reconocimiento e impulso de modelos flexibles de participación comunitaria como elementos de apoyo a la gestión educativa.

Bajo esta medida se desarrolla todo el Programa de modernización de la educación, orientando los cambios con miras a descentralizar el sistema, sin embargo en los capítulos posteriores queda claro que esta intención solo se dio al inicio, luego con los cambios de gobierno los postulados originales se fueron desnaturalizando ya en su ejecución.

Las medidas político-administrativas están muy definidas en el documento base, pero su cumplimiento no fue total y se dieron en un proceso lento que no tuvo continuidad de un gobierno a otro. Estas medidas político administrativas debieron plasmarse en reglamentos, documentos de trabajo operativo, manuales y otros instrumentos que hicieran viable su realización y cumplimiento.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

A continuación se detallan las más importantes que fueron cumplidas parcialmente y de manera lenta en cada Gobierno:

- Transformación administrativa de las instituciones del sistema educativo, a fin de hacerlas más eficientes, ágiles y eficaces y fortalecer la coordinación intra e intersectorial.
- Establecimiento de mecanismos de cooperación e integración del subsistema de educación formal y el no formal.
- Consolidación de sistemas de información de la educación nacional, a fin de mejorar en eficiencia y conectarlos con redes de información científico-tecnológico internacionales.
- Estructuración de sistemas de supervisión en los distintos niveles educativos, a fin de modernizar su concepción, papel y técnicas.
- Establecimiento de sistemas de persona cuyo reclutamiento, selección, capacitación permanente, promoción y evaluación, garanticen la eficiencia en la función administrativa y docente de los diferentes niveles educativos, lo cual deberá contemplarse en el Estatuto del Docente.
- Promover y apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en todo el sistema educativo.
- Determinación de estímulos y orientaciones para promover las inversiones en el desarrollo de la educación, ciencia, cultura y deportes.
- Mejorar en forma gradual y progresiva la asignación de recursos del presupuesto a favor de los grupos, áreas y actividades prioritarias e incrementando progresivamente el rubro de inversión.
- Reforma de las normas de ingreso, permanencia y participación financiera de los estudiantes de nivel medio y superior, asegurando criterios de justicia y equidad en las instituciones educativas.
- Negociación y empleo de la cooperación técnica y financiera internacional en el logro de los objetivos, medidas y prioridades de la modernización educativa.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Conversión gradual de las escuelas primarias unidocentes en pluridocentes.
- Mejoramiento de la planificación y sistemas de control de calidad para la educación estatal y privada formal y no formal, así como de las condiciones salariales del magisterio conforme lo planteado en el Estatuto del Docente.

Medidas Legislativas

En las medidas legislativas, apenas en este momento se está discutiendo la propuesta de una nueva Ley General de Educación que exprese la modernización de la educación y contribuya, dentro del marco constitucional, a la modernización del Estado. Esta intención fue propuesta desde la concepción del programa. La ley en vigencia fue creada desde 1966, a este momento tiene 40 años de estar normando la educación, obviamente se ha quedado desfasada de la realidad que es ahora muy diferente. Surgió una primera propuesta de Ley General de Educación, ya estando en discusión en el Congreso Nacional, fue retirada de la mesa de discusión por la fuerte oposición del movimiento magisterial, a este momento se está conformando una nueva propuesta de Ley, llamada Ley Fundamental de Educación, está siendo consensuada con todos los sectores involucrados con la intención de encontrar aceptación a la hora de ser aprobada por el Congreso Nacional, alrededor de todo esto se ha dado una enorme polémica que aun no se define con claridad. Sin embargo es de hacer notar que esta nueva Ley reconoce y propone cambios sobre la base de las reformas educativas implementadas en el Programa de Modernización de la Educación, especialmente lo que concierne a las Direcciones Departamentales y Distritales y también a los niveles del Sistema Educativo como son Pre-básica, Básica y Media. Es una Ley amplia de da espacio para estructurar reglamentos y procedimientos que consolidarán las reformas educativas implementadas desde 1990.

Prioridades

Se planteó el “Inicio de la descentralización y regionalización del Sistema Educativo” como una prioridad, aspecto que fue ejecutado con la creación de las direcciones departamentales seis años después de impulsado el programa de modernización.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Institucionalización del Equipo Técnico Interinstitucional para el planeamiento, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras, con el apoyo de UNESCO y PNUD.

Aprobación del Plan del Sector Educación 1993-1994 en el marco del Programa Nacional de Modernización de la Educación.

Desde que nace el Programa de descentralización hasta la fecha, se crearon y desarrollaron una serie de programas y proyectos, financiados por varios países de la cooperación internacional los que fueron muy valiosos tanto para fortalecer el programa como para mejorar la calidad de la educación en Honduras, la mayoría de estos programas se desarrollaron con fondos de la cooperación internacional y de los cuales aun hay etapas que se interrumpieron por la crisis política del 2009 pero que a este momento se están retomando, algunos de estos programas estaban orientados a fortalecer los programas de descentralización como el caso de PROHECO y otros al Sistema Educativo en general.

(Ver Anexo 2)

El movimiento magisterial y las reformas educativas

Casi siempre la aplicación de las reformas educativas en Honduras, ha generado conflictos permanentes entre el Gobierno y el movimiento magisterial, normalmente aducen que estas reformas no fueron consensuadas con el gremio de docentes, esto mismo pasó en los años 90 con la implementación de las políticas de descentralización educativa. El gremio ha optado por oponerse a las reformas, argumentando que conducen a la privatización de la educación y a la desarticulación de las organizaciones magisteriales, pero no cuentan con propuestas alternativas y además son análisis políticos y no estudios que demuestren estos extremos.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

De hecho las reformas educativas normalmente llevan implícitas reformas laborales que impactan en el movimiento magisterial. Se establecen nuevas formas de relaciones laborales entre las autoridades centrales y las regionales, el conflicto ha sido más por el incumplimiento del Estatuto del Docente (Ley que aprobada en el Gobierno de Ricardo Maduro, que regula la labor profesional de los docentes del nivel primario y medio) en lo que respecta a las cláusulas económicas y por tratar de eliminar conquistas reivindicativas que el Estado por la misma condición económica del país, no ha podido pagar, estas conquistas se han vuelto una bola de nieve que crece cada vez más, sin mencionar irregularidades en el proceso de contratación y pago de docentes.

Estos son los puntos fundamentales que han generado la conflictividad en el sistema educativo. La lucha de oposición a las reformas educativas ha llevado al magisterio a consolidarse como movimiento y a construir una identidad a través de un discurso simbólico en defensa de la educación pública.

En Honduras las reformas educativas han transcurrido a través de diferentes momentos históricos y de manera sistemática. Sin embargo, los gobiernos no las han querido nombrar como tales, han preferido darles otros nombres, por el temor al rechazado y a las protestas del movimiento magisterial. En el gobierno de Rafael Leonardo Callejas se les llamó "Modernización de la Educación", en la administración de Carlos Roberto Reina se les denominó "Escuela Morazanica", Carlos Roberto Flores les llamó la "Nueva Agenda Educativa" y el Foro Nacional de Conversión (FONAC), en este mismo gobierno, las nombró "Transformación de la Educación Nacional". El no nombrarlas como reformas educativas da la impresión que no tienen continuidad, cada gobierno implementa su propia reforma, convirtiéndose más en proyectos educativos cortoplacistas, desvinculados entre si y de otros procesos, generando una confrontación de grupos de interés que tratan de imponer la voluntad al otro.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Las reformas educativas pretenden transformar el sistema educativo, pero hasta ahora los procesos han quedado inconclusos o desarticulados uno de otro. Dentro del sistema educativo nacional todavía conviven otros subsistemas, como el Ciclo Común de Cultura General asociado a la educación media conviviendo con la educación básica de nueve grados. Este proceso de transformación es ambiguo y no se ha podido implementar en todo el país, aun a este momento este proceso de unificación continúa. Esta ambigüedad ha generado conflictos y caos en la educación. Donde existen institutos de educación media (ya existían antes de la reforma), y centros básicos (creados con la reforma), hay una competencia permanente entre ambos disputándose los alumnos de séptimo, octavo y noveno grado para sus centros, ya que de ellos depende el funcionamiento y continuidad de dichos centros y la estabilidad laboral del docente. Se habla de obligatoriedad de la educación básica, pero esta no tiene cobertura nacional y aún persisten la educación primaria de seis grados en casi todo el país.

Estos son parte de los conflictos generados con la aplicación de las reformas educativas, manteniendo enfrentados al gremio magisterial con el Estado, porque continúan reclamando que estas no fueron consensuadas con el movimiento magisterial, sino que fueron impuestas desde arriba del gobierno e impulsadas por los organismos internacionales.

Según reportes de la Secretaría de Educación, en promedio, desde la implementación de las reformas educativas en 1992, se han realizado, por lo menos, una huelga general por año, que duran desde una semana hasta un mes, más los paros intermedios durante el año escolar. Desde 1998 hasta 2003, en Honduras se registraron 64 protestas de 23 días promedio cada una y 119 días en paro de labores o huelga durante este período.

El conflicto magisterial casi siempre es motivado por reivindicaciones o demandas laborales: aumento salarial, pagos de salarios atrasados, respeto al Estatuto del Docente, sistema de jubilaciones y pensiones, planes de profesionalización docente, defensa de la educación pública, aumento del presupuesto educativo.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

También han sido frecuentes los paros en, contra los procesos de descentralización y privatización de la educación.

Un ejemplo concreto de conflicto que aún persiste fue con la creación de las escuelas PROHECO que según la Ley deben funcionar a 20 kilómetros de donde existe una pública, pero estas se han constituido en paralelas a las escuelas regulares. El programa ha generado conflictos con el movimiento magisterial, porque lo han visto como una forma de privatización de la educación. Además promueve la flexibilidad laboral, no reconoce los derechos y los beneficios establecidos en Estatuto del Docente, poniendo en precariedad la situación laboral de estos trabajadores de la educación, sin embargo el magisterio no reclama los derechos de estos docentes pero sí se oponen a la creación de las escuelas PROHECO.

El desafío por la falta de consenso con el magisterio ha mantenido enfrentado al movimiento magisterial con el gobierno. El conflicto ha llevado a provocar situaciones de ingobernabilidad en determinados momentos, como quedó evidenciado en los acontecimientos del año, 2002, 2004, 2006 y el más reciente en 2009 con la problemática generada por la salida del Presidente Zelaya en donde el magisterio se unió a esta causa creando un caos ingobernable en la educación del país sin que el Estado pudiera solventar el conflicto.

La lucha del magisterio ha estado articulada según su discurso a la defensa de la educación pública, como eje central de su accionar colectivo, en torno a esta causa se modula su discurso y se crea una identidad como movimiento. Sin embargo, para el movimiento magisterial la educación pública significa un ligamento de lucha contra la privatización, pero no se ve una estrategia, que proponga mejorar la calidad de la educación pública que defienden, ni se abre un debate académico acerca de los caminos a través de los cuales se puede transitar y lograr dicho propósito. Entendiendo la educación pública como el espacio de transmisión de cultura y de producción de identidades, un espacio de representación social, donde se establecen y reproducen las relaciones sociales.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

La posición del movimiento magisterial hondureño frente a las reformas se ha convertido en un movimiento defensivo más que propositivo. Los maestros ven amenazada la estabilidad laboral, las restricciones contractuales por la flexibilidad laboral, el congelamiento de salarios y desarticulación de sus organizativas. Son estas las razones que esgrimen las organizaciones de docentes para luchar por la defensa de sus reivindicaciones conquistadas y oponerse a las reformas educativas.

Aunque las iniciativas en materia educativa han quedado del otro lado del campo de juego, en manos del Estado. La innovación del sistema educativo ha correspondido concretamente de los organismos internacionales y de la cooperación externa que han apostado y siguen apostando por una transformación de la educación en Honduras.

El movimiento magisterial en sus discursos expresan que en Honduras no existen reformas educativas, que lo que hay son proyectos educativos incoherentes en su contenido y desvinculados de la realidad nacional que se quiere transformar, se imponen desde arriba de la Secretaria de Educación con el propósito de hacer maquillaje al sistema educativo y maquilar la educación con una orientación hacia la privatización.

Aunque en materia de reformas educativas el movimiento magisterial ha sido poco propositivo, han elaborados muy pocas propuestas programáticas que sienten una posición con respecto a las mismas, y no han sido categóricos al momento de defenderlas. Su preocupación ha sido más por denunciar aspectos específicos que les afecta en su estabilidad laboral, los aspectos salariales, la privatización y la municipalización de la educación.

Las acciones del movimiento magisterial en torno a las reformas educativas son meramente conflictivas y reivindicativas, se dan en el marco del espacio público de la confrontación que es el escenario de las demandas, la presión y la negociación. Sus acciones se centran en tres ejes fundamentales que son: la defensa de la educación pública, la defensa del Estatuto del Docente y las reivindicaciones salariales, que son aspectos netamente económicos.

De igual forma hubo una fuerte oposición a la municipalización de la educación que se pretendía realizar con el Programa de Modernización de la Educación, este aspecto estaba

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

incluido en los principios del programa, se pretendía dar participación en la cuestión educativa a las municipalidades. Su rechazo se basó aduciendo que las Municipalidades son entes altamente politizados, sin conocimiento técnico, sin estabilidad laboral la cual solo dura cuatro años que es el periodo de gestión del Alcalde, con problemas financieros serios para cubrir sus responsabilidades contractuales y que es el camino más expedito para la privatización de la educación. Esta discusión estuvo en el tapete en los años 90, luego en el año 2011 y a raíz de los conflictos magisteriales más fuertes que coincidían con los problemas políticos del año 2009, surge de nuevo la discusión de la participación de las municipalidades, esta vez con la idea política de darle más protagonismo a las alcaldías y debilitar el movimiento magisterial los cuales a través de la Federación de Organizaciones Magisteriales FOM se estaban llevando a cabo las protestas. Finalmente se aprueba en mayo del 2011 la nueva Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública y la Participación Comunitaria la cual está vinculada a la Ley Fundamental de la Educación mediante una estructura específica. (Ver Anexo 4)

Quiero cerrar este capítulo con un hallazgo interesante en la Tesis doctoral del Profesor German Moncada (2008) cuando plantea que el cambio educativo que planteó en su momento el Curriculum Nacional Básico, CNB como una reforma educativa, entrañó una serie de problemas y dificultades que ocurrieron de manera recurrente, por ejemplo, una oposición sistemática de los gremios magisteriales o la falta de un acuerdo político para legalizar los cambios educativos propuestos creó un fenómeno de resistencia, convirtiéndose esta actitud en un freno para su adecuada implementación de las reformas.

Plantea que “los cambios continuos provocan inestabilidad y ello provoca mayor ambigüedad en las personas, aunque se tenga la expectativa que va lograrse la estabilidad, todo apunta a que los cambios siguen haciéndose y tienden a acentuarse, lo que va a traducirse en mayor ambigüedad. La ambigüedad podría estar asociada a características que han sido típicamente estudiadas en el caso de las actitudes, por ejemplo la consistencia, tradicionalmente se ha definido como predisposiciones

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

consistentes para valorar un objeto o fenómeno, en este caso la actitud al cambio muestra una cierta inconsistencia es decir que, por ejemplo pueden coexistir creencias que son extremas positivas y negativas. Otro aspecto que caracteriza las actitudes es la intensidad de la actitud, la fuerza que tiene la reacción emocional, en la medida en que sea más intensa en esa medida se vuelve más extrema la actitud, pero en este caso implicaría que hay una menor intensidad y por tanto menos extrema, el grado de conocimiento constituye otra característica que ayuda a entender la ambigüedad el hecho que el CNB no sea del conocimiento de los docentes, ya que no ha sido suficientemente informados al respecto lo que provoca que no se disponga de la información necesaria para configurar una actitud positiva, ni negativa, sino ambigua". (Moncada, G. 2008)

Capítulo III

El Sistema Educativo Hondureño; una mirada histórica desde la gestión institucional y la participación comunitaria.

“La naturaleza nos ha dado la semilla del conocimiento, pero no el conocimiento mismo”.

Séneca

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

EL SISTEMA EDUCATIVO HONDUREÑO; UNA MIRADA HISTÓRICA DESDE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.

El capítulo está estructurado en cinco partes, podría subdividirse, pero estas etapas históricas son las que marcan los cambios que interesan a este trabajo. En primera instancia se abordan momentos de la época colonial, etapa en la que se ve con claridad el origen de la gestión educativa, cuál es el papel que desempeña la corona española en los asuntos educativos que define a futuro el destino de la educación en Honduras. La segunda etapa es la de la Reforma Liberal que va de 1876 a 1933; luego el período llamado Cariísta en referencia al apellido del General Tiburcio Carías Andino (1933 a 1949), presidente que mantuvo una dictadura por 16 años. Un cuarto período que marca la expansión del Sistema Educativo desde el Gobierno del Dr. Juan Manuel Gálvez hasta la crisis de los años ochentas y más, (1949-1990). Finalmente de 1990 hasta la fecha cuando se desarrolla el programa de Modernización de la Educación en cuatro períodos presidenciales.

La intención del capítulo no es exactamente narrar la historia ya contada por otros con mucha precisión y detalle, sino visualizar dentro de éstos, los procesos descentralizados los cuales no son nada nuevos, desde antiguo ya se daban una serie de hechos en donde las decisiones en materia educativa local se tomaban en la base, para solventar las necesidades ingentes en la educación, con participación de varios sectores.

El capítulo toma un fragmentos de la historia para ambientar lo que posteriormente se llamó El Sistema Educativo, iniciando un análisis desde la Reforma Liberal hasta finales de los años noventa, sin desconocer por supuesto que la época colonial (1492-1821) que antecede a la llamada época Republicana que da inicio con la formación de un Estado Nacional Centroamericano hasta su crisis en 1876, apareciendo posteriormente la inserción definitiva al mercado mundial e inicio de la Modernización del Estado Nacional en donde se ubica la Reforma Liberal con un modelo primario exportador de plata y banano hasta 1949. En esos momentos sucedían una serie de hechos interesantes en la

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

educación que es importante destacar de manera breve porque marca los senderos que dieron origen al Sistema Educativo actual, los detalles de las épocas se amplían al pie de página.¹⁰

1. Época Colonial

Luego que España conquistara y sometiera a los pueblos indígenas de América y su interés por eliminar de manera sistemática todas las manifestaciones culturales de los pueblos americanos, su preocupación primordial fue implantar de manera definitiva los elementos sociales y culturales de España en el nuevo continente. Ciertamente es que sobrevivieron muchos rasgos y tradiciones precolombinas, las que se entremezclaron formando una cultura híbrida dominada por la influencia española.

¹⁰ Para una revisión más detallada de las etapas históricas de Honduras, se puede seguir la lectura elaborada a partir de los estudios de varios historiadores hondureños (Cruz, Varela, Amaya, Argueta entre otros) expuesta a continuación:

ETAPAS HISTÓRICAS

ÉPOCA COLONIAL:

- Descubrimiento y conquista. 1542 a 1942
- Organización-Jurídico administrativa del imperio Español por la Familia Habsburgo. 1542 a 1700.
- Reorganización y reforma imperial bajo la Familia Borbón. 1700 a 1808
- Declive imperial e independencia. 1808 a 1825

ÉPOCA REPUBLICANA:

- Formación del Estado Nacional Centroamericano. 1821 a 1839
- Formación y fractura del Estado, período de la anarquía en Honduras después de la Federación Centroamericana. 1839 a 1876
- Primera etapa, inserción definitiva al mercado mundial capitalista e inicio de la Modernización del Estado Nacional (Modelo liberal o primario exportador: Plata y Banano). 1876 a 1949
- Segunda etapa de la Modernización del Estado Nacional: populismo y desarrollismo (modelo de industrialización sustitutiva o de desarrollo hacia adentro). 1949 a 1982
- Estancamiento del desarrollismo, democratización y alineamiento de la estrategia norteamericana de guerra fría. 1982 a 1990
- Tercera etapa de la modernización del Estado Nacional. Consolidación democrática, postguerra fría, ajuste económico y crisis (modelo neoliberal) 1990 hasta la fecha.

Es importante destacar que en el período de la colonia, la iglesia fue la institución a través de la cual se desarrolló la transmisión de valores culturales y religiosos, su influencia sobre el mundo artístico e intelectual fue evidente ya que tenía control sobre la enseñanza formal y sobre los instrumentos de expresión cultural. Para entonces nacen escuelas, colegios mayores y universidades con sistemas similares a los de España. En ese tiempo la creación de las instituciones educativas incumbía fundamentalmente a la iglesia a través de las órdenes de los Dominicos, Jesuitas y otros grupos religiosos misioneros con instrucciones expresas de la Corona para evangelizar (someter) a los aborígenes, proceso que coadyuvó a la pacificación de los mismos. Los aborígenes debían recibir instrucción escolar, había escuelas privadas y públicas que impartían los primeros rudimentos de educación que consistía en la lectura, la escritura y la doctrina cristiana. Las escuelas funcionaban en las casas en las cuales también vivían los maestros. Aunque la enseñanza era gratuita para los pobres, se estableció que los niños cuyos padres tenían recursos y posibilidades, pagaran mensualmente al fondo de la escuela “dos reales”. A los maestros se les exigía prueba de cualidades morales y profesionales, eran seleccionados mediante un proceso convocado a través de “edictos citatorios”, y una vez que se presentaban los aspirantes, debían pasar un examen; si al concurso se presentaba un clérigo, éste debía ser preferido entre los que no lo fueran. Los horarios de trabajo eran de seis horas en dos jornadas y las vacaciones solo eran los días festivos de la navidad, la Semana Santa y los primeros quince días de octubre.

Posteriormente en la época post-independentista, el sistema escolar se fue organizando a partir de autoridades Departamentales, Distritales y Municipales, (lo mismo que en la actualidad) las cuales seguían por lo general algunos criterios según la Ley de 1866 para nombrar los maestros de las escuelas, la legislación educativa no definía claramente las condiciones de competencia técnica que debían reunir los aspirantes a ejercer la docencia y por ello incluían contratos de trabajo que exigían los siguientes requisitos: Ser mayor de 20 años, instruido en las materias de enseñanza, *firmar contrato con la municipalidad* por el término de dos años y no desempeñar otra ocupación que la de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

maestro, aunque a veces por necesidad de personas instruidas, se desempeñaban como secretarios municipales, como es el caso del **Profesor José Antonio Oseguera Cárdenas**, digno padre de mi amiga la Doctora Margarita Oseguera de Ochoa, actual directora del Doctorado, Don José Antonio fue graduado del primer grupo de profesores de la entonces Escuela Normal de Varones, quién además de profesor, se desempeñaba como Secretario Municipal del Municipio de Cedros, Francisco Morazán, aún existen libros de actas de su puño y letra, posteriormente trabajó como Inspector de Rentas de Choluteca y de Santa Rosa de Copán trabajo que tuvo que abandonar por pertenecer al partido contrario al poder, como aun en el presente, solo que con más radicalismo, primaban los colores políticos antes que la preparación y experiencia de destacados ciudadanos como Don José Antonio Oseguera.

Como puede observarse, la figura del maestro era de mucha importancia, se le exigía en su rendimiento y era seleccionado en función de criterios precisos y rigurosos, sus honorarios eran pagados por la municipalidad.

Las funciones exigidas eran las siguientes:

- Enseñar a sus alumnos: Lectura, escritura y rudimento de matemática.
- Presentar a los alumnos exámenes, según lo establecían los reglamentos (mensual, cada cuatro meses o dos veces al año).
- Presentar a los examinadores el estado de la escuela, donde debía consignarse el nombre de los alumnos y sus progresos en lectura, escritura, aritmética y doctrina.
- Retener el mayor número de alumnos evitando el ausentismo y la deserción.
- Enseñar a los alumnos a comportarse con decencia y urbanidad.
- Enseñar la doctrina
- Cumplir con la jornada de trabajo indicada en el contrato de la autoridad local.
- Trabajar todos los días, excepto los días de las festividades religiosas.
- Explicar el tratamiento de buena crianza, después de haber dado la doctrina.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Tratar con amabilidad a los alumnos e inculcarles ideas de honor, religiosidad, humanidad, patriotismo, y obediencia a las autoridades, elevando sus sentimientos hasta el ejercicio de los heroicos y virtuosos hechos. (Inestroza, 2003)

La formación de los niños centraba su interés en la formación de valores de civilidad que procuraba un ciudadano respetuoso de las leyes, un ciudadano patriótico y religioso. En general el analfabetismo entre indios y mestizos era muy común, especialmente los que vivían lejos de los centros poblacionales o ciudades fundadas, éstos no recibían ninguna formación escolar y los centros educativos que había tenían severos problemas económicos para su sostenimiento.

Vale decir que el mayor esplendor educativo en Centro América se dio en Guatemala con la creación de la universidad de San Carlos de Borromeo en 1676 (Honduras formaba parte de la Capitanía General de Guatemala, centro político que expandía las decisiones a las demás regiones cercanas al área). Al término de la época colonial había en América Latina 26 instituciones superiores con privilegios universitarios; las decisiones relativas a los contenidos venían estrictamente de Europa dejando una influencia directa en varios campos del saber.

El papel de las autoridades de provincia se reducía a recibir, transmitir y hacer cumplir las órdenes del Capitán General del Reino, orientadas a regular la enseñanza en diferentes aspectos tales como:

- a. La organización de escuelas para los hijos de españoles criollos
- b. Adoctrinamiento y castellanización de los indios
- c. Nombramiento de maestros seculares (los sacerdotes no tenían restricción oficial)
- d. Colaboración con la iglesia en las tareas educativas
- e. Informes al Presidente de la Audiencia sobre el funcionamiento de las escuelas
- f. *Autorización Fijación de sueldos a los maestros y de las cuotas de los padres de familia para el sostenimiento de las escuelas.(Inestroza, 2003)*

Como puede observarse, la hegemonía educativa en todos los órdenes venía directamente de la Corona Española, a través de sus representaciones en el mundo colonizado, el apoyo que se exigía a los nativos eran ayudas, las que por supuesto eran exiguas en relación a sus condiciones de vida como colonizados.

Los hechos narrados presentan una situación interesante, si los vemos a la luz del momento actual, el sistema educativo, que en ese momento no era un sistema, tenía que obedecer las órdenes expresas de la corona, se exigía la contribución de las comunidades, los aspectos relativos a la educación se canalizaban a través de la municipalidades que para ese tiempo era la representación local de la corona, estaba organizada por una estructura político- administrativa que aún permanece. Paulatinamente en algún momento de la historia, el sistema educativo se fue desvinculando de las municipalidades, cuando antes fue la vía oficial, las municipalidades ahora se ocupan de muchas cosas, pero no de la escuela.

Otra época que fue muy importante en la vida republicana es la que se inicia con la independencia de la corona española en 1821 hasta los inicios de la Reforma Liberal en 1839, cuando se forma un Estado Nacional Centroamericano; en términos de adelanto en la educación hay que reconocer que los logros no fueron mayores, la pedagogía, sus principios y normas estuvieron muy ligadas al tradicionalismo, y la estructura administrativa que imperaba en la escuela colonial no fue alterada. Los notables contribuían, por cierto, al sostenimiento de las escuelas pero estas iniciativas eran insuficientes; el gobierno de la provincia se fue desentendiendo de esta responsabilidad, concretándose a levantar censos de los vecinos que colaboraban, situación que era consecuencia de la alta inestabilidad política que se vivía al interior de Honduras y de todos los países de la Región.

Ya en los albores de la independencia se recorre un largo camino para ir abandonando la pedagogía obsoleta e ir comprendiendo la importancia de la formación de cuadros docentes para el desarrollo de un sistema educativo nacional y, de igual manera, ir creando nuevas estructuras nacionales que le dieran sostenibilidad a la educación. *Es justamente aquí donde las escuelas comienzan a vivir un proceso de nacionalización pues se empieza a despertar un marcado interés por fundar escuelas y sostenerlas con apoyo de particulares, bajo supervisión directa de las municipalidades, sacerdotes de la localidad, y miembros de grupos de apoyo como padres de familia y organizaciones comunales.* Es interesante observar que no solo son las municipalidades las responsables de la escuela, sino que hay intervención de otros sectores de la comunidad.

El recorrido histórico tiene la intención de ver la gestión del sistema educativo, mejor dicho, quién era el responsable de las escuelas tanto en su contenido como en su sostenimiento, quién decide lo que hay que enseñar, quién pagaba y quién dirigía.

La historia va y viene, se echan andar nuevos procesos los que luego no dan resultados, curiosamente se vuelven a retomar las ideas y se reglamentan como nuevas, tal es el caso de la recién aprobada (Mayo 2011) Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria, en donde se norma la participación de las municipalidades y otros sectores de la sociedad civil a través del Consejo Municipal de Desarrollo Educativo, COMDE, instancia que a nivel de municipio “gestiona, formula y coordina los planes estratégicos que apuntan al logro de las metas y mejoramiento de los indicadores educativos”. La idea original por parte de las autoridades centrales era darle más protagonismo a las municipalidades, idea que es buena siempre y cuando haya un fortalecimiento y capacitación a las municipalidades, cuyo proceso de desconcentración sea paulatino y efectivo, este aspecto está desarrollado con más amplitud en el capítulo siguiente.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

2. De la Reforma Liberal hasta la crisis del modelo primario-exportador. 1876-1933

Es importante destacar de manera sucinta algunos aspectos económicos, políticos y culturales de la Reforma que imperaban en esa época, escenario de la educación hondureña de ese momento.

Hablar de Reforma Liberal en Honduras y Centroamérica es referirse a la reorganización estatal y la ruptura con éxito de los remanentes de estructuras económicas y sociales heredadas de la colonia que aún varias décadas después de la independencia se mantuvieron vigentes. Asimismo, fue un movimiento que a través de la ideología positivista¹¹ y el liberalismo, pudo imponerse y obtener una supremacía política y social que permitió a sus dirigentes constituir una política nacional acorde con las necesidades de desarrollo, orden y progreso. Se prestó, además, mucha atención a la educación como una de las mejores vías de transformación social. Los reformadores incluso, tuvieron que entrar en choques serios con la iglesia, limitando su poder dentro del contexto social en el marco de un proceso de secularización.

La época de la Reforma Liberal en Centroamérica, llamada por muchos estudiosos Modernización del Estado, se caracterizó por las facilidades que los gobiernos del área brindaron para atraer capitales de inversión del extranjero. Asimismo, se intensificó la exportación de materias primas como parte de la demanda de las naciones poderosas de entonces las que ya habían alcanzado la revolución industrial y notables progresos tecnológicos.

Antes de instaurarse el Gobierno de la Reforma Liberal en Honduras, su economía era muy pobre, básicamente de subsistencia. Su exportación además de escasa, estaba limitada a la minería que desde hacía algún tiempo atrás estaba en plena decadencia, así como cortes de madera en la región norte y noroeste del país, ganadería y tabaco. El

¹¹ Como se sabe El Positivismo es la corriente sociológica fundada por Augusto Comte, la cual formulaba que las sociedades humanas han evolucionado de una etapa mítica a una metafísica y luego a la etapa positiva en donde a través de la ciencia se alcanzaba finalmente el orden y el progreso.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

mayor problema que había hecho difícil la exportación de un número mayor de productos eran las escasas y malas vías de comunicación, obstáculo que históricamente incidió también en los aspectos políticos y culturales del área.

Una de las mayores preocupaciones al llegar Marco Aurelio Soto al poder fue la incorporación de la nación al mercado capitalista mundial. Para ello, se ofrecieron una gran cantidad de ventajas a los extranjeros interesados en invertir en Honduras. En 1876, para el caso, el Gobierno facilitó la adjudicación de tierras a través del reparto de grandes latifundios y de tierras baldías del estado al emitir la Ley de Agricultura ese mismo año. De igual modo, se mejoraron las comunicaciones tratando de integrar política y económicamente las distintas regiones del país.

A pesar de los enormes logros del Gobierno del Doctor Soto y si se hace un balance general, podemos afirmar que la reforma quedó inconclusa ya que aun tuvieron que pasar varias décadas para obtener el logro de la integración deseada. De igual manera, fue imposible la creación de una economía de exportación en manos de productores nacionales. Aunque se incentivó y promovió el cultivo del café, no se logró que este estuviera en un primer plano; antes bien, fue la producción de bananos y la extracción de metales preciosos en manos de compañías e inversionistas extranjeros con lo que logró Honduras integrarse al mercado mundial, y esto naturalmente derivó en que muy pronto se entrara en un período de alta dependencia ante el capital externo lo que limitó la bien intencionada obra reformista.

Lamentablemente, los sucesores de Soto y Rosa, no profundizaron las reformas iniciadas; más bien, se preocuparon más por mantenerse o perpetuarse en el poder con apoyo de fuerzas políticas y económicas extranjeras, dando lugar nuevamente a un período de intervenciones, guerras civiles e inestabilidad política.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Durante el gobierno de Soto, se logró comunicar el país a través del telégrafo, inició la construcción de la carretera del sur; reparó y brindó mantenimiento al ferrocarril nacional que había estado en muy mal estado; fundó el correo nacional y a la vez estabilizó parcialmente la circulación monetaria, mediante la fundación de la casa de la moneda. Se modernizó la legislación del país, sustituyendo la obsoleta legislación colonial por leyes de influencia chilena y francesa de carácter liberal, promulgando igualmente una nueva Constitución de acuerdo al contexto social de la época.

En cuanto a la iglesia, se abolieron los diezmos y secularizaron los cementerios, reduciéndose también la separación definitiva entre aquella y el Estado. Muchas de estas acciones habían sido ejecutadas años antes por el Gobierno reformista de Guatemala y que tanto Marco Aurelio Soto como Ramón Rosa fueron sus principales colaboradores.

Dentro de un panorama momentáneo de estabilidad y paz, el gobierno de Soto sobresalió por el apoyo constante que brindó a la educación y la cultura. Estimuló la apertura y sostenimiento de centros educativos, no solo para recibir la enseñanza, sino que también para formar cuadros docentes que favorecieran la política educativa del estado.

En síntesis, podemos decir que cuando Marco Aurelio Soto llegó a tomar posesión de la presidencia de Honduras, existía en el país una total desorganización, por lo que su figura se constituyó en la esperanza de paz y reestructuración nacional, tomando en cuenta su fama de estadista y político distinguido. De hecho en su gobierno se protegieron las ciencias, las letras y las artes; además, logró establecer y mantener el orden público, la libertad y el progreso. (Citado por Víctor Cruz, 1990)

Organización de la Educación Pública

En este escenario socioeconómico se hace referencia a la organización de la Educación Pública durante el Gobierno del Dr. Marco Aurelio Soto, las aportaciones fueron muy

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

valiosas, especialmente en el logro de las reformas educativas. Ambos hondureños, traían toda la experiencia acumulada por su participación como funcionarios del gobierno liberal guatemalteco.

Asimismo, conocían ampliamente la Ley de Instrucción que se promulgó en Guatemala en enero de 1875 en la que se advierte muy claramente, el movimiento positivista que a diferencia de la tradicional escuela escolástica de la colonia que se sustentaba en la fe, planteaba que la escuela debía formar profesionales en carreras técnicas o humanísticas desde la ciencia.

Al hablar de la educación durante la gestión gubernamental de Soto, cabe destacar también, la labor del Doctor Juan Lindo quien abrió paso a la enseñanza primaria con la fundación de escuelas públicas y a la vez elevó a la categoría de Universidad del Estado, la Academia Literaria de Tegucigalpa, creando el claustro y aprobando sus estatutos. Pero la constante inestabilidad política y la pobreza crónica de las rentas del Estado precedentes a la llegada de la Reforma Liberal, propiciaron el retroceso de estos logros.

El gobierno de la Reforma Liberal desde sus inicios, prestó especial atención al establecimiento de la libertad de enseñanza la que antes se impartía de “un modo rudimentario y retrógrado”, legislándose para que la misma fuera laica, gratuita y obligatoria. Asimismo y con el deseo de expandir la educación superior, propició la fundación de la Universidad de Occidente en Santa Rosa de Copán.

En la constitución política del primero de noviembre de 1889, se estableció que el Estado tenía el deber primordial de fomentar y proteger la instrucción pública; lo que fue cumplido a través de una serie de disposiciones gubernamentales. Se emitió el primer Código de Instrucción Pública, el 31 de diciembre de 1881, redactado por el Doctor Ramón Rosa en calidad de ministro de Educación. Se estableció la enseñanza obligatoria desde los siete y hasta los quince años cumplidos, indicando que los padres tenían obligación de hacer que los hijos asistieran a las escuelas primarias de sus respectivos

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

distritos “o procurarles por otro medio de instrucción suficiente”. De igual modo, todas las personas que tenían niños a su cargo, debían cumplir esta disposición. El desarrollo de la educación primaria, logró para entonces una amplitud mayor gracias al apoyo estatal, *del municipio y la iniciativa privada*.

Los reformadores pensaban que el Estado debía intervenir en la educación porque consideraban que la sociedad era muy pasiva y no tenía mayor interés en el desarrollo de la educación. *El principio fundamental de esta ley era que la educación pública era asunto del Estado y debía iniciarse un proceso gradual de centralización*. Esta Ley divide la enseñanza en tres secciones: Enseñanza primaria, segunda enseñanza y enseñanza profesional, Las escuelas se sub-dividían en elementales, superiores y normales, estas leyes posteriormente son reformadas por el Gobierno de Luis Bográn, considerado por muchos el continuador de la Reforma iniciada en el gobierno anterior.

El Código estipulaba que en cada Departamento de la República debía haber una escuela de niñas y una de niños, que los fondos serían administrados por la Secretaría de Instrucción, Direcciones Departamentales y de Distrito. (Inestroza, 2003). Es interesante mencionar que esta estructura es muy parecida a la estructura actual del Sistema Educativo en la gestión de la educación, la que fue aprobada en el Gobierno de Rafael Leonardo Callejas en el marco de la modernización de la educación.

En resumen el mayor aporte de la reforma liberal fue que aprobó por primera vez un código de instrucción pública que sentó las bases para la organización del Sistema Educativo Hondureño y, además, se crearon por primera vez escuelas en todos los departamentos del país.

La intervención del estado fue de primer orden por lo que se brindaron los medios económicos indispensables, se formaron maestros, hubo preocupación por crear un

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

sistema formativo o cívico de enseñanza y se adquirieron nuevos libros de texto. (Carías, Marcos. 1980)

Por otro lado, tuvo expreso interés en establecer reformas a la educación profesional o universitaria con el afán de que de sus facultades surgieran excelentes profesionales, acorde con las necesidades del país. Se constituyó un grupo de maestros tanto nacionales como extranjeros para que en los distintos niveles educativos de entonces se forjara una nueva educación acorde con los avances de la época. Hay que reconocer, además, que el pensamiento y acción educativa de nuestros reformadores coincidió con el pensamiento que en el área Centroamericana promovió el General Francisco Morazán en la época de la malograda Federación Centroamericana.

En esta época y hasta mediados del siglo XX, las escuelas públicas eran sostenidas por las municipalidades con algunas subvenciones del gobierno central. Además, muchos profesores procedentes del extranjero siguieron llegando, no solo para desempeñarse como docentes, sino que también como personal administrativo en cargos relevantes.

Apoyo a la Enseñanza Pública y Privada

Se incentivó una política de proyección hacia las municipalidades del país brindándoles apoyo económico para construir edificios municipales y escuelas. Con esto, en 1910, se logró un aumento considerable. Sin embargo el gobierno, no contaba con un número aceptable de maestros titulados, siendo en su gran mayoría empíricos. El caso era patético, pues de los 856 maestros que había en 1910, eran empíricos 520. Había solamente 216 titulados y con “certificado de aptitud” se contaban con 120. Esta era una situación que preocupaba en sumo grado al presidente Dávila y así lo expresaba.

Para 1921, durante el mandato de López Gutiérrez, la educación primaria *continuaba siendo sostenida por las municipalidades con apoyo del gobierno central, este se hacía cada vez más insuficiente.* Aunque por ley, la educación era gratuita y obligatoria para

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

los niños de 7 a 15 años, existían muchos problemas con la asistencia escolar, especialmente en el área rural.

La depresión económica de los años 1919 y 1920, obligó al cierre de algunas escuelas. Había lugares en donde el mal pago a los maestros de las escuelas así como la impuntualidad en el pago de sus salarios y la carencia de fondos de las municipalidades era tal que era otra causal de cierre de escuelas.

Vale decir que es notorio en este período la transferencia de decisiones y responsabilidades a las municipalidades por parte del Estado, quienes en muchas ocasiones dejaban en abandono a las mismas que obviamente sucumbían en la atención a la educación por falta de fondos y apoyo financiero suficiente por parte del gobierno.

En fin, si fuera necesario sintetizar en breves términos el sentido de las reformas educacionales puestas en práctica durante el periodo analizado, deberíamos decir que estas se caracterizaron por cierta ausencia de sistematización y de planificación. Destacadas personalidades públicas manifestaron, por cierto, su interés por profundizar y acelerar los procesos educacionales, pero la escasez de recursos, la ausencia de una correcta planificación administrativa y sobre todo, la discontinuidad de los proyectos, fueron factores que impidieron un mejor desarrollo de la educación nacional. Cabe constatar, además, que el sesgo liberal de las reformas no rompe definitivamente con la herencia tradicional del período colonial. La importancia otorgada a la educación es parte de un proyecto liberal, la estatización educacional, en cambio, no lo es. En síntesis la reforma liberal significó una radical centralización del aparato educativo por parte del estado.

Como puede verse, el Estado en este período organizó de manera sistémica la educación, las municipalidades jugaban un papel protagónico, y sobre todo se crea el primer código de educación en donde se especificaba su funcionamiento. Ellos a esto le llaman centralización de la educación por parte del Estado. Se hablaba de una modernización

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

del Estado, el mismo discurso que vuelve aparecer en los años 80, pero ya aquí las municipalidades no se hacen cargo de la educación, solo algunos casos aislados como San Pedro Sula.

3. El Sistema Educativo en la Dictadura Cariísta: 1933-1949

Durante el gobierno del Doctor y General Tiburcio Carias Andino, la educación obtuvo gran impulso a través de la emisión de programas de enseñanza primaria “adecuados a la época y reformando los programas de magisterio para introducir el estudio de los métodos pedagógicos contemporáneos”. Con esta política se mejoró la formación de los maestros egresados de los institutos normales del país.

Para el año de 1939, el estado de Honduras, contaba con 933 escuelas atendidas por 1524 maestros, de los cuales 897 eran titulados, 68 con certificaciones de aptitud y 559 empíricos. Existían para entonces 19 Institutos Normales. La Universidad Central funcionaba con las escuelas de Derecho, Ingeniería, Farmacia y Medicina.

En el informe presentado ante el Congreso Nacional sobre los logros de la educación pública durante el año económico de 1942 a 1943, se expresó con mucho énfasis, las reformas hechas a la enseñanza primaria, secundaria y normal, sin dejar de lado la enseñanza universitaria.

Un cambio importante se produjo al reformarse no solo las escuelas primarias urbanas, sino que también las rurales, cuyo objetivo primordial en las últimas era lograr un funcionamiento con proyección comunitaria de manera que éstas ejercieran una acción cultural en su propio medio, deseando mejorar la vida y los medios de producción de la población campesina. Esta idea aún en la actualidad se mantiene en algunas escuelas del campo en donde la población vive en condiciones precarias, procurando desarrollar proyectos productivos que beneficien a los niños y sus familiares.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

El gobierno de Carías Andino, enfrentó varios problemas, algunos de ellos crónicos, como, por ejemplo: falta de vías de comunicación, pobreza del campesinado, alarmante número de niños enfermos que estaban matriculados en las escuelas, lo que naturalmente incidía en su rendimiento escolar, así lo muestran las cifras estadísticas escolares del período 1945-1946. En ellas se expresa que en las pruebas finales de las escuelas primarias de todo el país, habían sido reprobados 7,079 (17%) alumnos de un total de 42,835 que fueron examinados.

En los inicios de la década de 1940, la educación artística, recibió por parte del ejecutivo un gran impulso aperturando la Escuela Nacional de Bellas Artes.

A nivel superior fue fundada desde el año 1941, la escuela agrícola panamericana, bajo los auspicios del señor Samuel Zamurray, quien se desempeñaba para entonces como presidente de la compañía frutera United Fruit Company.

El gobierno del Doctor y General Tiburcio Carías Andino, se propuso reformar la educación secundaria dividiéndola en dos ciclos: “el primero, destinado a impartir una cultura general, y el segundo, subdividido en dos secciones, a dar los conocimientos científico-humanistas y técnico-manuales necesarios para el ingreso a la universidad y para el ejercicio de una profesión de grado medio u oficio, respectivamente....”.

4. Modernización y expansión del Sistema Educativo: Desde Juan Manuel Gálvez hasta la crisis de los 80's . 1949-1990

Doctor Tiburcio Carías Andino, depositó el poder en manos de Don Juan Manuel Gálvez Durón quien ganó las elecciones como candidato del partido nacional en 1948. Varios sucesos de trascendencia se sucedieron después: se agudizaron las posiciones antagónicas entre los dos partidos tradicionales: El Nacional y el Liberal, al enfrentarse en las elecciones de mediados de la década del cincuenta; surgió la huelga de las fincas

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

bananeras del año 1954, por la cual los trabajadores exigían mejores condiciones de trabajo y vida.

A fines de 1957, el Doctor Ramón Villeda Morales fue declarado presidente constitucional. Durante su administración, se brindó gran importancia a la educación, por lo cual la misma, recibió gran impulso. Fue muy conocido su lema “una aula por cada día de gobierno” ya que consideraba que la educación pública era factor básico del desarrollo integral del país. Se prestó atención especial a la educación técnica y vocacional, ya que la política de transformación del país así lo requería. De este modo fue reorganizada la Escuela Demostrativa de Catacamas, Olancho que en lo sucesivo pasó a llamarse “Escuela Nacional de Agricultura”, actualmente Universidad de Agricultura. Se reorganizó la educación media, centralizándose a la vez la educación primaria la que *había estado a cargo de los gobiernos municipales*.

La educación superior, se amplió y por sobre todo se reconoció, la paridad en el gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras como “consecuencia de la participación del estudiantado en las luchas del pueblo hondureño”.

Siendo Jefe de Estado, el General Oswaldo López Arellano, se presentó al pueblo hondureño un Plan Nacional de Desarrollo con la finalidad de formular políticas realistas que permitieron cambios fundamentales en las estructuras económicas y sociales, Referente al analfabetismo, se informaba que el 48% de la población era analfabeta.

El gobierno militar, propuso varias acciones para resolver los distintos problemas del país. En lo referente a las actividades educativas, se propuso lo siguiente:

“Se procurará la disminución, a mediano y largo plazo de las tasas de analfabetismo. Con este propósito se hará una serie de cambios y se introducirán innovaciones al sistema escolar, que deberán ser programados cuidadosamente para que guarden la debida coherencia entre sí y no desorienten a los interesados directos en la educación, es decir, los alumnos, las familias, los docentes y la sociedad en general.

“Se hará un máximo esfuerzo para corregir el desequilibrio existente entre la educación impartida en el medio rural y urbano, con el propósito de adaptar la educación a los procesos de reforma agraria y al desarrollo en el sector agropecuario, especialmente si se considera que la mayor parte de la población vive y se desenvuelve en el campo. Se considera prioritario el mejoramiento cultural de la fuerza de trabajo. Esto se logrará tanto a través de las actividades escolares sistematizadas como extraescolares o no formales y con la acción complementaria, pero debidamente programada, de los servicios de extensión cultural”.

“La elevación de la productividad de los distintos sectores mediante la educación debe ser impulsada. Este objetivo se logrará sustancialmente con el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias y la tecnología en todos los niveles, modalidades y tipos de educación, pero se dará prioridad a la educación técnica y vocacional, a las diversas formas de capacitación de las fuerzas de trabajo”.

“Habrá que reorientar la educación para que además de cumplir su función básica de transmitir conocimientos, prepare al niño y al adulto para el trabajo productivo, de manera preferente, este nuevo rumbo de la enseñanza deberá generar un movimiento renovador de la educación en el medio rural, integrando a los campesinos en los procesos de desarrollo nacional y regional”. (Arqueta y Quiñones, 1978)

En los gobiernos posteriores al Doctor Ramón Villeda Morales, se han sucedido hechos notables en la historia educativa de nuestro país: ampliación de la cobertura educativa; es decir la creación de más centros educativos tanto a nivel público como privado, mejores condiciones salariales de los maestros, creación del Instituto de Previsión del Magisterio; algunas reformas en los planes de estudios primarios y secundarios. Tegucigalpa en principio, extendidas en los siguientes cinco años hacia otras ciudades importantes del país. De gran trascendencia fue la creación del Consejo Nacional de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Educación Superior y la transformación de la Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán en la Universidad Pedagógica Nacional.

En líneas generales diremos que la responsabilidad de la educación en Honduras, deriva de las políticas generales del estado, las que se ejecutan a través de la Secretaría de Educación, la que tiene que atender los distintos niveles educativos: pre primario, primario, medio, educación de adultos y superior. En el caso de la educación universitaria es a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras a quien compete por delegación constitucional, la potestad de organizar, dirigir y desarrollar la educación universitaria del país.

Hay que destacar que gran parte del presupuesto general de la nación en todas las épocas, ha sido utilizado para el sostenimiento de todos los niveles educativos ya que el estado hondureño reconoce que la educación es uno de los más fuertes pilares para lograr su desarrollo. La educación primaria, se incrementó en las últimas décadas del siglo XX, como resultado de una mayor atención estatal. Hasta el año de 1957, dependió económicamente de los gobiernos municipales, los que tenían la responsabilidad de construir y dar mantenimiento a los edificios escolares; así como también el pago de los maestros. Después de ese año, la responsabilidad fue asumida por el gobierno central.

5. La época de la Descentralización Educativa 1990 - 2005

Las políticas de descentralización en Honduras asumen matices particulares en cada uno de los períodos presidenciales, los cuales respetando cierta continuidad hacen énfasis en diversos aspectos, se elaboran los marcos legales desde los niveles centrales hasta los intermedios y de base, se fueron haciendo modificaciones a las leyes en función de las necesidades de la población. (Ver Anexo 3) Se crearon programas y proyectos en el marco de la política planteada como puede verse a continuación:

Período 1990-1993: Origen de la Descentralización

El origen de la descentralización se sitúa con la llegada del presidente Rafael Leonardo Callejas al poder, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD se firmaron compromisos a nivel de Estado que implicaron su incorporación en el proceso de integración Centroamericana que se estaba impulsando, lo anterior representó la inserción del Estado Hondureño en una nueva estrategia económico-social que procuraba alcanzar un desarrollo sustentable, estrategia que a la vez presupone cambios en la forma como el Estado interviene en la orientación del desarrollo de país. Estas transformaciones deben estar dirigidas a convertir el Estado en una entidad más democrática y eficiente, implicando también un fortalecimiento de la sociedad civil.

Es importante mencionar algunos hechos históricos que generan una nueva perspectiva en la educación nacional, por ejemplo, en los últimos seis años, los presidentes centroamericanos lograron acuerdos importantes para la paz, la seguridad y las expectativas de desarrollo regional, Junto a ellos, altas autoridades de otros poderes del Estado y ministros, también han logrado consensos, declaraciones y acuerdos generales o particulares de legítimo interés común, creando una base legal y de política internacional e interna para seguir actuando, por lo tanto, constituyen compromisos históricos, mandatos exigibles para la sociedad civil y la política de Estado, así como para la comunidad internacional, tanto su contenido, como por la imagen de seriedad relacionada con los esfuerzos por cumplir los compromisos y sus correspondientes logros.

Las doce Cumbres de los Presidentes Centroamericanos y las de Guadalajara y Madrid, fueron configurando todo un proyecto global en lo económico, político, científico-tecnológico y socio-cultural por la región. Sus acuerdos y declaraciones constituyen verdaderos compromisos de estado que demandan continuidad y perfeccionamiento para asegurar los objetivos de superación de la pobreza, crecimiento, desarrollo humano, y modernización de la educación, actuando en forma consecuente con los

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

objetivos y metas a favor de la infancia (Cumbre de Nueva York) y de la Educación, Ciencia y Cultura (Conferencia de Jomtien, Tailandia, 1990).

Los ministros de Educación y Cultura de Centroamérica, han acordado acciones en el marco del Proyecto Principal de Educación asistido por la UNESCO y han adoptado decisiones como parte de la promoción y apoyo al desarrollo de la cultura y la educación.

Las decisiones ministeriales, debidamente coordinadas con las de los presidentes y de otras altas autoridades de los Estados, conforman metas y acciones que también anteceden y justifican la necesidad de modernizar el conjunto del sistema educativo. Asimismo, Honduras es signatario de declaraciones internacionales tal como las Recomendaciones OIT/UNESCO sobre la situación del personal docente, 1966.

En la tarea de modernizar el Poder Ejecutivo, se crearon varios Programas, uno de ellos es **El Programa Nacional de Modernización de la Educación** que nace en noviembre de 1992. Un año después se crea el Consejo de Modernización de la Educación con representación de diferentes organismos y presidido por el Presidente de la República, tiene como propósito coordinar la ejecución de la política de modernización educativa.

Las políticas globales del programa estaban referidas al mejoramiento de la calidad, la vinculación de la educación con el trabajo productivo, el uso racional de los recursos y conservación del eco-sistema; la democratización de la educación mediante la participación social; el impulso de la ciencia y la tecnología; integración del sector de educación formal y el no formal; desarrollo profesional de los docentes en el mejoramiento de la gestión administrativa institucional; actualización jurídica y adecuación de la educación a los procesos de integración sub regional y regional. Una medida político-administrativa fue *“La descentralización del Sistema Educativo mediante la regionalización en forma gradual y progresiva, así como el reconocimiento e impulso de modelos flexibles de participación comunitaria y local como elementos de la gestión educativa”*.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

No obstante, en teoría este planteamiento era idóneo, para resolver la gestión del sistema educativo, en la práctica en este periodo únicamente se concretó la realización de documentos, debates públicos, foros, consultas, normativas y perfiles de proyectos.

Al mismo tiempo sectores organizados del magisterio levantaron una protesta en contra de la política, aduciendo que eran intentos de privatización, por lo que manifestaron su rechazo a su implementación. También se criticó que hacía falta una visión de conjunto que clarificara el nuevo modelo que se pretendía, no obstante quedaron aquí planteadas para una futura operacionalización e implementación de los cambios previstos.

Período 1994-1997: La Escuela Morazánica

En el gobierno de Carlos Roberto Reina, se plantea una nueva propuesta de modelo educativo llamado **Escuela Morazánica**, ésta toma los fundamentos legales y las políticas de modernización del Estado, pero no los planes, programas y proyectos formulados por la administración anterior.

Para este año se elaboran y aprueban dos políticas más: “Directrices para la Reorganización de la SE” y “Diseño y Organización de la Direcciones Departamentales de Educación” que proponían reorientar y desconcentrar la SE, se plantea que se debe desconcentrar hasta el nivel de centros educativos y promover la participación comunitaria, haciendo una reingeniería de los procesos administrativos.

La Escuela Morazánica, dota a la SE de una estructura organizacional basada en la desconcentración funcional y geográfica para el logro de la Misión, objetivos y políticas educacionales y la prestación de los servicios educativos y administrativos. Se crean las Direcciones Departamentales de Educación “como órganos desconcentrados con la responsabilidad de administrar, orientar, coordinar y ejecutar todos los programas y servicios de la SE en su respectiva jurisdicción territorial, dentro de un programa de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

profundización de la desconcentración institucional y la ampliación de la base de participación social”.

El proceso de descentralización se institucionaliza cuando se establece la reforma de la administración pública; la Secretaría de Educación sufre el mayor impacto, ya que parte de cero, porque su diseño organizacional era muy centralizado. Concretamente se pone en marcha una estructura consistente en 18 Direcciones Departamentales y 86 Direcciones Distritales. Se crea una estructura presupuestaria para cada una de ellas. En teoría todo estaba claro, sin embargo las personas que fueron nombradas para trabajar bajo esta nueva modalidad, no fueron capacitadas ni entrenadas para conducir el proceso en función de los propósitos que se habían delineado.

En esta época se comenzaron a transferir tareas y responsabilidades, pero no la autoridad ni el poder de decisión a niveles departamentales y distritales. El funcionamiento de estas unidades se vio limitada por la falta de recursos financieros y materiales, no se implementó un sistema de supervisión, acompañado de un plan con respuesta a sus necesidades, ésta condición desmotivó a cumplir con las tareas de manera eficiente. El obstáculo mayor en la gestión educativa fue la no delegación de decisiones claves relacionadas con la gestión pedagógica, el manejo de personal y la asignación de presupuesto, lo que hace que las unidades locales se conviertan en meras oficinas de tramitación.

El estudio sectorial realizado en 1997 apoyó la política de descentralización como el mecanismo de gestión idóneo. A pesar de los análisis realizados, se determinó que en lo referente a la gestión institucional, la toma de decisiones no es una delegación suficiente y relevante y genera demoras excesivas y deterioros en la calidad de las decisiones que orientan la acción del sistema educativo. Aun con el inicio de la desconcentración administrativa, las decisiones más importantes se tomaban a nivel central. Esto afecta el funcionamiento del subsistema formal o escolarizado, pues las decisiones tardan en ejecutarse. La gerencia de los diversos sectores del sistema continúa siendo muy centralista. No hay personal formado para una gerencia efectiva.

Período 1998-2001 Nueva Agenda

A partir de 1998 cuando asume la Presidencia de la República el Ing. Carlos Roberto Flores, se nomina al modelo educativo **Programa de la Nueva Agenda**, se hace una revisión y ajuste de las políticas, programas y proyectos que se venían ejecutando y se les da cierta continuidad, particularmente al Programa de la Escuela Morazánica, operacionalizado en el Proyecto *Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica* (PROMEB); sin embargo, se produce un giro estratégico en el tema de descentralización.

En el marco de la Política de desconcentración y descentralización educativa, se diseña e implementa el *Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria* (PROHECO, 1999) para proveer servicios educativos a las comunidades rurales distantes, donde no existe un centro educativo. Este proyecto emplea una estrategia de gestión en la cual son los padres de familia los que asumen la responsabilidad de administrar los servicios educativos. El objetivo de PROHECO es ofrecer servicios educativos con mayor eficiencia, equidad y calidad desde el nivel preescolar hasta el segundo ciclo de la educación básica. PROHECO tiene dos ejes, La elección de las Asociación de Educación Comunitarias en el área rural, AECOs y su correspondiente eje administrativo que incluye marco legal, administrativo y financiero para operar.

Como plantea el informe de desarrollo educativo Honduras 2005, la delegación aquí es parcial porque el traspaso o la devolución de autoridad se da solo en el campo administrativo y que los asuntos pedagógicos quedan a discreción de las autoridades centrales. Lo más importante de PROHECO ha sido demostrar que los padres de familia con el apoyo de la secretaría pueden hacerse cargo de la administración de las escuelas, el programa ha estado más enfocado a aumentar la cobertura que a mejorar la calidad.

El proyecto tiene un nivel de eficacia y equidad aceptable, su debilidad, como la de los centros educativos tradicionales, es la baja calidad en los resultados educativos, según evaluación realizada por la UMCE. Una evaluación del Banco Mundial en noviembre de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

1999 indica que un 40.3% de los alumnos de PROHECO ya estaban en el sistema educativo, lo que contradice el mandato de que PROHECO atienda niños que no están en el sistema. Los maestros del programa están motivados, pero no cuentan con las metodologías, materiales y estrategias para responder a las necesidades de multigrado.

Por otro lado, la aplicación de los instrumentos estandarizados de medición de la calidad de la educación, de la UMCE, muestra que los niveles de rendimiento de los estudiantes son generalmente bajos en español y aun más bajos en matemáticas.

Varios son los programas y proyectos que en el marco de la estrategia Escuela Morazánica y la Nueva Agenda se han venido ejecutando para ampliar cobertura, procurar la equidad, mejorar la eficiencia y la calidad de la educación en los diferentes niveles.

Actualmente PROHECO ha sido objeto de críticas (ver siguiente capítulo) en el sentido que los profesores no han sido contratados por las comunidades, sino por las autoridades centrales, basándose en lealtades políticas, la participación comunitaria es marginal y el programa más bien ha funcionado como un vehículo para extender el sistema de padrinazgo en Honduras, por tanto en vez de ser un programa que fuera un mecanismo para aumentar el acceso a la educación en el área rural, se ha convertido en un vehículo para la expansión de las redes de clientelismo de los partidos mayoritarios que existen en el país. Este programa se desarrolla y analiza con más amplitud en el subsiguiente capítulo.

Período 2002-2005 Desarrollo Local

El gobierno del Presidente Ricardo Maduro, en 2002 el cual plantea la educación como una de sus máximas preocupaciones, bajo esa óptica se propone **Modernizar el Sistema Educativo** en sus niveles de: Prebásica, Básica, Media y Superior; en su calidad y relevancia del currículo y gestión y la rendición de cuentas y financiamiento.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En términos de gestión se propuso: Redefinir los procesos de programación, asignación y administración de los recursos; Establecer un Sistema actualizado de Supervisión Educativa; Fortalecer el Sistema de control de gestión; Fortalecer y ampliar el Consejo Nacional de Educación.

Se crea una Unidad Técnica Ejecutiva que coordina y ejecuta las políticas educativas coherentes con la realidad nacional. Se organiza el Foro Nacional de Convergencia FONAC, representativo de la sociedad civil, la SE y la Federación de Organizaciones Magisteriales, elaborando una propuesta conjunta contentiva de los elementos básicos para un nuevo sistema educativo. Además, se definieron indicadores que apuntaban a un alto nivel de logros en la gestión educativa; se establecieron instancias que coordinaban la ejecución de las políticas nacionales; la creación de unidades de supervisión educativa en las Direcciones Departamentales; el desarrollo de un Plan de información y comunicación institucional.

Se crea un sistema para elaborar, ejecutar y dar seguimiento a un Plan Estratégico de la SE; se crea, implanta y capacita en el Sistema de Información Gerencial; se desarrolla el Sistema de Evaluación de la Gestión; se elabora un Plan específico para el desarrollo de la Infraestructura física. Se aplica un sistema actualizado de administración de recursos humanos.

Sin embargo, en función de un Seguimiento a la propuesta de la Sociedad Hondureña para la transformación de la Educación Nacional, (FONAC 2006) las limitaciones en términos de gestión en este período son las siguientes:

- a. El accionar del Consejo Nacional de Educación (CNE) ha sido inexistente en los últimos períodos, los avances en lo que se refiere a su reestructuración como órgano integrador, regulador y de dirección del sistema educativo nacional no han sido evidentes.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- b. No se ha concretado la creación de la Unidad Técnica del CNE para hacer operativas sus acciones. Los esfuerzos realizados para modernizar y reorganizar la gestión, no han sido suficientes para superar los obstáculos de las estructuras tradicionales, que limitan el avance hacia un sistema abierto y flexible como el que exige el creciente aumento de la demanda educativa.
- c. Pese a la creación, por decreto, las direcciones departamentales, diez años después carecen de la asignación de plazas conforme a su estructura organizacional.
- d. Ausencia de una oportuna toma de decisiones y de una estructura operativa, para la gestión pedagógica, supervisión educativa, manejo de personal y asignación de presupuesto.
- e. Mínima participación comunitaria en el proceso de gestión administrativa, que no incide en la mejora de la calidad educativa.
- f. Inadecuado procedimiento para la organización comunitaria, este esquema de arriba hacia abajo no permite un verdadero respaldo en las comunidades al nivel local.
- g. Limitada capacidad de gestión institucional, que se refleja en los indicadores de eficiencia terminal.

El nuevo gobierno tras un período de incertidumbre en el cual se dejan en suspenso varias de las iniciativas en marcha, se hacen renegociaciones con agencias internacionales de financiamiento, se evalúan los pasos dados en materia de descentralización y se concluye que las acciones realizadas se han limitado a cuestiones de orden formal; faltan estrategias con objetivos de fondo y no objetivos contingentes; en segundo lugar, se ve la necesidad de que participen las municipalidades, teniendo en cuenta su importancia en el desarrollo local, sus necesidades de desarrollo y de fortalecimiento técnico.

Esta perspectiva, que muestra un giro importante hacia el fortalecimiento municipal, origina un cambio en la estructura central de la Secretaría de Educación, que crea una

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

sub-secretaría de coordinación interinstitucional. Se propone el *Programa nacional de descentralización y desarrollo local* (PRODDEL), coordinado por la Secretaría de Gobernación y Justicia y en el que participan las Secretarías de Estado, otras instituciones vinculadas al proceso y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); de este modo, la educación se vuelve parte de una agenda más integral del gobierno. Con esta perspectiva tuvo menor influencia la desconcentración desde arriba hacia abajo y se conservó la estructura de los directores departamentales y distritales, pero sin el apoyo ni las condiciones para tener un papel protagónico. Ello originó una estrategia de debilitamiento de estas estructuras que coincidía con el punto de vista de las agencias internacionales, para las cuales la inversión en la burocracia intermedia limita la llegada de los recursos a los beneficiarios finales.

Se destacan dos instrumentos complementarios que propician el desarrollo de la descentralización: la creación de las *Asociaciones de Desarrollo Educativo Local* (ADEL) y el *Proyecto Educativo de Centro* (PEC).

La Asociación de Desarrollo Educativo Local (ADEL) es una modalidad de administración de provisión de servicios educativos que comporta la integración de la comunidad educativa. Es una instancia del nuevo proceso de gestión con la participación de los docentes, padres de familia, estudiantes y el director del centro; se concibe como un organismo de gestión del centro educativo con participación comunitaria. Nace en virtud de un Decreto Ley específico: 154 – 2001. La naturaleza de la administración fue otorgada por la propia Secretaría de Educación en función de un convenio puntual.

El Proyecto Educativo de Centro, (PEC) responde a un concepto de planificación estratégica para lograr objetivos y metas de mediano y largo plazo, con el involucramiento de todos los agentes educativos de la comunidad. Es un instrumento de gestión que motiva la participación de todos los involucrados en la planificación estratégica de su institución y sirve de marco de referencia para la evaluación de sus actividades. No obstante, aunque la mayoría de docentes conocen el PEC manifiestan

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

que tienen la necesidad de ser capacitados y orientados para su elaboración, por ser una iniciativa que llega de “fuera de la escuela”.

Es un instrumento de gestión valioso, mas no un modelo de gestión, quienes administran un centro educativo son las ADEL, las AECOs, o bien la modalidad tradicional establecida en la Ley. Para efectos de avanzar en la descentralización, el PEC, en este último caso, debe ser conducido por la modalidad de administración en aquellos aspectos que le competen y por el Director del Centro en aquellos de orden netamente pedagógico. De ese modo, los apoyos al centro educativo, sobre todo aquellos que son los más carentes, pueden ser conducidos por el PEC.

Aunque se aclara más adelante, para asociarlo con el párrafo anterior la Asociación Educativa Comunitaria (AECO) es la estrategia administrativa escolar de las escuelas PROHECO, es una modalidad de administración de provisión de servicios educativos. Aquí la situación es clara dado que quienes crean el centro educativo, contratan al maestro y se hacen cargo de las transferencias para útiles y apoyo escolar son directamente los padres y madres de familia, y esto es así en virtud de dos decretos leyes y dos acuerdos presidenciales.

Es notable la experiencia de las AECOS, organizaciones comunitarias de PROHECO, sin embargo hasta ahora han estado funcionando con un esquema más administrativo que pedagógico. En este período se pretende que los padres de familia o líderes de la comunidad desarrollen un vínculo con la escuela, con una estrategia para darles participación en la parte pedagógica. Los padres o líderes no sólo van a pagar al maestro o encargarse de los arreglos de la escuela, la idea es que participen también en la parte curricular. Apoyados por los maestros.

La organización propia de tipo comunitario es lo que va a dar sostenibilidad a estas políticas. Se están creando algunas condiciones, para que las políticas ya queden

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

arraigadas. Por ejemplo la Ley General de Educación,¹² está lista para ser promulgada, y de esta forma oficializar el Currículo Nacional Básico, que es un instrumento normativo que establece las capacidades, competencias, conceptos, destrezas, habilidades y aptitudes que debe lograr todo sujeto del Sistema Educativo Nacional en los niveles, ciclos y modalidades que rectora la Secretaría de Educación.

La Ley pretende crear condiciones que van a permitir darle participación y poder a las comunidades, compartir algunas tareas. Se considera que algunas de las cosas que se hagan en este período tienen una visión para 20 años. Las decisiones que se están tomando son apenas el primer peldaño.

Esta nueva Ley, llamada Ley Fundamental, que aun no ha sido aprobada por el Congreso Nacional, viene a consolidar algunos procesos que el programa de descentralización ha venido impulsando, por ejemplo en el siguiente artículo reza que la administración de los recursos humanos y financieros serán canalizados a través de la Direcciones Departamentales, es un gran logro, porque ha estado la intención pero la transferencia de fondos nunca se dio, se hicieron algunos intentos los cuales fracasaron porque no estaban especificados los mecanismos. El artículo dice así:

“Artículo 29.- La administración de los recursos humanos y financieros se llevará a cabo a nivel departamental. El titular de la Secretaría de Educación Pública a través de las dependencias correspondientes coadyuvará al desarrollo de las capacidades técnicas, financieras y operacionales de las direcciones departamentales, debe establecer y administrar un sistema electrónico y tecnológico para la integración, validación y seguimiento de la información reportada sobre plazas, educandos, centros educativos del Sistema Nacional de Educación, así como las erogaciones asegurando el acceso al

¹² Esta Ley de Educación propuesta tardó mucho tiempo en ser presentada al Congreso Nacional, por fuertes presiones de los Colegios Magisteriales fue retirada de la discusión y en este momento se ha propuesto que se discuta una nueva propuesta con participación de varios sectores incluyendo los colegios magisteriales.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

público. Así mismo supervisará la administración delegada en virtud de esta Ley, sin perjuicio de la función de los órganos contralores del Estado.”

Otro aspecto muy importante es que la nueva ley pretende dar amplia participación desde el centro educativo, el artículo subsiguiente propone que el presupuesto de la SE será elaborado en función de las necesidades de cada centro educativo a través de los Centros Escolares, definidos en la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, en donde hay representación de las autoridades educativas, estudiantes, padres de familia y representantes comunitarios, se supone que esto garantizaría que cada centro educativo va a cubrir las necesidades que fueron planeadas y presupuestadas, el artículo dice así:

“Artículo 31.- El presupuesto de la Secretaría de Educación Pública se elaborará a partir de las propuestas generadas por los Consejos Escolares de Desarrollo de los Centros Educativos, conforme las directrices que emita la Secretaría de Educación Pública y aprobado de conformidad a la capacidad del Estado”.

La nueva Ley pretende regular la apertura de centros educativos a través de la SE, esto garantiza que los centros privados sean autorizados por las autoridades regionales quienes darán fe de las condiciones en que operará el centro educativo, anteriormente esta atribución estaba centralizada. Así lo dice el siguiente artículo.

“Artículo 40. La apertura de centros educativos y puestos docentes es atribución exclusiva de la Secretaría de Educación Pública a través de las autoridades departamentales de educación. La Dirección Departamental debe elaborar la justificación técnica y financiera que será incorporada al Plan Operativo y al proyecto de presupuesto anual correspondiente de la Secretaría de Educación Pública.

La contravención a esta disposición dará lugar a la aplicación de lo establecido en la legislación penal”.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Queda institucionalizada una amplia participación comunitaria en donde las municipalidades son un ente más, que colaborará con los centros educativos, más no el único, en donde habrá amplia participación de los otros sectores sociales, ellos podrán determinar cómo será la participación. Así dice el artículo:

“Artículo 58. Esta Ley y la Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria, determinan la organización de la Comunidad Educativa, incluyendo la forma de participación de los diferentes actores del proceso educativo”.

El siguiente artículo también enlaza con la Ley ya aprobada y desarrolla un espacio que no había existido y es la posibilidad de mirar de cerca la selección de los docentes y el cumplimiento de la ley.

“ Artículo 60. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo Educativo tienen derecho a nominar a sus representantes en las audiencias de selección de los docentes, a fin de atestiguar la correcta aplicación del proceso selectivo establecido en el Estatuto del Docente Hondureño”.

En síntesis pienso que la creación de las nuevas leyes, sí se cumplen estarían consolidando todos los procesos descentralizados que hasta ahora se habían dado a medias, en tanto que se vuelve ley que las Direcciones Departamentales se fortalezcan y actúen en función de su territorio y del recurso humano docente con que cuenta.

Capítulo IV

Avances de la Descentralización Educativa como política de Estado

“Los tres fundamentos del aprendizaje son: Observar mucho, sufrir mucho y estudiar mucho”.

Catherall.

AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO POLÍTICA DE ESTADO

La descentralización en Honduras es un proceso que alcanzó su mayoría de edad, en el transcurso de su evolución, ha transitado por distintos estadios, al inicio tuvo un fuerte empuje, se creó la expectativa que se podían solucionar los graves problemas que aquejaban la gestión de la educación, luego de los primeros avatares en su implementación, trajo consigo diferencias regionales y consecuentemente politización; la falta de claridad en las competencias que deberían asumir y sus límites, no estaban claros, ello condujo a una época de desencanto, posteriormente se han buscado estrategias para consolidarlo. Aparecen en escena las iniciativas de PROHECO que constituye un esfuerzo por lograr la participación comunitaria, las AECOS y ADEL no se pueden dejar de mencionar en tanto que dieron un impulso a las municipalidades en los años 90, éstos programas permitieron que las municipalidades se convirtieran en actores que intervienen en la cuestión educativa, escenario que ha tenido como consecuencia la complejización, provocando una desarticulación, que aunque ha institucionalizado distintos componentes, hacen que la denominada descentralización tenga en la práctica al menos tres modalidades visiblemente diferenciadas.

En el siguiente apartado se describen las estrategias de descentralización, se analizan en función del avance experimentado, en principio se abordan las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), o lo que es lo mismo decir, la desconcentración, en segundo lugar se aborda el Proyecto de Educación Comunitaria (PROHECO), el cual muestra un ritmo sostenido de crecimiento e institucionalización, en tercer lugar se presentan datos sobre los alcances de la municipalización con un análisis de su potencial.

1. Las Direcciones Departamentales de Educación

La creación de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), constituyen la primera estrategia de descentralización realizada en Honduras luego de la llegada de la democracia al país. Su inicio en 1996 creó la expectativas de lograr una gestión más eficiente en el sistema educativo, La expectativa era que si la toma de decisiones se

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generaría un mayor sentido de pertenencia, aumentaría la motivación tanto de los alumnos como de los profesores, estimularía la participación de los padres y aumentaría la voluntad de la comunidad de contribuir financieramente a las escuelas, no obstante después de los primeros años de implementación del programa, se presentaron varias limitaciones que fueron provocando el desencanto, lo que se constataba con los escasos frutos alcanzados a pesar que se dio el apoyo inicial para la creación de una infraestructura propia, nombramiento de personal de apoyo y otras medidas que viabilizaban el programa.

En este apartado se hace una valoración de los alcances que ha tenido la iniciativa del recurso humano que poseen, del grado de descentralización alcanzado, las funciones pedagógicas que realiza y la articulación con los distintos niveles jerárquicos.

Respecto a los **Recursos Humanos**: en un estudio realizado por Banco Alemán de Desarrollo KFW (2005) se estableció que uno de los aspectos claves de la nueva estructura descentralizada, es el recurso humano, en este sentido las DDE cuentan con un Director Departamental, Secretario Departamental y Jefe de Recursos Humanos. El puesto de Administrador está presente en todas las Direcciones, en algunas de ellas existe el cargo bajo algunas modificaciones como Gerente de Negocios o Financiero. Se ha logrado incorporar algún equipo técnico de planta como Jefe de Informática o Infotecnología, además un Jefe de Coordinación Institucional, función creada para la elaboración y gestión de proyectos educativos. De igual manera se crean cargos técnicos y de asuntos pedagógicos que atienden funciones pedagógicas en diversos grados. Las tareas de los cargos son similares y coincidentes en todas las direcciones departamentales, cubriendo las funciones básicas esperadas en una oficina que es la responsable de coordinar acciones educativas en los departamentos.

Un aspecto destacable es que la configuración administrativa que se ha establecido no es la misma en todos los casos, tampoco se cuenta con el personal de apoyo de manera

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

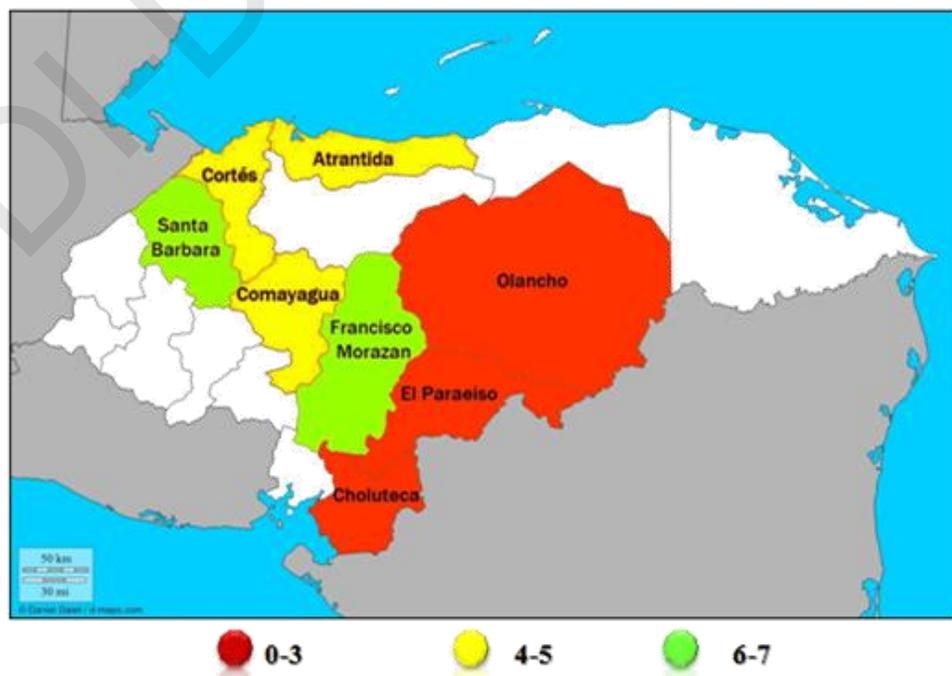
permanente, no se logra institucionalizar la dotación de recursos humanos requeridos para el normal desenvolvimiento de la estructura administrativa en tanto que llegan a la DDE, personal que ha sido colocado por influencias políticas, algunos porque enfrentan problemas en sus centros de trabajo y otros por la vía del concurso, esto ha creado un conflicto entre la SE y el gremio magisterial que a este momento muchos de los directores continúan cuestionados generando en ellos *ilegitimidad* por parte de los gremios.

La función pedagógica realizadas por las DDE: La acción pedagógica que más se realiza en las DDE es la capacitación por niveles, luego le sigue las adecuaciones curriculares, la supervisión de los centros educativos y la coordinación de actividades de la Secretaria de Educación, en último lugar están la gestión de apertura de centros, legalización de centros educativos, el planeamiento, los seminarios dirigidos al personal de las direcciones distritales y municipales, la capacitación a los padres de familia y otras similares. (Ver Gráfico No 6).

GRÁFICO No 6

ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS QUE REALIZAN LAS DDE

23 Actividades Pedagógicas realizadas por las DDE



143

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Como puede observarse, existen una serie de tareas pedagógicas que son realizadas y resueltas a nivel regional, esto ha permitido que no se acumulen en la SE las grandes cantidades de docentes administrativos que anteriormente venían a las oficinas centrales para resolver asuntos pedagógicos o administrativos que podían ser resueltos en la Dirección Departamental.

Analizando estos datos desde las Direcciones Departamentales, se observa que la Dirección Departamental que más actividades realiza es Francisco Morazán y ahí, en ese Departamento de un total de 23 actividades pedagógicas, apenas realizan siete, que equivale al 30% del total de actividades asignadas, Santa Bárbara y Choluteca apenas desarrollan 2, esto indica que la actividad pedagógica que es tan importante y en la que podrían innovar o tener la oportunidad de gestar actividades de aprendizaje para mejorar la calidad educativa, se quedan cortas las iniciativas de estas Direcciones, veámoslo aquí en más detalle.

Actividades Pedagógicas Realizadas Por Las DDE

Direcciones Departamentales	Cantidad de Actividades	Porcentaje
Juticalpa	5	21.73
San Pedro Sula	4	17.39
La Ceiba	5	21.73
Santa Bárbara	3	13.04
Fco. Morazán	7	30.43
El Paraíso	5	21.73
Choluteca	3	13.04
Comayagua	5	21.73

Total de Actividades propuestas 23 (Ver Anexo 4)

Es además interesante ver que hay dos actividades pedagógicas que hacen la mayoría de la Direcciones consultadas y es la capacitación y las adecuaciones curriculares, vale decir que estas adecuaciones se dan con los estudiantes con necesidades especiales en donde los docentes adaptan los temas del programa a este nivel, de igual manera adaptan nuevas metodología. Los aspectos curriculares han sido competencia del nivel central

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

sobre todo porque el Curriculum Nacional Básico, CNB dicta las pautas de temáticas y metodologías que hay que enseñar, que las DDE estén tomando iniciativas en este aspecto es un avance significativo.

Sin embargo y aunque se observa avance en los procesos de desconcentración, la participación en muchas más actividades pedagógicas es una participación tímida porque se quedan por fuera varias actividades pedagógicas importantes que pueden darle más solidez al proceso. Sin duda alguna las actividades pedagógicas son torales para un desarrollo sostenible en el sistema educativo local.

La descentralización apuesta a una autonomía académica, administrativa y financiera de las Direcciones Departamentales y si en los asuntos estrictamente pedagógicos la participación es tan poco beligerante, entonces como vamos a lograr un cambio institucional desde la base?. Las oportunidades están dadas por los marcos legales, sin embargo los Directores Departamentales no están incentivando un proceso más activo y más participativo.

El cambio institucional referido a la mayor autonomía de las DDE, pone en el centro de de la discusión las políticas de la gestión, realmente un tema poco discutido y valorado en el ámbito regional. La gestión, institucional y pedagógica, imprescindible para alcanzar el logro de los objetivos de calidad y equidad, tanto en la prestación del servicio como en el logro de la autonomía, se quedan cortos, la nueva gestión que ofrece la desconcentración como una estrategia de las políticas de descentralización, no se construye por decreto, requiere de la dinámica de los que dirigen el sistema desde las regiones, el fortalecimiento del estilo local de gestión tiene la magnitud de un verdadero cambio cultural y educativo, cambio que afecta tanto a los actores como a las instituciones razón por la cual es desde esta instancia donde los cambios deben ser evidentes.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Desde el nivel personal de los que dirigen los procesos descentralizados, supone renunciar a certezas, seguridades y hábitos hechos rutina en el trabajo diario; desde las instituciones, supone la revisión de la organización, administración y monitoreo de estos procesos cuya estructuración, asociada históricamente al centralismo, no logra la autonomía y el empoderamiento que promueven estos procesos. La clara debilidad institucional de las DDE, entre otras cosas, es el resultado de la falta de compromiso profesional y capacitación, esto puede atribuirse también a que las autoridades centrales aun no están convencidas que la transferencia real de decisiones y responsabilidades financieras ya debe iniciarse para lograr la independencia relativa tan deseada.

Respecto a otro tipo de actividades relacionadas con el cargo como Directores Departamentales, como las que aparecen en el cuadro siguiente, se realizan tareas que complementan y fortalecen los aspectos pedagógicos, en primera lugar están: el pago de becas, la supervisión del distrito escolar, la revisión de necesidades de educación, el apoyo a campañas de salud, la gestión de recursos ante ONG's, la coordinación de actividades con fuerzas vivas, la solicitud de trabajo y equipo, la coordinación de torneos, entre otras. Veámoslo por Departamentos, Frco. Morazán aparece como el que más actividades realizan, cinco de las ocho Direcciones entrevistadas hacen de 1 a 3 tareas, esta es una actividad poco impactante para dinamizar y dar autonomía a una DDE.

CUADRO No 3

OTRAS ACTIVIDADES REALIZADAS RELACIONADAS CON EL CARGO

No	Actividad	Juticalpa	San Pedro Sula	La Ceiba	Santa Bárbara	Francisco Morazán	El Paraíso	Choluteca	Comayagua
1	Supervisión del Distrito Escolar	√							
2	Pago de Becas		√		√		√	√	
3	Trámites de plazas legales			√					
4	Impugnaciones					√			
5	Revisión de Necesidades de Educación	√				√	√		
6	Apoyo a campañas de salud	√	√	√					
7	Sanciones					√	√		

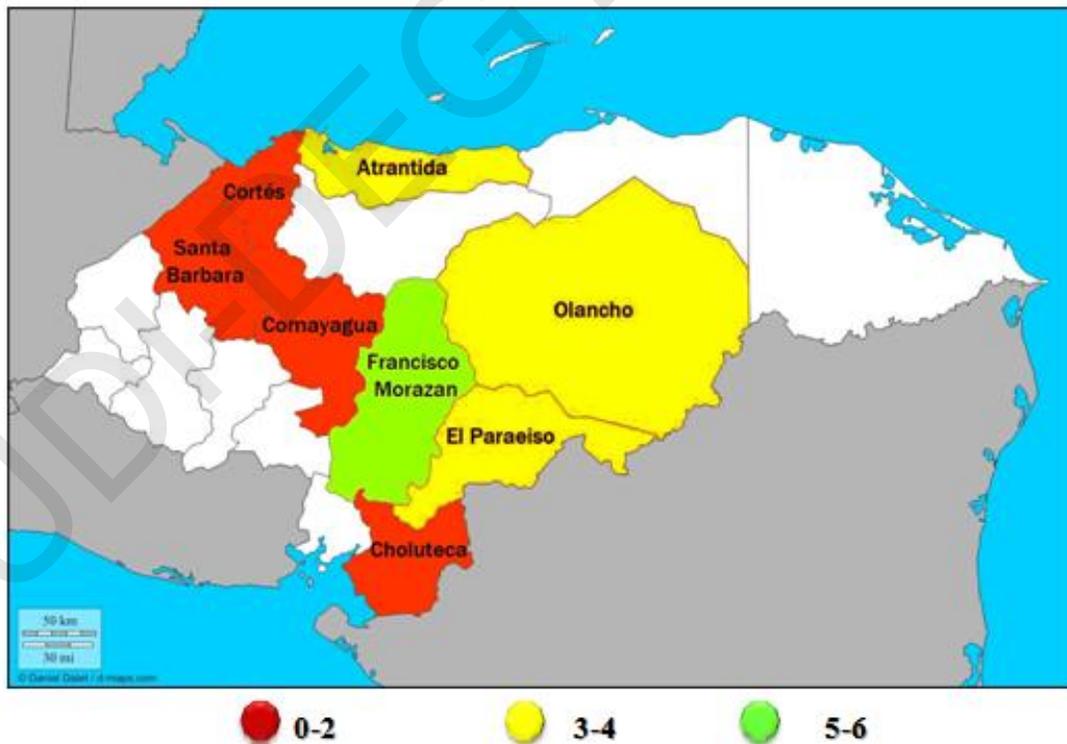
Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

8	Mantener organizados los archivos			√					
9	Proyecto educativo				√				
10	Expediente Disciplinario					√			
11	Equivalencias					√			
12	Permisos Especiales					√			
	Total	3	2	3	2	6	3	1	0

Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

La organización y la dinámica internas de los establecimientos, sus modos de resolver el trabajo diario, otorgando mayor o menor jerarquía a determinadas funciones y tareas, configuran lo que se suele llamar, las condiciones institucionales de funcionamiento autónomo. La organización y operación institucionales constituyen un vasto campo abierto para lograr una gestión institucional eficiente. Sin embargo, entre lo que ya se conoce pueden señalarse algunas áreas significativas con miras a localizar puntos de partida útiles para la construcción de nuevas prácticas.

12 Actividades Relacionadas con el Cargo



Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

El esfuerzo debe estar orientado a fortalecer un modelo de desarrollo educativo acorde a las condiciones de la región, coloca la idea de gestión participativa como una forma de darle solidez institucional a las DDE, así como el conocer y precisar la conducción de centros regionales que crecen y se desarrollan con miras al desarrollo de un sistema educativo que de verdad satisfaga las necesidades de la población y que finalmente contribuya al despegue de un desarrollo basado en una educación de calidad.

Respecto a las funciones administrativas que mas realizan las DDE y que aparecen en el cuadro siguiente, está en primer lugar la entrega de material didáctico, a este le siguen el control presupuestario y ejecución, la supervisión del docente, la dotación de mobiliario para centros educativos y las órdenes de compra; después esta el monitoreo y control de actividades y en último lugar están la estadística departamental, coordinar con nivel central, la gestión de mejoramiento, el mantenimiento del edificio y atender a proveedores.

Es evidente que la desconcentración se ha hecho realidad en actividades que requieren dinámica, tal es el caso de las actividades administrativas, el problema es que aunque existe una normativa que define las funciones tanto de las direcciones departamentales como de las distritales, las direcciones desarrollan funciones de manera desigual, tal es el caso de la contratación de personal en donde solo Santa Bárbara lo hace pero que solo sucede en casos aislados como se detallan en el cuadro.

Es importante entender que en relación a materiales educativos es poco lo que pueden hacer las regionales, las demandas son grandes y la entrega es poca, el Estado a este momento no termina de adquirir la capacidad instalada para producir la totalidad de los materiales que requieren los centros educativos tanto de pre-básica como de básica, Los recursos financieros siguen siendo inferiores a las necesidades, ha habido cooperación de países amigos especialmente en la adquisición de textos sin embargo la entrega sigue siendo insuficiente porque cada día se crean más escuelas y colegios.

CUADRO No 4
ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS POR LAS DIRECCIONES DEPARTAMENTALES

No.	Actividad	Juticalpa	San Pedro Sula	La Ceiba	Santa Bárbara	Francisco Morazán	El Paraíso	Choluteca	Comayagua
1	Atender al Público	√							
2	Control presupuestario y ejecución		√		√	√			
3	Supervisión del docente			√	√				√
4	Contratación del personal				√				
5	Entrega de material didáctico		√			√	√	√	√
6	Cotizaciones e inventarios								√
7	Solución de conflictos			√					
8	Manejar matrícula				√				
9	Órdenes de compra					√	√		√
10	Mobiliario para centros educativos		√					√	√
11	Estadística Departamental	√							
12	Toma de decisiones			√					
13	Resultados de evaluación				√				
14	Monitoreo y control de actividades	√		√					
15	Pago de servicios básicos		√						
16	Coordinar con nivel central			√					
17	Gestiones para mejoramiento				√				
18	Coordinar transporte					√			
19	Mantenimiento de edificio					√			
20	Atender a proveedores					√			
		3	4	5	6	6	2	2	5

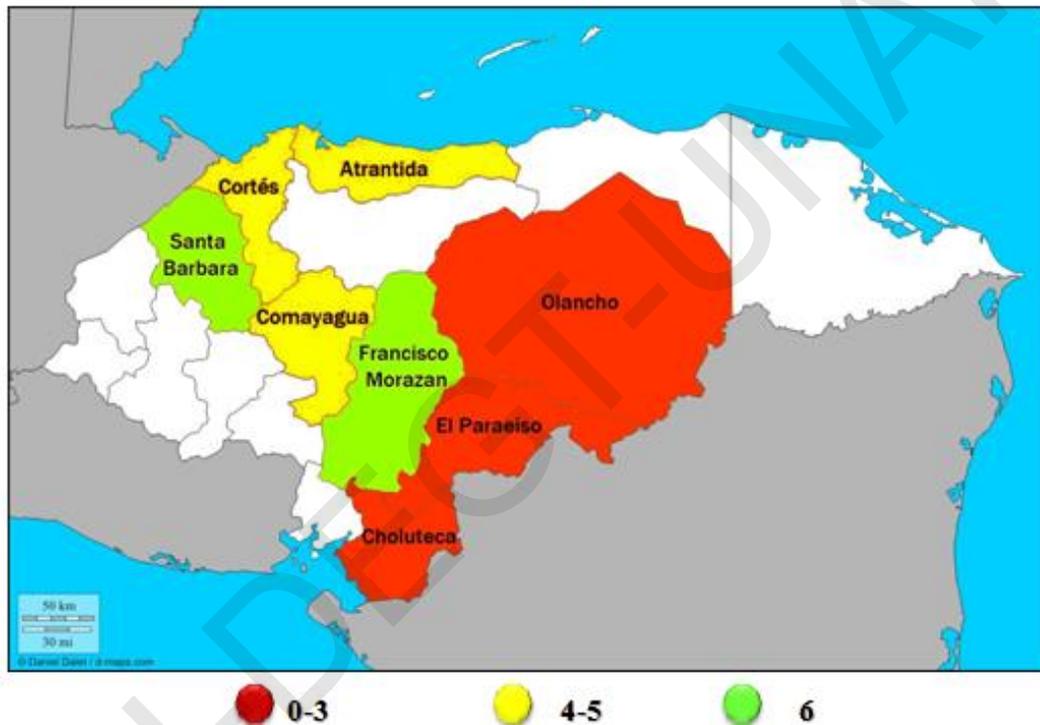
Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

El nivel de las Direcciones Distritales: Las DDE se sub-dividieron en distritos educativos a cargo de los directores distritales o municipales, en este nivel se hace la supervisión administrativa y pedagógica de los centros educativos, se logra hacer acopio de la información estadística que requiere el sistema para monitorear y evaluar el desempeño

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

del mismo. Los distritos educativos fueron creados en función del número y tamaño de los centros educativos, el volumen de profesores, las vías y medios de transporte y comunicación existentes. Estos criterios no corresponden necesariamente con la división política de los municipios o departamentos, un distrito educativo puede abarcar dos o más municipios o un municipio puede contar con varios distritos educativos. Actualmente existen 264 direcciones distritales o municipales.

20 Actividades Administrativas realizadas por las DDE



Las DDE tienen cada una su forma de interactuar con la distrital, todas están enmarcadas en funciones puramente administrativas, no obstante que algunas pocas se refieren al apoyo a actividades pedagógicas, pero es claro que una de sus principales funciones es la descentralización del quehacer administrativo; también es acompañar a los centros educativos en actividades de supervisión que valoricen y apoyen a los maestros en estos lugares en donde ellos se sienten abandonados. Al respecto una maestra de una escuela bidocente y que tenía a cargo primero, segundo y tercer grado, se refirió a estas visitas como un apoyo que las obliga a hacer su labor mejor, por ejemplo, dijo, “yo no tenía ninguna decoración en las paredes del aula, pero en la visita de supervisión me

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

recomendaron poner esos dibujos que usted ve, para mejorar el aspecto y que lo niños se sientan agradables en el salón escolar” (se refería a figuras de animalitos tipo caricaturas).

De acuerdo a la normativa vigente en el año 2004, la Dirección Distrital tiene la función de ejecutar programas educativos, supervisar y apoyar el desempeño de los centros escolares, garantizar el flujo de información de manera oportuna al nivel departamental, mantener registros actualizados de personal y los activos de la SE. Las acciones concretas en la práctica son diferentes a las que están planteadas en la normativa. El reglamento del 2004 fue revisado y modificado en 2007, en este nuevo reglamento se intensifican las funciones administrativas. (Ver Anexo 4)

En la relación de las Direcciones Departamentales con las distritales, éstas últimas realizan actividades que son monitoreadas por la Dirección Departamental. A continuación se presenta una muestra de las actividades y una descripción de las fortalezas y debilidades que evidencian las DDE con las Direcciones Distritales en donde puede observarse que aún quedan muchos problemas de logística que resolver y que dificultan la comunicación ascendente especialmente en los lugares alejados de los centros principales de desarrollo.

CUADRO No 5

TIPO DE ACTIVIDADES REALIZADAS CON LAS DIRECCIONES DEPARTAMENTALES

No.	Dirección Departamental	Actividades realizadas con las Direcciones Distritales
1	Juticalpa	Transmitir los lineamientos que reciben de la SE., Dar seguimiento a los objetivos que D.D. a propuesto para cada año
2	San Pedro Sula	Administración de recurso Humano, selección de personal, apoyo a la gestión administrativa de la D.D
3	La Ceiba	Supervisión Técnica pedagógica, supervisión administrativa de los centros educativos
	Santa Bárbara	Gestión municipal, alianzas con ONG's, así como el trabajo de administración de su distrito

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

4		
5	Francisco Morazán	Dar cumplimiento a todo lo que concierne al aspecto Educativo, legal, administrativo
6	El Paraíso	Capacitaciones, planificación estratégica y de presupuesto, y evaluaciones diversas
7	Choluteca	Reuniones semanales con el Director, allí se discuten todas las disposiciones de la nivel central
8	Comayagua	Monitoreo, asesoría y control de las actividades administrativas tecno-pedagógicas

Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

Entre las fortalezas que presentan la mayoría de las DD están una mejor comunicación, una organización excelente, lo que se ve reflejados en los logros alcanzados por la Secretaria de Educación.

Entre las debilidades que presentan la mayoría lo constituye la falta de medios de comunicación, la gran dificultad para acceder a ellos y la poca disponibilidad de medios con que cuentan estas direcciones, todo esto debido en parte a la poca infraestructura y servicios básicos con que cuenta el país los cuales están concentrados en las ciudades grandes, las comunidades rurales se las arreglan como pueden. La comunicación en algunos casos es una fortaleza y en otros una debilidad, lo cual depende del acceso.

CUADRO No 6**FORTALEZAS Y DEBILIDADES QUE TIENE LA RELACIÓN DE LA DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL CON LAS DIRECCIONES DISTRITALES**

No.	Dirección Departamental de	Fortalezas de la relación con la Dirección Distrital	Debilidades de su relación con la Dirección Distrital
1	Juticalpa	Ahora hay mayor cobertura con los maestros	Comunicación por falta de medios
2	San Pedro Sula	Comunicación fluida y eficiente. Voluntad hacia el trabajo, respuesta inmediata a las acciones asignadas	Largas distancias hacia algunas Direcciones Distritales, falta de vehículos y motocicletas, apoyo financiero para la supervisión
3	La Ceiba	Es la comunicación y organización excelente	En algunos Distritos hay dificultades para acceder a la comunicación
4	Santa Bárbara	Equipo consolidado	Algunas les falta capacitación, manejan esquemas tradicionales
5	Francisco Morazán	Son el apoyo constante y permanente que sirven de autoridad educativa en los municipios y que cumplen con todas las acciones emanadas de la D.D	Falta de comunicación debido a las largas distancias y muchas veces andan supervisando escuelas de aldeas y caseríos (en casos eventuales)
6	El Paraíso	Comunicación, hemos iniciado el proceso de desconcentración creando 16 Direcciones Municipales	Ello se da se da en la relación de conflictos, ya que los problemas siempre vienen a dar acá
7	Choluteca	Comunicación fluida	El Transporte (es un vehículo para 16 Direcciones Distritales que hace imposible la supervisión
8	Comayagua	Comunicación fluida relacionada con el campo de trabajo	No hay medio de comunicación como teléfonos

Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

CUADRO No 7**MEDIOS DE COMUNICACIÓN CON LAS DIRECCIONES DISTRITALES**

No.	Dirección Departamental de	Medios que usa la dirección departamental para comunicarse con las Direcciones Departamentales	Aspectos necesarios para mejorar las relaciones administrativas financieras con la Dirección Distrital	Opinión sobre el funcionamiento de las Direcciones Distritales
1	Juticalpa	Las radio emisoras, oficios enviados, teléfono, algunas veces fax	Gestionar fondos para la Dirección Departamental	Funciona bien y es de gran apoyo para la Dirección Distrital
2	San Pedro Sula	Teléfono fijo en algunos teléfonos móvil (personales)	asignación de presupuesto para visitas, medias de transporte, asignación de líneas telefónicas oficiales	De conformidad a sus limitaciones muy bien
3	La Ceiba	Teléfono, oficio (no existe comunicación telefónica con La Masica, El Porvenir, y Arizona.	Aumentar el presupuesto para tener una efectiva supervisión técnico pedagógica, medios de transportes y viáticos ya que no se cuenta con presupuesto para viáticos	La secretaria de Educación. les ha dado un acompañamiento y una pauta a seguir para que todo se haga organizadamente
4	Santa Bárbara	Teléfonos, oficios	Fortalecimiento en equipo que nos permita una comunicación más fluida y oportuna	Se está mejorando por falta de mejoramiento en gestión y en equipo
5	Francisco Morazán	Vía teléfono o personal	falta de recursos	Funciona de acuerdo a las posibilidades y a la realidad de su entorno geográfico
6	El Paraíso	Teléfono oficio, fax y circulares	En primer lugar que se nos dote del presupuesto necesario para poder ayudar a contribuir con ellos	Tienen muy poca capacidad de gerenciar procesos, porque casi todos los impactos vienen a dar a la Dirección Departamental
7	Choluteca	Oficios, Circulares, teléfono y radio	Mayor presupuesto, y un vehículo para cada dos Distritales	Con muchas limitaciones, falta de asignación de presupuesto, la falta de oficinas propias ejemplo en Orocuina funciona en una bodega y ninguna cuenta con oficina propia
8	Comayagua	Circulares, Oficios, y en algunas teléfonos	Descentralizar la parte financiera, asignar más recursos a la parte administrativa, instalación de teléfono. Internet.	Si funcionan con las limitantes financieras para lo que fueron creadas

Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

El teléfono es el principal medio que utilizan las DD para comunicarse con las Distritales, para ello utilizan la telefonía móvil dado la carencia de telefonía fija, aún este medio

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

privado (celular), en algunas distritales no existe o es muy deficiente la señal, utilizan comunicación escrita; pero también el correo es un servicio deficiente, todavía se da la comunicación personal, es decir mandar recados con personas que se dirigen al lugar. Los problemas que se dan en la comunicación e interacción de trabajo con estas unidades son generadas por la falta de presupuesto que les permita acceder a medios de comunicación que atiendan necesidades de transporte, comunicación verbal y medios tecnológicos como acceso a internet, antes se requiere que todas ellas tengan acceso a teléfono y energía eléctrica. No obstante las limitaciones, se reconoce que la función que desempeñan las distritales está teniendo efectos en la gestión, han sido acompañadas por personal técnico de la SE en la ejecución de actividades; sin embargo, el no contar con recurso para el pago de viáticos y supervisar los centros escolares es una limitante en la calidad de la gestión.

Según lo reflejado en las encuestas realizadas, la Secretaria de Educación desarrolla una función administrativa regular, en términos generales se han efectuado mejoras en cuanto a la comunicación y en la implementación de nuevos programas. En los aspectos negativos que se mencionan está el de mejorar el proceso de comunicación, ya que debe ser más fluida y evitar que ésta se pierda.

Esencialmente, los diagnósticos de las DDE dan cuenta de tres problemas fundamentales relacionados con la gestión educativa a los que debía responder el Modelo:

- a) Los materiales de apoyo no llegan en forma oportuna a los centros educativos
- b) La función de supervisión y/o apoyo técnico pedagógico no se estaba cumpliendo a cabalidad, y las DDE, tanto como las Direcciones Distritales se consumen en labores netamente administrativas.
- c) El flujo de información es lento, no existe sistematización, ni procedimientos estandarizados. La información, en general, carece de la validez y la confiabilidad

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

necesarias para alimentar un proceso de toma de decisiones informado en los distintos niveles del sistema. (Hernández, 2004)

CUADRO No 8

Opinión que tiene la Dirección Departamental sobre la Secretaria de Educación

No.	Dirección Departamental de	Funciona la Secretaría Educación
1	Juticalpa	A veces funciona bien, pero debe mejorar en gestión de comunicaciones con las departamentales
2	San Pedro Sula	Regular, algunos procesos se han mejorado
3	La Ceiba	Ha mejorado su organización y su infraestructura, se le atiende muy bien cuando ella va a la Secretaria de Educación.
4	Santa Bárbara	Aun hay cosas que mejorar pero hay respeto para la autoridad departamental
5	Francisco Morazán	Dentro de lo que cabe en la parte administrativa y financiera cumple como un 10 %
6	El Paraíso	A nivel superior hay una comunicación fluida pero esta diluye a nivel medio
7	Choluteca	Bien por qué se están implementando programas y proyectos que están fortaleciendo el funcionamiento administrativo técnico pedagógico
8	Comayagua	Ha habido mayor comunicación hacia los D. departamentales

Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

En Jornadas de trabajo realizadas por Directores Departamentales y Distritales de todo el país (Enero 2008) promovidas por la SE plantean lo siguiente:

Los Problemas y obstáculos que existen para desconcentrar los procesos que ejecuta el nivel central son:

- a. Estructura departamental y distrital incompleta por falta de creación de plazas, lo cual ocasiona la insuficiencia de personal calificado para realizar las funciones que compete al nivel departamental.
- b. Temporalidad e inestabilidad del personal distrital por ser personal por contrato a corto plazo.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- c. Leyes educativas y administrativas desactualizadas, que regulan una realidad anterior a la modernización y desconcentración educativas.
- d. Instituciones gubernamentales centralistas que atrasan los trámites y rehúsan desburocratizar los procesos, se da una centralización y arbitrariedad en el manejo de los trámites administrativos para la adquisición de materiales y equipo. Demasiados controles en la emisión de un acuerdo, que ocasiona tardanza en el pago de sueldos. Los trámites se vuelven lentos y engorrosos.
- e. Edificios de las oficinas departamentales y distritales inadecuados e inseguros y Falta de mobiliario y equipo.
- f. Insuficiencia de los montos presupuestarios necesarios para la ejecución de actividades relacionadas con las funciones del nivel departamental y distrital (viáticos, por ejemplo); arbitrariedad en las decisiones del nivel central sobre el destino de las transferencias.
- g. Resistencias a los cambios de autoridad por parte de los gremios magistrales.
- h. Injerencia política en el sector educativo.

Para subsanar estos obstáculos los Directores Departamentales y Distritales proponen:

- a. Que se realicen las gestiones necesarias para crear a la brevedad, las plazas que completen la estructura departamental y distrital, o en su defecto, que se transfiera las plazas vacantes o innecesarias del nivel central, haciendo un estudio de puestos existentes.
- b. Que se capacite al personal departamental y distrital en el manejo de equipo de cómputo para operar un sistema de informática eficiente y en red con todos los niveles, así como la dotación de unidades de computación.
- c. Que el nivel central proporcione formatos de formularios utilizados para diferentes procesos, como matrícula del nivel medio, elaboración de carnets estudiantiles. Etc., así como instructivos de llenado o manejo de los mismos.
- d. Que se agilice la construcción de los edificios de las D.D.E. y que se tomen las previsiones conducentes a dotar de oficinas apropiadas para el funcionamiento de las Direcciones Distritales.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- e. Que la Secretaria de Educación promueva la reforma y actualización de las leyes administrativas y educativas para adecuarlas al proceso de modernización y desconcentración.
- f. Que el nivel central proporcione diversos reglamentos y orientaciones para asumir los siguientes procesos: Becas, bonos y pensiones, Reposición de títulos, Equivalencias de estudios, Expedientes de graduación, Reconocimiento estudios, etc.
- g. Crear en los presupuestos de las D.D.E. los renglones para:
El manejo administrativo de donaciones de alimentos para la merienda escolar (desaduanaje, bodegas, fletes, distribuciones, etc.). El pago de transporte interurbano para las giras de supervisión.
- h. Que se haga una mayor divulgación e ilustración a las dependencias del nivel central, tanto del marco jurídico que respalda la desconcentración educativa como las directrices que orientan el funcionamiento de la nueva estructura organizacional de la Secretaria, como una forma de vencer la resistencia a los cambios.

Balance general de resultados

Los diagnósticos realizados en diversas áreas de las DDE configuraron un panorama acucioso de los problemas relativos a funciones y organicidad. En términos generales los resultados que los diagnósticos muestran la imposibilidad que el actual funcionamiento de las DDE pueda apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación en sus respectivos territorios, pues cuentan con un personal contingente, y carecen de un ordenamiento y estructura clara orientada a los logros en la calidad de la educación. Entre otros, esos antecedentes conformaron la plataforma sobre la cual se construyó el Nuevo Modelo de Gestión.

La intermediación entre la Secretaría de Educación y las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), es realizada por la Unidad de Modernización. La falta de integración entre las Direcciones Departamentales y la Secretaría de Educación resulta poco operativa dada la demanda desarticulada que opera desde la Secretaría de Educación desde sus diversas instancias hacia las DDE.

A pesar de los cambios operados con el proceso de descentralización, el sistema sigue politizado. El nombramiento de los Directores Departamentales y de profesores se hace por recomendaciones políticas del partido en el poder y de las organizaciones magisteriales y no por capacidad y méritos, no se respetan los concursos para reclutar el personal docente que laborará en el sistema educativo (Barahona, 2009).

El grado de descentralización es variable si se comparan las distintas DDE, en muchos casos se manifiesta que se ha descentralizado, por ejemplo el presupuesto, la selección de personal, algunos procesos administrativos, toma de decisiones en lo técnico pedagógico, la toma de decisiones en cuanto a nombramientos, gestión presupuestos, distribución de material didáctico y mobiliario, actividades Pedagógicas y administrativas. Por el contrario hay casos en los que se indica que no se han descentralizado estas funciones, en síntesis hay ideas encontradas.

En una entrevista a los Directores Departamentales, manifiestan que se estaban tomando las medidas hacia la descentralización en aspectos como toma de decisiones en asuntos legales, nombramiento de personal. Manifiestan que en el aspecto presupuestario no se ha hecho evidente la descentralización.

No obstante la mayoría de los casos califican que se está realizando la transferencia de competencias, se reporta la existencia de una serie de problemas, tales como el atraso en los procesos, la corrupción y la falta de supervisión y apoyo técnico, esta última función no se estaba cumpliendo a cabalidad, y las DDE, tanto como las Direcciones Distritales se consumen en labores netamente administrativas.

Los niveles distritales tiene un rol muy importante en la aplicación de planes y programas definidos a nivel central, sin embargo la capacitación asociada a estos programas ha sido seriamente cuestionada por los directores distritales.

El modelo de desconcentración implementado aunque funcional especialmente en las funciones administrativas, sigue siendo frágil, continuamente enfrenta problemas de comunicación del centro a los niveles intermedios y luego a los centros educativos. La falta de recursos, los cambios y remociones periódicas de personal, las debilidades de los equipos técnicos, la diversidad de programas que no logran coordinarse y la falta de una estructura de acuerdos de nombramientos permanentes son factores que inciden para que este importante nivel no ejerza un liderazgo sobre los docentes de los centros educativos. (PREAL, 2005)

Es importante concluir que los esfuerzos iniciados en años anteriores, van marcando una trayectoria de seguimiento relativo, madurez política y comprensión de la importancia estratégica de valorar las propuestas educativas como políticas de estado y no de gobiernos transitorios.

Estoy convencida que las nuevas políticas educativas dan espacios y alientan a las DDE a tomar iniciativas para atender y adecuarse positivamente en sus realidades locales, al tiempo que les invita a renunciar a rutinas que homogenizan su tarea educativa cotidiana, la desconcentración legitima la diversidad, la creatividad, el dinamismo y el compromiso como región, relacionándose con las autoridades centrales en aquellos aspectos que a ese nivel competen y resolviendo con autoridad lo que a región se requiere.

Obviamente se requieren directores y maestros comprometidos con su profesión y con su entorno local y nacional, si las circunstancias pasadas los restringieron, ahora sus posibilidades de innovar o probar alternativas más adecuadas en sus entornos específicos está presente con las reformas educativas.

El Proyecto Educativo de Centro PEC por ejemplo es la gran oportunidad y la plataforma a nivel de Centro Educativo para la construcción de un Proyecto que suponga motorizar

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

desarrollos en distintas direcciones de manera participativa no solo con los actores educativos sino también con los entes comunitarios y con las municipalidades.

En el reto para consolidar después de más de dos décadas las reformas educativas, importa dejar advertido que el conjunto de metas propuestas suponen tiempos y estrategias diversas según la complejidad de cada Centro Educativo y de cada DDE puesto que el arraigo de las prácticas a reemplazar o transformar y la índole de los intereses comprometidos con la funcionalidad de tales prácticas requiere la constitución de un equipo de trabajo, la posibilidad de transformar al grupo docente en equipo, de lograr que cada uno sepa que su quehacer afecta al quehacer del conjunto y que el conjunto, los maestros constituidos en equipo, son el medio, el instrumento más idóneo para caminar.

En síntesis un proceso de desconcentración como una estrategia descentralizada, debería permitir la potenciación de procesos de desarrollo local con responsabilidades compartidas entre Estado y Sociedad procurando mayores niveles de participación en la solución de problemas regionales y locales.

La aspiración en un proceso descentralizado debería ser la Identificación de modelos alternativos en donde algunas responsabilidades pueden ser asumidas por terceros, dejando para el Estado la tutela y vigilancia de la calidad, en donde aparezca una nueva noción de servicio público y de intervención estatal.

2. El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)

Surge como una estrategia del gobierno de Honduras, financiada a través de un crédito por el Banco Mundial con el objetivo de proveer servicios educativos en las áreas rurales distantes y pobres a través de la participación directa de los padres de familia en la administración de los servicios educativos. Además busca expandir y mejorar la calidad de la educación en los niveles de prebásica y básica bajo la modalidad de la

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

descentralización de servicios educativos con la participación comunitaria en las zonas rurales más necesitadas del país (Hernández & Irías, 2008).

El proyecto de educación inicia sus labores en el año de 1999, nace como una estrategia para lograr una amplia participación de la sociedad en la identificación de necesidades educativas locales y en la búsqueda de mecanismos de gestión y administración de los servicios educativos. (Opazo, 2008).

A finales de 2001 tenía presencia en 1088 comunidades rurales en 16 departamentos del país. Brinda servicios educativos con eficiencia, calidad y equidad desde el nivel preescolar hasta el segundo ciclo de educación básica a través del modelo administrativo con participación comunitaria.

Para el 2010 tiene presencia en 3,129 comunidades en los 18 departamentos que implica 132,047 niños y niñas que es aproximadamente el 11% de la matrícula de los primeros dos ciclos de educación pre-básica y básica. (Datos PROHECO).

PROHECO cuenta con dos componentes:

- a. Ampliación y mejoramiento de los servicios educativos. Se orienta a crear las condiciones para que la comunidad pueda participar en forma influyente en la mejora sustantiva de la entrega de los servicios educativos y en la expansión del acceso a la educación de la población rural con carencias educativas y sociales. Estas condiciones implican la organización y funcionamiento de las Asociaciones Educativas Comunitarias, AECO, la capacitación comunitaria y docente, la provisión de servicios pedagógicos y las relaciones con la Secretaría de Educación y otros organismos que apoyan el centro escolar.
- b. La generación de un modelo institucional alternativo para la prestación de los servicios educativos. Este componente orienta sus acciones al mejoramiento continuo en la eficiencia de los procesos de administración y gestión educativa bajo la premisa de la participación social. Se busca desarrollar los canales administrativos

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

diferentes a los actuales, fortalecer los procesos de descentralización en marcha a partir del nivel local y diseñar y sistematizar formas alternativas de administración con protagonismo comunitario.

PROHECO es un programa que dispone de reglamentación propia para su funcionamiento llamado Manual de organización y funcionamiento de las Asociaciones Educativas Comunitarias AECO, este instrumento legal especifica las funciones de los que componen esta estructura, también están especificadas las relaciones de jerarquía y responsabilidad que tiene cada uno de los actores que van desde la SE, las Direcciones Departamentales, Distritales, la Coordinación General de PROHECO, las instancias técnicas que dispone el programa, el personal de campo y la comunidad a través de las AECOs. Tiene también especificada una serie de herramientas: guías, formatos, informes, reportes financieros etc. que funcionan en la mecánica de funcionamiento de las escuelas comunitarias.

Un aspecto crucial de PROHECO es la institucionalidad e incluso legalidad que ha promovido. La figura más innovadora de este proceso es el otorgamiento de personería jurídica por parte de la Secretaría de Educación a favor de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECOs) en 1998, que les otorga la facultad para administrar recursos educativos, manejar cuentas bancarias y contratar servicios profesionales docentes. El control y la supervisión a la labor educativa son compartida con la dirección distrital y departamental de educación en aspectos técnico-pedagógicos y en el cumplimiento de horarios.

Las AECOs se organizan en una Junta Directiva, la pueden integrar hombres y mujeres con los siguientes cargos: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Fiscal y Vocal. Para ser miembro de esta Junta Directiva, los integrantes deben saber leer y escribir, ser mayores de edad, ser padre o madre de familia de los niños, puede participar cualquier otro miembro de la comunidad que tenga deseos de colaborar, todos deben gozar de la confiabilidad de la comunidad y ser electos en una asamblea de Padres de Familia.

Los protagonistas principales de las escuelas PROHECO son:

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Los maestros

Deben ser profesionales titulados, con nacionalidad Hondureña, estar colegiados y escalafonados, no trabajar en ninguna otra institución, con ética, que sean de confianza de la comunidad. Son seleccionados por la comunidad y legalizados mediante un contrato de servicios profesionales en donde se especifica el horario de trabajo, las estrategias y metodologías de enseñanza aprendizaje. Tienen tareas asignadas como la de cualquier maestro de una escuela regular, atienden los niños y niñas en los diferentes grados que requieran, normalmente son escuelas unidocentes.

Los Padres

Viven en la comunidad, las mujeres colaboran con la escuela en la merienda escolar y los hombres en ornato y limpieza de la escuela, hacen trabajo voluntario de construcción cuando se requiere. Velan porque la escuela funcione bien, que los maestros asistan a dar clases. Visitan frecuentemente la escuela para ver y supervisar su funcionamiento y el desempeño de la (el) maestro.

Los Promotores o Agentes de cambio

Constituyen el equipo de trabajo que está más cerca de la AECO, son actores directos del desarrollo comunitario, desarrollan las siguientes actividades: Generar espacios de autogestión, apoyar las acciones emprendidas por las AECOS, facilitar y participar en los procesos de capacitación, son los responsables directos del funcionamiento de las AECOS, son el enlace entre la escuela y las oficinas centrales de PROHECO.

Según el Manual de Organización y Funcionamiento de las AECOs, para organizar una comunidad que demanda los servicios educativos, La Secretaría de Educación a través de las oficinas centrales de PROHECO requieren los siguientes requisitos:

- Que la comunidad sea eminentemente rural
- Que tenga por lo menos 25 estudiantes niños y niñas en los niveles de prebásica y básica
- Expresa disposición de la comunidad para administrar el servicio educativo

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Que la distancia a la escuela más cercana sea por lo menos de 3 kilómetros o que los niños corran riesgo en su traslado que pueden ser: ríos, quebradas, abismos, carreteras con tránsito vehicular abundante.

En ese esquema, los logros cuantitativos del PROHECO, desde su creación, han sido importantes. Información vigente a febrero del 2008 señala que PROHECO tenía funcionando 2,739 escuelas, con un total de 5,653 maestros laborando y una matrícula preliminar de 126,187 alumnos. Los avances cuantitativos al 2008 han sido considerables. El siguiente cuadro muestra los avances concretos en cada aspecto del programa, para el período 1999 – 2008.

CUADRO No 9
Avances cuantitativos del PROHECO 1999 – 2008

CATEGORÍAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2007	2008
ESCUELAS	506	820	1,025	1,081	1,663	2,128	2,266	2,739
MATRÍCULA	16,501	39,540	42,932	45,434	71,312	93, 259	121,529	126,187
DOCENTES	648	1,109	1,251	1,468	2,685	3,707	4,811	5,653
DEPTOS.	13	16	16	16	16	18	18	18

Fuente: Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)

En una visita realizada a una escuela PROHECO ubicada cerca de la Capital, se rescatan en pequeño varios aspectos mencionados en estudios y diagnósticos que resulta interesante conocer, veamos.

PROHECO: Participación Comunitaria**Un día en la Escuela 15 de Agosto de Bosques de Zambrano. PROHECO**

El día 18 de febrero del año 2011, a las 9:00 de la mañana visité la Escuela PROHECO situada en el caserío de bosques de Zambrano a 45 minutos de Tegucigalpa, viven aproximadamente 150 habitantes. Es un día soleado y los niños están en clase, ese día llegaron 17 niños de 35 que están matriculados, la Maestra Ana es Bachiller en Ciencias y Letras, actualmente es estudiante de la carrera de Administración Educativa en La Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, viaja de Tegucigalpa cada día para atender seis grados en un horario de 7:00 de la mañana a la 1:00 de la tarde. La escuela se ubica a medio kilómetro del Club Bosques de Zambrano, muy cerca del Primer Batallón de Infantería, dispone de un terreno de 2000 varas cuadradas.

Tiene dos aulas, sanitarios lavables afuera. El terreno fue donado por los padres de familia, tiene siete años de funcionamiento, la Maestra Ana tiene cuatro años de trabajar en la escuela. Iniciaron la escuela bajo una carpa al aire libre en un terreno que no es el actual, luego una familia de la comunidad con ayuda de sus patronos construyeron un aula de adobe, posteriormente y con ayuda de otros patronos de la zona, construyeron otra aula y apenas este año los sanitarios, cambiaron techo, pintaron puertas y paredes e instalaron balcones de seguridad. Está cercado con alambre de púas y aunque hay espacio, los niños

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

aun no pueden jugar con holgura en los patios porque están llenos de monte y no tienen ningún árbol de sombra plantado.



Niños y Niñas de la Escuela PROHECO "15 de Agosto" Caserío Zambrano

PROHECO no ofrece entrega de materiales educativos, lo que dan es una cantidad mensual de Cuatrocientos Lempiras que le llaman "material gastable" para la compra de borradores, tiza, marcadores, cartulinas, etc, estas compras las realiza el tesorero de la AECO. Los materiales educativos los consigue la maestra con gestiones personales en casas comerciales, así ha ido amueblando la escuela, pidiéndole a las escuelas privadas el material ya no necesitan, el batallón la apoya celebrando el día de los niños, se los llevan y les hacen piñatas, les dan almuerzo y una fiesta para que se diviertan, también si necesitan traslado de materiales, este mismo batallón les presta vehículo. La profesora expresa que "la supervisora anterior fue despedida porque recibía de las oficinas de PROHECO cuatrocientos cincuenta Lempiras mensuales, pero el año anterior solo trajo material dos veces, el resto del dinero lo dejaba para sus gastos".

Ella expresa que no manipula dinero, todas las compras ahora se hacen a través del tesorero con sus respectivas facturas, manifiesta que "yo recibo el salario mínimo, antes me pagaban menos, pero peleando logré que me paguen el salario mínimo, yo no tengo ningún derecho, ni seguro social, ni prestaciones, me hacen contratos año con año, nunca sé si me lo van renovar porque para mantenerse es necesario tener recomendaciones

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

políticas, el año pasado ya tenían a otra profesora para sustituirme, pero la comunidad se movió hacer gestiones hasta que me nombraron de nuevo”.

La profesora Ana explica que su empleador es la Asociación Educativa Comunitaria, AECO y ellos son los únicos que pueden quitarla, pero siempre hay injerencia política.

“PROHECO no se asoma a esta escuela, manda las promotoras, pero ellas tampoco vienen, yo tengo que andarlas buscando y llamándolas para que vengan a buscar los reportes que me piden, ellos reciben viáticos pero aun así no vienen”.

“El año pasado PROHECO queriendo cumplir los compromisos políticos, anuló todos los contratos, nombró nuevas juntas directivas en AECOs para que administraran los fondos, nombraron una paralela, la junta directiva de este caserío peleó su derecho con abogado porque solo pueden ser removidos cuando cumplen dos años y a ellos les faltaba un año, al final lograron su propósito y por esa razón estoy aquí, muchas de las escuelas no pudieron recuperar ni las maestras ni las juntas directivas”.

La maestra expresa que el gobierno traslada un fondo de “matrícula gratis”, se dan diez lempiras por alumno pero el dinero no llega a la escuela y si llega, no es la cantidad en función del número de alumnos tal como se prometió.



Niños de Primer Grado de la Escuela



Niños trabajando en su mesa de trabajo.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Tiene en planes construir la cocina, el batallón les va regalar toda la tubería para instalar el agua potable, la escuela no tiene luz y el mayor problema que existe es la inseguridad, en varias ocasiones les han robado el poco material que tienen.

Dependen de la distrital, tienen las mismas obligaciones pero se les tienen prohibido asistir a huelgas, si lo hacen, es motivo de despido y si faltan sin una causa justificada a sus labores, les deducen el día de trabajo, ya esto está previsto en el contrato que firman, pero sí tienen permiso para asistir a capacitaciones cuando son citadas de la distrital, los avisos le llegan a través de mensajito de celular.

Aspira a trabajar más tiempo, ella sabe que por los padres de familia ella no va a ser despedida, pero es un puesto muy inseguro. Los niños necesitan mejores condiciones y se requiere mucha gestión para lograrlo.

Balance general de resultados

Desde la perspectiva de la calidad educativa, las mediciones de la UMCE en los rendimientos académicos de los niños de escuelas tradicionales del contexto rural, no difieren significativamente en calidad y más bien en algunos aspectos, son mejores los rendimientos de los niños y niñas de las escuelas PROHECO.

Según Gropello & Marsall, PROHECO es una reforma de la gestión escolar para las escuelas primarias rurales. En una comparación de las escuelas PROHECO con escuelas regulares en las zonas rurales, indica que los profesores PROHECO pierden menos días de clase como consecuencia de su involucramiento en luchas gremiales, sus faltas son frecuentemente atribuidas a procesos de capacitación docente. Estos autores también encuentran que a los profesores PROHECO se les paga menos y tienen menos años de experiencia que los profesores del grupo de comparación. Los maestros de PROHECO enseñan más horas en una semana normal que los maestros del grupo de comparación, también tienen grados con menos estudiantes y asignan más tareas. En resumen estas

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

escuelas parecen favorecer una mayor eficiencia y un mayor esfuerzo de parte de los maestros (Gropello & Marsall, 2005).

Aunque el estudio encontró pocas pruebas que los maestros en las escuelas administradas por la comunidad difieren de sus colegas en las escuelas convencionales en términos de sus procesos en el aula, la planificación, o la motivación, los estudiantes PROHECO tienen mayor puntuación en matemáticas, ciencias, español en exámenes que los estudiantes en similares no escuelas PROHECO. Este mayor rendimiento de los estudiantes se explica en parte a las cualidades y características únicas de las escuelas PROHECO. En concreto, más horas a la semana con el maestro, mayor es el rendimiento de los estudiantes promedio en las tres materias. La frecuencia de la tarea se asocia con mayores logros en español y matemáticas. Por último, las clases con menos estudiantes y menos el cierre de la escuela, se relacionan con mayor rendimiento de los estudiantes en la ciencia (Gropello & Marsall, 2005).

Los programas de desarrollo se ven altamente afectados por el contexto político en que se implementan. En Honduras, las “pirámides de padrinazgo en competencia” con frecuencia capturan los programas de desarrollo con efectos en el funcionamiento de los programas. El caso de PROHECO sugiere que aunque la identificación con los partidos políticos puede estar disminuyendo en Honduras, las políticas basadas en padrinazgos están muy activas. También provee un ejemplo claro de las consecuencias de este tipo de políticas en el caso de escuelas manejadas por la comunidad, contrataciones politizadas, cambios de personal, y una preocupante reducción de la participación de los padres de familia. Este documento argumenta que los partidos dominantes de Honduras han utilizado esta política en particular para extender sus influencias en las áreas rurales. Sin prácticamente ninguna supervisión por parte del gobierno en las contrataciones de PROHECO y sin monitoreo por parte de los donantes sobre las contrataciones politizadas, la captura de los padrinazgos políticos ha hecho más difícil que PROHECO brinde una educación de calidad que es uno de los retos más grandes de los sistemas educativos de Centro América. En lugar de ello, una reforma que buscaba expandir el sistema educativo

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

ha tenido la no deseada y desafortunada consecuencia de expandir las redes del clientelismo en el país para los dos partidos políticos dominantes (Altschuler, 2010).

Una de las debilidades políticas más importantes ha sido el que los gremios de maestros no estén totalmente convencidos de los beneficios de PROHECO y consideren que el modelo de administración que promueve el proyecto atenta contra la escuela pública y contra los docentes, catalogándolo como un sistema que tiende a la privatización.

En tal sentido, como ha señalado John Durston de la Comunidad Económica para América Latina (CEPAL) “concebir al PROHECO como una forma de privatización de los servicios públicos es un error conceptual, porque este proyecto no apela a los fines de lucro como una manera de asignar recursos. En los proyectos PROHECO, el Estado comparte la responsabilidad de la gestión con el sector público no estatal, es decir, la sociedad civil organizada”.

Las escuelas PROHECO según la normativa que las regula, deben funcionar a 20 kilómetros de donde existe una pública, más bien el sentido es llevar la escuela a los lugares de difícil acceso, evitando con esto el traslado de los niños a la escuela regular en tiempos de lluvia o de llena de ríos, o que las comunidades estén muy distantes de las escuelas regulares, sin embargo esto no se ha cumplido y lo que ha pasado en la realidad es que se han convertido en paralelas a las nacionales en condiciones laborales totalmente distintas. El programa ha generado conflictos con el movimiento magisterial, porque lo han visto como una forma de privatización de la educación. Además promueve la flexibilidad laboral, no reconoce los derechos y los beneficios establecidos en Estatuto del Docente, poniendo en precariedad la situación laboral de estos trabajadores la educación (Barahona, 2009).

PROHECO es administrado a nivel central por una unidad de coordinación que es la responsable de establecer las políticas y estrategias de operación incluyendo aspectos administrativos, pedagógicos, de logística y de monitoreo y evaluación. Las Direcciones

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Departamentales y Distritales se espera que apoyan en la implementación del programa a nivel local, pero en la realidad existe muy poca comunicación y menos aun coordinación puesto que ven al programa como paralelo y claramente muy poco se ocupan de las escuela PROHECO, los actores claves del programa son los promotores sociales que se encargan de identificar e incorporar nuevas comunidades y de brindar capacitación y asistencia técnica permanente.

Según un estudio de impacto realizado por UMCE en 2004, las escuelas PROHECO son diferentes de las escuelas públicas y estas diferencias son generalmente consistentes con lo que se debería esperar, las escuelas PROHECO aparecen como las que están abiertas más frecuentemente y sus maestros trabajan más horas, también es cierto que los maestros tienen menos calificación académica, se quejan de los retrasos en los pagos lo cual nos dice que el modelo de gestión de los maestros no está logrando seleccionar a los más adecuados ni siendo más eficientes en los pagos como se podría esperar.

Otro aspecto importante destacar es si se ha ampliado la cobertura en el sistema educativo con la creación de PROHECO, en este sentido el programa ha tenido éxito al llevar el servicio educativo a comunidades rurales muy aisladas que posiblemente tendrían que esperar mucho tiempo para disponer de una escuela. Le queda el reto de mejorar la calidad, esto implica intervenciones más directas en factores que inciden en el rendimiento académico como: mejora de los beneficios docentes, mayor capacitación a padres de familia y docentes y otros aspectos de igual importancia.

Vale la pena hacerse una pregunta, ¿cómo pueden convertirse las escuelas PROHECO en una alternativa para el desarrollo humano sostenible?

Es un programa muy valioso en tanto que se convierte en una oportunidad para la población excluida del sector formal ya sea por razones geográficas o por los niveles de pobreza en que se encuentran. El programa desarrolla habilidades básicas de cálculo y manejo del lenguaje que son fundamentales para la inserción exitosa al mercado de

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

trabajo, este es un programa de la SE, si se sigue ampliando la cobertura, dando más apoyo técnico y capacitación a los padres de familia, despolitizando el programa, no hay duda que el analfabetismo disminuirá considerablemente y las oportunidades para esa población excluida se acercarán más a una realidad concreta que mejore sus condiciones de vida.

En las visitas realizadas a las escuelas PROHECO, es evidente que los maestros tienen una actitud diferente a los maestros de las escuelas regulares, el cambio que se ha operado en ellos es de motivación por su incorporación social en la comunidad a la que pertenece a su escuela. Tienen la capacidad de hacer una autovaloración de su trabajo, tienen claridad que sus empleadores son la comunidad misma y como la comunidad ejerce un monitoreo diario en la escuela, se preocupan por un trabajo bien hecho.

El reconocimiento por haber cumplido con algo que le importa a la comunidad, con la cual el maestro ha desarrollado un lazo afectivo, es un refuerzo imprescindible a la satisfacción íntima como profesional. Cuando el maestro es aceptado como un amigo más en la comunidad, tiene la satisfacción emocional de contar con el prestigio y el afecto que le otorgan los miembros de ésta.

Tanto el prestigio de los maestros como las relaciones sociales afectivas que desarrolla con la comunidad son manifestaciones de una participación comunitaria plena. En las aldeas rurales, normalmente de pocos habitantes donde se ubican las escuelas PROHECO, están presentes los padres de familia que han desarrollado entre ellos lazos de parentesco y vecindad, normas culturales de conducta que son la materia prima con la cual es posible construir un potencial social comunitario, se convierte en un espacio de construcción de una comunidad que puede desarrollar pequeños proyectos de desarrollo que los apoyen para fortalecer su propio desarrollo y el de su entorno. En la mayoría de las aldeas campesinas hondureñas estos precursores de cooperación y reciprocidad toman la forma de grupos de empoderamiento local, unidas por el reconocimiento de líderes comunitarios que garantizan cierto éxito material y la capacidad para la toma de decisiones.

Estas experiencias van creando una institucionalidad fundamental de autoridad local, y su importancia reside en el hecho que se legitiman con los padres de familia en una coparticipación que resulta productiva por varios lados: los niños asisten a la escuela con puntualidad y perseverancia y por otro, las comunidades se van empoderando y haciendo una alianza que, de manera inequívoca representa un motor de desarrollo sostenible porque el Estado solo los apoya, convirtiéndose la comunidad en un soporte que aligera las responsabilidades del Estado.

Finalmente es importante reconocer que este modelo educativo contribuye al fortalecimiento de la democracia mediante el empoderamiento de la comunidad y su participación, es importante no perder de vista el objetivo propio de PROHECO, que es el mejoramiento del aprendizaje en las escuelas PROHECO. El logro de este resultado deseado es fortalecido en la medida en que el potencial comunitario crece en todas sus expresiones.

3. Municipalización de la Educación

Desde los años 90 la ley de municipalidades daba atribuciones en el campo educativo a las municipalidades, el planteamiento original de la idea de descentralización, pasaba por la municipalización, se pensaba en fortalecer la autonomía municipal como una de las bases fundamentales para generar condiciones que favorezcan la profundización del ejercicio de la democracia y una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, como requisito esencial para afianzar la forma de gobierno republicana y democrática y representativa, sustentada en el principio de la democracia participativa.

Esta perspectiva atribuye a la municipalización las ventajas siguientes: Los gobiernos municipales conocen mejor los problemas de su jurisdicción y pueden ofrecer soluciones más oportunas. Los gobiernos municipales están más cerca de la población y pueden resolver los problemas directamente, mientras que el gobierno central, al situarse a la distancia de los pueblos, carece de capacidad para abordarlos oportunamente. Los

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

gobiernos municipales, al estar más cerca de las escuelas, podrían controlar mejor a los maestros, capacitarlos y garantizarles mejores condiciones para su trabajo. Basado en estos supuestos ha estado latente la idea de que sean los municipios actores claves en la gestión de la educación.

Recién al principio del año 2011, está en la palestra pública un debate sobre si la educación debe ser administrada por las municipalidades, se realizó un monitoreo de los diarios del país en tanto se estaba discutiendo en el Congreso Nacional la Ley que al principio se denominó “Ley de Municipalización de la Educación”, finalmente después de muchas protestas y deliberaciones quedó como “Ley de Fortalecimiento a la educación pública y a la participación comunitaria en Honduras” (Ver Anexo 4), al respecto hay ideas encontradas, o más bien dicho opuestas; Los diputados del Congreso Nacional, están realizando visitas a diferentes municipalidades haciendo un cabildeo que les permita visualizar la disposición y las capacidades de los alcaldes para asumir este reto, el objetivo que se persigue es socializar el proyecto antes de ser presentado ante el pleno de diputados. En este propósito el titular del Poder Legislativo Juan Orlando Hernández quien impulsa el proyecto manifiesta “que ya está lista la plataforma política y presupuestaria para descentralizar el sistema educativo nacional, solo es cuestión de aclarar cuáles van a ser las responsabilidades”. El parlamentario apuntó además que "ya hemos enviado la solicitud a la AMHON y el presidente de esta organización se ha comprometido a dar una respuesta inmediata, hemos sostenido diversas reuniones con sus directivos y con padres de familia y están dispuestos a asumir esta responsabilidad". Por su parte Juan Bendeck, presidente de la AMHON dijo que los alcaldes "vamos a acompañar este proceso de descentralización junto a los padres de familia, los patronatos y en general con todas las fuerzas vivas de nuestros municipios".

El titular del poder Legislativo expresa que “éste sistema permitirá que los maestros sean evaluados en sus respectivos trabajos, sin la injerencia de políticos ni de la dirigencia magisterial, el Estado hará los giros a las municipalidades, donde los pagos se efectúen

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

con el visto bueno del director del centro educativo, los padres de familia y las corporaciones municipales quienes serán el ente fiscalizador del desempeño de las actividades educativas en Honduras. Esta organización fiscalizadora tendrá la responsabilidad de diseñar y dirigir los derroteros de la educación en cada municipio, enmarcado en el plan de país”.

Vale decir que las opiniones vertidas por el Ministro de Educación van en la misma línea del titular del Congreso Nacional cuando manifiesta que “La descentralización de la educación es un proyecto que impulsa el Poder Ejecutivo”, según él expresa “el proyecto permitirá un control de los docentes desde las regiones, de acuerdo con el Plan de País que el Gobierno de Porfirio Lobo ya tienen diseñado, se prevé la participación de padres de familia, sociedad civil, autoridades y docentes en el proceso educativo de los centros públicos de enseñanza”.

Por su parte la dirigencia magisterial se ha opuesto de manera contundente, han amenazado con “no permitir que sean los alcaldes municipales quienes manejen la educación de los hondureños”, Agregan que con la municipalización que propone la nueva Ley “se estaría menoscabando los avances de la desconcentración de las DDE que han venido alcanzando niveles importantes y fundamentales en la administración de la educación”. Resaltó que la municipalización eliminaría las Direcciones Departamentales de Educación así como las direcciones distritales de educación, porque estas pasarían a ser municipales. “Se estaría politizando la educación como en su momento estuvieron politizados los nombramientos de los alcaldes”. Asimismo, expresó que “al municipalizar la educación, se estaría depositando el sistema educativo en manos de los sectores políticos”.

Aducen que el documento es un plan educativo municipal, apoyado por FEREMA, UNITEC y el Ministerio de Educación, “nosotros creemos que este proyecto tiene como trasfondo la municipalización de la educación y sobre todo se pretende validar la efectividad de la nueva ley general de educación que pretenden aprobar”.

En una entrevista realizada al profesor universitario Julio Navarro plantea que sin duda el sistema de reclutamientos, selección, nombramiento y pago de los docentes a nivel central está totalmente colapsado, que es insostenible mantener esa forma de reclutamiento y pago de los docentes, y que pasar de un sistema totalmente centralizado a un sistema municipalizado es convertir un problema nacional en 298 problemas de carácter municipal, expresa “a mí me parece que las Municipalidades de Honduras no tienen las condiciones de infraestructura, ni las condiciones gerenciales para administrar el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación en cada departamento o en cada municipio”. Continúa expresando que “las Alcaldías Municipales tienen como prioridad la infraestructura, el ornato y otro tipo de obra y necesidades que tiene la población, para las alcaldías no ha sido prioridad la educación, cierto es que han colaborado unas más que otras en este aspecto, pero de eso hacerse cargo de su administración dista mucho”.

El piensa que los Alcaldes no tienen todavía la suficiente conciencia para definir que la educación es importante, expresó “que es totalmente improcedente trasladar el pago de los docentes a las Alcaldía Municipales”

Expresa que ese presupuesto asignado a las Direcciones Departamentales sea administrado y ejecutado por un Miembro Representante de la Secretaría de Finanzas, opina que “los Directores Departamentales han demostrado que no tienen la capacidad, ni creo que estén dispuestos a adquirirla para poder administrar el presupuesto, sabiendo que el desastre que hemos tenido en Honduras en los últimos 4 años es realmente resultado de la incapacidad de los Directores Departamentales y en segundo lugar de los Directores de colegios principalmente”

Existen opiniones de ciudadanos en contra de esta iniciativa como la del ex jefe de Recursos Humanos de la municipalidad de San Pedro Sula que expresa “La municipalización de la educación no es una buena idea, que solo será otra vía para

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

fomentar el “clientelismo político en las alcaldías”. Opina en base a las “desagradables experiencias” que se llevó de la municipalidad, donde llegaban los políticos a exigirle empleos para los activistas, él cree que “si el Gobierno hace esto, cada cuatro años estarían cambiando los maestros de las escuelas”. Concibe en el proyecto de la municipalización de la educación una estrategia para resquebrajar la estructura de la lucha magisterial y derogar el Estatuto del Docente.

Por su lado, Ricardo Cardona, secretario privado de la presidencia del CN, destacó que la descentralización no es una municipalización como equivocadamente se ha interpretado, sino que es trasladar a las manos de los pobladores recursos, competencias y beneficios.

Respecto al tema, el secretario del Interior, Áfrico Madrid, declaró que “los alcaldes se han estado capacitando y ejercitando en varios procesos de descentralización, por cuanto el año próximo por ley les serán trasladados recursos para el desarrollo de sus respectivos municipios”.

A pesar que a nivel de política educativa se expresa que la educación debe desconcentrarse, esta se ha evidenciado solo a través de DDE y no vía municipalidades o tomar en cuenta las municipales como actor importante en la educación regional, no ha habido una acción concreta de parte del Estado, sin embargo sí se cuenta con algunas experiencias como San Pedro Sula y Puerto Cortés, que espontáneamente han estado asumiendo responsabilidades del sector educación como mantenimiento e infraestructura escolar y la adjudicación de becas, en un estudio realizado por Opazo (2008) se estableció que las municipalidades invierten por alumno hasta 108 Lempiras, sin contar con el gasto del Gobierno Central en ese período. Este dinero no fue contabilizado en el gasto en educación, ni como gasto social, ni como gasto de los fondos del Programa de Erradicación de la Pobreza, ERP, tampoco en los registros de inversión pública, por cuanto en términos presupuestarios esta dentro del ítem de transferencias a Municipalidades. No obstante, es necesario tener presente ese tipo de inversión dado el bajo gasto en educación por habitante que reporta el país en términos comparativos internacionales. (Opazo, 2008)

Sería muy interesante hacer un estudio específico de una o dos municipalidades que ya están viviendo la experiencia de asumir gastos en educación, con condiciones diferentes en términos de ventajas comparativas, para ponderar de que manera y cuanta capacidad instalada y presupuestaria disponen las municipalidades para asumir la educación de ese municipio o región, de esta manera la aplicación de la Ley de Fortalecimiento de la Educación y participación comunitaria, recién aprobada, tendría posibilidades de ser aplicada con éxito para lograr los objetivos que se propone, algo así como la creación de municipios modelo para generalizar la experiencia bajo lecciones aprendidas.

El gasto total en educación que realizaron las Municipalidades analizadas en este estudio, promedio para el 2003, correspondió al 44% de lo que recibieron como transferencias del gobierno central, lo que a primera vista puede aparecer como muy alto.

Ahora bien, ¿en qué invierten específicamente las Municipalidades cuando se trata de apoyar la educación de sus comunidades?. Un análisis desagregado de los gastos arroja que el 64% de lo que erogan en educación se destina a construcción y/o reparación de escuelas. Es decir, a aspectos de infraestructura como construcción de bibliotecas, bodegas o acciones que tienen que ver con infraestructura de apoyo a la labor escolar.

El segundo rubro en importancia del gasto Municipal en educación corresponde al pago de maestros. Esto incluye pago de maestros en escuelas tradicionales tanto como pago a voluntarias (os) en modalidades de enseñanza pre-básica.

En el 2003, los Municipios encuestados erogaron más de US\$ 500 mil dólares por concepto de pago de salarios a maestros. Si esta cifra se proyecta al total de los Municipios del país proyección del todo modesta si se considera que los Municipios más grandes gastan proporcionalmente mucho más en salarios, tendríamos que de forma aproximada, las Municipalidades de Honduras pagaron en el 2003, más de US\$ 1 millón

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

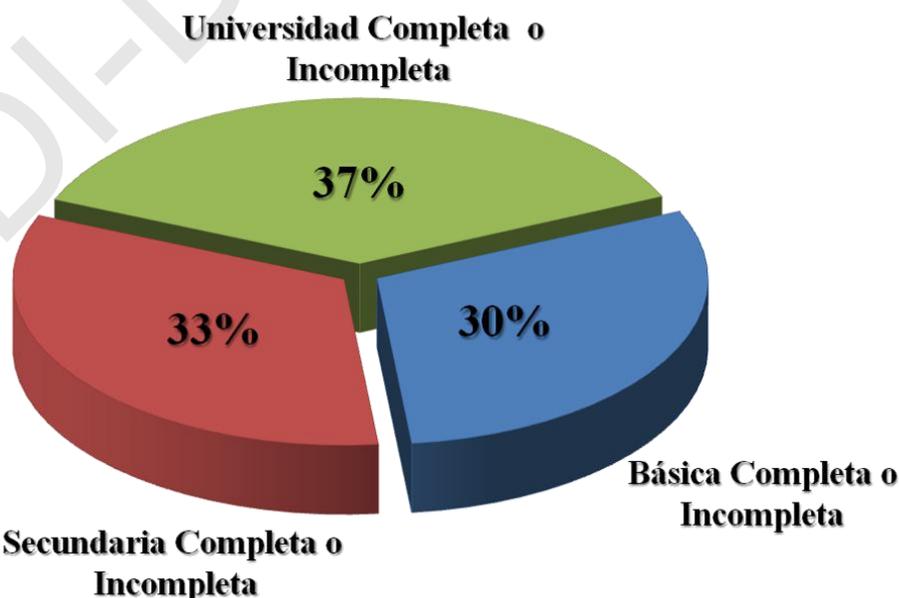
cien mil dólares en salarios a maestros y/o voluntarias (os) de centros de pre-básica. Prácticamente 20 millones de Lempiras. En términos de equivalencias en plazas de maestros, esto habría significado algo así como 400 nuevas plazas de maestros financiadas por todo un año: más o menos la tercera parte del total de plazas que el Gobierno central creó el 2003.

Opazo en su estudio a las municipalidades define las características de las y los alcaldes, se contempló el nivel educativo. El 31% de los alcaldes manifestó tener enseñanza básica completa y/o incompleta, un 36% la enseñanza media y un 33% señaló tener estudios universitarios.

Este es un dato importante que nos revela que existe una base de formación para trabajar con los alcaldes municipales y que todavía queda mucho trabajo por hacer para que el gobierno municipal sea gobernado por personas con una amplia formación académica y política para que sea capaz de direccionar en forma eficiente el desarrollo de la jurisdicción a la que pertenece.

GRÁFICA N° 9
Nivel de Educación de los Alcaldes Encuestados

Nivel de Educación de los Alcaldes Encuestados



Fuente: Aporte de las Municipalidades a la Educación en Honduras. Juan Enrique Opazo

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

En una entrevista realizada al Dr. Mario Rivera Vásquez, Regidor Municipal por cuatro años, nos manifiesta que la municipalidad de Tegucigalpa ha tenido programas permanentes en apoyo a la educación, el apoyo ha estado orientado en dos líneas: la primera ha sido brindar seguridad a los colegios nocturnos de zonas de alto riesgo, especialmente las ubicadas en la zona central de la capital, manifiesta que se han destinado 50 policías municipales para resguardar estos centros educativos. La segunda línea ha sido el programa de alfabetización de adultos, “las mediciones evidencian que en un 12% se bajó el porcentaje de analfabetismo en la capital”. Este programa financia los maestros para alfabetización, no pretende promover grados, sino que aprendan a leer y escribir, “Hasta hace un año habían 70 grupos alfabetizándose, haciendo un total de más de 400 personas adultas el primer año y 800 el segundo año, este programa está adscrito a los programas del adulto mayor, maestros Cubanos colaboraron en la instrucción a los maestros seleccionados bajo una metodología innovadora. La municipalidad proporcionaba los materiales educativos”.

La nueva Ley de Fortalecimiento a la Educación y a la participación comunitaria aprobada en mayo del 2011, abre un espacio legal y de oportunidades a las municipalidades a través de los COMDE, Consejo Municipal de Desarrollo Educativo, que es la instancia a nivel de municipio, en la integración de esta instancia, la Corporación Municipal tiene un representante, como lo reza el artículo 6, inciso 2 de la Ley antes mencionada (Ver Anexo No 5), inigualable oportunidad tendrán las municipalidades en conjunto con los representantes de las demás fuerzas vivas que menciona este artículo. Aquí pueden sentarse las bases para que las municipalidades se hagan cargo de la educación de Honduras, de manera paulatina y gradual en tanto este proyecto adquiere experiencia y solidez.

Balance general de resultados

Como se puede observar en los datos reportados hay acciones educativas significativas que están realizando las municipalidades y aunque no se contabilice si constituye un aporte significativo, no obstante los 298 municipios son bastante desiguales, el

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

desarrollo eficaz de una política de municipalización requiere tener en cuenta que este proceso es gradual y paulatino, la autonomía y la participación comunitaria requieren de proceso de maduración, no se puede caer en una simetría, es decir asumir una norma uniforme para todos los municipios, sin tomar en cuenta sus desigualdades. La capacidad para cumplir efectivamente por parte de los municipios las atribuciones previstas es diferente (Aguiluz, 1991). Aunque en menor proporción, es importante destacar que las Municipalidades también están erogando recursos para iniciativas de política educativa que, se supone, son implementadas desde el nivel central a través de programas específicos. De esa forma, las Municipalidades también apoyan con becas, meriendas escolares y útiles.

Parte de los procesos educativos de los municipios descansan fundamentalmente en la personalidad e iniciativa de los Alcaldes. Los demás miembros organizados de la sociedad como empresa privada, dirigencia magisterial, Ong, iglesias, universidades etc, aun no se ha apropiado del proyecto como para incidir suficientemente en la gestión junto con el alcalde, la entrega de servicios, tanto en cantidad como en calidad, no depende del grado de participación ciudadana, sino de la gestión administrativa y ágil de su alcalde y su respectiva corporación municipal. Sin embargo la ausencia de esta participación produce apatía y dependencia hacia el poder hegemónico central, produciendo, por lo general, una disminución en el ritmo de la actividad municipal o la desvinculación de la educación con las municipalidades.

Un análisis crítico de la municipalización de la educación, puede indicarnos que los gobiernos municipales no han resuelto los problemas de sus ámbitos de competencia tales como infraestructura, transporte, saneamiento ambiental, seguridad ciudadana, lo que puede indicar que no hay garantía de que trasladen competencias que aseguren mejoras en la gestión de la educación. De tal manera que si no existe una capacidad para abordar el problema, comprenderlo y considerarlo adecuadamente, la proximidad espacial carece de valor. En la práctica, los gobiernos municipales carecen de capacidades para definir las orientaciones pedagógicas y administrativas. Confundir la

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

educación con el mero control de los maestros no es más que una visión superficial del problema.

La intervención de las universidades, especialmente La Universidad Nacional y la Universidad Pedagógica podrían asumir como prueba piloto la municipalidad de San Pedro Sula que ya ha demostrado buenas prácticas y responsabilidades con el sector educación para que a través de un diagnóstico de línea base, una planificación estratégica y participativa puedan iniciar un proceso de gestión autónomo y participativo similar a la experiencia de Chile en donde “la descentralización de la educación consistió en el traspaso de la administración de los establecimientos públicos del nivel preescolar, primario y secundario a los municipios. Así, éstos se responsabilizaron de la contratación y despido de personal (incluyendo al director de la escuela), fijación de salarios, compra de insumos, etc. El gobierno central se reservó el diseño de la normativa general, currículum mínimo, condición de universalidad, etc., las tareas de supervisión administrativa y técnica, y la provisión de financiamiento básico para el sector.

El proceso de descentralización educacional fue acompañado por la introducción de categorías de mercado consistentes en la incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado y en la implementación de un mecanismo de subvención per cápita para financiar las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. La subvención por estudiante debería cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas a la vez que promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes. Ello, a su vez, redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos”. (Larrañaga, 1995)

Las Universidades pueden capacitar a los alcaldes para que dirijan y monitoreen junto con los Directores Departamentales la conducción de la educación en cada región, coordinando obviamente las actividades de carácter político y de Estado con la Secretaría de Educación.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Finalmente quiero cerrar este capítulo con un listado de recomendaciones que realizo CERCA, (Compromiso Cívico para la Reformas de la Educación en Centro América), (2004) en un estudio sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la educación en América Latina, porque resume de manera concreta las limitaciones y los aspectos relevantes en la aplicación de las políticas descentralizadas en Honduras.

Temas relevantes para la acción y políticas relacionadas con la descentralización

- a. **Política coherente de descentralización.** Se están aprobando políticas e implementando programas y proyectos que buscan delegar más poder a las instancias locales, actores locales, escuelas y padres de familia; sin embargo, en ninguno de los países hay una política global coherente que afirma la participación ciudadana en relación al aprendizaje.
- b. **Participación orientada a la calidad.** Las políticas y esfuerzos realizados hasta ahora para impulsar la descentralización han estado orientados principalmente a lograr expandir la cobertura, pero no a mejorar la calidad de la educación.
- c. **Delegación de funciones sin recursos suficientes.** A los programas de desconcentración, orientados sobre todo al área urbana, así como a los de autogestión, en las áreas rurales, se les delega responsabilidades a instancias locales, pero no los recursos suficientes para cumplirlas.
- d. **Actualización de la legislación.** Todos los países tienen legislación orientada a garantizar el derecho a la participación de los padres y madres en educación, pero en Guatemala y Honduras las leyes generales necesitan actualizarse o se necesita sancionar una ley especial de participación, como se ha hecho en Nicaragua.
- e. **Ampliación del espectro de la participación.** Incluso en los casos en donde se tiene una legislación más reciente y explícitamente orientada a legislar la

participación (como en Nicaragua), se ampliaría el espectro de participación evitando restricciones y haciendo los consejos directivos escolares y municipales más inclusivos de miembros de la sociedad civil. Además, en la legislación.

- f. **Articulación de las acciones.** Hay consenso en cuanto a que se debe mejorar la articulación del sistema educativo con organismos comunitarios, municipales y departamentales. Esto requiere una estrategia de ordenamiento, la formación de capacidades y la formulación de una visión común compartida.
- g. **Situación de los docentes en las escuelas de autogestión.** Las escuelas de autogestión de los diferentes países no ofrecen incentivos suficientes ni estabilidad laboral a sus docentes. Convendría analizar a profundidad este problema a través de otros estudios para determinar cómo incide esta situación en la calidad educativa e identificar opciones de políticas para superarla.

Capítulo V

Logros, Limitaciones y Desafíos de la Descentralización Educativa en Honduras

“Examinar los resultados de las experiencias pasadas para ver con claridad el caso presente”.

I Ching

LOGROS, LIMITACIONES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN HONDURAS

El siguiente capítulo resume los logros, las limitaciones y los desafíos que en su desarrollo transitó la descentralización, como una forma de gestionar la cuestión educativa. Son escenarios tendenciales entendidos como la situación actual y los desafíos que presentan estos procesos en muchas ocasiones controversiales pero que en su recorrido abonan al mejoramiento del Sistema Educativo Hondureño.

- a. Las distintas iniciativas de la descentralización deben integrarse en un **Modelo de Gestión Participativo** y coherente que articule organismos comunitarios, alcaldías municipales y Direcciones Departamentales: la descentralización ha transitado por tres iniciativas que han estado aisladas entre sí, las DDE, PROHECO y la municipalización, las tres han demostrado tener fortalezas que pueden ser capitalizadas para mejorar la gestión del sistema educativo, pero han mostrado debilidades. La articulación de los programas requiere de fortalecer una estructura a nivel central que armonice las tres iniciativas.
- b. Despolitizar el proceso de descentralización: se ha visto que tanto las DDE como PROHECO han estado afectados por la injerencia de los partidos políticos que consideran estos espacios como cuotas de poder. La importancia de la reforma, la estrategia de desarrollo y su identidad política debe ser vista como proyecto de nación y no como propuesta de determinado partido político en el poder, si esto sucede, el proyecto en vez de ser una ley de nación, se convierte en una ley abstracta, diluida en bandera de política de determinado grupo político.
- c. Asumir una política para la participación auténtica de la sociedad civil: A pesar de que en el discurso se ha planteado esta posibilidad, en la práctica la participación de la comunidad ha sido sujeta del control y la manipulación desde el poder, hacer que las comunidades se empoderen va a ser un camino largo y costoso, lleno de obstáculos

estructurales importantes cuya superación va tomar tiempo. La superación de las resistencias a nivel de gobierno central, intermedio y municipal dependerá más de la actitud que tome la sociedad civil, que las instancias del Estado mismo. La apatía el paternalismo existente en la sociedad civil, se unen a las resistencias institucionales del Estado, convirtiéndose ambas en un fuerte obstáculo para la descentralización y la participación ciudadana, abandonando a ello algunas influencias altruistas externas de ONGs.

- d.** Si se diera la posibilidad de hacer algunos cambios en la dinámica gobierno central y gobierno local, los procesos de descentralización supondrían una transformación del municipio y de las modalidades democráticas. Lo que estos cambios significan con la descentralización no es más que la reivindicación del modo de gobernar, tanto por el lado de la autoridad central y regional como por el lado de las estructuras locales. La reivindicación del gobierno a nivel regional y local supone, además de la legitimidad democrática, una nueva forma de gestión, esto es una forma de ver de la oferta y demanda de los bienes y servicios locales. Se trata entonces de una compleja transición, tanto para la autoridad central como para los mandos regionales y locales.
- e.** Podemos decir entonces que el antiguo paradigma de la centralización está agotado y el nuevo enfoque descentralizado está por emerger, aun hace falta mucho camino que recorrer para lograrlo de manera integral. Para hacer posible esta nueva gestión debe abrirse el campo de la capacitación o la construcción de criterios profesionales y democráticos que lleven a los mandos intermedios y locales a liderar y gestionar el sistema educativo con independencia y calidad.
- f.** Las políticas de descentralización han tenido escaso impacto en la educación del país. Esto obedece a varios aspectos entre ellos: los sistemas de supervisión no son tan sistemáticos, solo se cumple como una forma de control de presencia o ausencia de docentes y otros aspectos relacionados con la infraestructura, en las aulas, los

profesores enseñan lo que quieren y de la forma que desean, porque saben que la visita del supervisor se va a anunciar anticipadamente. Los mecanismos de rendición de cuentas no son muy rigurosos y no están bien definidos.

- g.** Un factor importante que influye para que el impacto de las políticas descentralizadas no se sienta, es que se han descentralizado pocas cosas importantes, o mejor dicho que los aspectos más esenciales de la educación no formaban parte de lo que ha sido descentralizado, especialmente lo que tiene que ver con aspectos financieros y con toma de decisiones político- institucionales.
- h.** Las medidas descentralización tardan en concretizarse porque los protagonistas de la vida local se muestran poco dispuestos o parsimoniosos a la hora de reconocer que pueden contraer las responsabilidades anteriormente asumidas por el poder central, se requiere más iniciativa y capacidad de gestión para hacer realidad esas reformas.
- i.** El objetivo principal de las reforma de descentralización es la de mejorar la calidad de la educación y cumplir con la expectativa de acercar la toma de decisiones al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generará un mayor sentido de pertenencia, aumentará la motivación tanto de los alumnos como de los profesores, estimulará la participación de los padres y aumentará la voluntad de la comunidad de contribuir financieramente a las escuelas.
- j.** El tiempo que duran en el cargo de los funcionarios de la SE en los diferentes niveles, influyó en el cumplimiento de las políticas de descentralización, se plantea un problema crítico para cualquier reforma educativa importante, particularmente para una reforma tan turbulenta como la descentralización que ha sido objeto de fuertes debates y protestas por parte de la dirigencia magisterial. Cuando cambian los ministros, generalmente también cambian los administradores de nivel superior y

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

medio, lo cual disminuye aun más la continuidad de las reformas que se están aplicando.

- k.** El desarrollo de las políticas de la descentralización debió ser progresivo por regiones y no de manera generalizada. Pudo haberse iniciado el cumplimiento de estas políticas por departamentos que ya habían iniciado el proceso de manera espontánea como Puerto Cortés, con la Municipalidad de San Pedro Sula. Casi siempre, los políticos y los legisladores educativos se ven atraídos por el modelo de descentralización aplicado a todas las regiones a la vez, debido a la posibilidad de un cambio rápido y radical. Sin embargo, la complejidad de un programa de descentralización a menudo unida a la falta de experiencia en el proceso, a la distribución desigual de los recursos humanos y materiales y a la existencia de infraestructura regional tanto débil como sólida hace extraordinariamente difícil implementar esta estrategia de manera exitosa.
- l.** La autoridad debe ser transferida a las municipalidades de manera gradual después que estén cumplan pruebas de capacidad específica en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad. Esto significa que debiera ser transferida a las regiones y municipios sólo después que cumplan ciertos requisitos tales como habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad.
- m.** La descentralización no se crea aprobando una Ley. Por el contrario, debe ser construida superando una serie de desafíos tanto en el centro como en la periferia, por ejemplo, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades, convenciendo a quienes están en el centro que solo han ejercido el poder entregándolo a otros, estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y

manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos. Con frecuencia, los funcionarios educacionales que administraban el sistema centralizado tienden a mostrarse poco entusiastas con respecto a la descentralización y demoran el proceso de cambio. En consecuencia, el país debe pensar en términos de años para ver los resultados.

- n. Numerosos estudios han concluido que mientras los padres, los alumnos y los educadores parecen estar más satisfechos bajo un sistema descentralizado, aún no queda claro si, y en qué circunstancias, la descentralización constituye un aporte real al mejoramiento de los niveles de logro de los objetivos académicos o sociales por parte de los alumnos. Diversos analistas señalan que simplemente existen demasiadas variables que intervienen, tales como las actitudes de los padres, la capacitación administrativa, la disponibilidad de recursos y la motivación de los profesores, y esto complica la medición. Por lo tanto, las relaciones directas de causa (la descentralización) y el efecto (los puntajes en las pruebas) tienen una validez cuestionable. En palabras de expertos, esta transferencia de poder representa una oportunidad, pero no una garantía, de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y las acciones en las escuelas. Sin embargo, debido al sinnúmero de variables socioeconómicas y organizacionales involucradas, puede no ser posible atribuir los cambios directamente al programa de descentralización. Dada la dificultad de aislar los efectos de la descentralización sobre el aprendizaje y los logros académicos, nuestro enfoque es considerar de qué manera la descentralización cambia factores que se sabe están relacionados con el aprendizaje.
- o. Las mayores barreras a la reforma son usualmente de orden más bien político que técnico o, incluso, financiero, si bien es evidente que existen relaciones entre estos aspectos. Con demasiada frecuencia, una reforma de descentralización se identifica con un partido político, persona, institución u otro centro de poder particular, lo que hace difícil que genere un apoyo amplio y sostenido.

- p.** Respecto a que si la descentralización mejora la entrega de los servicios y la calidad de la educación. Lamentablemente, los esfuerzos de descentralización no garantizan estos resultados. Lo que sí es evidente es que, mediante la descentralización, se favorecen las condiciones para algún tipo de cambio. Lo que ocurra después depende del tipo de liderazgo, de la buena voluntad de los participantes y de una colaboración a la altura de desafío.
- q.** Honduras tiene un compromiso de cumplimiento con las metas EFA, que para el 2015 deben haberse cumplido metas concretas en la educación, los procesos de descentralización deben abonar a esta meta, el cabal cumplimiento de los compromisos será difícil de lograr si no se avanza más allá de los discursos, en comprender que esos logros, dependen en gran medida de una adecuada coordinación de lo que ya existe, un conjunto de actores, incluyendo a las autoridades del nivel central, departamental distrital que realizan acciones sin una coordinación que permita ampliar los impactos y optimizar los costos de operación. Dicho de mejor forma, sin una adecuada e institucionalizada vinculación que permita avanzar decidida y focalizadamente en el cumplimiento de metas acordadas.
- r.** Con el programa PROHECO algunas empresas y fundaciones realizan un trabajo silencioso y puntual sobre la base de sus propias directrices o bien de la demanda espontánea de las comunidades o autoridades. Tanto el voluntariado como nacional como internacional, realiza un trabajo significativo en aquellos lugares en donde el Estado no llega y las iniciativas de ONGs tampoco, por los costos de operación que implica la lejanía de algún caserío y/o aldea con iguales o peores condiciones de vida de las que suele atender. Las Municipalidades son uno, entre varios de esos actores, que realizan un conjunto de acciones en pro de la educación de sus comunidades. No es el actor principal, que todas sus iniciativas tienen un alto impacto, y que no estén exentos de problemas referidos al clientelismo y sectarismo político. Más bien, el

argumento es simple: las Municipalidades, así como el conjunto de actores señalados, entre otros, deben ser incluidos en tanto actores y en forma más agresiva en iniciativas de mejoramiento de la educación en el país, tales como el Plan EFA. Hasta el momento, han quedado fuera, mientras continúan con sus acciones con una dispersión que hace poco probable el cumplimiento concertado de metas con un horizonte de mediano y largo plazo, por importantes que sean los esfuerzos de uno y de otro.

- s. Las vinculaciones entre las iniciativas han estado operando sobre una base informal que puede ser positiva, pero que para que se obtengan esquemas de trabajo sistemáticos con una lógica de sostenibilidad de las acciones, es preciso fortalecerla a través de mecanismos institucionales claros.

A MANERA DE CIERRE

El Plan de Nación 2010-2022, visión de país propuesto por el presente gobierno reconoce que “La función estatal de producción de servicios educacionales ha evolucionado de manera medianamente satisfactoria en los últimos 30 años; sin embargo subsisten varios problemas estructurales, originados en la difícil adaptación a los cambios del entorno internacional y a la propia dinámica de las necesidades de una población creciendo de manera vigorosa tanto en espacios urbanos como en rurales”.

Estos problemas los consideran prioritarios debido a que postergar su resolución compromete y dificulta tanto la cohesión, como el ascenso social de los grupos de menores ingresos.

Han identificado “7 grandes problemas estructurales en el sector educación: 1) Deficiencias persistentes en la formación de competencias educacionales esenciales para el desarrollo, 2) Marcado deterioro de la calidad educativa en la mayoría de establecimientos escolares, 3) Bajo rendimiento escolar por persistencia de condiciones

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

socio-económicas adversas en gran parte de hogares del sector rural y urbano, 4) Baja Cobertura de servicios educacionales en educación pre-escolar y media, 5) Niveles incipientes de supervisión y evaluación docente, 6) Baja calidad del entorno escolar y 7) Ausencia de Políticas Públicas educacionales capaces de garantizar la formación integral en ciudadanía y familia”.

Todos estos problemas, en conjunto, impiden al hondureño(a) la formación integral de capacidades, dificultan el surgimiento de bases firmes para superar el fenómeno de pobreza y; además, obstaculizan los procesos de creación y sostenimiento de ciudadanía.

La búsqueda de una nueva visión de la educación como factor fundamental del desarrollo humano sostenible, después de dos décadas continúa haciendo vigente las reformas educativas con el propósito de buscar nuevos enfoques, nuevas formas de administración, nuevas estrategias, que hagan posible la incorporación de los ciudadanos hondureños a esa búsqueda de mejoramiento de la calidad de vida.

La educación ha sido punto de agenda este último año con la creación de dos leyes importantísimas como son, La Ley fundamental de la Educación y la Ley de fortalecimiento de la Educación y la Participación Comunitaria que viene a consolidar las reformas alcanzadas con el Programa de Modernización de la Educación. A no dudar si existe compromiso y voluntad política de los sectores involucrados a nivel central, regional y local, este es el momento de iniciar un despegue del desarrollo humano sostenible para todos los hondureños, especialmente los excluidos.

La descentralización como cualquier cambio o reforma educativa, se encuentra inmersa en un proceso de ida y regreso, de tensiones, avances y retrocesos, con configuraciones y desconfiguraciones que hacen que estos procesos cobren formas diversas, por ejemplo PROHECO, Direcciones Departamentales, Direcciones Distritales, Municipalización, resultados que permiten llegar a una utopía pensable con una descentralización educativa al servicio de la calidad y por tanto al servicio de un desarrollo sostenible.

Este trabajo logra instalar en el tapete de la discusión la dicotomía de realidad o utopía; realidad que no logra cumplir en su totalidad la promesa de una utopía que nos propuso la descentralización cuando planteó con claridad que el propósito fundamental de esta política ha sido la transformación esencial de la forma de gestionar la cuestión educativa, procurando una participación desde la base, creando centros regionales con autonomía. No obstante hay rasgos descentralizados que nos hacen pensar que esta utopía es realizable, en tanto que funcionan en el país tres programas concretos: desconcentración, Participación comunitaria y municipalización que cada año crecen en cobertura y son de interés de los gobiernos y de la población en general.

Esta tesis se ha propuesto demostrar que no es pensable un desarrollo humano sostenible sin que la dimensión educativa haya encontrado la senda que posibilite un sistema educativo eficiente, eficaz, equitativo y con calidad.

Es indudable que el programa de Doctorado en Gestión del Desarrollo que es un espacio académico que ha creado con mucho acierto la UNAH para la formación de expertos en Gestión del Desarrollo que aportan con sus investigaciones respuestas a muchos problemas sociales, políticos y económicos del país.

Ha sido una oportunidad única en mi formación, que me permitió apropiarme de conocimientos, posiciones y propuestas científicas de profesionales connotados de Europa y América Latina, estudiosos de los grandes problemas económicos, sociales y políticos del mundo. Además el gran desafío de elaborar una tesis con un tema educativo que ha estado en la palestra por más de dos décadas y sigue siendo punto de discusión y conflicto.

Bibliografía

UDI-DEGT-UNAH

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Aikenhead, G. S. Toma de decisiones colectivas en el contexto social de la ciencia. Educación y Ciencia. (1985).

Aguerrondo, I. América Latina y el desafío del tercer milenio. Educación de mejor calidad con menos costos. Preal. 2000

Aguiluz, D. Estudio analítico de la ley de municipalidades de Honduras y su incidencia en la cooperación internacional. ACIDI. 1991.

Altschuler, D. Padrinazgo político y Política educativa en Honduras: El caso de las escuelas PROHECO. 2010.

Alvear, L. Descentralización en educación: una alternativa para una educación de calidad. Santiago de Chile, Octubre 1997.

Amaro, N. Descentralización, Gobierno Local y Participación. Editorial Guaymurás, Junio 1994.

Amartya, S. Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI

Andrade, A. La Gestión Educativa para una educación Democrática. 2005.

Andrade, A. La Descentralización vista desde sus actores. 2005.

Andrade, E. Teoría General del Estado. Editorial Colección Textos, Jurídicos Universitarios. México, D.F. año 1987.

Argueta M. y Quiñónez E. "Historia de Honduras". Editorial Escuela Superior del Profesorado, 1978. Tegucigalpa.

Avila, O. y Salomón, L. Descentralización y participación ciudadana en Honduras. Tegucigalpa, Honduras. 1988.

Báez de la Fe, B. El movimiento de escuelas eficaces. Implicaciones para la innovación educativa. Revista Iberoamericana de Educación No 4. 1994

Barahona, B. Las reformas educativas en honduras en el contexto del neoliberalismo y su impacto en el movimiento magisterial. Congreso Centroamericano De Sociología. 2009.

Bardales, R. Pensamiento Pedagógico Hondureño. Editorial Universitaria. Tegucigalpa, Honduras. 1994

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Boisier, S. Territorio, Estado y Sociedad. Reflexiones sobre la descentralización y desarrollo regional en Chile. 1998

Boletín del COPEMH. Modernización de la Educación en Honduras: Municipalización o privatización?. Artículo de Carpeta Popular. Agosto 1992

Boletín del COPEMH. Modernización de la educación y ajuste económico forman parte de una misma estrategia. Artículo de Carpeta Popular. Agosto 1992.

Bunge, M. Economía y filosofía, Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1985.

Borja J. La transformación del Estado, autonomía y poderes locales: hegemonías y alternativas políticas en América Latina. Seminario en Morelia, México, 1998.

Cruz, V. Historia de la Educación en Honduras, Editorial Universitaria. UNAH, Sistema de Educación a Distancia. 1990.

Cariás, M. Historia de Honduras. Editorial Universitaria. UNAH. 1980

Cano, E. Evaluación de la calidad educativa. Editorial La Muralla S.A. 2da edición 1999

Casassus, J. "Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización" en: Revista Latinoamericana de Innovación Educativa, Año VI, No. 16. 1994.

Casassus, J. Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y dimensiones críticas. UNESCO. 1989.

Ceballos, F. Un sistema político descentralizado territorialmente. Chile 1990.

CERCA. Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos. Compromiso cívico para la Reforma de la Educación en Centro América. CERCA, 2004

Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Informe anual. 1992.

Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Programa de Modernización de la Educación. Presidencia de la República, Marzo 1993

Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Cuadernos de Descentralización No 2: Categorización Municipal. Alin Editora. 1993

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Cuadernos de Descentralización No 3: Mapeo Social de Honduras. Estudio de casos sobre la participación comunitaria. Alin Editora. 1993

Corrales, J. Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas. Preal No 14, Julio 1999.

Cox, C. La Reforma de la Educación Chilena: Contexto Contenidos, Implementación. Preal No 8, Mayo 1997

Declaración de Santa Fe de Bogotá sobre descentralización de la educación en los países Iberoamericanos. Bogotá, Colombia, Noviembre 1992.

Delors, J. La educación encierra un tesoro. Santillana Ediciones Unesco. 1996.

Di Gropello, E. "La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos." Documentos Preal No 30. 2004.

Di Gropello, E. Los modelos de descentralización en América Latina. Artículo para la Revista de la CEPAL. Agosto 1999.

Diario Oficial La Gaceta. Ley de modernización del Estado. Enero 1992. Tegucigalpa, Honduras.

Durston, J. "El PROHECO en contexto. La experiencia internacional y el marco conceptual de la gestión comunitaria de la educación", Informe de Consultoría.

Espinola, V. "La Descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización" en: Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI, No. 16. 1994.

Espinola, V. La construcción de lo local, editora. Chile. 1994

FONAC. Propuesta de la Sociedad Hondureña para la transformación de la Educación Nacional. Foro Nacional de Convergencia. Graficentro Editores, 2000.

Fajardo, M. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Septiembre 1999. Preal No 15

Falleti, Tulia G. Federalismo y descentralización educativa en Argentina: La constitución, los gobernadores y el Consejo Federal en educación. EUDEBA 2001

FIEL. Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de reforma. Buenos Aires. 1993.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Fleury, S. "Reforma del Estado". Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. INDES. 2000.

Franco, R. Director CEPAL. Reforma del Estado y nuevas orientaciones de las políticas sociales de los 90,s. Julio 1993.

Furió, C. y otros, ¿Qué problemas plantean la obtención y el consumo de recursos energéticos? ¿Cómo promover el interés por la cultura científica? Una propuesta didáctica fundamentada para la educación científica de jóvenes de 15 a 18 años. Santiago de Chile: UNESCO. (2005).

Gropello, E. Los Modelos de descentralización educativa en América Latina. Revista No 68 de la CEPAL. 1999.

Gropello, E. y Cominettio R. La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana. Compiladores CEPAL, Agosto. 1998

Gropello, E. La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países Latinoamericanos. Agosto 2004

Gajardo, M. Reformas educativas en América Latina. Balance de una Década. Preal No 15. 1999

González, S. "Una nueva agenda para la descentralización educativa" en: Revista Iberoamericana de Educación, No. 4. 1994.

Guevara, J. La educación y el crecimiento económico. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela.

Hanson, M. La Descentralización Educacional: Problemas y desafíos. Noviembre 1997, Documento No 9 de Preal.

Hernández, E. & Irías, J. (2008). "Monitoreo participativo al proyecto de educación comunitaria (PROHECO) en el municipio de Belén Gualcho, Ocotepeque.

Hernández, Mercedes Sofía, Informe de acciones y logros de la Coordinación Institucional. 2004.

Inestroza, E. La Escuela Hondureña en el siglo XIX. Fondo Editorial UPNFM. 2003

Informe Desarrollo Humano 2006. Reforma del Estado y Ciudadanía Social en Honduras. Capítulo 3.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad Católica "Andrés Bello". Determinantes de la Pobreza en Venezuela. 1993

IV Reunión de Ministros de Educación de Centro América. El Salvador 1999. Experiencias de descentralización.

Jacobi, P. CEDEC. Descentralización Municipal y Participación Ciudadana. Anotaciones para el debate. Brasil 1991.

Jesús Ignacio Pérez, Christian Roith, Antonio Sánchez. Descentralización y Educación de los sistemas educativos europeos. Simposio en Granada, España. Agosto 2000.

Luque, A. Educar globalmente para cambiar el futuro. Algunas propuestas para el centro y el aula. (1999).

Larrasoain, M. Descentralización de la Educación en Venezuela. Año 2000

Larrañaga. O. Descentralización de la Educación en Chile: Una Evaluación Económica. CEPAL/UNICEF. 1995

Macri, M. Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires?. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Revista Iberoamericana de Educación.

McGinn, N. y Street, S. "La descentralización educacional en América Latina. ¿Política Nacional o Lucha de Fracciones?, en: La Educación, No. 99, Washington, OEA. 1986.

Messina, G. Descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación No 3, 1993

Meza, L. Modelos de Administración Educativa: El caso de Honduras. Aproximación a un modelo alternativo sobre administración educativa en el municipio y el distrito, centrado en el proyecto de desarrollo educativo/curricular. 1997

Meza, Darlyn. La descentralización en el Salvador. EL CASO EDUCO. Exposición para un Taller Internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo exclusivo. Julio, 2001

Moreno, P. Formación Docente, Modernización Educativa y Globalización. Ponencia para Simposio Internacional. 2000.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Moncada, G. Determinantes Psicosociales del cambio educativo: Modelo explicativo del comportamiento docente en el aula desde la perspectiva de la Teoría de la Acción Planificada y la Auto-complejidad. Tesis Doctoral, Universidad de Flensburg, Alemania, 2008.
- McGinn, N. El impacto de la globalización en los sistemas educativos nacionales. Marzo 1997.
- McMeekin R.W. Descentralización de la educación, boletín 31, Proyecto Principal de Educación. 1993
- Novick de Senén González, Silvia. Una nueva agenda para la descentralización educativa. Artículo Revista Iberoamericana de Educación No 4. 1994.
- Osborne, D. y Gaebler, T. La reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós, Ibérica Barcelona 2002, /a Edición.
- Opazo, E. Avanzar en la Descentralización de la Gestión Educativa en Honduras: Desafío Ineludible para la Transformación del sistema educativo. Informe Número 2. 2008
- Opazo, E. El aporte de las municipalidades a la educación en Honduras y las perspectivas para el cumplimiento de las metas de la iniciativa de educación para todos, EFA. 2004.
- Organización de los Estados Iberoamericanos. Génesis, estructuras y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos. Cuadernos de Educación Comparada 2001.
- Orichuela Burgoa, Ignacio. Constitución, Estado de derecho y derecho a la rebelión. 1998.
- Palma, E. Descentralización y Democracia: El nuevo municipio Latinoamericano. Revista de la CEPAL 55, abril 1995.
- Paniagua, V. La descentralización autoritaria y centralista. Perú 1990.
- Peña, M. Gestión descentralizada de la Educación en América Latina: Panorama general. Artículo para Preal.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial: Porrúa. México, D.F. Año 1997.
- Prawda. Educational decentralization in Latin America. Lessons learned, Washington. Banco Mundial. 1992.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Preal-Ferema. Educación. El futuro de Hoy. Informe del Progreso Educativo Honduras. 2005

Preal-Ferema. Educación. Un Desafío Impostergable. Informe del Progreso Educativo Honduras. 2010

Preal, Sindicalismo docente y Reforma Educativa en América Latina. 2001

Programa de las Naciones Unidas, PNUD. Programa Global de Modernización del Estado Hondureño. Presidencia de la República. 1990

Programa de las Naciones Unidas, PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2008/2009.

Programa para la Modernización Educativa en México. Discurso pronunciado por el presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari en la ceremonia de presentación del Programa. 1989-1994.

PROHECO 2000, El proyecto educativo hondureño de educación comunitaria. Psachorópoulos. El financiamiento educativo en los países en desarrollo, Washington, Banco Mundial. 1987.

Puelles, B. Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas del Estado. Conferencia para un Seminario, Universidad a Distancia, España. 1996

Puryear, J. La Educación en América Latina: Problemas y desafíos. Preal No 7 Febrero 1996.

Rápalo, R. La lucha por la erradicación del analfabetismo. Boletín No 1, Observatorio Universitario de la Educación Nacional. UPNFM. Instituto de Investigación y Evaluación Educativa. INIEES. 2008.

Ruiz-Mier, F. y Giussani B. CEPAL, El proceso de descentralización y financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia. Serie de reformas de política pública No 48.

Rivas, R. Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO/REDUC. Santiago de Chile. 1991.

Rodríguez Meléndez Roberto. Descentralización: El desarrollo de la autonomía municipal en el Salvador. Universidad Centroamericana del Salvador. Abril 2000

Rodríguez, J. Ciudad educadora: Una perspectiva política desde la complejidad.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Roggi, L. "Descentralización y Calidad de la Educación" en: Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI, No. 16. 1994.

Romero, A. Sistematización y análisis del marco legal e institucional para la desconcentración y descentralización de la gestión de la Secretaría de Educación, Tegucigalpa, Honduras. Octubre 2002.

Sen, Amartya. Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI.

http://www.fts.uner.edu.ar/catedras/politica_social/documentos/desarrollo_localy_regional.pdf, 1991.

Sunkel y Paz. El Subdesarrollo Latinoamericano y las teorías del Desarrollo. Editorial Siglo XXI, 1981

Schultz. T & Becker, G. Capital Humano y Crecimiento Económico. 1964

Salgado, R. y Soleno, R. Reformas Educativas en Honduras desde 1990 al 2002

Steenwyk, N. y Sierra, R. Estudio sobre la oferta y demanda de la educación técnica y la formación profesional en Honduras. GIZ, Marzo, 2011

Tedesco, J. FLACSO. Desafíos de las reformas educativas en América Latina. Artículos y reseñas de investigación. 2001.

Tiramonti, G. y Filmus D. (comps.) La concertación de políticas educativas en América Latina, FLACSO. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires. 1995.

Unidad de modernización educativa. Fundamentos legales del proceso de modernización y desconcentración educativa en Honduras. 1999

Universidad de Deusto, España. Educación y Desarrollo América Latina ante el siglo XXI: Problemas y Perspectivas. 1995

Universidad de Deusto, España. La Educación para el Desarrollo, Mesa Redonda. Felipe Gómez Isa. Instituto de Derechos Humanos. 1995

Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Propuesta de acción sobre la concertación nacional en educación. Julio 1990

Veneziano, A. La participación en la descentralización del gobierno municipal: Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones. Instituto Internacional de gobernabilidad. Río de Janeiro, Brasil. 2004

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Villena, Z. El origen del Estado. Disponible en:

<http://www.taverayasociados.net/elorigendelestado.htm>

Viñao F, A. Sistemas educativos y espacios de poder: Teorías, prácticas y usos de la descentralización en España. 2000

Vargas, J. y Sarmiento, A. CEPAL. La descentralización de los servicios de educación en Colombia.

Winkler, D. y Gershberg, A. Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Abril 2000. Preal No 17.

UDI-DEGT-UNAH

Anexos

UDI-DEG-UNAHT

ANEXO No 1**Postulados Básicos del Programa Nacional de Modernización de la Educación****Lineamientos Estratégicos.**

- Adecuar la educación a las necesidades de los grupos sociales mayoritarios, en términos no sólo de alivio a la pobreza, sino del establecimiento de bases sólidas para el Desarrollo Humano con sentido de integración nacional y regional, asimismo focalizar la gestión del Estado hacia los grupos más postergados.
- Incrementar la participación de la educación en la inversión y en el gasto nacional con sentido del mejoramiento de la calidad y no sólo de la cobertura.
- Responder al objetivo principal e integrador de reducir el empobrecimiento y superar los actuales niveles de Desarrollo Humano.
- Centrar las responsabilidades en la pluralidad de protagonistas de la educación, sus necesidades principales, sus capacidades actuales y potenciales, así como su mutua complementariedad y perfeccionar el rol constitucional del Estado.
- Mantener, desarrollar y perfeccionar criterios y mecanismos de concertación para llevar a la práctica los objetivos, políticas y medidas del Programa Nacional de Modernización de la Educación.
- Incorporar a las instancias más importantes del sistema a los recursos humanos mejor calificados para garantizar el impulso inicial y la continuidad del proceso de modernización.
- Asegurar la continuidad de esfuerzos sectoriales e intersectoriales internos y de la cooperación externa para impulsar las estrategias de modernización de la educación nacional y el logro de sus objetivos y políticas.

Objetivos.

- Promover y contribuir al Desarrollo Humano de los hondureños, su autorrealización y conversión en factor dinámico, de la modernización nacional en lo económico y político, en lo educativo, cultural y científico-tecnológico, con prioridad en la atención a los grupos mayoritarios de la población.
- Formar hondureños creativos, críticos, imbuidos en los valores éticos y cívicos, orgullosos de su identidad nacional y aptos para desempeñarse con satisfacción y eficiencia en el universo laboral y empresarial en el campo artístico y cultural, en la comunidad local, nacional e internacional.
- Desarrollar un sistema educativo integrado, democrático, coherente, flexible y de máxima calidad cívica, cultural y científica-tecnológica con alto grado de eficiencia en la gestión de los recursos humanos, físicos y financieros.

Políticas.

- Se democratizará la educación mediante la incorporación de los diferentes sectores sociales y económicos en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones y de las políticas, para la consecución de los objetivos nacionales.
- Se buscará la mejor calidad de la educación fomentando el espíritu cívico, crítico y científico-tecnológico del estudiante y su preparación para el trabajo económico, social, culturalmente y productivo.
- Se apoyarán opciones de estudio en función del desarrollo socioeconómico del país y las tendencias mundiales, desalentando la oferta tradicional.
- Se impulsará la investigación y producción científico-tecnológica en todos los niveles educativos así como su transferencia a la sociedad.
- Se orientará el sistema educativo hacia el aprovechamiento racional y la conservación del eco-sistema.
- Se integrarán las acciones del sector de educación no formal con el sector formal.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Se estimulará el desarrollo y crecimiento profesional de los docentes a favor de la calidad de la educación.
- Se optimizará el uso de los recursos con que cuenta el sistema educativo.
- Se promoverá y apoyará la inversión en educación e investigación y desarrollo científico-tecnológico y cultural.
- Dentro del marco constitucional se redefinirá la misión de la Secretaría de Educación Pública, a fin de que se concrete en funciones de administración, dirección, planificación, supervisión, control y evaluación del sistema educativo, de los programas y proyectos nacionales y/o estratégicos en educación.
- Se dotará al sistema educativo de un marco jurídico adecuado a las perspectivas de desarrollo del país.
- Se adecuará el sistema educativo para una participación efectiva en los procesos de integración subregional y regional.

Medidas y Prioridades:

Medidas Académicas.

- Ampliación de la obligatoriedad de la educación primaria a un grado preparatorio, con lo cual se universaliza la educación pre-escolar y se contribuye a mejorar la calidad de la educación primaria.
- Readequación curricular en todos los niveles del sistema introduciendo con metodologías integradoras, los ejes de: trabajo productivo, educación preventiva y especial, medio ambiente, ciencia y tecnología, salud, paz, democracia y derechos humanos, educación en población, enfoque de género, integración regional, formación en valores éticos e identidad nacional.
- Sustitución gradual y desestimulación de carreras tradicionales por otras acordes con las prioridades de la modernización de la educación, especialmente las orientadas al trabajo económico, social y culturalmente productivo.
- Creación y ejecución de programas de educación bicultural para toda la población y no sólo para las etnias minoritarias del país.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Establecimiento de modalidades no convencionales de educación en el nivel medio para mejorar la calidad, ampliar la cobertura y optimizar el financiamiento.
- Extensión de programas de alfabetización y educación básica de adultos por multimedios, con participación comunitaria y vinculados al trabajo productivo.
- Producción y dotación de material didáctico, acorde con las reformas curriculares y necesidades de modernización del sistema educativo.
- Formación de maestros de educación preescolar y primaria y especial a nivel superior, de conformidad con las exigencias de una mejor calidad de educación.
- Desarrollo de sistemas preventivos y asistenciales de apoyo alimentario y nutricional en la educación pre escolar, primaria y de adultos.
- Desarrollo de la educación especial en todos los niveles del sistema, para atender tanto a los discapacitados como a los superdotados.
- Desarrollo de programas intensivos de educación física, deportes, recreación, arte y cultura para que lleguen a todos los menores y jóvenes dentro y fuera del sistema educativo, con base en la preparación de maestros, movilización del voluntariado y la participación del sector privado, bajo el enfoque de la educación preventiva integral.
- Implementar programas amplios y ágiles de becas y préstamos para estudiantes de nivel medio y superior con base en prioridades establecidas para el desarrollo científico-tecnológico del país.
- Facilitar la adquisición, producción y adaptación de equipos y recursos de aprendizaje y de investigación para los distintos niveles del sistema.
- Fortalecer y mejorar el Consejo Nacional de Educación y el Consejo de Educación Superior para el cumplimiento del Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras.

Medidas Político-Administrativas.

- *Descentralización del sistema educativo mediante la regionalización en forma gradual y progresiva, así como el reconocimiento e impulso de modelos flexibles de participación comunitaria como elementos de apoyo a la gestión educativa.*

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Transformación administrativa de las instituciones del sistema educativo, a fin de hacerlas más eficientes, ágiles y eficaces y fortalecer la coordinación intra e intersectorial.
- Establecimiento de mecanismos de cooperación e integración del subsistema de educación formal y el no formal.
- Institucionalización de redes de investigación educativa, a fin de que se constituyan en un instrumento para la gestión de las entidades del sistema educativo.
- Consolidación de sistemas de información de la educación nacional, a fin de mejorar en eficiencia y conectarlos con redes de información científico-tecnológico internacionales.
- Estructuración de sistemas de supervisión en los distintos niveles educativos, a fin de modernizar su concepción, papel y técnicas.
- Establecimiento de sistemas de persona cuyo reclutamiento, selección, capacitación permanente, promoción y evaluación, garanticen la eficiencia en la función administrativa y docente de los diferentes niveles educativos, lo cual deberá contemplarse en el Estatuto del Docente.
- Promover y apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en todo el sistema educativo.
- Determinación de estímulos y orientaciones para promover las inversiones en el desarrollo de la educación, ciencia, cultura y deportes.
- Mejorar en forma gradual y progresiva la asignación de recursos del presupuesto a favor de los grupos, áreas y actividades prioritarias e incrementando progresivamente el rubro de inversión.
- Reforma de las normas de ingreso, permanencia y participación financiera de los estudiantes de nivel medio y superior, asegurando criterios de justicia y equidad en las instituciones educativas.
- Negociación y empleo de la cooperación técnica y financiera internacional en el logro de los objetivos, medidas y prioridades de la modernización educativa.
- Conversión gradual de las escuelas primarias unidocentes en pluridocentes.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- Mejoramiento de la planificación y sistemas de control de calidad para la educación estatal y privada formal y no formal, así como de las condiciones salariales del magisterio conforme lo planteado en el Estatuto del Docente.

Medidas Legislativas.

- Promulgación de una nueva ley general de educación que exprese la modernización de la educación y contribuya, dentro del marco constitucional, a la modernización del Estado.
- Aprobación del Estado del Docente Hondureño en el marco del Programa Nacional de Modernización de la Educación.
- Actualización y armonización de las demás disposiciones legales existentes sobre educación.

Prioridades.

- Nombramiento de maestros para escuelas unidocentes como apoyo a la implementación del grado cero especialmente en áreas rurales.
- Reestructuración administrativa del Ministerio de Educación.
- Plan de profesionalización de docentes de Educación Media y actualización de los de Educación Primaria.
- Reforma curricular en el nivel medio.
- Establecimiento de un sistema de personal.
- Inicio del Estudio de la legislación educativa con vistas a promulgación de nuevas leyes y reforma de las existentes.
- **Inicio de la descentralización y regionalización del Sistema Educativo.**
- Institucionalización del Equipo Técnico Interinstitucional para el planeamiento, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras, con el apoyo de UNESCO y PNUD.
- Aprobación del Plan del Sector Educación 1993-1994 en el marco del Programa Nacional de Modernización de la Educación.

ANEXO No 2**PROGRAMAS DESARROLLADOS EN EL MARCO DE LA
DESCENTRALIZACIÓN****1995 -2002**

PROGRAMA	BENEFICIARIOS	COBERTURA	PERÍODO	MONTO Y COOPERANTE
1. Educación Básica y Capacitación Técnica (EDUCATODOS)	Todos los jóvenes y adultos que no tienen o no han completado la Educación Básica (238,415 alumnos).	Francisco Morazán, Choluteca, Valle, El Paraíso, La Paz, Intibucá, Lempira, Cortés. Ocotepeque, Copán, Santa Bárbara. Atlántida, Olancho y Yoro.	10 años (1995-2002)	Lps. 66,973,500.00 (USA).
2. Apoyo a la Formación Profesional en Honduras (AFOPH).	1.200 formadores y 60,000 adultos.	Institutos Técnicos de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Tocoa, Yoro, Macuelizo, Danlí, Comayagua, Choloma, Choluteca, Lepaterique, Puerto Cortés y Nacaome.	4 años (1997-2001)	L. 104,000.000.00 (Unión Europea y FN).
3. Fomento a la Educación Básica en Lempira e Intibucá (FEBLI).	Niños en edad escolar y padres de familia	Departamento de Lempira e Intibucá	8 años (1994-2002)	5,000.000. Millones de marcos alemanes (Gobierno de Alemania).
4. Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO).	46,115 alumnos (as)	16 departamentos	3 años.	\$ 5,882.700.00 (Banco Mundial) y \$ 1,432.055.30 (Taiwán) y \$ 3,000.000.00 (FN).
5. Asesoría a la Secretaría de Educación (ASED).	Funcionarios Técnicos de la Secretaría de Educación.	Secretaría de Educación	Primera Fase: Septiembre 1996-agosto 2000.- Segunda Fase: Septiembre 2000-2004.	3,000.000 de Marcos Alemanes.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

6. Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Honduras (PREALEBAH).	110,966 personas atendidas (12 y 39 años)	El Paraíso, Olancho, Yoro, Colón, Atlántida y Gracias a Dios.	8 años (1996-2003)	Lps. 65,000.000.00. Agencia Española de Cooperación Internacional y FN
7. Desarrollo de la Educación en Comunidades Urbano-Marginales de Honduras (DECUMH).	70 funcionarios de la Secretaría de Educación, 100 Directores de Centros Educativos, 931 docentes, 39,930 alumnos de Educación Básica, 300 líderes y promotores comunitarios y 5,000 padres de familia.	Tres zonas urbano-marginales de cada una de las ciudades de: Tegucigalpa, Comayagua, Choluteca, San Pedro Sula, Puerto Cortés, Santa Bárbara, Santa Rosa de Copán, Danlí, El Paraíso y La Ceiba.	5 años (julio, 1999 – julio, 2004)	Lps. 8,137.000.00 de Euros (Unión Europea y FN).
8. Proyecto Centroamericano de Alfabetización en Honduras (PROCAALFAH).	24,000 personas.	10 departamentos	4 años (1998 – 2001)	\$ 180,000.-00 (Taiwán)
9. Apoyo a Programas Alternativos de Educación Básica y al Tercer Ciclo.	alumnas(os) de los 35 CEB Fortalecimiento de las Direcciones Departamentales de Educación.	35 Centros de Educación Básica (CEB) en 11 departamentos.	3 años	\$ 7.3 millones (BID)
10. Centro de Educación para el Trabajo de Yoro (CETY/YORO)	1,500 jóvenes y adultos y 500 productores	7 Municipios del Departamento de Yoro.	4 años (1998-2001)	L. 12,636.261 (Países Bajos y FN)
11. Ampliando Horizontes.	103,200 alumnos(as) y 15,200 maestros	17 departamentos	Permanente	Lps. 87,400.000.00 (FN).
12. Proyecto Centroamericano para la Enseñanza de la Lecto-Escritura y Matemáticas en Niños y Niñas de Primer Grado en Honduras.	Niñas y niños de primer grado	Departamentos de Comayagua, Francisco Morazán e Intibucá.	(4 años) 1,998 – 2001	L. 402,445.00.
13. Beneficios Estudiantiles. Becas de Producción y Productividad	6,000 becas a alumnas(os) de 1º. 2º. Y 3º curso de ciclo básico técnico.	Institutos Técnicos del país	Una sola vez	

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

14. Programa Desayuno Escolar	445,127 Alumnas(os)niñas(os) de Jardines y Escuelas Públicas	15 departamentos con índices de desarrollo humano más deprimidos		Se obtiene el alimento mediante donación de organismos internacionales (PMA).
15. Programa de Educación Ambiental y Salud.	1,085.9993 estudiantes del nivel primario y 945 del nivel medio.			
16. Sistema de Educación Media a Distancia (SEMED).	19,000 jóvenes y adultos y creación de 2.364 plazas.		2000 y en el 2001	Primer año Lps. 6,000.000.00 Segundo Año Lps. 23,195.008.00
17. Propuesta de Transformación Educativa. Tercer Ciclo de Educación Básica y de la Educación Media (BID).		Todos los Departamentos		BID. US\$ 23,0 millones Fondo Nórdico para el Desarrollo (NDF) US\$ 6.5 millones.

Fuente. Elaboración propia a partir de La sistematización de los programas y proyectos descentralizados. Romero, Adalid. 2002

ANEXO No 3**FRAGMENTOS DE LA FUNDAMENTOS LEGALES DEL PROCESO DE MODERNIZACION Y DESCONCENTRACION EDUCATIVA.****I. DECRETO No. 190-91 LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO.**

Considerandos:

- La organización del Estado debe orientarse a asegurar a los habitantes la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.
- El proceso de Modernización del Estado debe ser un esfuerzo permanente, indispensable y estratégico para el desarrollo nacional y para fortalecer su posición en el ámbito regional e internacional.
- La formulación y adopción de las medidas requeridas para lograr la Modernización del Estado, se hará procurando la concertación como mecanismo principal de diálogo y consulta con todos los sectores de la sociedad.
- La Sociedad hondureña reclama una mejora significativa en la calidad y eficiencia de los sistemas de entrega de servicios público.
- Modernización del Estado en el conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales (Art. 1.).
- La Comisión Presidencial de Modernización del Estado, es un órgano colegiado responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado; así como la elaboración de programas y proyectos especializados y de la evaluación periódica de resultados (Art. 2).

ATRIBUCIONES DE LA COMISION PRESIDENCIAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO (ART. 3).

- a) Formular el programa global de Modernización del Estado y orientar y coordinar su ejecución.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- b) Conocer, analizar y aprobar las políticas y medidas de reforma y perfeccionamiento institucional y administrativo que propongan las instituciones estatales.
- c) Apoyar a los poderes e instituciones del Estado en la formulación de proyectos relevantes para mejorar sustancialmente su organización y prestación de servicios.
- d) Coordinar, regular e impulsar programas y proyectos que fortalezcan la descentralización.

Art. 70. Compete a la Secretaría de Educación:

- 1) La formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con los diferentes niveles del sistema educativo formal, con énfasis en el nivel de educación básica, exceptuando la educación superior, e incluyendo:
 - a) La elaboración de programas de educación preescolar, primaria, media, incluyendo la técnica o vocacional y magisterial, su puesta en ejecución y su evaluación y seguimiento. Deberá darse particular atención a los servicios educativos en el área rural:
 - b) La autorización, organización, dirección, evaluación y supervisión de la educación en pos-niveles indicados;
 - c) La Coordinación de la política educativa con el nivel superior, a fin de establecer un sistema educativo nacional coherente e integrado;
 - d) La elaboración de programas de educación especial, su puesta en ejecución, evaluación y supervisión;
 - e) La elaboración, ejecución y supervisión de programas de investigación y de experimentación pedagógica, incluyendo los procesos de capacitación docente y de evaluación de la calidad de la educación;
 - f) La creación, equipamiento, administración y funcionamiento de los centros educativos del Estado en los niveles de su competencia;
 - g) La promoción de la participación de la sociedad civil en los procesos educativos;

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- h) La formación de maestros de educación primaria y la coordinación con las instituciones de educación superior para la formación de docentes en los otros niveles.
 - i) La autorización y supervisión de establecimientos educativos privados en los niveles de su competencia.
2. Lo relativo a la formación cívica y ética de la población;
 3. Lo relativo al desarrollo científico, tecnológico y cultural en el ámbito de su competencia, incluyendo la promoción y desarrollo de relaciones con organismos públicos o privados que ejecuten programas en estas áreas, a fin de coordinarlos con los objetivos del sistema educativo nacional;
 4. La alfabetización y educación de adultos, incluyendo programas de educación no formal, en el ámbito de su competencia;
 5. La atención a la educación extraescolar, en coordinación con la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes, con apego estricto a sus respectivas competencias;
 6. La evaluación del proceso educativo formal, no formal y extra escolar;
 7. Las demás atribuciones previstas en la legislación sobre la materia;

Art. 71. Para el cumplimiento de sus cometidos, la Secretaría de Educación cuenta con la Subsecretaría de Asuntos Técnico Pedagógicos y con la Subsecretaría de Servicios Educativos.

Están adscritas a la Subsecretaría de Asuntos Técnico Pedagógicos, la Dirección General de Servicios Pedagógicos y la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa.

Están adscritas a la Subsecretaría de Servicios Educativos, la Dirección General de Educación Continua, la Dirección General de Servicios Estudiantiles.

Art. 72. Las funciones de las Direcciones Generales de esta Secretaría de Estado son las siguientes:

1. Dirección General de Servicios Pedagógicos:

Responsable de diseñar, ejecutar, evaluar e innovar los currículos del sistema educativo y de los demás procesos de capacitación y tecnología educativa;

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

2. Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación:
Responsable de diseñar, ejecutar y dar seguimiento al Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación;
3. Dirección General de Educación Continua: Responsable de los programas de educación no formal;
4. Dirección General de Servicios Estudiantiles: Responsable de los programas de beneficios a los sectores estudiantiles menos favorecidos de la población y a los estudiantes sobresalientes;

Art. 73. Las Direcciones Departamentales de Educación son Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Educación, a los que corresponde administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y Servicios Educativos en el Área de su Competencia Territorial, de Conformidad con la Ley.

Art. 17. Las Secretarías de Estado están a cargo de los Secretarios de Estado correspondientes, quienes para el Despacho de los Asuntos de su Competencia serán Asistidos, por uno o más subsecretarios, el Secretario General y los Directores Generales o Titulares de otros Órganos de Autoridad que las Leyes Determinen. Los anteriores funcionarios conforman en el orden indicado, el nivel jerárquico Superior de la Secretaría de Estado.

Son órganos de apoyo de las Secretarías de Estado, la Gerencia Administrativa y la Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión; también tienen este carácter las funciones de Modernización, Servicios Legales, Comunicación Institucional y Cooperación Externa y movilización de recursos, las que se organizarán en unidades específicas, salvo los casos en los que se requiera fusionarlas de conformidad con las disposiciones técnicas correspondientes.

Las Direcciones Generales u órganos de similar rango podrán contar con Departamentos y Secciones, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Art. 18. El Secretario de Estado y los Subsecretarios integran el Consejo consultivo; también participarán a convocatoria del Secretario de Estado, el Secretario

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

General, los Directores Generales y los Funcionarios de Similar rango de la Secretaría, incluyendo los titulares de Órganos Desconcentrados.

El Consejo Consultivo será convocado por el Secretario de Estado para analizar y definir las políticas, estrategias, programas y proyectos propuestos para las autoridades de la Secretaría, y para coordinar los asuntos de competencia concurrente o compartida.

Art. 19. Dependerán también de las Secretarías de Estado los Órganos Desconcentrados que las Leyes determinen.

Cuando las necesidades del servicio lo requieran, podrán contar con coordinaciones únicas en el nivel regional, departamental o local. Su organización y funcionamiento se determinará en consulta con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

Art. 20. Para los Fines de su Coordinación con el Poder Ejecutivo, las Instituciones Autónomas estarán Vinculadas Sectorialmente a la Secretaría de Estado que resulte afín por su actividad.

Art. 21. Para los fines previstos en la Ley del Presidente de la República, adoptarán las Medidas de Racionalización de la Estructura administrativa Interna que estime convenientes, oyendo a la Secretaria de Estado de que se trate.

Las medidas que se refiere el párrafo anterior, se formularán previa consideración de la Comisión Presidencial de Modernización de Estado, y deberán reflejarse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

Art. 22. El presidente de la Republica nombrara asistentes de los Secretarios Generales y de los Directores Generales y de los Directores Generales a solicitud de los Secretarios de Estado. Estos funcionarios asistirán a los titulares en el desempeño de sus funciones cumpliendo las tareas que les sean asignadas y los sustituirán en caso de ausencia temporal do de impedimento legal para

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

atender o conocer un asunto determinado de conformidad con lo previsto en el Artículo 123 de la Ley.

**Decreto Legislativo No. 34-96/20/04/96 y Decreto No. 162/96/22/01/97
(Reforma)**

- Art. 1. Crease en cada departamento de la Republica, una Dirección Departamental de Educación como órgano desconcentrado, cuyas responsabilidades serán: Administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y servicios de la Secretaria de Educación Publica en su respectiva jurisdicción territorial, dentro de un programa de desconcentración institucional y amplia participación social.
- Art. 3. Las Direcciones Departamentales de Educación tienen como finalidad mejorar la gerencia y la calidad de la educación en el ámbito departamental y tendrá las siguientes atribuciones.
- 1) Operar una administración única de todos los programas y servicios, que optimice el aprovechamiento de los recursos y armonice el funcionamiento de los diferentes componentes del sistema.
 - 2) Propiciar y mantener la coherencia de las políticas, programas y servicios educativos del nivel departamental con el nivel central.
 - 3) Ejercer las competencias y adoptar las decisiones necesarias para el cumplimiento de sus responsabilidades.
 - 4) Impulsar, desde la base, el diseño y desarrollo de currícula que responda a los requerimientos de educación de calidad, educación para todos y educación para el trabajo productivo como ejes centrales de la Escuela Morazanica.
 - 5) Coordinar con las autoridades departamentales, municipales y locales, el apoyo logístico requerido para el cumplimiento de las políticas educativas que requieran de la participación y cooperación de la comunidad en un esfuerzo compartido de responsabilidad social.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- 6) Impulsar el proceso de desconcentración en el departamento, para garantizar equidad y calidad en los servicios educativos.
- 7) Ejecutar en el área de su jurisdicción, programas de capacitación y actualización de los docentes para que adquieran una nueva visión del desarrollo y asuman con responsabilidad ciudadana su papel protagónico en la conducción de las tareas educativas, en función del interés nacional.
Definir las funciones de los órganos internos de las Direcciones Departamentales de Educación, estableciendo un programas de desconcentración gradual de responsabilidades y capacidades de
- 8) Asumir la representación oficial de la Secretaria en los organismos Departamentales.

Art. 4. La secretaria de educación Pública, en el ejercicio de sus atribuciones, emitirá las disposiciones internas necesarias para:

- 1) Organizar cada Director Departamental de Educación conforme al programa de Reforma Instituciones aprobada por la comisión Presidencial de modernización del Estado, adecuando la estructura técnica y administrativa inicial que requiera en cada departamento del país.
- 2) Crear los puestos que requiera para su funcionamiento, la nueva estructura departamental, nombrar el personal para esos puestos y reubicar a los Supervisores Departamentales, Secretarios de Supervisiones Departamentales y Supervisores Auxiliares de Educación Primaria, que tengan acuerdo de nombramiento, según sus capacidades y conservando sus derechos y garantías.
- 3) Proponer las modificaciones al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica, para desconcentrar hacia las Direcciones Departamentales las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y acciones.

Art. 5. La organización Técnico Administrativa de las Direcciones Departamentales de Educación deberá completarse durante al año 1997. El personal técnico, docente y administrativo de las Direcciones Departamentales de Educación será nombrado por concurso, de acuerdo al procedimiento que establezca el reglamento de este decreto y demás leyes vigentes.

Art. 6. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, efectuara las modificaciones presupuestarias que requiera el funcionamiento administrativo de las Direcciones Departamentales de Educación, conforme a las propuestas que al efecto le remita la Secretaria de Educación Publica. El pago de sueldos y6 salarios de los docentes conservara su carácter centralizado.

Art. 7. Los Directores Departamentales que se encuentren nombrados al momento de entrar en vigencia las reformas de este Decreto continuaran en el ejercicio de sus funciones por el periodo que les corresponde y serán sujetos de evaluación anual para su ratificación o separación, como lo establece el artículo de esta ley.

Art. 8. Las actuaciones que en relación a su puesto realicen los Supervisores Departamentales, Secretarios de Supervisiones Departamentales y Supervisores Auxiliares de Educación Primaria, serán validas hasta la toma de posesión del Director Departamental, Secretario de Supervisión Departamental y Director Distrital respectivo.

FUNDAMENTOS TÉCNICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN.

I. ORGANIZACIÓN POR FUNCION.

El criterio funcional se aplica y logra cuando:

- 1) Se define la Misión Institucional
- 2) Se identifican y definen los procesos vitales
- 3) Se identifican y definen las funciones necesarias que constituyen cada proceso vital.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

- 4) Se formula el modelo estructural (Organigrama) mediante la articulación de esas funciones.
 - 5) Se decide una dependencia para cumplir cada función única y total. La función asignada se convierte en misión para la dependencia a la cual se asigna.
- II. Cada Unidad del Nivel Central debe dar como resultado una entidad compacta normativa, orientadora y de control, desconcentrando en mayor peso de las decisiones y acciones conforme a la función de cada unidad.
 - III. Se profundizara el proceso de desconcentración hasta el nivel de establecimientos educativos y la participación comunitaria en el manejo de estos.
 - IV. Administrativamente debe realizarse una reducción de trámites y procedimientos, mejor uso de tecnología para reducción de papeleo y papelería, reducción de dependencias y mejor flujo de información.
 - V. Planeación estratégica, instauración del diagnostico gerencial, la gerencia mediante la información, de4terminacion de prioridades para la asignación de recursos, sistema de evaluación del producto.
 - VI. Calidad de la Gestión Administrativa.
Personal de mayor calificación en los nuevos puestos, atención institucional a funciones sustantivas, sistemas y procesos diseñados para calidad, sistemas y procesos diseñados para control de calidad.
 - VII. Participación.
Operaran dos estructuras junto a la institucional, la estructura de participación interna (de empleados y funcionarios) y la de participación externa (de la sociedad organizada).
Se proponen convenios específicos para participación de las municipalidades y alternativas para que las comunidades lo hagan en áreas de gestión y administración educativa, el sistema de evaluación de rendimiento escolar informara a los padres de familia en el contexto de su participación.
 - VIII. Criterio Sistémico.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

Toda dependencia debe estar eslabonada de manera definida y en término de función, con una superior u otras subsiguientes:

IX. Efecto sobre la calidad y Eficiencia de los Servicios.

Toda modificación debe responder a claros objetivos de simplificación, idoneidad, nacionalización, organización institucional, que fortalezca la eficiencia del sistema y la calidad de los aprendizajes.

X. Pertinencia de Programas o Servicios.

XI. Un programa o servicio será pertinente siempre y cuando sea objeto principal de todos los componentes de la estructura y concluya con una entrega a través de los medios ya establecidos (ejem: el currículo); cualquier actividad que no resista esta prueba no debe existir como programa o servicio con identidad propia; sino presentarse en el currículo.

XII. Dedicación exclusiva al cumplimiento de la misión, ejecución de los procesos vitales y cumplimiento de las funciones de su competencia; no debe distraer sus recursos y esfuerzos y evitar que se vuelva compleja creando unidades para realizar actividades o tareas.

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

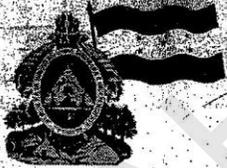
ANEXO No 4

Actividades Pedagógicas realizadas por las Direcciones Departamentales

No.	Departamentos	Juticalpa	San Pedro Sula	Ceiba	Santa Bárbara	Fco. Morazán	El Paraíso	Choluteca	Comayagua
	Actividad								
1	Capacitaciones por niveles	√	√		√	√	√	√	
2	Gestionar aperturas de Centros educativos y su legalización			√					
3	Planeamiento				√				
4	Seminarios a los Directores Distritales					√			
5	Adecuaciones curriculares	√		√	√		√		√
6	Supervisiones a centros educativos	√	√	√					
7	Seminarios a los municipales					√			
8	Capacitaciones a padres de familia							√	
9	Revisiones de proyectos educativos								√
10	Coordinar actividades de la SE		√	√					
11	Seminarios y círculos de estudio					√			
12	Informes trimestrales y anuales						√		
13	Olimpiadas de matemáticas							√	
14	Socialización del Trabajo Educativo Social								√
15	Seguimiento de programas	√							
16	Coordinación con instituciones y ONG		√						√
17	Celebración semana de la juventud					√			
18	Ferias de ciencias					√			
19	Programación de talleres pedagógicos								√
20	Diseño y socialización del Reglamentos Internos			√					
21	Monitoreo y supervisiones a Centros Educativos					√	√		
22	Motivación, programas y proyectos						√		
23	Revisión y validación de guías didácticas	√							

Fuente: Entrevista a Directores Departamentales y Distritales

ANEXO No 5

DIARIO OFICIAL DE LA REPUBLICA DE HONDURAS

La primera imprenta llegó a Honduras en 1829, siendo instalada en Tegucigalpa, en el cuartel San Francisco, lo primero que se imprimió fue una proclama del General Morazán, con fecha 4 de diciembre de 1829.



Ente Nacional de Artes Gráficas
ENAH

Después se imprimió el primer periódico oficial del Gobierno con fecha 25 de mayo de 1830, conocido hoy, como Diario Oficial "La Gaceta".

AÑO CXXXIV TEGUCIGALPA, M.D.C. HONDURAS, C.A. MIÉRCOLES 25 DE MAYO DEL 2011 NUM. 92,524

Sección A

Poder Legislativo	SUMARIO																		
<p style="text-align: center; border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">DECRETO No. 35-2011</p> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">CONGRESO NACIONAL,</p> <p>CONSIDERANDO: Que mediante Decreto No.286-2009 de fecha 13 de enero de 2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, fue aprobada la Ley para el Establecimiento de una Visión de País 2010-2038, y la adopción de un Plan de Nación 2010-2022, para Honduras.</p> <p>CONSIDERANDO: Que dos (2) de los principios orientadores de desarrollo que deben prevalecer en el diseño, concepción e implementación de las intervenciones, específicos para el logro de metas en la Visión de País son: "La participación ciudadana como medio generador de gobernabilidad" y "Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al desarrollo" a través de las cuales se permite el fomento de incentivos ciudadanos que promueven la participación y auditoría social, procurando el acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades locales.</p> <p>CONSIDERANDO: Que es deber de todos los ciudadanos(as) participar en los procesos de mejora de la calidad educativa que se imparte en cada uno de los centros educativos del país.</p> <p>CONSIDERANDO: Que de conformidad con la Ley de Municipalidades, el gobierno local tiene como atribución elaborar y ejecutar planes de desarrollo, asegurar la participación de la comunidad en la solución</p>	<p style="text-align: center;">Sección A Decretos y Acuerdos</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; font-size: x-small;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;">35-2011</td> <td style="width: 70%;">PODER LEGISLATIVO LEY DE FORTALECIMIENTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</td> <td style="width: 20%; text-align: right;">A- 1-7</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Decreto No. 43-2011</td> <td style="text-align: right;">A- 9-9</td> </tr> <tr> <td></td> <td>SECRETARÍA DE FINANZAS Acuerdos Nos. 0419-480-0491</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTE Y VIVIENDA "SOPTRAVE" Acuerdo No. 00554</td> <td style="text-align: right;">A-10-16</td> </tr> <tr> <td></td> <td>SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA Acuerdo No. 01-H-GDSB-2010 (B-27 y 28)</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Sección B Avisos Legales <i>Dispensable para autoconsultar</i></td> <td style="text-align: right;">B- 23</td> </tr> </table> <p>de los problemas del municipio y nombrar consejeros y comisionados.</p> <p style="text-align: center;">POR TANTO:</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">La siguiente.</p> <p style="text-align: center;">LEY DE FORTALECIMIENTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</p>	35-2011	PODER LEGISLATIVO LEY DE FORTALECIMIENTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	A- 1-7		Decreto No. 43-2011	A- 9-9		SECRETARÍA DE FINANZAS Acuerdos Nos. 0419-480-0491			SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTE Y VIVIENDA "SOPTRAVE" Acuerdo No. 00554	A-10-16		SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA Acuerdo No. 01-H-GDSB-2010 (B-27 y 28)			Sección B Avisos Legales <i>Dispensable para autoconsultar</i>	B- 23
35-2011	PODER LEGISLATIVO LEY DE FORTALECIMIENTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	A- 1-7																	
	Decreto No. 43-2011	A- 9-9																	
	SECRETARÍA DE FINANZAS Acuerdos Nos. 0419-480-0491																		
	SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTE Y VIVIENDA "SOPTRAVE" Acuerdo No. 00554	A-10-16																	
	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA Acuerdo No. 01-H-GDSB-2010 (B-27 y 28)																		
	Sección B Avisos Legales <i>Dispensable para autoconsultar</i>	B- 23																	

ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene como propósito fortalecer la educación pública mediante la participación de los padres de familia y la comunidad, para impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación, tomando como sustento la Constitución de la República, el Estatuto del Docente Hondureño y demás leyes educativas.

ARTÍCULO 2.- Son objetivos de la presente Ley:

- 1) Fortalecer la educación pública mediante la participación de los padres de familia y de otros actores de la comunidad;
- 2) Desarrollar capacidades de las comunidades para contribuir a la solución de la problemática educativa local y la optimización de los recursos destinados a la educación;
- 3) Instituir los Consejos de Desarrollo Educativos como instancias de participación comunitaria integral e interactiva, aglutinando los diferentes actores a nivel del Municipio y del centro educativo urbano y rural para contribuir a la mejora de los indicadores de calidad educativa, conforme a los lineamientos, planificación nacional y local de acuerdo a las políticas de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación y establecidas en el Plan de Nación;
- 4) Armonizar esfuerzos a efectos que la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación cumpla el papel del facilitador de recursos técnicos y financieros, en apoyo a los logros conforme a los indicadores educativos en la instancia local; y,
- 5) Incentivar a los maestros, estudiantes, padres de familias y centros educativos para que logren mejoras cualitativas y cuantitativas en el cumplimiento de indicadores de la calidad educativa.

ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley, se establece la siguiente Estructura de Participación Comunitaria:

- 1) **EL CONSEJO ESCOLAR DE DESARROLLO.** Consejo Escolar es la instancia de participación de los docentes, estudiantes, padres de familia y la comunidad a nivel del centro educativo, que formula

y coordina en el marco del Proyecto Educativo del centro, acciones para el mejoramiento de los indicadores sobre la materia; y,

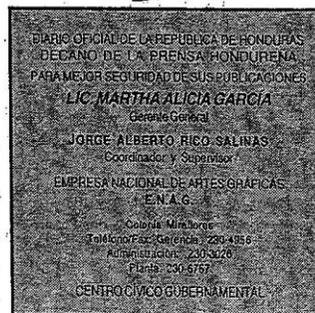
- 2) **EL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO EDUCATIVO (COMDE),** es la instancia de participación a nivel del Municipio que coadyuva en la gestión educativa, formula y coordina los planes estratégicos que apunten al logro de metas y mejoramiento de indicadores educativos. En aquellos municipios en que hay más de un distrito educativo, la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación establecerá los Consejos Distritales de Desarrollo Educativo en los que se aplicarán las mismas normativas del Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE).

Para la integración de estos Consejos bastará con la presencia de la mayoría simple de sus miembros.

ARTÍCULO 4.- El Consejo Escolar de Desarrollo del Centro Educativo está integrado de la manera siguiente:

- 1) Un representante de las organizaciones de Padres de Familia, quien lo preside;
- 2) Un representante del Consejo de Maestros del Centro Educativo;
- 3) Un representante del gobierno estudiantil del Centro Educativo.

La Gaceta



La Gaceta REPÚBLICA DE HONDURAS - TEGUCIGALPA, M. D. C., 25 DE MAYO DEL 2011 No. 32,524 Sección A. Acuerdos y Leyes	
<p>4) Un representante de los patronatos de la Comunidad;</p> <p>5) Un representante de los beneficiarios de programas y proyectos sociales educativos que se estén ejecutando en el Municipio;</p> <p>6) Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales que realizan actividades relacionadas con la educación que tengan presencia en la Comunidad; y,</p> <p>7) Al menos dos (2) representantes de las iglesias presentes en el Municipio, respetando el precepto constitucional de que la educación es laica.</p> <p>Los integrantes del Consejo Escolar elegirán democráticamente los demás miembros de su Junta Directiva.</p> <p>ARTÍCULO 5.- Los Consejos Escolares de Desarrollo de los Centros Educativos tienen las atribuciones y funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Participar en la elaboración y ejecución del Proyecto Educativo de Centro (PEC); 2) Apoyar a los docentes en la gestión de la calidad del centro educativo; 3) Velar por el uso adecuado de los fondos de la matrícula gratis, programa merienda escolar y los de otros programas sociales que se desarrollen en el centro educativo, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 4) Informar mensualmente al Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE), y a las autoridades educativas, sobre el cumplimiento del calendario escolar y otras actividades relevantes del centro educativo; 5) Dar seguimiento a la efectiva presencia del personal nombrado en el centro educativo, y propiciar la correcta aplicación de los recursos técnicos y financieros, tomando como referencia la información facilitada por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación; 6) Velar por el correcto uso de los recursos que se transfiera como incentivo para infraestructura escolar, deportiva, y recursos de aprendizaje; y, 	<p>7) Coadyuvar al proceso de transformación educativa mediante la aplicación del Currículo Nacional Básico vigente.</p> <p>ARTÍCULO 6.- El Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE), está integrado de la manera siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El Director (a) Distrital, de Educación, quien lo presidirá; 2) Un (1) representante, miembro de la Corporación Municipal, electo en Sesión Ordinaria; 3) Un (1) representante de los Consejos de Directores del municipio; 4) Un (1) representante de los Gobiernos Estudiantiles del municipio; 5) Un (1) representante de la Dirigencia Magisterial del municipio, electo por los Colegios Magisteriales; 6) Un (1) representante de las organizaciones de padres de familia del municipio por nivel educativo; 7) Un (1) representante de los Patronatos del Municipio, legalmente constituidos; 8) Un (1) representante de los beneficiarios de programas y proyectos sociales educativos que se estén ejecutando en el Municipio; 9) Un (1) representante de las Organizaciones No Gubernamentales que realizan actividades relacionadas con la educación, que tengan presencia en la Comunidad; 10) Dos (2) representantes de las iglesias presentes en el Municipio, respetando el principio constitucional de que la educación es laica; 11) Un (1) representante de las universidades con presencia en el Municipio, si la hubiere; 12) Un representante de la Comisión de Transparencia Municipal; 13) Un representante de los Derechos Humanos; 14) El coordinador municipal de población o su equivalente; y, 15) Un representante de los Maestros Jubilados y Pensionados de Honduras del Municipio.
A. 3	

Los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE), que ya se encuentran integrados, deberán sujetarse a lo dispuesto en la presente Ley para que puedan tener la integración correcta de las personas que forman parte del Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE).

Los miembros de los Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE), desempeñarán su cargo adhonorem.

ARTÍCULO 7.- El Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE), tendrá las funciones y atribuciones siguientes:

- 1) Formular y coordinar la elaboración, ejecución y monitoreo del plan estratégico educativo del Municipio, en consonancia con las políticas de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación y tomando en cuenta la planificación de los Consejos de Desarrollo Educativo;
- 2) Conocer de las iniciativas, programas y proyectos educativos locales;
- 3) Brindar apoyo a los diversos actores comunitarios que participan en la educación;
- 4) Contribuir a generar, mantener y difundir periódicamente la información de los indicadores educativos en coordinación con las Direcciones Distritales y Departamentales de Educación;
- 5) Dar seguimiento a los resultados de evaluación reportes y estadísticas realizadas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, por medio de la Dirección General de Evaluación de la calidad educativa (DIGECE), para incidir en el mejoramiento de los indicadores educativos;
- 6) Solicitar a la Corporación Municipal el llamamiento cada año como mínimo, a dos (2) cabildos abiertos sobre el tema de educación, para discutir los temas educativos en los términos que establece la Ley de Municipalidades. En uno de ellos se abordará al menos, lo siguiente:
 - a) Los resultados generales de los indicadores del desempeño escolar del Municipio, suministrados por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación; y,

- b) Un Informe de metas y logros alcanzados, así como cualquier información relevante en el marco de los objetivos de esta Ley.
- 7) Proponer a la Corporación Municipal, la adopción de medidas que coadyuven al mejoramiento de la calidad educativa;
- 8) Dar trámites a los informes que los consejos escolares formulen para el mejoramiento de la educación, de acuerdo a las funciones y estructura de plazas del centro educativo, velando por el respeto a lo estipulado en la Ley del Estatuto del Docente;
- 9) Dar seguimiento a la información recibida de los consejos escolares y contribuir a la solución de los problemas encontrados en el centro educativo;
- 10) Coadyuvar al proceso de transformación educativa mediante la aplicación del Currículo Nacional Básico vigente;
- 11) Crear una cultura de rendición de cuentas en función a las metas propuestas; y,
- 12) Promover la creación, sostenibilidad y capacitación de los consejos distritales y escolares de desarrollo educativo.

ARTÍCULO 8.- En el marco de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, el Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE), debe establecer vínculos con los Consejos Regionales de Desarrollo para coordinar acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa y desarrollo del país.

ARTÍCULO 9.- El Consejo Distrital de Desarrollo Educativo estará integrado por:

- 1) Un miembro de la Corporación Municipal que corresponde al Distrito Educativo;
- 2) El Director Distrital de Educación;
- 3) Un representante de los Consejos de Directores;
- 4) Un representante de los Gobiernos Estudiantiles;
- 5) Un representante de las Asociaciones de Padres de familia del Distrito Escolar;

- 6) Un representante de los Patronatos del Distrito Escolar; y,
- 7) Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales que operen en el Municipio que corresponde al Distrito Educativo.

Los integrantes de los Consejos contemplados en esta Ley, durarán en sus funciones por un período de dos (2) años pudiendo ser reelectos o removidos conforme a la decisión de quienes lo propusieron en su caso, dichas funciones serán en forma ad-honorem.

ARTÍCULO 10.- Para fortalecer la calidad educativa, la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, debe:

- 1) Asegurar la dotación de los recursos humanos, materiales y financieras a las Direcciones Distritales para el monitoreo y seguimiento de los factores que inciden en la calidad educativa y demás que le competen según la Ley;
- 2) Aplicar el currículo y los procedimientos pedagógicos del nivel pre-básico, básico y media en el marco del Plan de Educación para todos (EFAS);
- 3) Priorizar el cumplimiento de las metas de calidad educativa establecida en la Visión de País y Plan de Nación y, de acuerdo a los compromisos internacionales;
- 4) Adherirse a los programas para la evaluación internacional de alumnos;
- 5) Establecer el Sistema Nacional y local para la medición de la calidad de la educación;
- 6) Crear una red de instancias de información, quejas y atención ciudadana, vinculada al fortalecimiento de la participación comunitaria;
- 7) Asegurar la continua capacitación de los Directores Distritales, para el cumplimiento de las metas y propósitos establecidos en la presente Ley; y,
- 8) Establecer procedimientos y la normativa necesaria para transferir recursos financieros a los consejos escolares, a efecto de ser aplicados en la infraestructura del centro educativo.

ARTÍCULO 11.- Las autoridades educativas, en sus diferentes instancias, están obligadas a atender, investigar y dar trámite a las solicitudes, denuncias y

planteamientos que formulen los consejos creados en el marco de esta Ley. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la deducción de la responsabilidad civil, administrativa o penal que corresponda.

ARTÍCULO 12.- Los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE), presentarán a la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación una memoria con sus logros en materia educativa y el listado de los centros educativos que cumplen con el calendario académico, el mejoramiento del rendimiento de los estudiantes y la disminución de la deserción y la repetición escolar, el que servirá de base para optar a los incentivos otorgados por el Gobierno Central por medio de la Secretaría de Estado, siendo éstos los siguientes:

- 1) Recursos financieros que serán transferidos a los centros educativos por medio de los Consejos Escolares, para los siguientes conceptos:
 - a) **INCENTIVOS A LOS ALUMNOS:** Consistentes en becas de estudio a nivel nacional e internacional, bonos, intercambios educativos y otros beneficios que se creen;
 - b) **INCENTIVOS A DOCENTES:** Además de sus derechos de Ley, serán beneficiados con reconocimientos económicos, becas de capacitación y formación a nivel nacional e internacional; y,
 - c) **INCENTIVOS AL CENTRO EDUCATIVO:** Consistente en recursos financieros para infraestructura escolar, deportiva, y recursos de aprendizaje como: equipo tecnológico, conectividad a internet, laboratorios, talleres, mobiliario, bibliotecas, libros de texto, material didáctico y otros que sirvan para mejorar la calidad educativa del centro.
- 2) Reconocimiento honorífico público a docentes, estudiantes, padres de familia, Alcaldes y centros educativos que destaquen en las actividades educativas.

El Reglamento de la presente Ley debe establecer el procedimiento para otorgar cada uno de los incentivos enumerados en el presente Artículo.

ARTÍCULO 13.- INCENTIVOS A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: Los municipios, por medio de sus Consejos Municipales de Desarrollo

Educativo, presentarán a la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, una memoria con sus logros y el listado de los centros educativos que cumplen con el calendario académico, el mejoramiento del rendimiento de los estudiantes, y la disminución de la deserción y la repitencia escolar, para optar a los incentivos siguientes:

- 1) Recursos Financieros que el Gobierno Central asigne a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación u otras dependencias, los cuales serán transferidos a los centros educativos por medio de los Consejos Escolares;
- 2) Recursos de aprendizaje como: equipo tecnológico, conectividad a internet, laboratorios, talleres, mobiliarios, bibliotecas, libros de texto, material didáctico y otros que sirvan para mejorar la calidad educativa del centro;
- 3) Reconocimiento público por parte de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación a alcaldes, docentes, estudiantes, padres de familia y centros educativos; y,
- 4) La Secretaría de Estado en los Despachos del Interior y Población en forma conjunta con la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación promoverá la organización, capacitación y funcionamiento de los consejos comunitarios de desarrollo educativo.

ARTÍCULO 14.- La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas garantizará la asignación adicional a cualesquier otra similar incluida en cada ejercicio fiscal de al menos Cincuenta Millones de Lempiras (L.50,000,000.00), destinados a otorgar incentivos enumerados en el Artículo 12 de la presente Ley, orientados a aquellos municipios que alcancen los mejores logros cualitativos y cuantitativos en el cumplimiento de indicadores de mejora a la calidad educativa, recursos que serán invertidos exclusivamente para este fin.

ARTÍCULO 15.- Créase la Comisión Nacional para la Calidad en la Educación Pública, la que estará integrada de la manera siguiente:

- 1) Un miembro de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, a través de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DIGECE), quien lo presidirá;
- 2) Un miembro de la Secretaría de Estado en los Despachos del Interior y Población;

- 3) Un miembro de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON);
- 4) Un miembro representante de las Instituciones u Organizaciones No Gubernamentales de reconocida trayectoria en apoyo a la educación;
- 5) Un miembro representante de las organizaciones de los padres de familia a nivel nacional; y,
- 6) Un miembro representante de la dirigencia magisterial, electo de los Colegios Magisteriales.

ARTÍCULO 16.- La Comisión Nacional para la Calidad en la Educación Pública, debe:

- 1) Asegurar la aplicabilidad de las normas oficiales establecidas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, respecto a la medición de la calidad educativa en el país, a través de pruebas nacionales e internacionales;
- 2) Verificar la aplicación de los criterios de evaluación de los logros obtenidos en los Municipios y Centros Educativos atendiendo al nivel, a sus circunstancias particulares y/o a la zona que se evalúe, así como la asignación y otorgamiento de los incentivos contenidos en esta Ley; y,
- 3) Establecer los lineamientos generales de participación local en el mejoramiento de la calidad educativa.

ARTÍCULO 17.- Los recursos que las municipalidades destinen a actividades educativas en el marco de esta Ley, serán considerados como inversión.

ARTÍCULO 18.- Los Consejos Comunitarios de Desarrollo Educativo tienen personalidad jurídica para realizar las funciones y atribuciones que les confiere esta Ley y su Reglamento; serán validados por la Secretaría de Estado en los Despachos del Interior y Población a través de las Gobernaciones Departamentales mediante la simple presentación del acta de elección de sus miembros de acuerdo a las reglas democráticas, sin ningún costo ni formalidades, y sin necesidad de apoderado legal.

ARTÍCULO 19.- Para garantizar, entre otros beneficios, el pago oportuno a los docentes, y la transparencia en el manejo de recursos financieros, se faculta a la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación para que inicie el proceso de descentralización, del régimen de administración de personal, conforme a la programación elaborada por la

La Gaceta	REPUBLICA DE HONDURAS - TEGUCIGALPA, M. D. C., 25 DE MAYO DEL 2011	Sección A Acuerdos y Leyes	No. 32,524
<p>referida Secretaría de Estado, tomando como referencia la estructura y ajustando la organización y las funciones de acuerdo a los procesos y mecanismos de modernización del Estado, Visión de País y Plan de Nación.</p>	<p>ARTÍCULO 20.- El Congreso Nacional nombrará una Comisión de Seguimiento a la aplicación de esta Ley, la que rendirá informes semestrales de los logros o dificultades encontradas en la aplicación de la misma, haciendo las recomendaciones oportunas al Pleno del Poder Legislativo.</p>	<p>capacitación; los cuales bajo la dirección de los Directores Departamentales Distritales y Municipales de Educación respectivamente, son responsables de la administración en el Sistema Educativo en el ámbito espacial donde ejerce su autoridad. El personal nombrado en estos cargos desempeñarán el mismo a tiempo completo y no podrá desempeñar otras funciones dentro del Sistema Educativo regulado por la Ley del Estatuto del Docente Hondureño y devengará únicamente el salario correspondiente al cargo administrativo relacionado.</p>	
<p>ARTÍCULO 21.- Se autoriza a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, conjuntamente con las Comisiones de Presupuesto I y II del Congreso Nacional, para que identifique dentro de los fondos nacionales y/o extranjeros, los recursos necesarios para la atención de requerimientos para el mejoramiento de la calidad educativa, como: Adquisición de mobiliario escolar, equipo; construcción, reparación y mejora de centros educativos y demás relacionados.</p>	<p>Asimismo se faculta a la relacionada Secretaría de Estado, para que identifique a la vez, dentro de los fondos nacionales consignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, del Ejercicio Fiscal 2011, la cantidad de Once Millones de Lempiras (L.11,000,000.00), la que debe ser asignada a la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, en el Programa 16, Proyectos de Desarrollo Ejecutivo y Tecnológicos, Proyecto 001, (PROYECTO APRENDE) y Actividad/Obra 001, (Dirección y Coordinación del Proyecto), dicha asignación quedará vigente anualmente en el Presupuesto de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN).</p>	<p>ARTÍCULO 23.- Esta Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, en el término de sesenta (60) días a partir de su publicación.</p>	
<p>El seguimiento que dará el Congreso Nacional de orden general en todo el país será a través de la Comisión de Seguimiento del Congreso Nacional y en el orden departamental con participación de los diputados de cada Departamento.</p>	<p>ARTÍCULO 22.- Para el fortalecimiento de las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de Educación, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, en coordinación con la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, conforme a lo que establece la Ley, deben iniciar el proceso de creación de la estructura presupuestaria y gestión de los puestos de asistentes técnicos administrativos y, su proceso de</p>	<p>ARTÍCULO 24.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial "LA GACETA".</p>	
		<p>Dado en la ciudad de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, en el Salón de Sesiones del Congreso Nacional, a los cinco días del mes de Abril de Dos Mil Once.</p>	
		<p>JUAN ORLANDO HERNÁNDEZ ALVARADO PRESIDENTE</p>	
		<p>RIGOBERTO CHANG CASTILLO SECRETARIO</p>	
		<p>GLADIS AURORA LÓPEZ CALDERÓN SECRETARIA</p>	
		<p>Al Poder Ejecutivo.</p>	
		<p>Por Tanto: Ejecútese.</p>	
		<p>Tegucigalpa, M.D.C., 25 de abril de 2011.</p>	
		<p>PORFIRIO LOBO SOSA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA</p>	
		<p>EL SECRETARIO DE ESTADO EN EL DESPACHO DE EDUCACIÓN.</p>	
		<p>JOSÉ ALEJANDRO VENTURA SORIANO</p>	
		<p>EL SECRETARIO DE ESTADO EN EL DES- PACHO DE FINANZAS.</p>	
		<p>WILLIAM CHONG WONG</p>	

A. 7

ANEXO No 6

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

ASPECTOS	INSTRUMENTOS	INFORMACIÓN
Muestreo		Selección de ocho Direcciones Departamentales y ocho Distritales en función de criterios de representatividad poblacional.
Gestión de las Direcciones Departamentales y Distritales.	<p>Entrevistas semi-estructuradas a Directores Departamentales y Distritales</p> <p>Reuniones nacionales con los Directores Departamentales.</p> <p>Mesas de trabajo en Congreso Pedagógico para debatir el tema de la descentralización y las Direcciones Departamentales.</p> <p>Revisión de informes y otros documentos relacionados con el quehacer cotidiano de las DDE</p> <p>Entrevistas con funcionarios de alto nivel de la Secretaría de Educación.</p> <p>Revisión documental de: Leyes, Reglamentos, Informes de trabajo de los mandos intermedios y de consultorías internacionales.</p>	<p>Tipo actividades pedagógicas que realizan.</p> <p>Tipo de actividades relacionadas con el cargo.</p> <p>Tipo de actividades administrativas realizadas en las Direcciones</p> <p>Fortalezas, Debilidades de las Direcciones Departamentales y Distritales.</p> <p>Medios de Comunicación entre Direcciones y con las oficinas centrales de la Secretaría de Educación</p> <p>Relaciones de trabajo entre Direcciones Departamentales y Distritales.</p> <p>Relaciones de trabajo jerárquico con las oficinas centrales de la Secretaría de Educación.</p>
Programa PROHECO, funcionamiento, logros y desafíos.	<p>Visitas a 10 escuelas PROHECO con características relativamente diferentes.</p> <p>Participación continuada en actividades comunitarias de Escuelas PROHECO.</p>	<p>Funcionamiento cotidiano de una escuela PROHECO.</p> <p>Testimonios de profesoras PROHECO sobre su trabajo en la escuela y su relación con los mandos comunitarios y con las</p>

Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo

	<p>Entrevistas a directivos de las asociaciones comunitarias de las de escuelas PROHECO.</p> <p>Revisión documental de: Leyes, Reglamentos, Informes de trabajo de los mandos intermedios y de consultorías internacionales.</p>	<p>oficinas centrales.</p> <p>Conocimiento del funcionamiento y estructura nacional del programa PROHECO.</p>
Municipalización y Educación	<p>Entrevista a Alcaldes Municipales</p> <p>Entrevista a Regidores Municipales de Tegucigalpa y San Pedro Sula.</p> <p>Entrevista a Dirigentes Magisteriales</p> <p>Entrevista a analistas políticos relacionados con la cuestión educativa.</p>	<p>Formas de apoyo de la municipalidad a las escuelas de su jurisdicción</p> <p>Inversiones realizadas en el área educativa.</p> <p>Revisión documental de: Leyes, Reglamentos.</p> <p>Recopilación de los debates en torno a la aprobación de las nuevas leyes educativas.</p>