archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente, de acceso abierto y multilingüe

aape epaa

Arizona State University

Volumen 21 Número 3 21 de enero 2013 ISSN 1068-2341

Visiones, tensiones y resultados. La nueva gobernanza de la educación en Honduras

Ricardo Morales Ulloa
António M. Magalhães
Universidade do Porto
Portugal

Citación: Morales Ulloa, R. y Magalhães, A. M. (2013). Visiones, tensiones y resultados. La nueva gobernanza de la educación en Honduras. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21*(3). Recuperado [data] http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1083

Resumen: Como resultado de la crisis de la deuda y por influencia de los organismos supranacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a partir de los años 1980 América Latina experimenta una serie de reformas para sustituir al Estado desarrollista y sentar las bases de un nuevo modelo sustentado en la gobernanza. Derivado de este contexto, este artículo analiza los cambios ocurridos en el sistema educativo hondureño, en los últimos veinte años, por influencia de un proceso iniciado en el año 1990, conocido como modernización de la educación y continuado en el año de 1996 con la desconcentración administrativa de los niveles de educación, prebásica básica y media. El texto analiza las características singulares que adquiere un fenómeno de esta naturaleza en un país con tantas contradicciones sociales, políticas y económicas como Honduras y en condiciones en que el sistema educativo aún no logra dar respuestas a las grandes demandas de una sociedad marcada por la exclusión. El balance del período analizado refleja las brechas entre las expectativas de una política educativa, concebida para impactar el sistema en forma integral y los modestos resultados alcanzados.
Palabras clave: Estado, gobernanza, modernización, desconcentración, participación ciudadana

Página web: http://epaa.asu.edu/ojs/
Facebook: /EPAAA
Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 01/02/2012
Revisiones recibidas: 16/06/2012
Aceptado: 29/08/2012

Visions, tensions and results. The new governance of the education in Honduras
Abstract: Since the 1980s, as a direct consequence of the debt crisis, under the guidelines of multilateral organizations such as the World Bank and the International Monetary Fund, Latin America has experienced a series of reforms to replace the role of the state as the main driver to achieve socio-economic development by a new model of governance. This article examines the changes that took place in the educational system of Honduras in the past 20 years, under the influence of the so called process of modernization of education, initiated in the 1990. In 1996 this process resulted into the administrative de-concentration of education at the pre-school, primary and secondary levels. This paper examines the distinctive characteristics of this process in Honduras, a country pervaded with social, political and economic contradictions, and where the educational system has not been able to respond to the enormous demands of a society marked by exclusion. The analysis stresses the gap between the expectations of an educational policy that was intended to have an important and comprehensive impact and the very modest results that so far have been achieved.
Key words: State, governance, education, modernization, de-concentration, participatory governance

Visões, tensões e resultados. A nova governação da Educação nas Honduras
Resumo: Em consequência da crise da dívida e por influência dos organismos supranacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a partir dos anos 1980, a América Latina experimentou uma série de reformas para substituir o Estado desenvolvimentista e lançar as bases de um novo modelo sustentado na governação. Neste enquadramento, este artigo analisa as mudanças ocorridas no sistema educativo hondurenho, nos últimos vinte anos, por influência dum processo iniciado em 1990, conhecido como modernização da Educação, e continuado em 1996, com a desconcentração administrativa dos niveles de educação, prebásica, básica e média. O texto analisa as características singulares que adquire um fenómeno desta natureza num país com tantas contradições sociais, políticas e económicas como as Honduras, e em condições nas quais o sistema educativo ainda não conseguiu dar respostas às grandes exigências de uma sociedade marcada pela exclusão. O balanço do período analisado dá conta das disparidades entre las expectativas duma política educativa, concebida para ter impactos no sistema de forma integral e os modestos resultados alcanzados.
Palavras chave: Estado, governação, modernização, desconcentração, participação cidadã

Situación de partida[1]

Suele decirse que las políticas educativas en América Latina en las dos últimas décadas son consecuencia de la crisis de los años 1980, denominada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la "Década Pérdida" (Vargas Sánchez, 2006). A partir de entonces se inicia un conjunto de cambios estructurales que acabaron con el modelo desarrollista conducido por el Estado, que si bien por diversas razones más que todo económicas no fue sostenible, es lo más parecido a un Estado de Bienestar que los países menos desarrollados de América Latina, como Honduras, conocieron en toda su historia. En los años previos a la "Década Pérdida", la intervención directa del Estado en este esquema de quasi- bienestar, en parte motivada por la vigencia de las teorías del capital humano, dejó como resultado positivo un avance considerable en la

[1] Esta investigación conto con el apoyo del Programa Erasmus Mundus Ventana de Cooperación Exterior Lote 20 y la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras.

expansión educativa, producto de políticas centradas en el acceso y la permanencia de la población en el sistema educativo (Casassus, 1990).

Para el contexto latinoamericano Martinic (2010) se refiere a tres generaciones de reformas educativas que ocurren en los últimos 25 años, partiendo de la primera extendida en los años 1980 asociada con los programas de ajuste estructural de las economías, que se concentra en cambios de carácter institucional especialmente por la vía de la descentralización, la reorganización de los aparatos burocráticos y el cambio en los esquemas de financiamiento de la educación. El mismo autor refiere que los años 1990 remiten a una segunda generación en la cual la preocupación radica en la eficiencia de la educación vista en sus procesos pero especialmente en sus resultados. Una tercera generación a partir de los años 2000 profundiza aún más en el ámbito de la gobernanza, mediante políticas tales como la autonomía escolar, la colaboración en redes entre centros educativos y su entorno y la rendición de cuentas por parte de los centros educativos a actores sociales que las exigen (Martinic, 2010).

Esta clasificación resulta relevante para este estudio, porque da cuenta de un proceso de reformas que desde su inicio y en forma secuencial, enfatiza los cambios transversales de carácter institucional, realizados principalmente mediante la descentralización, vista como una solución capaz de generar impactos de amplio alcance, a escala integral en los sistemas educativos. Generalmente se ha creído que este tipo de intervenciones mejoran la eficiencia administrativa en la entrega de la educación porque reducen los costos, pueden impactar los resultados mejorando el rendimiento académico e incluso son capaces de acercar la administración a los ciudadanos de manera que ésta responda a la diversidad de demandas y expectativas de la sociedad (Bonal, 2004). En una mirada retrospectiva, la agenda de las reformas educativas en América Latina matizó sus prioridades marcadas por el acceso y los temas curriculares de los años 1970 a una preocupación recurrente por la gobernanza a partir de los años 1980.

La nueva gobernanza de los sistemas educativos en América Latina, implícita en estas reformas y adoptada también por Honduras es en extremo compleja y consecuentemente difícil de explicar en relación de causas y efectos, sin embargo para autores como Casassus (1990) surge de tres condiciones básicas:

a) La Globalización de las políticas de competitividad adoptadas por los países del centro y acompañadas por el cambio de estrategias del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta situación obliga a facilitar el libre juego del mercado y consecuentemente a limitar la acción del Estado, obligándolo a concentrarse en sus funciones mínimas y a adoptar formas inéditas de organizarse afines al deterioro de su poder regulador- centralizado. De esta manera a instancias del Fondo Monetario Internacional, junto con la adopción de medidas de estabilización macroeconómica y de reordenamiento de las finanzas públicas los países latinoamericanos establecieron políticas desreguladoras como manera de abrirse al comercio internacional y de fomentar la competitividad económica (Lora, 2006). El modelo económico de Sustitución de Importaciones vigente hasta entonces, en el cual el papel regulador del Estado era central, había generado las economías mas reguladas del mundo y representaba por si mismo una contradicción sustantiva frente a la globalización. Incluso Honduras, el segundo país más pobre de América Latina, con una base productiva incipiente, dependiente todavía del sector primario, ha tenido que adecuarse a estas medidas para poder entrar en la carrera competitiva global, que no es de ninguna manera una opción sino por el contrario una condición irrecusable. Como ejemplo, el informe de la CEPAL (2011) sobre la evolución económica de América Latina en el año 2010, da cuenta que la OMC destaca como logros en materia comercial, el hecho que Honduras esté reduciendo sus barreras no arancelarias, que participe activamente en la Ronda de Doha y que esté pronto a poner en vigencia un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y otro igual con Canadá.

b) La crisis del Estado como resultado de una expansión, que no fortalece su poder sino que al el contrario deriva en una pérdida de control de la propia acción estatal y en un debilitamiento de su legitimidad a causa de la separación establecida entre la burocracia y la sociedad civil. De hecho el remedo de Estado de Bienestar había creado expectativas sociales que no fue capaz de cumplir y en consecuencia generó una crisis de confianza que persiste hasta la actualidad.

c) La renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional que impone medidas como la reducción del gasto y la privatización de los servicios públicos. Esta situación provoca de cierta manera lo que Reimers llama "la obsesión por la gestión y el financiamiento educativo" (2000: 29) o lo que es igual, una atención preferente a lo económico en detrimento de lo social.

Para el caso específico que analiza este artículo, en Honduras, las políticas de expansión educativa, insertas en el modelo desarrollista lograron avances sustantivos en la cobertura de la escolaridad obligatoria, que para entonces era de seis años. No obstante, el Estado en su estructura y organización centralizadas no cumplió el mandato educativo que según Dale (1989) es lo legítimo y lo deseable que debe hacer el Estado en un determinado momento histórico, en tanto que sus esfuerzos no fueron suficientes para lograr una escolaridad universal y aún menos para eliminar las desigualdades sociales históricamente acumuladas; antes bien, la falta de oportunidades más allá del trayecto formativo obligatorio ha reforzado la exclusión. El sistema educativo hondureño evolucionó para convertirse en un dispositivo que filtra según el origen social de las personas (Alas y Moncada, 2009). En consecuencia, no es casual que las estadísticas reflejen una alta concentración de la desventaja educativa en los sectores socialmente más vulnerables, a manera de ejemplo y utilizando datos de Alas y Moncada (2009) el 64% del analfabetismo se concentra en los quintiles de población más pobre (1er y 2º) mientras que 77% de la población con educación superior se ubica en el quintil 5º de mayor ingreso.

Adicionalmente, evidencias empíricas del Informe de Progreso Educativo de PREAL (2010) muestran lo que en principio sería el saldo acumulado de las políticas educativas de los últimos 20 años. Cita, por ejemplo, que pese a los avances el desempeño del sistema educativo hondureño continúa siendo insuficiente y Honduras sigue rezagado con respecto a los demás países de la región latinoamericana. En términos de cobertura el Informe destaca los esfuerzos del país por incorporar a la población de 7 a 12 años en los dos primeros niveles de la educación básica obligatoria (primero a sexto año) en la cual logra una tasa de 90%, sin embargo muestra los índices bajos de cobertura en edad pre-escolar (4-6 años, 42%) y peor aún que a medida que se avanza en el sistema educativo las posibilidades de escolarización disminuyen, por ejemplo en el tercer ciclo obligatorio de educación básica (séptimo a noveno año, 12 a 15 años 39%) y en el nivel de educación media no obligatoria (décimo a doceavo año, 16-18 años 26%). El Informe en mención es claro al afirmar que si se considera a la población prioritaria de 5 a 18 años el sistema educativo sólo atiende a 6 de cada 10 hondureños y hondureñas, es decir un total 1.1 millones no tiene oportunidades educativas.

La desigualdad social del país se refleja también en la educación, el Informe de PREAL (2010) destaca que la falta de oportunidades educativas toca a los sectores más pobres de la población especialmente de las áreas rurales y de las zonas urbano-marginales y muestra que el éxito escolar de la población que tiene acceso también es precario, en este sentido sólo 8 de cada 10 alumnos y alumnas que inician la escolaridad llegan al sexto año y sólo tres de cada diez en forma oportuna. Otros estudios (SE/GTZ 1997, FONAC 2005) indican que el fracaso escolar se concentra en los tres primeros años de la educación básica, en los departamentos más pobres del país y en aquellos que tienen mayor concentración de población culturalmente diferenciada. El mismo estudio de PREAL (2010) relata que la inequidad de género en la educación prácticamente ha desaparecido pero persisten aquellas relacionadas con factores socioeconómicos.

Las desigualdades de la educación en Honduras también son regionales, el estudio de Alas y Moncada (2010) antes citado, afirma que pese a que el 54% de la población hondureña vive en el

área rural donde la cobertura de los servicios educativos es menor, en el caso de la educación media un 60% de la oferta se concentra en las dos grandes ciudades del país Tegucigalpa y San Pedro Sula (Morales, 2010). La cantidad y la calidad de los insumos también es inferior en las escuelas rurales, al ser éstas el último eslabón de la cadena burocrática las hace permanecer sin infraestructura ni materiales didácticos adecuados, casi en situación de abandono y en condición de unidocentes o bidocentes multigrado[2]. Adicionalmente, las condiciones en el área rural son de mayor pobreza por lo tanto los docentes mejor calificados no se interesan en trabajar en tales condiciones de carencia y precariedad.

Estas evidencias muestran la limitada capacidad de respuesta del Estado hondureño a las demandas sociales de educación, especialmente en los niveles postobligatorios en este caso la educación media y la educación superior. En este sentido Casassus (1990) se refiere a una necesidad doble, que en la situación analizada sólo se ha cumplido a medias: por un lado, aumentar la cobertura y, por otro, el número de años que se debe permanecer en el sistema educativo formal[3]. Esta última categoría implica también la necesidad de lograr aprendizajes más relevantes en función de lo que los individuos y la sociedad esperan y necesitan (Reimers, 2000). Se trata entonces de mejorar lo que frecuentemente se llama calidad de la educación, un punto débil por demás en el sistema educativo hondureño.

Si bien la calidad educativa es un concepto controversial que no será analizado en este artículo, con frecuencia, la obsesión con las mediciones y comparaciones propia de las políticas educativas en los tiempos del neoliberalismo, tienden a asociarla al logro académico. En este sentido las evaluaciones de la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE, 2008) muestran que en promedio, los alumnos de sexto grado no logran aprendizajes arriba del 50%[4], el promedio en español es de 45% en tanto en matemáticas no supera el 40%. Si se comparan estos resultados con los de la primera prueba aplicada por la UMCE en 1997 se observa una leve mejoría en español pero en matemáticas no hay variaciones.

La pobreza también pesa en la definición de la variable rendimiento académico, el Informe de PREAL cita que "en este sentido los pobres no solamente son los más excluidos sino también los que están aprendiendo menos" (PREAL, 2010: 5). Esta afirmación la comprueba también el estudio de Alas y Moncada (2010) ya citado, al demostrar las diferencias en los resultados de evaluaciones estandarizadas entre escuelas públicas y privadas, tanto en español como en matemáticas los rendimientos de los alumnos de escuelas privadas son mejores. La presentación de esta evidencia, no tiene de ninguna manera la intención de hacer apología de la "calidad de la educación privada", al contrario lo que intenta es mostrar, por un lado, que en Honduras la educación está fuertemente segregada en categorías de pública y privada marcando una brecha profunda de clase y por otro sirve para ilustrar que la variable socio-económica marca la diferencia entre el éxito y el fracaso escolar.

Si se trata de la disponibilidad de recursos para financiar la educacioneros, estas demandas desbordado a los presupuestos estatales y si bien el gasto público en educación crece en forma constante (SE-GTZ, 1997; Morales, 2005; PREAL, 2010) no lo hace en proporción a la dimensión de las necesidades de una población en edad escolar que también aumenta en una de las tasas más

---

[2] Se refiere a escuelas con uno o dos docentes que atienden los dos primeros niveles de la educación básica.

[3] Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para una persona joven es prácticamente imposible, superar la pobreza y eventualmente la exclusión sin por lo menos 9 años de escolaridad formal (CEPAL, 1992).

[4] Para el sistema de evaluación de Honduras de 0 a 100%, 60% es el mínimo de aprobación.

altas de crecimiento demográfico de la región latinoamericana[5], por otra parte la inestabilidad económica del país y los procesos de ajuste tampoco han facilitado este proceso (Casassus, 2001).

Una crítica relevante para este análisis ha sido también la ineficiencia evidente de las burocracias centralizadas. En esta línea, Casassus señala tres ámbitos: "el tamaño, la concentración de poder político y la multiplicidad de estructuras" (1990: 13). Con relación al tamaño: la expansión del sistema educativo, antes destacada como un logro sustantivo, trajo consigo el incremento del número de empleados y la administración se volvió obsoleta. Al mismo tiempo, el sistema adoptó una organización centralizada y vertical concentrando la toma de decisiones en la cima de la estructura; esta situación genera malestar por causa de la lentitud y el alto costo de las operaciones pero especialmente por la transparencia cuestionable de la administración pública derivada de la anti-racionalidad clientelar del propio Estado (D´ans, 2007), por último, la respuesta del sistema a su propia inmovilidad, en muchos casos ha sido aumentar el aparato burocrático ya existente sin conseguir mejorar ni su eficiencia ni su transparencia.

A partir de esta interpelación al papel del Estado, inicia un nuevo ciclo marcado por la intervención de los organismos supranacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El programa de ajuste de estas organizaciones, aplicado en todos los países latinoamericanos, tiene un alcance estructural, en el sentido que enfatiza lo económico, pero a la vez reconfigura las relaciones entre el Estado y la sociedad como soporte para la introducción y la consolidación de una economía abierta de libre mercado. Aplicada al carácter educador del Estado, esta fórmula marca la entrada de América Latina a lo que Rizvi y Lingard (2010) llaman la comunidad global emergente de políticas educativas, esta situación consecuentemente modifica y extiende el marco de referencia del Estado en la producción de políticas educativas. En términos más concretos, las reformas del sector público inspiradas en las nuevas relaciones público-privadas y en el *New Public Management*, originadas en los países anglosajones, y favorecidas por los programas de ajuste estructural son vistas como una transición del modelo de gobierno al modelo de gobernanza (Rhodes, 1997). En este esquema la intervención de múltiples acciones y agentes que cruzan las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado, rompen la exclusividad del Estado en lo que a las políticas educativas se refiere.

Si bien el concepto de gobernanza no es nuevo, ha sido considerado tradicionalmente como sinónimo de gobierno y como la forma de ejercer el poder político, de esta manera el Diccionario de la Real Academia Española, en una primera acepción, expresa que es la manera de gobernar y gobernarse. La actual polisemia del término, que surge en los años 1980 con nuevos sentidos, alude a un campo más allá del gobierno tradicional y refleja un cambio de una manera lineal de diseñar y de implementar las políticas a una más circular y compleja que consiste en diálogos, resolución de conflictos, construcción de alianzas y redes, estrategias y consensos entre actores e intereses diversos (Kjaer, 2010). En el ámbito de las políticas educativas propiamente, el Informe 2009 de la UNESCO sobre *Educación para Todos* formula la pregunta ¿por qué la gobernanza? y la define como "los procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales interactúan, proyectan sus acciones y definen el balance de fuerzas en la participación y la toma de decisiones" (2009: 35). Rhodes por su parte se refiere a esta tendencia como "el gobierno sin gobierno, un modo emergente de regulación social; un nuevo instrumental para la gobernación"(1996: 653).

En mayor o menor medida, en las últimas dos décadas, el sistema educativo hondureño ha incorporado cambios reales o intenciones de cambio que reflejan de cierta manera una

[5] Según el Instituto Nacional de Estadísticas (2010) en el año 2010 la tasa de crecimiento demográfico en Honduras se situaba en un 2.27%, una de las más altas de la región latinoamericana. Las proyecciones de población del INE indican también que para el año 2050 la población actual de 8,5 millones de habitantes crecerá a 14,3 millones.

correspondencia con los puntos focales de la agenda neoliberal, traducidos en este caso como la búsqueda de eficiencia económica y la valoración cada vez más extendida y socialmente asumida del conocimiento como un bien de consumo, como refiere Fischman "actualmente, es incuestionable que los principios y discursos neoliberales han influenciado no solamente los cambios en las prácticas escolares sino también la definición del imaginario educativo, en aquello que puede ser pensado o imaginado (2009: 6). Consecuentemente, en este tiempo histórico, la agenda de las reformas educativas, nominadas ahora como transformaciones, por causa de la pérdida de credibilidad social en la etiqueta "reforma", colocan como eje de los cambios a la desconcentración de la educación pre-básica, básica y media que son responsabilidad de la Secretaría de Educación y tienen como objetivos: en el ámbito administrativo financiero una mayor eficiencia y rentabilidad, en lo pedagógico curricular una mayor calidad y en el ámbito propiamente político una mayor participación ciudadana en los procesos educativos (Secretaría de Educación, 1995)

Modernizar el Estado= modernizar la educación

Más tardíamente que otros países latinoamericanos, en 1990, Honduras inicia su programa de modernización del Estado[6] con la emisión del Decreto Legislativo 190-91 que estableció la "Ley de Modernización del Estado". Es evidente, que las reformas en el caso hondureño van más allá del ámbito de la administración pública y se conciben como la transformación de toda la institucionalidad del país[7]. De hecho, el preámbulo del Decreto de modernización del Estado expresa que: la modernización del Estado implica la puesta en marcha de reformas sustanciales al ejercicio de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, así como el impulso y aplicación de reformas políticas orientadas a fortalecer la organización electoral. La Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), creada como el órgano ejecutivo del proceso de modernización, definió operativamente el concepto de modernización del Estado, enfatizando de nuevo su carácter integral y estructural de la siguiente manera:

> El conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales, promovidas para hacer más eficiente la generación de los bienes y servicios que el Estado aporta para el desarrollo de la nación. Sus ámbitos no sólo se circunscriben a reformas en la administración pública, sino que abarcan las esferas políticas, legislativas y judiciales de tal manera que las reformas en su conjunto contribuyan al fortalecimiento eficiente de las gestiones estatales y la consolidación de la democracia. (1991: 1).

Para la misma Comisión existen dos grandes necesidades a las que tiene que responder la reforma del Estado:

> A democratizar la administración del aparato estatal y a ajustar apropiadamente la estructura organizativa y el funcionamiento efectivo de la administración pública a los requerimientos de las políticas y los programas dirigidos hacia la consecución de los objetivos de la modernización del Estado. (1991: 1).

Se asume que la reforma es necesaria para dar respuesta a estas dos necesidades a las cuales el Estado en su concepción centralizada y burocrática no ha podido responder. En primera instancia, democratizar la administración del aparato estatal significa abrirlo a la participación de otros actores, especialmente no estatales y a desarrollar una cultura de rendición de cuentas, además ajustar la

---

[6] Coincide con la aplicación del Programa de Ajuste Estructural de la Economía (PAE) aplicado antes en otros países latinoamericanos y cuyas definiciones tienen el formato del Consenso de Washington.

[7] "La forma de gobierno es republicana democrática y representativa y está ejercida por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación" (artículo 4 Constitución de la República de Honduras, 1982).

estructura y el funcionamiento del sector público es armonizar todas sus acciones a favor de esa nueva concepción de Estado, democrático y eficiente en la cual se integran otras fuerzas hasta entonces pasivas y reguladas por la propia acción estatal.

Según el artículo 154 de la Constitución de la República de Honduras "la educación es función esencial del Estado", derivado de este precepto constitucional, la educación es uno de los servicios fundamentales operados desde el gobierno, de tal manera que representa una parte importante del presupuesto nacional y la gran masa salarial del sector público; por tanto es lógico que si de modernizar el Estado se trata la educación resulta un campo de acción prioritario. Por tal razón, en el marco global de la modernización del Estado, se estableció también el Programa de Modernización de la Educación, orientado por el siguiente objetivo:

> Diseñar e implementar con los diferentes actores de la sociedad hondureña, un nuevo modelo educativo, que asegure la atención de la población con una educación de calidad que forme ciudadanos creativos, críticos, con sólidos valores éticos y cívicos de modo que se conviertan en el principal factor del desarrollo nacional (1993: 35)

Los ejes del Programa de Modernización de la Educación tal como lo expresa el documento son los siguientes: mejoramiento de la calidad de la educación, descentralización de la gestión educativa, integración entre la educación la producción y el empleo, desarrollo científico y tecnológico del sistema educativo nacional, alfabetización y educación de adultos vinculada al trabajo productivo, ampliación y actualización del marco jurídico de la educación nacional, apoyo integral al desarrollo humano de los sectores de la población que requieren atención diferenciada y prioritaria, reestructuración de la administración del sistema educativo nacional.

Por lo menos, el discurso y las intenciones del Programa de Modernización de la Educación encajan con la visión general de reforma del Estado hondureño y refieren a consideraciones que van más allá del sistema educativo. No se puede obviar que las reformas educativas surgen en un contexto histórico, social, político y económico que es necesario tener en cuenta al analizarlas; como lo menciona Popkewitz (1994) implican cuestiones de producción social y de regulación estatal que las construyen y les dan sentido. En el caso de Honduras, estas implicaciones meta-educativas se dejan ver en la retórica dominante de la modernización educativa, abundante en términos como calidad, trabajo productivo, ciencia y tecnología, que en principio parecen ser compatibles con el nuevo "Estado económico" que comienza a perfilarse en el año 1990, orientado hacia la implantación del modelo de libre mercado. De hecho, algunas de las políticas más relevantes del Programa de Modernización de la Educación pueden resumirse en: Mejorar la calidad de la educación y la formación para el trabajo productivo e impulsar las producción científico-tecnológica y su transferencia a la sociedad (CPME, 1993).

Partiendo de las categorías de Martinic (2010), la modernización de la educación es una mezcla de reformas de primera, segunda y hasta tercera generación en las cuales a los problemas tradicionales sin resolver o medianamente resueltos, como el acceso y la igualdad de oportunidades educativas se suman discursos de cambio institucional, descentralización, eficiencia, calidad y participación ciudadana. Una pretensión ambiciosa y por demás ecléctica en un Estado que ni siquiera ha logrado consolidar el modelo de administración burocrática y en el que las prácticas premodernas, como el clientelismo y la corrupción, forman parte de la cultura administrativa del sector público (D´Ans, 2007; Salomón, 1998; Landes, 2003). Para Braslavsky (1999) esta situación es una especie de lucha en doble frente, por un lado, resolviendo los desafíos educativos fundamentales que en los países del centro fueron resueltos hace mucho tiempo y, por otro, los más recientes que pretenden cambiar los esquemas tradicionales de gobierno por otro modelo sustentado en la capacidad del Estado para gestionar la sociedad en sus diversas expresiones, en otras palabras un giro del gobierno a la gobernanza (UNDP, 1997; Rizvy y Lingard, 2010).

En el caso que nos ocupa, en la práctica, modernizar el Estado y consecuentemente la educación forma parte de un esquema matizado, que no puede ser presentado simplemente como el "modelo neoliberal del Banco Mundial", porque, como afirma Braslavsky, "esta aproximación tiene cuatro supuestos discutibles: el primero que existe un modelo provisto externamente, el segundo que ese modelo es adoptado plenamente, el tercero que hay una fuerte correspondencia entre el modelo adoptado y la realidad y el cuarto que la realidad es homogénea" (1999:78). Por lo menos los tres últimos supuestos de Braslavsky (1999) corresponden al contexto dialéctico de relaciones Estado – sociedad, que en el caso de Honduras se ha construido sobre contradicciones socio-históricas profundas y se caracteriza por una gran heterogeneidad[8] e incluso hasta por una marcada intemporalidad.

Las contradicciones refieren al hecho de que el Estado hondureño es uno de los estados institucionalmente más precarios de América Latina, que históricamente ha sido eficiente como aparato represivo pero no como realizador del bien común, por lo tanto, la razón oligárquico-clientelar que lo moviliza solamente está dispuesta a permitir reformas hasta el punto en que no se oponen a los intereses que el propio Estado representa, tal como lo refiere D´ans "en Honduras directa o indirectamente, todo el cuerpo social, depende de una capa oligárquica que ocupa la cumbre de la jerarquía social" (2007: 428). Sin embargo, no se puede obviar que las contradicciones se trasladan al campo de la resistencia[9], por esta razón, las recomendaciones de los organismos supranacionales no han sido ejecutadas literalmente y no precisamente por la voluntad de los gobiernos sino por la acción del movimiento social, que como en el caso de los gremios magisteriales ha cerrado filas en contra de tales medidas. Podría decirse incluso, que la receta para modernizar la educación en Honduras, sumida en esta dialéctica, ha adquirido un sabor criollo particular. Consecuentemente, estos factores del contexto social, político y económico son importantes para dimensionar las fuerzas que compiten y colisionan en la formación del sistema educativo hondureño, porque como afirma Ball (1994) las políticas educativas no son construcciones lineales que bajan a quien debe ejecutarlas sino que ocurren en una dinámica de dominancia, resistencia, caos y libertad. .

Como parte del Programa de Modernización de la Educación, Honduras suscribió la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que es producto del acuerdo logrado en la Conferencia convocada por la UNESCO en 1990 y que se realizó en Jontiem, Tailandia. Los acuerdos de Jontiem y su posterior seguimiento en Dakar, Senegal en el año 2000 se refieren a metas como la universalización de la educación básica con equidad y el apoyo que los países desarrollados prestarán a los países en desarrollo para lograrlas (UNESCO, 1990). La Declaración Mundial sobre Educación para Todos es un texto de políticas sumamente importante en el contexto hondureño ya que, por un lado, las obligaciones contraídas mediante el mismo han orientado el rumbo de las políticas referidas a la educación básica en los últimos 20 años y, por otro, fueron un argumento importante para aumentar la escolaridad obligatoria de seis a nueve años. Adicionalmente, han sido un medio útil para la obtención de recursos de la cooperación internacional bilateral y multilateral, de gran importancia en un país que como Honduras depende de este soporte financiero y técnico para financiar su inversión social.

---

[8] El concepto de Estado heterogéneo es utilizado por Sousa Santos (1993) para el caso portugués.

[9] El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 es una muestra de como las medidas represivas del Estado generan la resistencia social organizada. El Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP) contra el golpe de Estado, actualmente reconocido como partido político, es una señal evidente de la vitalidad del movimiento social hondureño.

El nuevo modelo de Gobernanza: la desconcentración de la educación prebásica, básica y media: un balance de dos décadas

Las visiones

Analistas del Estado hondureño como Membreño (2003) argumentan que la falta de seguimiento a las políticas y su ineficiencia limitan en gran manera el impacto positivo de la acción pública. En el caso de las políticas educativas existen muchas evidencias sobre los límites de su eficacia, pero en cuanto a su continuidad, desde 1990, a partir del Programa de Modernización de la Educación se observa una constante que se mantiene no precisamente por las dinámicas políticas del propio país, pero si a instancias de organismos supranacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las agencias bilaterales de cooperación. De esta manera, en el año 1996, en un período de gobierno diferente al que iniciara el Programa de Modernización de la Educación, con otro partido político en el poder y un nuevo plan de reformas denominado Escuela Morazánica se emite el decreto 34-96, que marca el inicio del proceso de desconcentración geográfico y funcional de la Secretaría de Educación y la respectiva re-organización del aparato central de la misma (Secretaría de Educación 1996). Según la Secretaría de Educación (1995, 1995a), la desconcentración se considera como una forma de descentralización y un punto de partida hacia niveles de mayor autonomía y participación de todos los actores educativos. Debe destacarse que el decreto 34-96 literalmente dice:

> Crease en cada Departamento de la República, una Dirección Departamental de Educación[10] como organismos desconcentrados cuya responsabilidad es administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y servicios de la Secretaría de Educación Publica en su respectiva jurisdicción territorial, dentro de un programa profundización de la desconcentración institucional y la ampliación de la base de participación social (1996:1)

El mismo decreto señala que los objetivos de las Direcciones Departamentales de Educación son: "mejorar la gerencia y la calidad de la educación" pero no refiere explícitamente a la descentralización, que en principio, era la recomendación del Banco Mundial y de los organismos internacionales. Para entonces, en otros países latinoamericanos ya se habían ejecutado procesos más descentralizadores, por ejemplo la municipalización en Chile o la autonomía escolar en Nicaragua. En Honduras estas ideas tienen la oposición tenaz de los gremios magisteriales que ven en las mismas una privatización potencial de la educación y consecuentemente un desmantelamiento del gremio y la pérdida de sus conquistas sociales[11] (Barahona, 2008). Los gremios magisteriales, llamados así para diferenciar su trabajo intelectual del trabajo manual de los trabajadores organizados en sindicatos, reinvindican la defensa de la educación pública, el papel central del Estado como garante de este derecho social y la protección de su estatuto laboral. Desde su surgimiento en los años 1960 se han convertido en el movimiento social mejor organizado y más poderoso del país, al grado que todos los gobiernos se ven obligados a negociar con ellos, esa es la razón por la cual la recomendación inicial del Banco Mundial de descentralizar la educación se modificó a una "descentralización suave" (desconcentración)pero que no renunciaba a la posibilidad de incrementarse en forma gradual conforme a sus propias condiciones de su avance

---

[10] El territorio de Honduras está dividido en 18 departamentos.

[11] En el presente año 2011 el gobierno de Honduras (post golpe de Estado) emitió la Ley de Participación Educativa. Los gremios magisteriales se opusieron a esta ley considerándola "un golpe" a la educación pública. Por tal razón el gobierno se vio obligado a modificar sustantivamente el contenido de esta ley intentando borrar cualquier indicio de privatización. El gremio magisterial conforma el movimiento sindical más poderoso del país.

El discurso de la desconcentración es el inicio de una transición del gobierno centralizado a la gobernanza, mediante las pretensiones de implantar cambios en la estructura y en la manera en que opera el gobierno, incluyendo las formas en las cuales la sociedad civil participa en los diferentes escenarios del sistema y los procesos educativos propiamente dichos. De todas maneras, esta nueva visión de las relaciones entre el Estado y la sociedad, asume que las políticas educativas no son el simple resultado de la acción del gobierno central, sino el producto de la confluencia y la negociación de todos los actores sociales interesados; en palabras de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), la gobernanza incluye al Estado pero lo trasciende, al incluir al sector privado y la sociedad civil.

En todo caso, la desconcentración como modelo de gobernanza para el sistema educativo hondureño se sustenta en dos racionalidades: la primera de carácter político, que mediante la participación de los actores sociales busca sumar legitimidad a las políticas educativas y, la segunda, de carácter tecnocrático que mediante la introducción del *management* (gerencia) pretende ganar eficiencia y calidad en la operación y en los resultados del sistema educativo, en los ámbitos que corresponden la Secretaría de Educación (educación, prebásica, básica y media).

Los términos eficiencia y calidad, polisémicos y difusos, remiten al propósito de solucionar los problemas tradicionales de la administración educativa hondureña tales como la corrupción, la sobre-burocratización, la falta de transparencia, los altos costos y los bajos rendimientos y en general la miseria de los centros educativos, carentes hasta de lo básico; por otro lado, guardan relación con la problemática educativa propiamente dicha: la escasa cobertura, la inequidad, los altos índices de repetición, deserción y abandono escolar y muy importante los bajos rendimientos académicos, asociados con frecuencia a los conceptos de calidad educativa. De todas maneras, las competencias que se transfieren mediante la desconcentración a las Direcciones Departamentales de Educación son exclusivamente de carácter funcional por lo tanto las decisiones y la normativa del sistema permanecen en el nivel central de la Secretaría de Educación (Secretaría de Educación, 1995).

Las tensiones

El análisis de las políticas educativas en Honduras no es completo sin considerar la acción de los gremios magisteriales. El Programa de Modernización de la Educación encontró la oposición férrea del magisterio y por esa razón en gran parte no pudo ser ejecutado, el proceso de desconcentración tampoco fue la excepción; sin embargo, para entonces el gobierno era más abierto a una lucha que los maestros realizaban desde hacía muchos años para lograr un estatuto laboral particular. De esta manera, un año después de aprobarse el decreto 34-96, el Congreso Nacional emitió La Ley del Estatuto del Docente Hondureño, una especie de contrato colectivo de condiciones laborales que fija los salarios y las normas de la carrera docente. Aparentemente la negociación y aprobación del Estatuto del Docente generó una distensión inicial entre los gremios y el gobierno, que permitió iniciar el proceso de desconcentración; no obstante, el propósito de lograr un clima de estabilidad y armonía laboral en el sistema educativo no se logró y desde entonces tanto los gobiernos como los organismos supranacionales consideran que el Estatuto del Docente es un lastre sobre las finanzas públicas del país[12] (Arcia y Gargiulo, 2010).

Ya se mencionó que desconcentrar la Secretaría de Educación fue una salida elegante que el gobierno de Honduras encontró ante las presiones de los organismos internacionales que financian las reformas y de los gremios magisteriales que las resisten. No obstante, el Banco Mundial no renunció a experimentar un modelo de descentralización más profundo, como era su intención

[12] El gobierno actual derogó la ley del Estatuto del Docente Hondureño, este es uno de los motivos de las protestas y huelgas que se realizan al mismo tiempo que se escribe este artículo.

inicial y teniendo ya experiencias en otros países de América Latina, especialmente en El Salvador recomendó al Gobierno de Honduras iniciar la ejecución de un proyecto denominado Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), este proyecto se introdujo en comunidades rurales aisladas que no contaban con servicios de educación básica. La característica especial de las escuelas PROHECO es que son administradas por juntas de padres y madres de familia, que contratan y pagan a los maestros y además participan de forma activa en la organización escolar (Tinoco, 2008).

PROHECO, de alguna manera, intentaba mostrar que existen modelos alternativos a la educación formal, que pueden funcionar más eficientemente, lograr mejores resultados y fomentar el empoderamiento de los actores sociales en los procesos educativos. Pese a ello, las evidencias empíricas muestran que los rendimientos académicos de los alumnos que asisten a escuelas PROHECO suelen ser iguales o similares a los de las escuelas rurales del sistema formal (PREAL, 2010) y, por otro, los maestros contratados en muchos casos no son profesionales de la docencia y en consecuencia carecen de formación y experiencia especializada. PROHECO tampoco está exento de prácticas político- clientelistas, de hecho, la propia organización de las asociaciones comunitarias y la contratación y el despido de los maestros es una decisión que pasa por políticos de diferentes niveles. Un estudio de Altschuler sobre las escuelas PROHECO es contundente al afirmar que:

> Aunque los diseñadores de las escuelas de participación comunitaria en Honduras especularon sobre como el modelo podía enriquecer la democracia, ellos no previeron como la naturaleza de la democracia hondureña podía impactar el modelo. En particular fallaron al no tomar en cuenta el padrinazgo político y esa falla ha tenido profundas consecuencias. Honduras es un país apto para el clientelismo por muchas razones principalmente porque las estrategias clientelistas como comprar votos se vuelven más caras en sociedades más equitativas y económicamente desarrolladas. Honduras, claro, es una de las sociedades más pobres y desiguales de América Latina. (2010:16)

Adicionalmente, los gremios magisteriales se opusieron a la creación de PROHECO, sin lograr evitarlo, y todavía son reacios a aceptar este modelo por considerarlo un quiebre de la educación pública impulsado por la visión privatizadora del Banco Mundial (Barahona, 2008) de la misma manera la dirigencia magisterial intuía que este programa tenía también la intención, no lograda por los gobiernos en los años 1980, de acabar con la propia organización magisterial: contratar maestros no agremiados, pagar salarios más bajos, entregar la gestión de la escuela a los padres y madres de familia y por su medio a los padrinos políticos parecen estrategias pensadas con tal fin. PROHECO, como modelo educativo paralelo dirigido a la población más pobre, amerita también un análisis sobre sus posibles efectos de segregación y sus características de educación degradada, la investigación realizada aún no parece haberse interesado en este tema, Tinoco por ejemplo sin profundizar en los argumento se refiere a PROHECO como "una escuela pobre para pobres" (2008: 238) .

En el año 1998, después de un huracán devastador, se inició un proceso de diálogo social con el propósito de buscar acuerdos sobre una estrategia de desarrollo y reconstrucción del país. Uno de los temas considerados clave era la educación, por esta razón el Foro Nacional de Convergencia, instancia estatal concebida para conducir los procesos de diálogo social, creo una Comisión de Educación compuesta por 33 organizaciones estatales y de la sociedad civil cuyo objetivo era conducir una consulta nacional sobre la educación y una propuesta para su transformación. De esta manera, después de consultar a más de 300 organizaciones de la sociedad civil, en el año 2000, se elaboró y presentó la "Propuesta de la Sociedad Hondureña para la Transformación Educativa". Los puntos centrales de la Propuesta, siguen en términos generales las líneas de política que le antecedieron y son las siguientes (FONAC, 2000): un año de educación pre-básica obligatoria, universalización de los nueve años de escolaridad básica financiada por el Estado,

reforma curricular en todos los niveles de la educación, reforma de la educación media con la definición de dos modalidades de bachillerato (académico y técnico profesional), reforma de la formación docente con la elevación de la formación inicial al nivel de las universidades, año escolar de 200 días efectivos, descentralización del sistema educativo, educación intercultural bilingüe, evaluación del desempeño docente, reforma de la educación superior. institucionalización de la educación no formal

La legitimación política alcanzada por la propuesta del FONAC mediante la consulta nacional hace que sea considerada por muchos como un texto político de gran transcendencia en la historia de la educación del país. Como resultado de esta iniciativa, y no sin muchas dificultades, se logró: un nuevo curriculum para la educación básica y el inicio de la formación inicial de docentes en el nivel universitario[13]. Con relación al curriculum nacional básico, las competencias profesionales que demanda de los docentes hace que su implementación sea limitada y sobre la reforma de la formación docente, la oposición de los gremios magisteriales[14] y la intervención de los políticos populistas, permitió que las escuelas normales retomaran el proceso que ahora se realiza de manera paralela en el nivel medio y superior.

Los resultados

El Informe de Progreso Educativo de PREAL (2010) muestra lo que en principio sería el saldo acumulado de las políticas educativas objeto de análisis en este artículo. Cita, por ejemplo que pese a los avances, el desempeño del sistema educativo hondureño continúa siendo insuficiente y Honduras sigue rezagado en comparación a los demás países de la región latinoamericana. En términos de cobertura, el Informe destaca los esfuerzos del país por incorporar a la población de 7 a 12 años en los dos primeros niveles de la educación básica obligatoria en la cual logra una tasa de 90%, sin embargo muestra los índices bajos de atención a la población en edad preescolar (4-6 años, 42%) y peor aún que a medida que se avanza en el sistema educativo las posibilidades de escolarización disminuyen (tercer ciclo obligatorio de educación básica 12 a 15 años 39% y media 16-18 años 26%). El Informe en mención es claro al afirmar que si se considera a la población prioritaria de 5 a 18 años el sistema educativo sólo atiende a 6 de cada 10 hondureños y hondureñas, es decir un total 1.1 millones no tiene oportunidades educativas.

La desigualdad social del país se refleja también en la educación, el Informe de PREAL (2010) destaca que la falta de oportunidades educativas toca a los sectores más pobres de la población, especialmente de las áreas rurales y de las zonas urbano- marginales, y muestra que el éxito escolar de la población que tiene acceso también es precario, en este sentido sólo 8 de cada 10 alumnos que inician la escolaridad llegan al sexto año y sólo tres de cada diez en forma oportuna. Otros estudios (SE/GTZ 1997, FONAC 2005) indican que el fracaso escolar se concentra en los tres primeros años de la educación básica, en los departamentos más pobres del país y en aquellos que tienen mayor concentración de población culturalmente diferenciada. El mismo estudio de PREAL relata que la inequidad de género en la educación prácticamente ha desaparecido pero persisten aquellas relacionadas con factores socioeconómicos.

En relación al logro académico las evaluaciones de la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE, 2008) muestran que, en promedio, los alumnos de sexto grado no logran

---

[13] Hasta entonces los maestros se formaban en las escuelas normales que corresponden al nivel de la educación media. La primera escuela normal fue fundada siguiendo el modelo francés en 1875.

[14] El Estatuto del Docente emitido antes de la reforma de la formación docente no reconoce la formación en el nivel superior. Por esta razón los maestros egresados de la Universidad Pedagógica tienen muy limitados sus espacios laborales.

aprendizajes arriba del 50%[15]; el promedio en español es de 45% y en matemáticas no supera el 40%. Al comparar estos resultados con los de la primera prueba aplicada por la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE, 2008) en 1997 se observa una leve mejoría en español mientras tanto en matemáticas no hay variaciones. En principio, la pobreza también pesa en la definición de la variable rendimiento académico, el Informe de PREAL cita que "en este sentido los pobres no solamente son los más excluidos sino también los que están aprendiendo menos" (PREAL, 2010:5). Esta afirmación la comprueba también un estudio de Alas y Moncada (2009) al demostrar las diferencias en los resultados de evaluaciones estandarizadas entre escuelas públicas y privadas[16], tanto en español como en matemáticas los rendimientos de los alumnos de escuelas privadas son mejores.

Las desigualdades de la educación en Honduras también son regionales, el estudio de Alas y Moncada (2009) antes citado, afirma que pese a que el 54% de la población hondureña vive en el área rural la cobertura de los servicios educativos es menor, en el caso de la educación media un 60% de la oferta se concentra en las dos grandes ciudades del país Tegucigalpa y San Pedro Sula (Morales, 2010). La cantidad y la calidad de los insumos también es inferior en las escuelas rurales, al ser éstas el último eslabón de la cadena burocrática las hace permanecer sin infraestructura ni materiales didácticos adecuados, casi en situación de abandono y en condición de unidocentes o bidocentes multigrado[17]. Adicionalmente, las condiciones en el área rural son de mayor pobreza por lo tanto los docentes mejor calificados no se interesan en trabajar bajo las condiciones precarias de la vida en zonas geográficas postergadas.

Puede parecer contradictorio, pero en los últimos treinta años los esfuerzos de los gobiernos hondureños para financiar la educación son considerables. El estudio de PREAL (2010) ya citado en este texto muestra que para el año 2008 el sector educación representaba el 30% del presupuesto del gobierno, por otra parte el gasto público en educación asciende en el mismo año a 7.2% del PIB y en América Latina sólo es superado por Cuba con 12.4 por ciento. Estas cifras parecen favorables e, incluso, comparables con similares de países desarrollados, pero al analizar el gasto en educación por alumno en población menor de quince años se comprueba que Honduras apenas invierte 199 dólares de los Estados Unidos una cifra por debajo del promedio de la región latinoamericana (658 dólares) y muy lejos de lo que invierte el país vecino más desarrollado Costa Rica (850 dólares) (PREAL, 2010). Adicionalmente el indicador del financiamiento educativo referente al PIB pierde ventaja también por el pequeño volumen de la economía hondureña, la gran demanda de educación de una gran masa de población joven en edad escolar y porque las condiciones generalizadas de pobreza no permiten que las familias movilicen recursos para complementar el esfuerzo estatal (Morales, 2005).

Más interesante es analizar la equidad en la inversión pública, el Estudio Sectorial: Educación y Desarrollo (SE/GTZ, 1997) ya presentó evidencias con respecto a la inequidad en la distribución de los recursos del presupuesto general para educación. Más de una década después esta tendencia se mantiene, según PREAL (2010) los recursos financieros invertidos en educación básica y media benefician más a los pobres que los que se invierten en educación superior dado que el efecto filtro del sistema educativo permite el acceso a este nivel a muy pocas personas pobres. Las cifras hablan por si mismas, según PREAL (2010) el 20% de la población más pobre recibe el 20% de los recursos que se invierten en educación primaria y secundaria en cambio en la educación superior esta relación alcanza apenas al 3%. En consecuencia, no es solamente que los recursos sean insuficientes para

---

[15] Para el sistema de evaluación de Honduras de 0 a 100% , 60% es el mínimo de aprobación.

[16] Podría decirse que en Honduras la educación pública y privada marcan diferencias socioeducativas considerables. La educación pública es considerada educación para pobres.

[17] Se refiere a escuelas con uno o dos profesores que atienden los dos primeros niveles de la educación básica.

atender las demandas educativas de una población fundamentalmente joven y en crecimiento sino que además están distribuidos de manera inequitativa.

La eficiencia de la inversión pública en educación es también un factor crítico. Los análisis del presupuesto de la Secretaría de Educación, por ejemplo, dan cuenta de un gasto corriente, especialmente en sueldos y salarios de casi 90% (Morales, 2005) del total, con lo cual las inversiones en infraestructura, equipamiento o en servicios como capacitación docente se reducen dramáticamente, esta es la razón por la cual, para Honduras la cooperación internacional en el sector educación resulta imprescindible.

El impacto financiero de la aplicación del Estatuto del Docente resulta también altamente polémico, ante todo cuando muchos sectores de la sociedad reclaman que el mejoramiento de los salarios docentes no ha resultado en mejoras cualitativas de la educación, los organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial arguyen que este régimen laboral es impagable y resulta en un gran desequilibrio de las cuentas nacionales. Según Transparencia Internacional (2010) Honduras ocupa el cuarto lugar en la lista de corrupción en América Latina, aunque este factor no ha sido estudiado de manera específica en la educación, las prácticas administrativas poco transparentes hacen suponer que la corrupción es uno de los factores determinantes de la baja eficiencia de la inversión pública en educación.

En cuanto a la gobernanza del sistema educativo, concebida como una reforma institucional de impacto general en el sistema, y que inicia su concepción con el Programa de Modernización de la Educación en 1990, y su implementación con la aprobación del decreto 34-96 que desconcentró la Secretaría de Educación, responsable por la educación pre-básica, básica y media, y creó las direcciones departamentales de educación. El Informe de PREAL (2010) reporta el limitado desarrollo de las instancias desconcentradas por la falta de apoyo técnico, financiero y de recursos humanos de una Secretaría de Educación que continúa siendo altamente centralizada. PREAL (2010) considera que al no delegar decisiones clave las instancias desconcentradas no se han apropiado de su responsabilidad por conducir y liderar las políticas educativas en los territorios que les corresponden, en otras palabras no tienen iniciativas propias y ejecutan exclusivamente los dictados de las instancias centrales con pocas consideraciones a si son adecuados o no a sus contextos particulares. La política de desconcentración pensada inicialmente como el primer paso hacia una descentralización más profunda según el Informe de PREAL (2010) parece estar estancada.

La idea inicial de desconcentrar el sistema para mejorar la eficiencia administrativa mediante la introducción del Management (gerencia), no parece haber tenido mucho éxito, primero merece analizarse si la estructura y organización del sistema corresponden a las racionalidades del *management*. Cito como ejemplo el pago de los maestros que continúa centralizado y ocurre que profesores de todo el país tienen que movilizarse hasta la capital para resolver trámites sobre tales asuntos. Por otra parte, el proceso de contratación de los maestros en el cual si participan las instancias desconcentradas es poco transparente, influido por intereses clientelistas y dista mucho de obedecer a patrones de un verdadero *management*.

La desconcentración del sistema fue concebida también como un espacio de gobernanza participativa si bien en los últimos tiempos se han creado en Honduras por los menos dos organizaciones nacionales de padres y madres de familia, éstas no son propiamente producto de una apertura democrática en el sistema educativo sino más bien de iniciativas particulares, algunas veces con el apoyo oficial, que buscan entre otras cosas actuar como contrapeso de las luchas magisteriales para reducir la cantidad de días de clases perdidos por causa de las huelgas[18] y pedir rendición de

[18] Se estima que solamente en el año 2011 los conflictos entre el gobierno y el sector magisterial ocasionaron la pérdida de casi dos meses de clases. Estos conflictos en los últimos dos años aparecen de forma recurrente.

cuentas por los resultados de aprendizaje. Las nuevas concepciones sobre la gobernanza del sistema educativo en Honduras, también parecen dar importancia a la participación de los gobiernos locales en la educación, en este sentido según Opazo (2008) las alcaldías municipales aportan recursos financieros, especialmente en el nivel preescolar, pero más de una forma improvisada y para satisfacer demandas inmediatas que el gobierno central tarda en atender o no atiende. El mismo estudio de Opazo (2008) muestra que las alcaldías municipales no tienen interés en sustituir al Estado Central en prestación de los servicios educativos y consideran por ejemplo que su papel es más adecuado en términos del mantenimiento de la infraestructura escolar y en la ejecución los programas sociales de atención inmediata.

Reflexiones finales

Dos décadas después de que en Honduras se inició el intento de una transición del estilo tradicional de gobierno centralizado a una gobernanza basada en la desconcentración de la educación pre-básica básica y media, puede observarse que esta política sigue la línea ya definida inicialmente por las recomendaciones del Banco Mundial. No obstante, lo que también parece evidente es que la sociedad hondureña aún no considera que esta reforma le pertenece y los maestros actores clave de cualquier cambio educativo continúan resistiéndola.

La experiencia ha mostrado también, que las singularidades de los contextos influyen de forma considerable los resultados previsibles de las agendas supranacionales. De hecho, las condiciones de exclusión social, históricamente acumuladas, y el perfil de un Estado clientelar y débil como realizador del bien común son el fiel de la balanza en la ejecución y el impacto de políticas que pretenden mejorar la eficiencia de la educación, su calidad y la legitimidad de las decisiones de Estado mediante la participación ciudadana. De todas maneras ha resultado difícil concretar tales propósitos partiendo de una base tan precaria, en el mejor de los casos las nuevas configuraciones han puesto en evidencia las brechas existentes entre la situación de partida y la deseada y sacado a flote las tensiones resultantes de la desconfianza en la propia acción estatal.

Este artículo ha esbozado los modestos resultados educativos alcanzados en este período de reforma: el aparato burocrático que opera el sistema continúa siendo ineficiente y costoso, las brechas de equidad se han ensanchado, los rendimientos educativos mejoran poco y la participación aún tiene por delante el reto de convertirse en un ejercicio democrático auténtico, y no apenas en un proceso conducido por la clase política del país cada vez que necesita legitimar alguna decisión.

En medio de este panorama desalentador, resulta necesario evaluar el camino recorrido y explorar nuevas estrategias socialmente concertadas a fin de fortalecer el Estado Educador en su papel de garante de la existencia de un sistema educativo democrático e incluyente. De esta manera el Estado hondureño podría construir frente a su sociedad, la credibilidad que no ha logrado en el transcurso de su azaroso desarrollo; sobra decir que la tarea es sumamente compleja, porque a esta altura se modifican frecuentemente las formas, las articulaciones y las dinámicas sociales y políticas internas en un clima cada vez más incierto. En este orden de cosas, los proyectos nacionales, por obra de la globalización ya no se definen de manera exclusiva en los tradicionales espacios soberanos.

Referencias bibliográficas

Alas, M. y Moncada, G. (2009). Equidad y Calidad en la Educación Nacional. Problemas de equidad en el sistema educativo hondureño. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, 3(3), 136-151.*

Recuperado el 09/05/2011. Disponible en http://www.rinace.net/riie/numeros/vol3/-num3/art.pdf

Altschuler, D. (2010). Padrinazgo político y políticas educativas en Honduras. *Paradigma: Revista de Investigación Educativa,* 20(30), 11-42.

Arcia, G. y Gargiulo, C. (2010). *Análisis de la fuerza laboral en educación en Honduras.* Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 12/04/201. Disponble en http://search.iadb.org.

Ball, S.J. (1994). *Education Reform: A critical and post-structural approach.* Buckingham: Open University Press.

Barahona, B. E. (2008). *Impacto de las reformas educativas en el movimiento magisterial hondureño.* Tesis de Maestría en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Bonal, X. (2004). Contra la pobreza… ¿desigualdad? la educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina. En Gomá R., y Jordana, J. (Eds.) *Descentralización y política social en América Latina* (pp.92-125). Barcelona: Fundació CIDOB.

Braslavsky, C. (1999). *Estudios de caso sobre la reforma de la gestión en América Latina: El caso de Argentina.* En UNESCO Santiago de Chile, La gestión: En busca del sujeto, Seminario Internacional "Reformas de la Gestión de los Sistemas Educativos en América Latina" (pp. 69-92).

Casassus, J. (1990). Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y dimensiones críticas. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe,* 22, 7-18.

Casassus, J. (2001). A Reforma educacional na América Latina no contexto da globalização: *Cadernos de Pesquisa*, 114, 7-28.

Comisión Económica para América Latina CEPAL (2010). *Honduras. Evolución Económica durante 2010 y perspectivas para 2011.* Recuperado el 01/06/2012. Disponible en http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp

Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1991). *Programa Global de Modernización del Estado.* Tegucigalpa.

Comisión Presidencial de Modernización de Estado (1993). *Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras.* Tegucigalpa.

Dale, R. (1989). *The State and Education Policy.* Stony Stratford, Milton Keynes: Open University Press.

D´ans, A.M. (2007). *Honduras: Difícil emergencia de una nación, de un Estado.* Tegucigalpa: Renal Video Production.

Fischman, G.E. (2009). *Dos profesores super-heróis aos intelectuais comprometidos: limitações e possibilidades das narrativas redentoras em educaçaõ.* Artículo presentado en: Cultura e docencia novos olhares para a realidade educacional 32ª reunión da ANPED, outubro 2009, Caxambu, Brasil. Recuperado el 01/06/12. Disponible en http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos

Sousa Santos, B. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: o caso mergenci. En Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Portugal um retrato singular* (pp. 16-56). Porto: Centro de Estudos Sociais e Edições Afrontamento.

Foro Nacional de Convergencia (2000). *Propuesta de la Sociedad Hondureña para la Transformación Educativa.* Tegucigalpa: FONAC.

Foro Nacional de Convergencia (2005). *Diagnóstico de Educación Básica y Propuesta Estratégica.* Tegucigalpa: FONAC.

Instituto Nacional de Estadísticas INE (2010). *XXXIX Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples. Resumen Ejecutivo.* Tegucigalpa.

Kjaer, A. M. (2010). *Governance.* Cambridge: Polity Press.

La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras (1996). *Decreto 34-96*. Tegucigalpa.

Landes, D. (2003). *La riqueza y la pobreza de las naciones : por qué algunas son tan ricas y otras son tan pobres.* Barcelona: Editorial Crítica.

Lora, E. (2006). La reforma del Estado en América Latina: Una revolución silenciosa. En Eduardo Lora (Editor), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp.1-63). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Martinic, S. (2010). La evaluación de las reformas educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa,* 3(3), 30-43. Recuperado el 6/4/2011. Disponible en www.rinace.net/riee/numeros /vol3-num3/art2.pdf

Membreño, S. (2003). *Honduras: Reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI*. Tegucigalpa: PNUD.

Morales, R. (2005). *El financiamiento de la educación en Honduras*. Memorias del Congreso Pedagógico Nacional 2005 realizado del 15 al 16 de octubre de 2005 en Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Morales, R. (2010). *Estudio sobre la educación media en Honduras y propuesta estratégica de mejoramiento.* Tegucigalpa: Agencia Internacional de Cooperación de Japón (JICA).

Opazo, J. E. (2008). 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). *Paradigma: Revista de Investigación Educativa,* 16 (24), 25-34.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura UNESCO. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. París: UNESCO.

Popkewitz, T. (1994). *Sociología política de las reformas educativas: el poder-saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación.* Barcelona: Morata.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina PREAL (2010). *Un Desafío Impostergable: Informe de Progreso Educativo Honduras.* Tegucigalpa: FEREMA.

Reimers, F. (2000). Educación, desigualdades y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación, 23*, 21-50.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without governing. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance.* Buckingham. UK: Open University Press.

Rizvi, F., Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy.* New York: Routledge.

Salomón, L. (1998). *El buen gobierno: el caso de Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.

Secretaría de Educación/ Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ (1997). *Educación y Desarrollo: Estudio Sectorial /Plan Decenal.* Tegucigalpa: SE.

Secretaría de Educación (1995ª) *Convergencia hacia la Integración de la Planificación y Gestión Educativa a Nivel local.* Tegucigalpa: SE.

Secretaría de Educación (1995). *Directrices para la Reorganización de la Secretaría de Educación y Modernización de su Gerencia.* Tegucigalpa: SE.

Tinoco, M. A. (2008). *Política educativa y Banco Mundial: Un análisis de la educación comunitaria en Honduras.* Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

Transparency International (2010). *Corruption Perception Index 2010.* Recuperado el 14/04/201. Disponible en http://www.transparencia.org.es

Unidad de Medición de la Calidad de la Educación UMCE (2008). *Informe Nacional de Aprendizajes en Español y Matemáticas de Alumnos de Sexto Grado 2007*. Tegucigalpa: UMCE

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation UNESCO (2009). *EFA Global Monitoring Report 2009: Overcoming inequality: Why governance matters.* París, UNESCO.

United Nations Development Programme (1997). *Reconceptualising governance.* New York, UNDP.

Vargas Sánchez, G. (2006). Introducción *a la teoría económica: un enfoque Latinoamericano*. México; Pearson Educación.

Sobre los Autores

Ricardo Morales Ulloa
E-mail: moralesu@yahoo.com
Mgr. en Administración Pública por la Hochschule fuer Verwaltungswissenschaften, Speyer Alemania. Docente en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras y en la actualidad Doctorando en Ciencias de la Educación en la Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación de la Universidad de Porto, Portugal.

António M. Magalhães
E-mail: antonio@fpce.up.pt
Doctor en Políticas de Educación Superior por la Universidad de Twente, Holanda. Profesor Asociado de la Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación de la Universidad de Porto, Portugal e investigador en el Centro de Investigación de Políticas de Educación Superior de Portugal (CIPES).

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 21 Número 3 21 de enero 2013 ISSN 1068-2341

SOME RIGHTS RESERVED Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este articulo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0 Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University*. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), Directory of Open Access Journals, EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en http://epaa.info/wordpress/

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile
Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España
Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España
Jose Joaquin Brunner Universidad Diego Portales, Chile
Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México
María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile
Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España
Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México
Inés Dussel FLACSO, Argentina
Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid. España
Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México
Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México
Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España
Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México
Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México
Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA
Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú
Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México
Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela
Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España
Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Paula Razquin UNESCO, Francia
Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España
Daniel Schugurensky Universidad de Toronto-Ontario Institute of Studies in Education, Canadá
Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia
José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia
Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México
Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España
Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México
Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España
Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España
Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda
Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Associate Editors: **David R. Garcia** (Arizona State University), **Stephen Lawton** (Arizona State University)
Rick Mintrop, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder
Gary Anderson New York University
Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison
Angela Arzubiaga Arizona State University
David C. Berliner Arizona State University
Robert Bickel Marshall University
Henry Braun Boston College
Eric Camburn University of Wisconsin, Madison
Wendy C. Chi* University of Colorado, Boulder
Casey Cobb University of Connecticut
Arnold Danzig Arizona State University
Antonia Darder University of Illinois, Urbana-Champaign
Linda Darling-Hammond Stanford University
Chad d'Entremont Strategies for Children
John Diamond Harvard University
Tara Donahue Learning Point Associates
Sherman Dorn University of South Florida
Christopher Joseph Frey Bowling Green State University
Melissa Lynn Freeman* Adams State College
Amy Garrett Dikkers University of Minnesota
Gene V Glass Arizona State University
Ronald Glass University of California, Santa Cruz
Harvey Goldstein Bristol University
Jacob P. K. Gross Indiana University
Eric M. Haas WestEd
Kimberly Joy Howard* University of Southern California
Aimee Howley Ohio University
Craig Howley Ohio University
Steve Klees University of Maryland
Jaekyung Lee SUNY Buffalo
Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign
Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign
Samuel R. Lucas University of California, Berkeley
Maria Martinez-Coslo University of Texas, Arlington
William Mathis University of Colorado, Boulder
Tristan McCowan Institute of Education, London
Heinrich Mintrop University of California, Berkeley
Michele S. Moses University of Colorado, Boulder
Julianne Moss University of Melbourne
Sharon Nichols University of Texas, San Antonio
Noga O'Connor University of Iowa
João Paraskveva University of Massachusetts, Dartmouth
Laurence Parker University of Illinois, Urbana-Champaign
Susan L. Robertson Bristol University
John Rogers University of California, Los Angeles
A. G. Rud Purdue University
Felicia C. Sanders The Pennsylvania State University
Janelle Scott University of California, Berkeley
Kimberly Scott Arizona State University
Dorothy Shipps Baruch College/CUNY
Maria Teresa Tatto Michigan State University
Larisa Warhol University of Connecticut
Cally Waite Social Science Research Council
John Weathers University of Colorado, Colorado Springs
Kevin Welner University of Colorado, Boulder
Ed Wiley University of Colorado, Boulder
Terrence G. Wiley Arizona State University
John Willinsky Stanford University
Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles
* Members of the New Scholars Board

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontificia Universidade Católica-Rio, Brasil
Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil
Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil
Nadja Herman Pontificia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil
José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal
Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil
Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal
Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil
António Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A
Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil
Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos, Brasil