



**República de Honduras**  
**Secretaría de Educación**

**ESTUDIO DE GOBERNANZA EN  
EL EN EL NIVEL  
DESCENTRALIZADO DEL  
SECTOR EDUCATIVO DE  
HONDURAS**

**Resumen**

## **Estudio de Gobernanza en el Nivel Descentralizado en el Sector Educativo de Honduras**

Estudio elaborado con apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo en colaboración con la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación

Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras (APRODE) Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Autora: Patricia Bourdeth (Consultora)  
Asistente Informática Wilson Zavala

Revisión y supervisión:  
Wilmer Turcios  
Anja Reder  
Ana Patricia Urtecho

Jefe UDO/SE  
Coordinadora APRODE/ GIZ  
Asesora Técnica APRODE/ GIZ

Las ideas expresadas son responsabilidad de la autora y no necesariamente representan la visión de la Cooperación Alemana para el Desarrollo.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente y no se alteren ni los contenidos ni los créditos de autoría o de edición.

| Consultas y Revisiones Secretaria de Educación  |  |
|---|--|
| Dirección /Unidad   | Profesional  |
| Subsecretaria de Asuntos Administrativos y<br>Financieros<br>Unidad de Desarrollo Organizacional (UDO)                  | Javier Menocal<br>Subsecretario<br>Wilmer Turcios<br>Wilmer Andrade<br>Carlos Rápalo                   |
| Transparencia y Rendición de Cuentas<br>Sistemas de Información<br>Dirección General de Servicios Educativos            | Marco Morales<br>Javier Donaire<br>Teresa Trejo<br>Carmen Valladares<br>Reina Campos<br>Claudia Oviedo |
| Redes Educativas<br>Supervisión y Género<br>Adquisiciones<br>Seguimiento Fondos Propios<br>Unidad de Planificación UPEG | José Núñez<br>Miriam López<br>Nancy Gálvez Ferrari<br>Lesly Waldina Palma<br>Xiomara Portillo<br>Cesar |
| Auditoría Interna<br>Dirección de Talento Humano<br>Dirección Departamental de Comayagua                                | Rolan Urquía<br>Danilo Iraheta<br>Equipo de la Departamental y<br>directora Miriam Ochoa               |
| APRODE  | Anja Reder<br>Ana Patricia Urtecho<br>José Luis Manzanares   |
| Levantamiento del Índice de Gobernanza por Municipios   |  |
| DM Ajuterique (municipio piloto)<br>Ocotepeque  | Omar Vásquez   |
| DDE   | Gerson Castellanos   |
| DMu San Marcos  | Jheny Marisol Mejía Acevedo  |
| DMu Villa San Francisco   | Marco Antonio Lemus  |
| DMU Santa Fe  | Magdalena Polanco  |
| DMu Concepción  | Roberto Carlos Arita   |
| DMu La Labor  | Cristián Antonio Cabrera   |
| DMu Sinuapa<br>Santa Bárbara  | Ruth Nohemy Maldonado  |
| DDE   | Caren Yudissa Corea Cortés<br>Mayra Rodríguez  |
| DMu concepción del Sur  | Selvin Muñoz   |
| DMu Santa Bárbara   | Armando Palma  |
| DMu San Vicente Centenario  | Milton Cortés  |
| DMu Arada   | Sonia Reyes  |
| DMu Ilama   | Ripci Flores   |
| Lempira   |  |
| DDE Fanny Vásquez Mateo, Migdalia Amaya<br>Gómez<br>Francisco Abraham Carranza,<br>Elida Rosa Sanchez,<br>DMu Lepaera   | Layn Edgardo Mateo<br>Orlando Fuentes Aguilar  |
| DMu Gracias   | Eduar Villanueva   |
| DMU San Manuel de Colohete  | Modesto García   |
| DMu San Marcos Caiquin  | Noel Arturo Martínez Girón   |
| DMu Piraera.  |  |
| Intibucá<br>DMu La Esperanza Blanca Suyapa Ulloa  | Blanca Suyapa Ulloa  |

# Resumen

## Estudio de Gobernanza en el Nivel Descentralizado del Sector Educativo de Honduras

### Contenido

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>Siglas y Acrónimos</b> ..... | 3  |
| <b>Resumen Ejecutivo</b> .....  | 4  |
| <b>Bibliografía</b> .....       | 19 |

### Siglas y Acrónimos

|         |  |
|---------|--|
| AMHON   | Asociación de Municipios de Honduras   |
| AI      | Auditoría Interna  |
| APF     | Asociación de Padres de Familia  |
| APRODE  | Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras - en su fase II |
| CODDE   | Consejos Distritales de Desarrollo Educativo   |
| CE      | Centro Educativo   |
| CED     | Consejo Escolar de Desarrollo del CE   |
| COMDE   | Consejos Municipales de Educación  |
| DDE     | Direcciones Departamentales  |
| DGSE    | Dirección General de Servicios Educativos  |
| DGTH    | Dirección General de Talento Humano  |
| DGAF    | Dirección General de Finanzas  |
| DMu     | Dirección Municipal de Educación   |
| IPCE    | Instancias de Participación Comunitaria y Escolar  |
| LFE     | Ley Fundamental de Educación   |
| PESE    | Plan Estratégico del Sector Educación  |
| SACE    | Sistema de Administración de Centros Educativos  |
| SE      | Secretaría de Educación  |
| SEFIN   | Secretaría de Finanzas   |
| SGJD    | Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización  |
| SIARED  | Sistema Integrado de Administración de Redes Educativa   |
| UDO     | Unidad de Desarrollo Organizacional  |
| UPEG    | Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión   |
| USINIEH | Unidad del Sistema de Información Nacional de Educación de Honduras                                      |
| UTRC    | Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas   |

# El Estudio de Gobernanza de la Educación en el Nivel Descentralizado

## Resumen Ejecutivo

El Estudio nace de la necesidad de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación de avanzar en el tema de descentralización del sistema, en coordinación con el Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras APRODE, coherente con los objetivos 1 y 2. La contraparte institucional de este trabajo ha sido la Unidad de Desarrollo Organizacional (UDO), con la participación de las dependencias siguientes: Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros, Direcciones Departamentales de Educación, Direcciones Municipales (DMu), Unidad de Sistemas de Información Educativa (USINIEH), Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG), Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas, Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección General de Adquisiciones, Dirección General de Servicios Educativos. Siendo estas unidades clave.

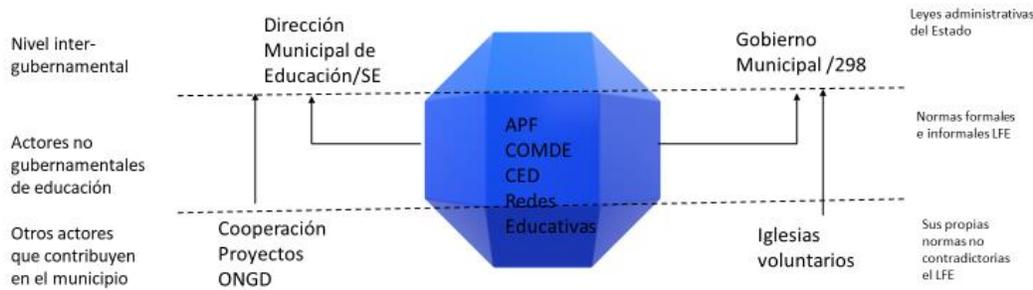
Este Estudio, plantea la medición de la gobernanza en el nivel descentralizado de educación en el país, a través de la aplicación de un Índice (conjunto de indicadores por área ponderados) acorde con normas y reglas institucionales, que permita establecer la interacción entre actores del nivel municipal/distrital, para determinar la situación actual y las perspectivas de actuación conjunta y corresponsable para la mejora en los temas de transparencia y rendición de cuentas, prestación de servicios educativos, control, información, y uso eficiente de los recursos.

La gobernanza en el nivel educativo descentralizado se define como el proceso mediante el cual los grupos estatales (Secretaría de Educación representada en el municipio por la Direcciones Municipales de Educación-DMu y Redes Educativas) y no estatales (CED, COMDE, Asociaciones de Padres de Familia y otros actores como iglesias, voluntarios) interactúan para diseñar y aplicar políticas educativas, en el marco de un conjunto de reglas formales e informales, moldeadas por el nivel central de la SE.

El objetivo de este Estudio de Gobernanza en Educación del Nivel Descentralizado es medir la eficiencia y eficacia de las relaciones de gobernanza entre las instituciones del gobierno Municipalidad y Dirección Municipal de Educación (en representación de la SE) y los actores locales organizados para apoyar la educación (COMDE, CED, APF, Redes Educativas y otros actores de la sociedad civil) en la aplicación de normativas, manuales, planes de acción en el marco de las políticas educativas en el nivel municipal.

El Estudio está basado en un modelo estadístico-analítico que prioriza 5 ejes en los que interviene el desempeño institucional de la SE y el papel de los actores en el municipio 1) Transparencia y rendición de cuentas, 2) Estándar en prestación de servicios, 3) Sistemas de Control, 4) Sistemas de información 5) Uso eficiente de recursos. La medición de los ejes indicadores 5 Ejes: un formulario por cada eje, valor cuantitativo de 1 a 100%.

## Atores de la Gobernanza en el Sector Educativo Nivel Municipal



Para cada eje se miden tres dimensiones complementarias: i) regulación (vale 20%), que cubre la existencia de regulaciones y su nivel de aplicación, de responsabilidad institucional para generar conocimiento en actores locales; ii) Proceso (vale 30%), contempla acciones sistematizadas predefinidas que deben darse en el nivel municipal/distrital bajo directrices y normas del central; y iii) Desempeño (vale 50%) de las instancias de participación, municipalidades y distritales.

El modelo estadístico es un sistema cuantitativo que registra la evaluación de cada eje a partir de una ficha de levantamiento de valoración cuantitativa (evidencia del pensamiento de los actores) y posteriormente procesa la información de diversas formas.

### Modelo Estadístico



Es importante mencionar que el nivel descentralizado que se estudia es el municipal, considerando como telón de fondo el concepto acuñado por La Ruta de Descentralización de la SE, “Descentralización: es el proceso de transferencia y delegación de funciones, atribuciones y recursos con eficiencia e innovación a los niveles departamental y municipal, para mejorar los servicios educativos que permita la toma de decisiones, sistematización concreción, empoderamiento y autonomía para la transformación educativa”.

La muestra del levantamiento fue del 30% de 26 municipios de 4 departamentos de Occidente (Ocotepeque, Lempira, Santa Bárbara y La Paz). El levantamiento fue un ejercicio combinado entre el equipo consultor y personal de las Direcciones Departamentales, mediante convocatoria de los Directores Municipales.

## Estudio de Gobernanza en Educación en el nivel Descentralizado en 4 Departamentos

| La Paz                  | Santa Barbara         | Ocotepeque                | Lempira                   |
|-------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1. Cane                 | 1. Santa Bárbara      | 1. La Labor               | 1. Gracias                |
| 2. La Paz               | 2. San Vicente        | 2. Santa Fe               | 2. Lepaera                |
| 3. San Pedro de Tutule  | 3. Centenario         | 3. Concepción             | 3. Las Flores             |
| 4. Santiago de Puringla | 4. Concepción del Sur | 4. Sinuapa                | 4. San Manuel de Colohete |
| 5. Chinacla             | 5. Trinidad           | 5. Ocopeteque             | 5. Piraera                |
| 6. San José             | 6. La Arada           | 6. San Marcos             | 6. San Marcos de Caiquín  |
|                         | 7. Chinda             | 7. Villa de San Francisco |                           |
|                         | 7. Ilima              |                           |                           |

La gobernanza supone trabajo en red, coordinación, acciones complementarias, concurrencia entre instituciones, acuerdos para apoyar la ejecución de las políticas educativas en el municipio, según la competencia que cada actor tiene. La gobernanza debe ser medible, pues implica recursos humanos, políticas inversiones, funciones, competencias y resultados de ejecución de las políticas educativas. “La educación a la que aspira la sociedad hondureña demanda un sistema educativo articulado, que funcione en forma descentralizada y organizado en redes que operan armónicamente” (PESE 2017-2030, pág. 55). Se establece como principio de trabajo, que los resultados serán utilizados única y exclusivamente para analizar propuestas de mejora que se plantean en el Estudio y en ningún momento para deducir responsabilidades a los actores.

### Resultados por cada eje a nivel interdepartamental

La interpretación de los resultados además de los parámetros de medición (alto, medio, crítico) y los criterios legales, técnicos y administrativos, incorporan el análisis del equipo consultor y de los participantes de los municipios. Estos últimos, no son citados por nombre, dado que el Estudio fue organizado para analizar los resultados por municipio que, según el sistema estadístico, fueron posibles de obtener en cada taller. Las gráficas y resultados permitieron un análisis colectivo y el registro de comentarios relevantes e ilustrativos sobre cómo se percibe la realidad educativa.

### Eje 1: Transparencia y Rendición de Cuentas (TRC)

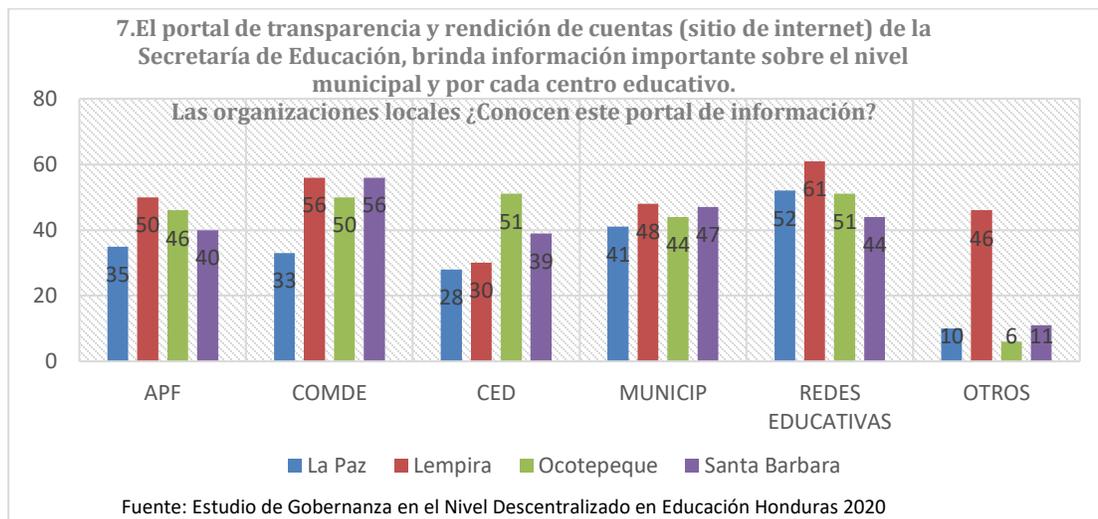
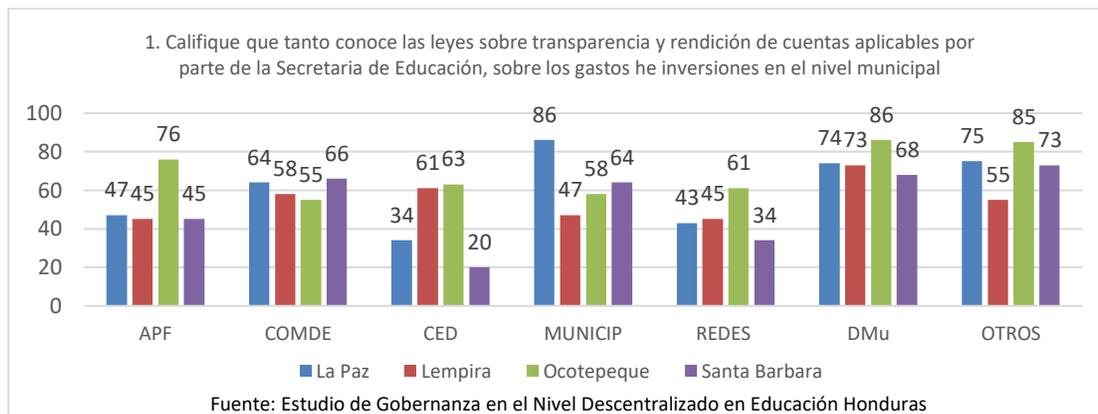
El promedio del eje de Transparencia y Rendición de Cuentas para los 4 departamentos es de 68% con una calificación media, en donde el rango menor es de 65% en Santa Bárbara y el rango mayor es Ocotepeque con 73% con el valor más alto por el Depto. Los tres departamentos Lempira, la Paz y Santa Bárbara, presentan la misma tendencia en un rango de 65 a 68 %.

Cuadro 1: Resultados Globales de las Tres Dimensiones del Eje de Transparencia

| Dimensión   | La Paz | Lempira | Ocotepeque | Santa Bárbara | Promedio dimensión |
|---|--------|---------|------------|---------------|--------------------|
| Regulación (20%)  | 14     | 13      | 16         | 13            | 14 de 20           |
| Procesos (30%)  | 15     | 16      | 14         | 15            | 15 de 30           |
| Desempeño (50%)   | 39     | 38      | 43         | 37            | 39 de 50           |
| Transparencia Depto.  | 68     | 67      | 73         | 65            | ---                |
| Valor Promedio del Eje de Transparencia para los 4 Departamentos            |        |         |            |               | 68%                |
| Fuente: Estudio de Gobernanza en el Nivel Descentralizado en Educación 2020 |        |         |            |               |                    |

Como lo expresa El PESE, “La gobernanza requiere hacer frente a los numerosos retos que implica la gestión educativa en los diferentes niveles, en especial fortaleciendo los mecanismos para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas. Esto requiere robustecer los mecanismos de control para prevenir y sancionar la corrupción, lo que a su vez se encuentra vinculado al fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas desde las instituciones y la creación de canales”.

Las gráficas ilustran los resultados.<sup>1</sup>

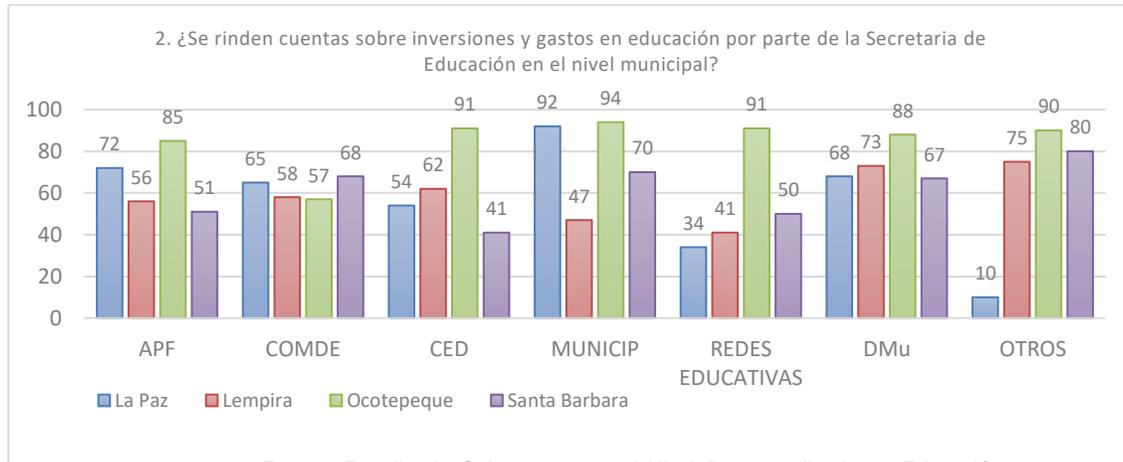


Es claro que los actores locales demandan un mejor conocimiento de las Leyes de TRC y del Portal de Transparencia y Rendición de Cuentas. Otro aspecto de interés de los actores es saber cómo se rinde cuentas del manejo de los recursos por parte de los Centros Educativos. Los tres temas deben incluirse en sus planes de trabajo o en sesiones globales de formación para todos los actores por igual, espacio que ha sido solicitado por estos actores (al menos dos sesiones simultaneas al año con todos los actores), para romper barreras de conocimiento por las limitantes del internet y para emparejar acciones que benefician a todos en el municipio.

Hay mucha confianza sobre la forma en que los centros educativos manejan recursos auto gestionados o donados desde la comunidad, padre de familia y otros actores, no obstante, la forma en qué se rinden cuentas es muy variada y prácticamente a criterio de los directores y docentes. Las actividades de autogestión de recursos se plantean en los planes operativos y son permitidas y alentados por la Ley

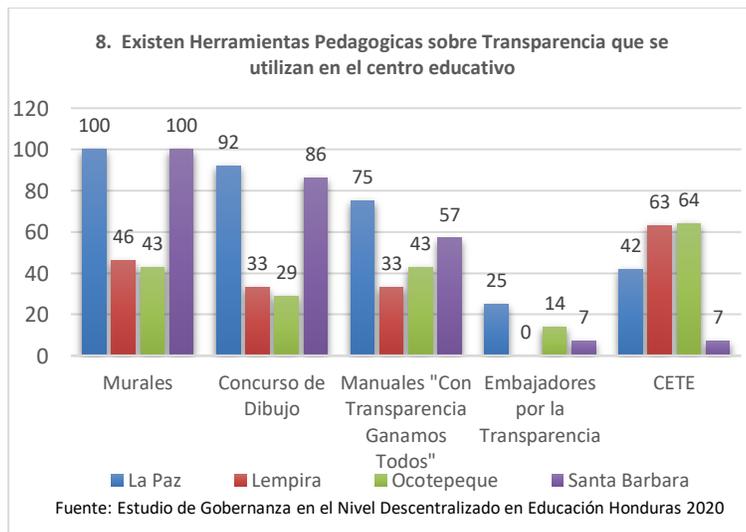
<sup>1</sup> La numeración de las gráficas en el resumen ejecutivo no es correlativa, dado que el número corresponde al orden de las preguntas en el formato de transparencia, mismo que puede observarse a detalle en cada sección o resultado por eje

de Fortalecimiento a la Educación Pública y a la Participación Comunitaria, sin embargo, no existe un instrumento universal o una forma en que sea posible reconocer los ingresos de diferentes fuentes, sino que la rendición de cuentas es prácticamente por cada actividad que se realiza y no se llega al nivel de revisión de facturas y de clasificación del gasto.

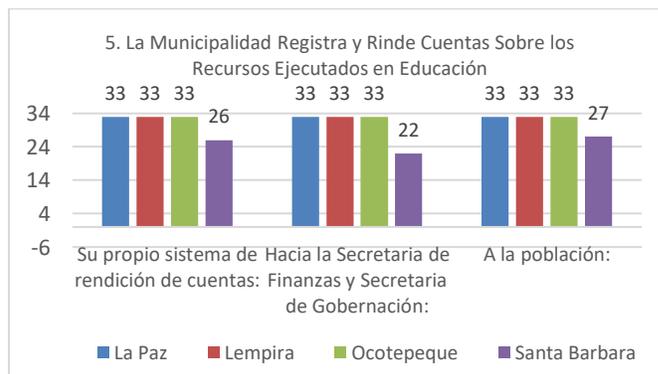


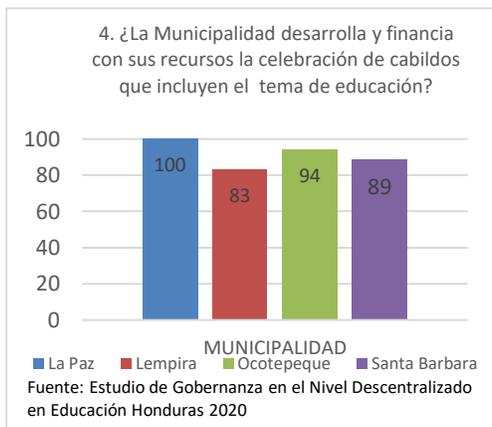
Fuente: Estudio de Gobernanza en el Nivel Descentralizado en Educación

Los autores manifiestan que las autoridades centrales de la Secretaría son muy lejanas a los problemas de los CE y que sólo son visibles para ciertas acciones puntuales, pero no para buscar soluciones específicas de problemas que atañen tanto a la calidad educativa cómo a otros factores vinculantes y, por ende, no reconocen inversiones del nivel central más allá de los salarios de los docentes.



Sobre las prácticas pedagógicas de TRC, los actores se muestran muy complacidos y reconocen este esfuerzo de la SE, "siento que lo que mi hijo aprende lo hace mejor persona y lo traslada a su comportamiento en la casa y en la comunidad, inclusive nos alecciona como familia". Refleja que el acceso a las herramientas pedagógicas no es el mismo para todo, la disponibilidad se limita a un número preseleccionados de Centros. No están a la disposición de todos los CE del país.



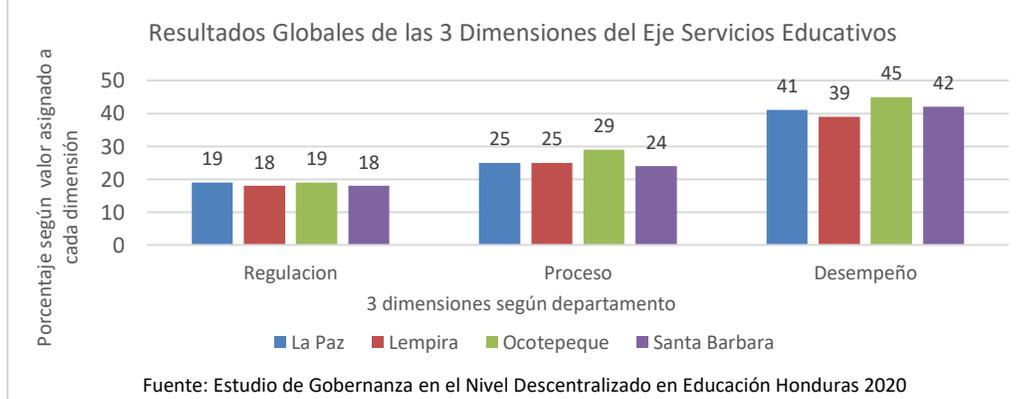


Fuente: Estudio de Gobernanza en Educación nivel Descentralizado 2020

Se reconoce el esfuerzo de las municipalidades sobre los cabildos en educación, los recursos invertidos y la apertura a todos los actores locales y la cobertura de necesidades como el principal actor a nivel municipal. Se proponen mejoras a nivel de tres aspectos: i) la representatividad geográfica y organizativa de los actores en los cabildos, según los participantes “las organizaciones en educación debemos participar todas”; ii) para que el desarrollo y resultados de los cabildos sean exitosos, es importante una preparación previa y acuerdo de incidencia entre la dirección municipal y los actores locales que apoyan la educación, a efectos de presentar una posición consolidada que permita incidir de mejor manera y ordenar la relación con las municipalidades; iii) las municipalidades deberían procesar la información de educación por separado, para poder mostrar a la sociedad evidencias de las inversiones en este rubro en cada municipio.

## Eje 2: Servicios Educativos

| ASPECTOS       | Concepto de Valoración   | Peso Ponderado | Valor Promedio entre Deptos. |
|----------------|--|----------------|------------------------------|
| Regulación 20% | Existencia de regulaciones y su nivel de aplicación, de responsabilidad institucional generar conocimiento en actores locales. | 20%            | 19 de 20%                    |
| Procesos 30%   | Acciones sistematizadas predefinidas que deben darse en el nivel municipal/distrital bajo directrices y normas del central.    | 30%            | 26 de 30%                    |
| Desempeño 50%  | Desempeño de las instancias de participación, municipalidades y desempeño de las distritales.                                  | 50%            | 42 de 50%                    |



*Reducción de las escuelas Unidocentes.* La mayoría de los municipios y departamentos, declaran seguir con la misma cantidad de escuelas unidocentes, no se identifica una tendencia a la reducción para pasar a ser bidocentes o constituirse en escuelas Multigrado. Según el análisis conjunto de participantes, hay factores que afectan a los estudiantes de estos centros unidocentes. El parámetro de estudiantes que justifica la LFE para que existan CE unidocentes es demasiado amplio “hasta 30 estudiantes”, es difícil mantener una enseñanza de calidad para 6 grados, aún para tres. Un parangón a esta situación es que la mayoría de los centros unidocentes, según los actores “parecen olvidados de la mano de Dios, pues son los que tienen menos condiciones de infraestructura, adolecen de material didáctico suficiente y no cuentan con todos los libros necesarios, ni con las guías de trabajo, Los maestros hacen mucho de su parte, todos deberían ser un docente para contarlo”.

*Edad correcta para asistir a clases.* De acuerdo con el informe Nacional de Rendimiento Académico de 2016, la sobreedad tiene incidencia desfavorable en los resultados de evaluación (PESE 2017-2030, pág. 28). El Informe de Desempeño Académico también destaca que los estudiantes con sobreedad muestran niveles de aprendizaje significativamente inferiores al resto de los evaluados. Sus niveles de desempeño son considerablemente menores que sus pares en edad correspondiente a los grados que cursan, con variaciones en forma significativa entre los diferentes departamentos del país, dado que está asociada, entre otros factores, a la pobreza y áreas rurales, pero también está asociada al género ya que es mucho más acentuado en los alumnos que en las alumnas (excepto en el tercer ciclo de Matemáticas) SE; 2017, p.8.

### Estudiantes en Edad Correcta

| Servicio                         | La Paz    | Lempira   | Ocote-peque | Santa Barbara | Promedio por Depto. |
|----------------------------------|-----------|-----------|-------------|---------------|---------------------|
| Pre Básica                       | 96        | 98        | 97          | 98            | <b>96</b>           |
| Básica                           | 90        | 88        | 93          | 92            | <b>91</b>           |
| Media                            | 89        | 86        | 89          | 86            | <b>88</b>           |
| <b>Promedio por Departamento</b> | <b>92</b> | <b>91</b> | <b>93</b>   | <b>90</b>     | <b>92</b>           |

Prebásica es la de mayor coherencia de edad en la matrícula con un promedio de 96% en edad correcta. En básica el promedio cae a 91% en edad correcta, con 9% de sobreedad. En Media es donde la brecha de edad es más fuerte 88% es edad correcta y un 22 % es sobreedad.

Según la contribución de los actores locales la sobreedad ocurre por dos factores el 1º las condiciones socioeconómicas de los hogares, y el 2º por una cultura autoritaria de los padres que piensan que estudiar no sirve de nada que “sacar el 6to es suficiente”. Los padres tienen un dominio sobre los hijos y deciden hasta donde llegan sus estudios, no es una decisión de los hijos. Según APF, CED y Redes “la sobreedad es un problema para los demás estudiantes porque dominan a los pequeños y quieren hacer su voluntad; no se sienten bien con menores que ellos”. La brecha urbana y rural perjudica más a los jóvenes que deben trabajar con sus familias para el sustento económico y la dificultad de trasladarse a zonas más lejanas con un gasto diario más fuerte.

En el PESE 2017-2030, este reto significa “Lograr niveles de cobertura que se acerquen a los estándares internacionales con la reducción del porcentaje de niños con sobreedad, a través de la ampliación de los programas alternativos para educación básica y media, con criterios de calidad, focalización y subsidio: Jóvenes y adultos con sobreedad beneficiados de los programas de educación

alternativa SE/ CONEANFO". "no dejar a nadie atrás"<sup>2</sup>, lo que ha obligado a extender la edad para educarse. El reto se extiende de los actores locales en la búsqueda de mecanismos, momentos para revisar las razones de la sobreedad en el municipio, los problemas de rendimiento académico vinculado y las posibles soluciones, incluyendo la capacidad de cobertura de programas alternativos existentes en el municipio, la búsqueda de becas, visitar e incidir en los padres de familia para que hagan un esfuerzo en la terminación de la trayectoria de nivel medio.

*Cobertura de la alfabetización en adultos.* Se preguntó: *Califique si la cobertura de alfabetización se mantiene igual (no hay mejora o es cero) o si hay mejora, coloque un porcentaje arriba de cero calificando la mejora.* Según la evaluación de los actores locales, los adelantos en la alfabetización son de bajo alcance a excepción de Ocotepeque, donde el progreso interanual es de 78%.

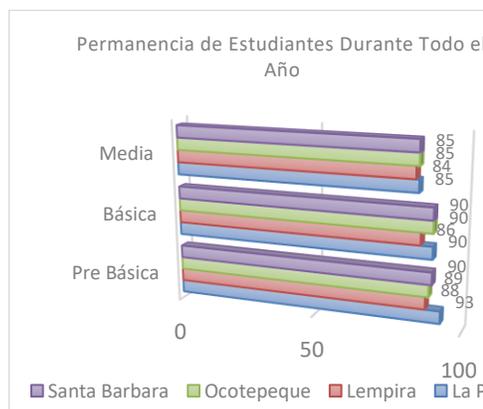
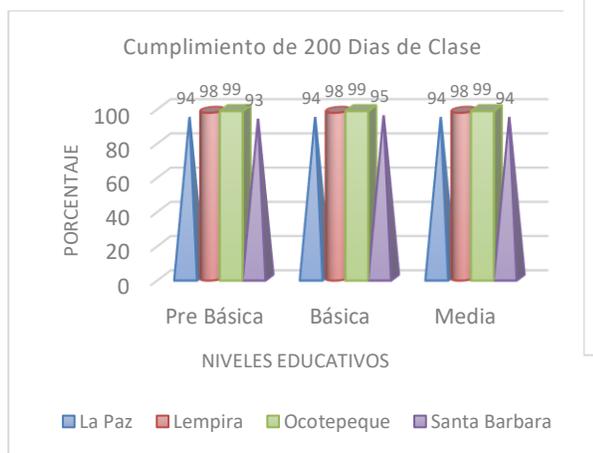
Para el resto de los actores, el parámetro de la alfabetización se mueve entre un 36 y un 60%. En general, los factores comunes a que aluden los actores por la baja cobertura son por varias razones, una de ellas es la falta de voluntad de los adultos que no tienen tiempo para recibir las clases; otro aspecto es que las comunidades rurales son muy alejadas y la llegada de los alfabetizadores es muy problemática y en algunos casos insegura.

Cobertura de Alfabetización de Adultos por Departamentos

| Actores                    | La Paz    | Lempira   | Ocotepeque | Santa Barbara | Promedio por Actores |
|----------------------------|-----------|-----------|------------|---------------|----------------------|
| APF                        | 44        | 42        | 88         | 36            | 53                   |
| COMDE                      | 67        | 19        | 71         | 32            | 47                   |
| CED                        | 59        | 67        | 77         | 25            | 57                   |
| MUNICIPALIDAD              | 53        | 42        | 75         | 74            | 61                   |
| REDES EDUCATIVAS           | 53        | 24        | 71         | 36            | 46                   |
| DMu                        | 56        | 25        | 63         | 76            | 55                   |
| OTROS                      | 90        | 31        | 100        | 15            | 59                   |
| <b>Promedio por Depto.</b> | <b>60</b> | <b>36</b> | <b>78</b>  | <b>42</b>     |                      |

Fuente: Estudio de Gobernanza en el Nivel Descentralizado en Educación Honduras 2020

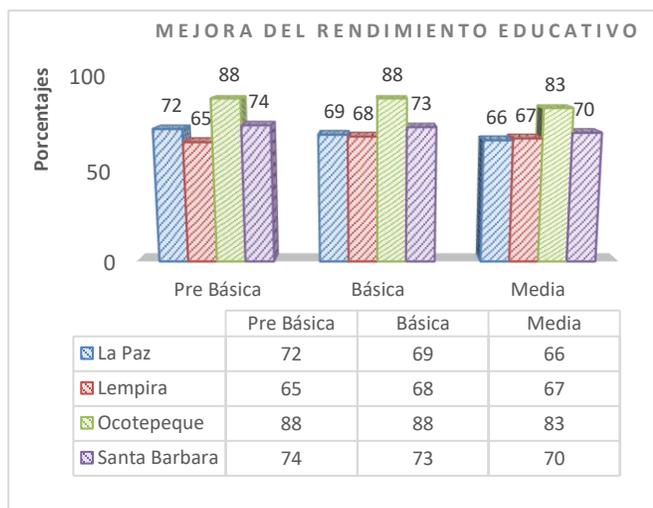
### Permanencia durante el año y 200 días de clases



<sup>2</sup> ODS: "no dejar a nadie atrás" La experiencia acumulada en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporciona pruebas irrefutables de que la comunidad internacional (gobiernos, sociedad civil y una amplia gama de agentes internacionales) puede movilizarse para hacer frente a problemas tan complejos. <sup>3</sup> APRODE es ejecutado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, (GIZ) por sus siglas en alemán.

*El cumplimiento de los 200 días de clases para los 4 deptos.* Es de 96% en promedio, siendo Ocotepeque el más alto con 99%, seguido por Lempira con un 98%. En cuanto a los niveles, La Paz 94% en los tres niveles, Lempira 98% en los tres niveles y Santa Bárbara con 93% en prebásica, 95% en Básica y un 94% en Media. El promedio para Media es el más bajo de todos, 85% de año, es decir un 15% del año no asisten a clases los jóvenes. En Básica, se sostienen más tiempo, un 89% y en Prebásica 90%. Los actores locales atribuyen estas ausencias a situación económica, cultura del trabajo infantil y en parte en Media a ausentismo voluntario de los jóvenes.

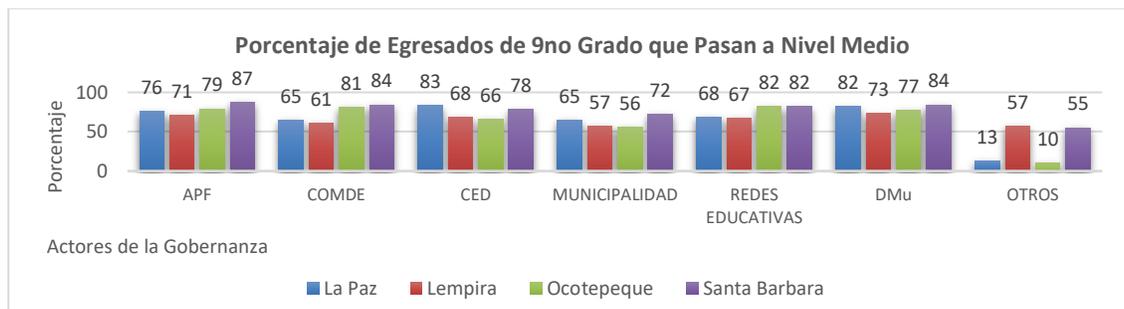
*Rendimiento académico.* Según evaluación de todos los actores, el rendimiento académico o educativo de los estudiantes no está en su mejor momento. Argumentan que va en descenso y que este está ligado a: i) factores políticos que no permiten medidas parejas con los docentes, “las evaluaciones son muy débiles, uno no sabe si el maestro es bueno o es malo aunque le caiga bien”; ii) falta de materiales pedagógicos y libros de texto, “para los maestros es difícil, a veces trabajan con las uñas”; iii) la ignorancia y la cercanía de los padres, “a veces no sabemos cómo ayudar a los hijos en su educación, principalmente en las zonas rurales, solo podemos estar cerca y presionar pero en matemáticas y español no sabemos mucho”; iv) apatía, desgano estudiantil; v) los docentes necesitan mejorar ellos mismos para que mejoren los niños y los jóvenes, las vacaciones de los muchachos deberían ser para que los docentes se preparen mejor, es urgente hacer algo para mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes.



El PESE 2017-2030<sup>1</sup>, según el informe Nacional de Rendimiento Académico de 2016, refiere factores asociados: Contexto Comunitario, Contexto familiar de los estudiantes, Gestión del CE, Disponibilidad de materiales educativos, la disposición y uso de los libros de texto y las pruebas formativas mensuales, las características de los estudiantes, procesos de aula, en tanto las aulas en las que se aplican metodologías activas y participativas potencian a los centros con mejores resultados.

*El paso entre niveles (de 6to a 7mo, de 7mo a 9no y de 9no a media)* Los actores identifican que hay una fuerte brecha de continuidad en la trayectoria de los estudios entre los que egresan del 6to grado para ir al 7mo. En La Paz según todos los actores, un 68% pasa de 6to a 7mo nivel, con un rezago muy fuerte de 32% que se queda sin estudios de nivel Básico. Los CED (865) y las DMu (88%) presentan el escenario más positivo. Otros actores (salud, iglesias, voluntarios, son muy severos al calificar una baja transición, pues dicen que solo un 13% logra pasar en las zonas rurales más alejadas al siguiente ciclo, por las largas distancias a los centros y la situación económica de los padres. En Lempira, en promedio, los actores locales piensan que un 71% pasa al siguiente ciclo con un rezago del 29% que no sigue estudiando. Las DMu al igual que los COMDE, afirman que un 80% logra pasar, en contraste con las APF que piensan que solo 64% pasa. Para la Municipalidad, el CED y las Redes Educativas, la tendencia es la misma entre un 70 y un 72% pasa de ciclo. En Ocotepeque también se detecta

rezago, un promedio de 68% pasa a 7mo. Para las DMu y los COMDE un 90% pasa de nivel con rezago del 10%, mientras que la Municipalidad (55%) y los CED (64%) registran brechas más altas. Para las redes Educativas un 81% logra pasar a 7mo grado.



La brecha de continuidad en la trayectoria educativa entre el noveno grado y el nivel Medio, es muy alta para los 4 deptos., en promedio pasa un 74% o sea, 26% no logra inscribirse y terminar la educación media. De nuevo Santa Bárbara es el de mayor eficiencia en la inclusión en el sistema educativo para Media y el resto La Paz, Ocotepeque y Lempira andan entre 64 y 65% con una brecha del 53% aproximadamente.

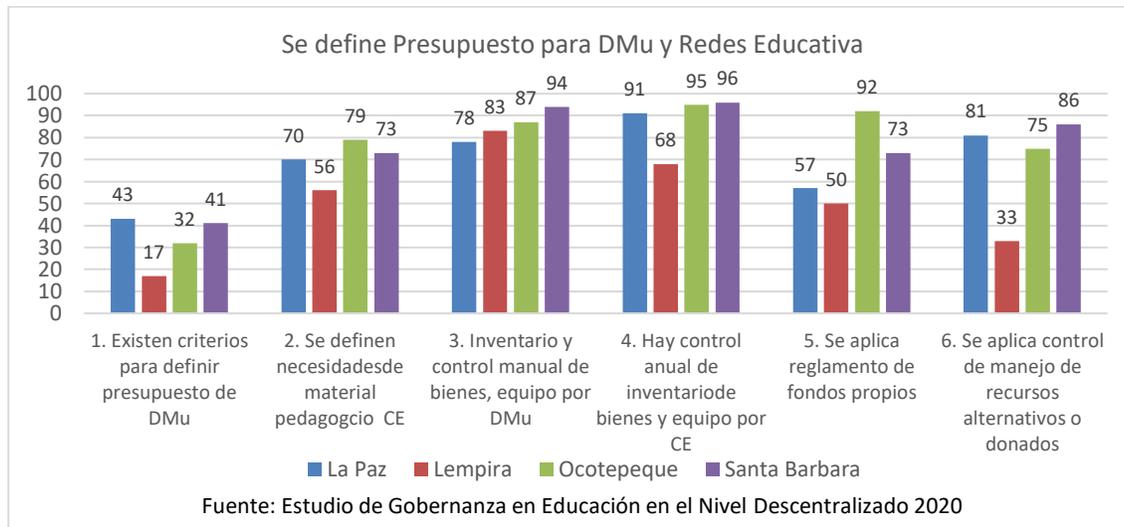
*En cuanto a inclusión y equidad de género.* ¿En qué medida su organización promueve la inclusión para que los niños, niñas y jóvenes discapacitados, formen parte del sistema educativo? (de 1 a 100%). Según los datos y los argumentos de los participantes, hay mucha comprensión, solidaridad con las personas discapacitadas, tanto para su aceptación como para el apoyo de docentes, estudiantes y padres de familia en los centros educativos, no hay indicios de exclusión en la matrícula. Se registran limitaciones: i) son los padres quienes no matriculan a los hijos con alguna discapacidad y cuando tienen que ver con la movilización del estudiante, hay mayores dificultades; ii) hay diferentes tipos de discapacidades y los docentes no están capacitados para un trato particular a estas personas; iii) cuando hay discapacidades que limitan la movilidad de los estudiantes, los CE no están acondicionados con rampas, agarraderas y otros medios para recibir a los discapacitados.

No se detectan limitaciones desde el CE para matricular con algún sesgo de género y dentro del aula y del centro, los docentes y directores promueven un trato igualitario. El problema según los participantes no está dentro del centro, es en las familias por problemas culturales, machismo y decisiones de los padres, que muchas niñas se ven limitadas a asistir a los centros por su condición de género, predestinadas a no estudiar para servir en la casa.

### Eje 3: Sistema de Control

| Aspectos       | Valoración   | Peso ponderado | Resultado Índice de Gobernanza | En %               |
|----------------|--|----------------|--------------------------------|--------------------|
| Regulación 20% | Existencia de regulaciones y su nivel de aplicación, de responsabilidad institucional generar conocimiento en actores locales. | 20%            | 15 de 20%                      | 75% Alto desempeño |
| Procesos 30%   | Acciones sistematizadas predefinidas que deben darse en el nivel municipal/distrital bajo directrices y normas del central.    | 30%            | 20 de 30%                      | 67% Intermedio     |
| Desempeño 30%  | Desempeño de las instancias de participación, municipalidades y desempeño de las distritales.                                  | 50%            | 32 de 50%                      | 64% Intermedio     |

En promedio el eje de sistemas de control presenta una efectividad de 69% para los actores de la gobernanza en el nivel municipal que, según la escala de medición, se trata de un desempeño intermedio.

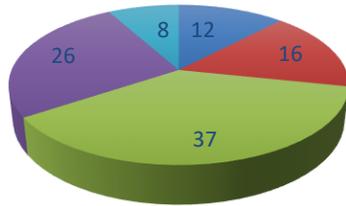


El parámetro de respuesta a la existencia de criterios es el más bajo de todos los temas de regulación y se ubica entre 17% y 43%. Los participantes (DMU, Redes) mencionan que no reconocen el valor de uso de este instrumento y muchos declaran que no saben de su existencia o por lo menos no es de uso recurrente. No se reconocen ni criterios ni parámetros de priorización o de atención a las solicitudes de recursos económicos de parte de los CE, aunque es de saber común, que algunos centros si reciben apoyos económicos y materiales, no obstante, no se identifica como practica universal.

Los docentes y directores de los CE solicitan material pedagógico a la Secretaría de Educación a través de las DDE, con soportes vinculados a la matrícula de cada uno de los niveles. No obstante, la asignación de este material no representa un flujo constante de recursos sino más bien excepcional y de oportunidad. En consecuencia, las actividades de autogestión son las que permiten obtener algunos recursos de la comunidad, los padres de familia y el mismo bolsillo de docentes y directores, para contar con el material pedagógico mínimo en algunos casos y adecuado y muy pocos para la gestión educativa de los centros. Las DDE cuentan con unos recursos preestablecidos para material pedagógico. Los rubros son de bajo alcance y no está claro cuál es el criterio de prioridad y asignación de estos recursos. Los que se hace en algunos casos es distribuir cada año, un reparto de lo que existe en bodega según inventario.

En cuanto a la aplicación de inventarios, existe un sistema que se aplica para el control anual de inventario de bienes y equipo, asignado a cada CE. Así mismo, existe el mecanismo de control, el conocimiento y el cumplimiento en la aplicación de normas de administración de bienes y equipo, tanto en los CE como en las DMu. Existen una serie de mecanismos administrativos definidos con soporte legal que las instituciones nacionales han definido según la preminencia legal vigente y que son acatadas por la SE. La proyección hacia el nivel educativo municipal es responsabilidad compartida entre las DDE y los centros educativos. La Unidad de Auditoría Interna por su parte, hace auditoria selectivas y responde de inmediato a los problemas específicos o denuncias sobre uso de recursos. Falta estandarizar el mecanismo e instrumento de rendición de cuentas de fondos externos por parte de los CE hacia la población.

### 7. Dotacion de Libros de la SE para nivel de Básica



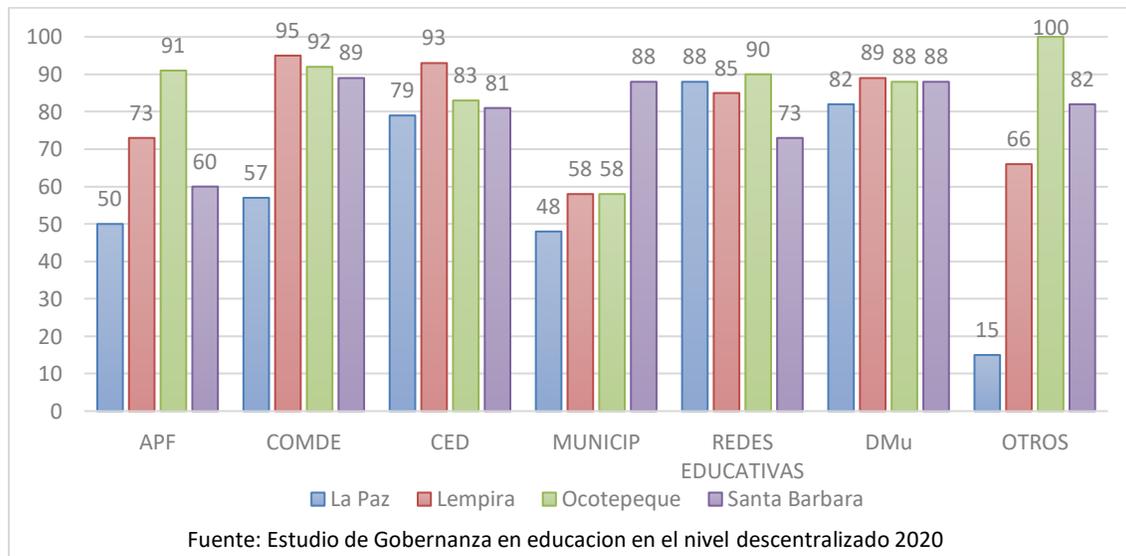
■ 0 libros ■ 1 libro ■ 2 libros ■ 3 libros ■ 4 libros

Fuente: Estudio de Gobernanza en educación en el nivel descentralizado 2020

La dotación y uso de libros está directamente relacionada con la calidad educativa. Este es un tema de mucho reclamo de parte de los actores locales, incluidos docentes, Redes y DMu y con más fuerza aún, de parte de los padres de familia y las municipalidades. Desde hace mucho tiempo se ha anunciado “hoy si tendremos los 4 libros y sus guías para cada grado” sin embargo, no se logra. Llama la atención que un 12% de los participantes declara que sus hijos no cuentan con ningún libro y 8% dice que cuenta con los 4 libros.

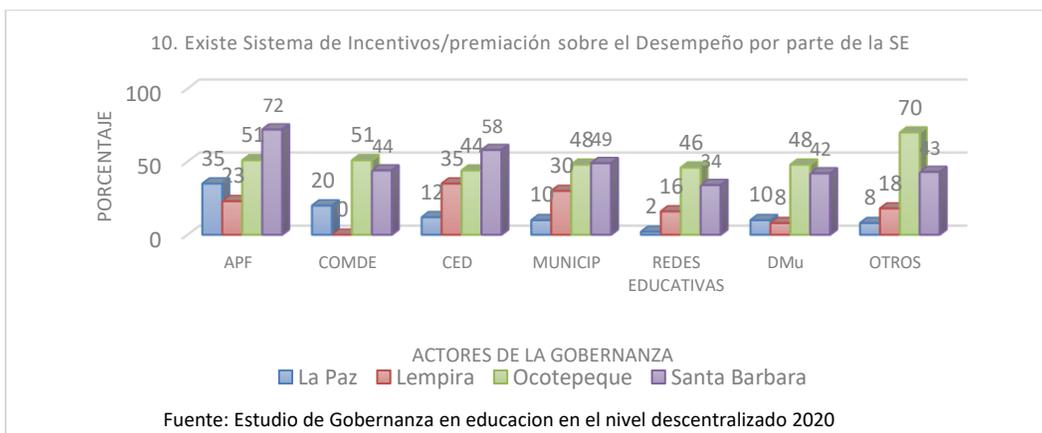
Evaluación e incentivos. Existe una serie de protocolos para la evaluación de desempeño del docente que están normadas desde la Secretaría de Educación. Se distinguen dos niveles de evaluación, la evaluación del CE y la evaluación del desempeño docente, es decir, de cada docente. En este caso, la evaluación del docente puede ser ejecutada por el director del CE o específicamente por la dirección municipal de educación. La aplicación del desempeño docente se hace anualmente en aplicación de los formatos establecidos definiendo mejoras en la gestión docente y con muy pocos casos el tema de sanciones que ya tienen que ver con instancias administrativas superiores, tanto la Dirección Municipal como la Dirección Departamental de Educación.

9. Con la aplicación del sistema de evaluación del desempeño docente en el CE ¿se aplican sanciones o planes de mejora?

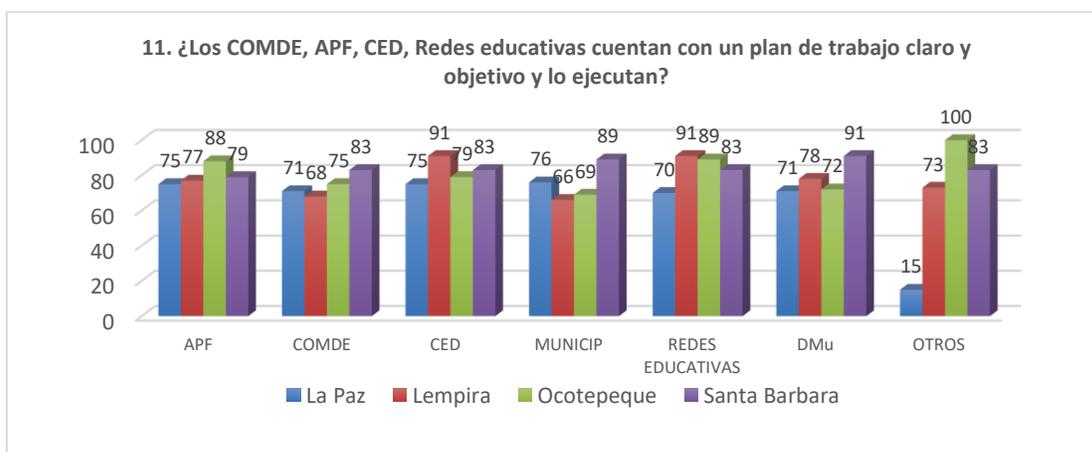


Lo que sucede a juicio de los mismos docentes participantes es que existe una especie de ética del compañerismo por un lado y por otro, problemas en la aplicación de la evaluación cuando los docentes no cuentan con todos los medios para ejercer su docencia de buena manera y que es difícil deslindar estos elementos de una evaluación objetiva. La evaluación del compañero perteneciente al gremio docente se vuelve un compromiso para quien evalúa en el sentido de que se ejerció una especie de traición hacia el mismo gremio, hacia el mismo compañero y por lo tanto trata de evitarse a toda costa llegar a los procedimientos establecidos en los protocolos para evitar problemas. En este sentido hay mucha arbitrariedad de subjetividad en la aplicación de la evaluación del desempeño docente. Por otro

lado, se mencionó que aún existen contradicciones legales para aplicar evaluaciones y hacer efectivas las sanciones.



Sobre la existencia de un sistema de incentivos o premiación por el desempeño tanto de los CE como de los docentes y de las direcciones municipales, dan una calificación eminentemente baja. Para algunos no existen tales incentivos y para otros se trata de incentivos selectivos que obedecen a la cercanía con las autoridades o a factores políticos. Ocotepeque y Santa Bárbara son los que más reconocen el tema de sentidos con una calificación que oscila entre 70 y 71%, quienes gozan de un prestigio elevado en el tema de premiación de alumnos por los concursos de matemáticas y por los más altos indicadores en esta materia. El departamento de La Paz no supera el valor de 35% a calificación de todos los actores.



Las observaciones de los actores en este tema se orientan a la efectividad de los planes, al seguimiento que se le da a estos instrumentos y a la efectividad en su cumplimiento. Se plantea la necesidad de abordar problemas educativos del municipio desde una postura inter-actores, en un mismo espacio de análisis y discusión. Los actores declararon que era la primera vez que participan conjuntamente en un espacio de discusión de la aplicación de políticas públicas y qué este mismo espacio puede repetirse para discutir los grandes problemas de la educación y como los planes de trabajo que ejecuta cada organismo, son más coherentes con la realidad y al mismo tiempo, como se puedan buscar soluciones complementarias entre los actores y abordar problemas que están fuera de las competencias de la Secretaría de Educación.

#### Eje 4: Sistemas de Información.

| Aspectos   | Valoración   | Peso ponderado | Resultado Índice de Gobernanza | En % |
|------------|--|----------------|--------------------------------|------|
| Regulación | Existencia de regulaciones y su nivel de aplicación, de responsabilidad institucional generar conocimiento en actores locales. | 20%            | 17 de 20%                      | 87%  |
| Procesos   | Acciones sistematizadas predefinidas que deben darse en el nivel municipal/distrital bajo directrices y normas del central.    | 30%            | 19 de 30&                      | 62%  |
| Desempeño  | Desempeño de las instancias de participación, municipalidades y desempeño de las distritales.                                  | 50%            | 44 de 50%                      | 87%  |

Se reconocen experiencias sobre el mejor uso de la información producida por la USINIEH, con una característica particular, que es el interés de las DMu en contar con la información del municipio y utilizarla de buena forma para la relación con APF, municipalidades, otros actores, en espacios de socialización (COMDE, cabildos, otros). Una de las razones que limita a darle un buen uso a la información, es la carga de trabajo de las DMu, que deja poco margen para este trabajo. Es importante que las de DMu puedan interpretar en la mayor magnitud posible el uso de la información para poder incidir y los actores de la gobernanza local en actuaciones que sean congruentes con los vacíos y limitantes de la educación y su asocio con factores económicos y sociales.

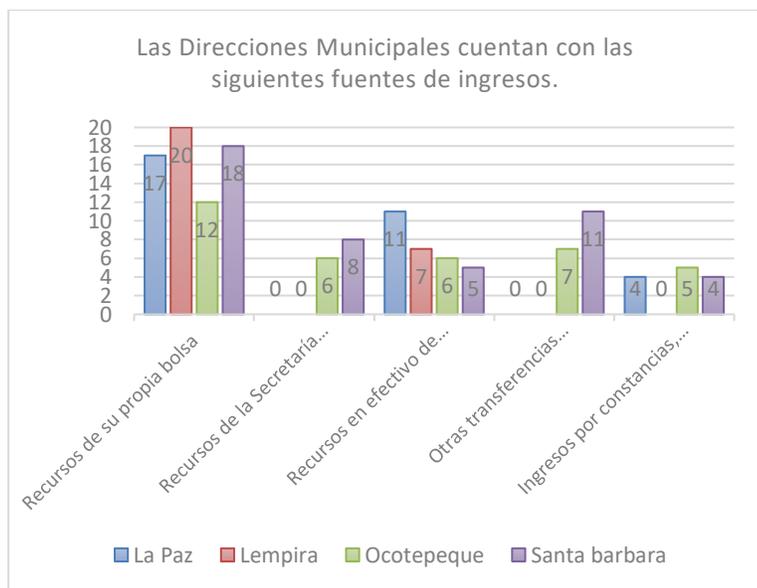
El acceso de internet es una variable de mucho peso para estar informados y conectados con toso el sistema de información que ofrece la SE. Los esfuerzos de la SE son altamente relevantes sobre el diseño y funcionamiento del sistema de información en educación, no obstante, el acceso a la tecnología a través de la existencia del internet no es una competencia institucional de la SE sino de CONATEL. Alineado a lo anterior, es importante incorporar en el documento que está en proceso de diseño modelo de gestión de las direcciones municipales, un esquema de la información disponible para el municipio y su valor de uso, en conjunto entre la UDO y la USINIEH. En los casos en los que ni el CE ni la DMu cuentan con internet, los educadores, directores de CE y DMu, hacen un esfuerzo extra de búsqueda, traslado hacia un servicio privado, para poder cumplir con su responsabilidad de registro de información. A esto hay que agregar que los costos de traslado, pago de internet, son cubiertos por ellos mismos.

Es importante destacar que, en materia de gobernanza, el uso de información es un pilar fundamental para generar criterios sobre las deficiencias y la focalización de acciones de los actores que coadyuvan con la implementación de la política educativa. Revisar los protocolos y tiempo de producción y acceso del nivel municipal a información de la USINIEH. En el sentido de tomar un acuerdo sobre aquella información que debe estar disponible siempre para el municipio dado que las direcciones municipales se quejan de que mucha información hay que estarla solicitando y que eso genera una tardanza y afecta la pertinencia y oportunidad del uso de la información.

### Eje 5: Uso Eficiente de Recursos

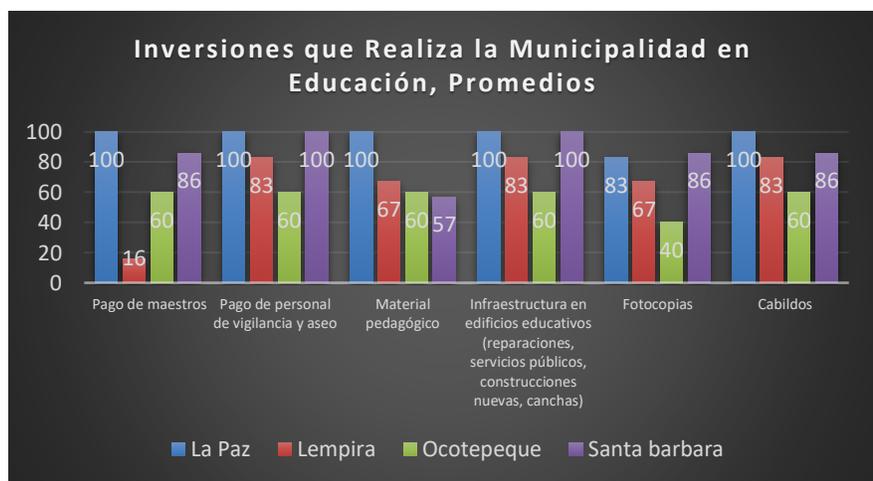
*La inversión en educación en Honduras enfrenta a una realidad muy dura respecto al flujo de recursos que llegan al nivel municipal para el funcionamiento de los CE y de las Direcciones Municipales de Educación. Los recursos de la Secretaría llegan al nivel descentralizado hasta la dirección departamental y se esperaría que desde ese nivel fluyan recursos suficientes para el municipal. No obstante, la mayoría de los recursos son invertidos en el pago de docentes, personal administrativo y otros gastos, no se identifica un flujo de recursos normados y preestablecidos destinados a la gestión educativa y cuando existen algunas derivaciones de recursos responden a criterios de oportunidad, no*

a procesos administrativos oficiales para soportar la gestión educativa de los Centros de Prebásica, Básica y media. Este eje presenta la más alta deficiencia en sí mismo y en comparación con otros ejes.



El eje 5 del índice de gobernanza sobre la gestión descentralizada en educación denominado Uso Eficiente de Recursos, presenta comparativamente con los otros ejes, el nivel más bajo de logros.

Las razones enumeradas en el análisis se resumen en que: i) no existe estructura administrativa, presupuestaria, para canalizar recursos al nivel municipal; ii) no se derivan recursos para la ejecución del POA de las DMu; iii) no existen mayores recursos desde la SE para el funcionamiento de los CE más allá del pago de docentes; iv) los costos operativos de las DMu proceden de regalías, el salario del director, apoyos de la municipalidad, otros pero no de la SE; v) los costos de funcionamiento de los CE, los Centros en Redes Educativas, provienen de las municipalidades, los padres de familia, sueldo de docentes y directores, regalías sociales, otros, mas no existen asignaciones de recursos desde la SE ni efectivos prestatarios no materiales, en caso regalías de proyectos de cooperación internacional para la dotación de materiales pedagógicos y libros; vi) las DDE reciben recursos del nivel central, pero sin mandato, criterios, manuales, normas administrativas para derivar recursos al nivel municipal.



Si no existe en el corto y mediano plazo posibilidad de que la SE derive recursos al nivel descentralizado, se recomienda explorar la posibilidad de mejorar, maximizar, ampliar y optimizar la descentralización a partir de la mediación de los gobiernos municipales, dado que son la única estructura del Estado, con sistemas administrativos establecidos.

## Hallazgos y recomendaciones generales

Los desafíos para una educación con cobertura universal “que nadie se quede atrás” a nivel del municipio, según el pensamiento crítico de los actores de este Estudio de gobernanza, organizados en dos niveles, el primero la interacción intergubernamental que sitúa a los gobiernos municipales y a la SE representada por las Direcciones Municipales en el territorio y el segundo representado por el conjunto y organizaciones que apoyan la educación organizada por la SE (COMDE, CED, APF, Redes Educativas), sitúan esos desafíos en los 5 ejes de la gobernanza.

### Eje de Transparencia y Rendición de cuentas (promedio global interdepartamental 68%)

La rendición de cuentas debe entenderse como un medio para alcanzar un fin – una herramienta para el logro de las metas del ODS 4, no como un objetivo en sí mismo, sino para ayudar a lograr sistemas educativos más inclusivos, equitativos y de alta calidad. Es necesario aplicar métodos, mecanismos que utilicen acertadamente la información disponible de los sistemas educativos. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser eficaces para algunos contextos y perjudiciales para otros, en el caso de cuestionamientos, que es cuando se deben solucionar o sancionar.

1. Si los actores de la gobernanza a nivel municipal carecen de conocimientos y capacidades adecuadas sobre la TRC (marco legal, análisis de información, mecanismos de evaluación), difícilmente adquirirán un verdadero compromiso para valorar la información sobre el buen uso de los recursos.
2. La buena gobernanza requiere de un espacio oficial para un diálogo satisfactorio, participativo y representativo del sector educación, las autoridades municipales, las escuelas, los docentes, los padres, los estudiantes, la sociedad civil, para la comprensión compartida de las responsabilidades y métodos sobre la TRC en el ámbito de la educación.
3. Los actores locales de la gobernanza, está muy interesada en conocer la plataforma para presentar quejas y denuncias sobre el qué hacer de los representantes del sistema educativo en el nivel municipal. Una de las grandes limitantes es la conectividad, pues el acceso al internet y a tecnología de información es bastante bajo. Por tanto, hay que valorizar y aprovechar espacios como el descrito arriba donde se puede presentar cómo se usa la plataforma y cómo se presentan denuncias.
4. Es importante implementar medios y mecanismos pedagógicos para fomentar una cultura de transparencia en los CE, lo que está visto con buenos ojos por los actores locales reconociendo el valor intrínseco a nivel individual y social de los educandos. No obstante, se plantea a la SE la aplicación de políticas públicas igualitarias y equitativas para los CE en el sentido de que tengan el mismo acceso a los métodos y material para la práctica de la transparencia y rendición de cuentas, Como lo indican los docentes, “no todos los CE cuentan con los mismos recursos para la transparencia, no se puede ser selectivo en estos asuntos todos tienen derecho a contar con los materiales didácticos para la enseñanza, igual que los estudiantes para el aprendizaje”.
5. Es esencial que los gobiernos inviertan en información que mejore la comprensión de los puntos fuertes y débiles del sistema educativo y que ayude a establecer un sistema eficaz de rendición de cuentas. En este sentido es necesario el seguimiento y las sanciones cuando no se cumplan las normas. La cultura de la transparencia no solo requiere enseñar y promocionar valores, sino un enfoque holístico: pedagogía, mecanismos, información pertinente, incentivos y sanciones.

### Eje 2 Servicios Educativos (promedio global interdepartamental 82%)

Lograr el ODS 4 y garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad es un objetivo colectivo que atañe a los agentes de la educación en el marco de la gobernanza. Es un esfuerzo concertado para cumplir con las responsabilidades de las partes, con intereses políticos,

económicos y sociales coincidentes, como factores del contexto territorial que inciden e impactan en las condiciones en que se desarrolla el servicio educativo.

1. Que los servicios educativos sean completos y de la mayor calidad posible, con docentes comprometidos, materiales y libros y guías para la prestación del servicio, una evaluación del desempeño objetiva y consecuente con sus resultados y el compromiso de los padres para un apoyo continuo y cotidiano a los educandos y muy cercano al CE.
2. Construir una visión sobre la situación del municipio en materia educativa con la participación de todos los actores de la gobernanza y otras instituciones con representatividad local, incluyendo sus vinculaciones con el tema económico social, ambiental, cultural y otros coyunturales o de peso como la migración, la justicia social, a efectos de que este conocimiento compartido de los actores de la gobernanza, permita la identificación de estrategia y acciones complementarias, que busquen paliativos o apoyos para bajar la incidencia negativa del entorno, en el derecho fundamental a la educación de niños y jóvenes.
3. Que el nivel departamental defina estrategias de mayor conexión con las DMu, más allá de la tormenta de información solicitada, que bajen al territorio a acompañar su gestión en la solvencia de problemas educativos y en la articulación de la gobernanza, con un porcentaje de tiempo y recurso humano de especialista por área. Se sugiere que, por lo menos un 40% de dedicación, al fin y al cabo, la eficiencia y eficacia de su trabajo, debería medirse por el avance de los municipios, no por su propia gestión.
4. Los gobiernos tienen que velar por que existan protocolos, normativas claras sin contradicciones y porque quienes evalúan a los docentes-profesionales, tengan la formación apropiada incluyendo atribuciones deontológicas<sup>3</sup>, para poder centrar su labor en apoyar a los docentes y posibilitarles que impartan una instrucción equitativa, de gran calidad e inclusiva.

### Eje 3 Sistemas de Control (promedio global interdepartamental 68.6%)

Existen una serie de normativas y mecanismos de control diseñados desde el nivel central para la aplicación en los centros educativos. La mayoría son reconocidos en su existencia por parte de docentes y directores. No obstante, se cuestiona la utilidad de estos, particularmente en el tema de asignación de recursos para la gestión educativa en los centros dado que la precariedad no permite que fluyan recursos a los municipios.

1. La dotación de libros para las 4 materias en la educación básica representa un reto enorme en la calidad educativa. Por el momento la provisión es insuficiente e incompleta. Se sugiere explorar mecanismos alternativos de gestión de recursos locales con el complemento de recursos de la cooperación internacional y buscar algún mecanismo administrativo como gobiernos municipales u otras opciones.
2. En cuanto a la planificación municipal, es claro que existen una serie de mecanismos, herramientas, esfuerzos de formación, asesorías y otros apoyos a los actores locales, no obstante, hay que considerar una serie de aspectos que podrían coadyuvar a una planificación más objetiva y congruente con la realidad, a lograr mejores relaciones de gobernanza entre los actores y a construir una cohesión social que impulse proceso de mejora en el marco de los retos específicos del municipio. En este sentido se recomienda: i) examinar los formatos de planificación para diseñar

---

<sup>3</sup> El término '**deontología profesional**' hace referencia al conjunto de principios y reglas éticas que regulan y guían una actividad **profesional**. Estas normas determinan los deberes mínimamente exigibles a los **profesionales** en el desempeño de su actividad **profesional**

un formato unificado constructivo y propósito bien determinado; ii) que la planificación de los actores tenga un factor común en el reconocimiento de como la situación económica social cultural ambiental y de género, influye directamente en los indicadores educativos o en el rendimiento de los niños niñas y jóvenes que se educa incluyendo el ausentismo y dedicación a tareas productivas; iii) un plan integrado para la DMu que le permita dar seguimiento y evaluar la efectividad de los resultados.

3. Revisar en el marco de las funciones de la dirección departamental, las competencias que se refieren al acompañamiento, acercamiento y apoyo a las DMu, incluyendo la solicitud de trabajo y la coordinación entre dependencias de la DDE, sobre la carga de trabajo hacia las DMu. La solicitud de trabajo hacia las DMu en ocasiones, cruza al mismo tiempo, solicitudes de diferentes subdirecciones y unidades de las departamentales con otros requerimientos del nivel central. Se sugiere elaborar una bitácora anual de tiempos, instrumentos y solicitudes para enrutar este trabajo y dejar mas tiempo a las DMu para sus funciones de apoyo, seguimiento y evaluación, de la calidad educativa.

#### **Eje 4 Sistemas de Información (promedio global interdepartamental 78.6%)**

Hoy día, vivimos en la sociedad de la información y tecnologías (TIC), con disponibilidad para hogares, municipios, CE del sector privado. Para las escuelas públicas, las computadoras, impresoras, servicios de internet, pizarrones digitales, proyectores de imagen, así como el acceso a contenidos pedagógicos digitales, son verdaderas limitantes que van ligadas a la falta de conectividad y acceso tecnológico.

Un sistema de información en educación incluye información necesaria para identificar oportunidades de mejora, contar con la información necesaria para priorizar y focalizar sus inversiones educativas a la hora de ejecutar los procesos administrativos del sistema y de organizar la información que diariamente se genera y que debería nutrir la toma de decisiones, tanto tácticas como estratégicas. Este tipo de sistemas permiten gestionar (capturar, procesar, analizar y reportar) toda la información relativa a los estudiantes (registro, transferencia entre instituciones, evaluaciones formativas, calificaciones periódicas, exámenes nacionales, datos de los padres, necesidades especiales, situación sanitaria, etc.), escuelas (ubicación, tipo, infraestructuras disponibles, programas brindados, etc.), clases, planes de estudio y docentes (registro, habilitación para ejercer, formación, especializaciones, tipo de contrato, aptitudes, promociones, etc.).

En la investigación sobre lo que piensan y conocen los actores de la gobernanza sobre los sistemas de información, encontramos:

1. Se reconoce el avance de la SE en cuanto a la creación y avances del sistema y subsistemas de información y se otorga alta credibilidad y confianza al registro académico de los Centros Educativos.
2. El SINIEH está creciendo, no obstante, es importante que cada año en un foro con los actores indicados, los usuarios, organizado por la UDO, se revise el valor de uso de la información para determinar si los usuarios están a gusto con la información, hay modificaciones necesarias, hay información que no está incluida. El fin de la USINIEH es servir para la toma de decisiones del sistema educativo, no es un fin en sí mismo ni auto determinante en su estructura.
3. Ligado a lo anterior, además de protocolos y mecanismos para que el nivel central reciba y produzca información, es necesario revisar con las departamentales y municipales, cuál es la información que demanda el nivel municipal como un flujo permanente para el análisis y la toma de decisiones administrativas, de supervisión, de orientación y de coordinación informada con los actores locales; una cosa es que esté disponible la información que el nivel central define y otra, que se produzca de forma permanente, la información importante para la gestión educativa

local. Se debe acordar la estructura, contenido de la información pertinente y oportuna para las DMu y CE. Es importante reducir el protocolo a una decisión de flujo de formación permanente para los municipios, no debe solicitarse cada vez que se necesita.

4. La mayor limitación para el uso de información en la toma de decisiones es la falta de conectividad de los actores de la gobernanza, factor que no depende de la Secretaría, sino del responsable institucional de CONATEL<sup>4</sup>. Los acuerdos de gobernanza entre la SE y este organismo, son cruciales para mejorar la educación y el acceso a la información. Según datos de CONATEL en el 2016, únicamente 652 escuelas públicas cuentan con conexión a internet. En el área urbana 42 persona de 100 tienen conexión, mientras que en las áreas rurales solo 14 de 100. Existen Decretos donde el Congreso Nacional impulsa la tecnología en educación<sup>5</sup> y otros donde autoriza a CONATEL a acelerar la implementación del Plan Nacional de Banda Ancha (2 de abril del 2020), para asegurar el acceso a centros educativos públicos, hospitales, comunidades lejanas entre otros
5. En cuanto a la conectividad y acceso de los CE a los beneficios de la conectividad y tecnología, tanto para acciones administrativas de los Centros como para aspectos pedagógicos en el aula, se lamenta que la educación hondureña presente retrasos sustantivos que la aleja más de los derechos de los educandos de la calidad educativa y de las oportunidades de vincularse al mercado de trabajo. Según docentes de la departamental de La Paz, “¿Quién contrata a un cipote que no sabe usar computadoras y el internet, un joven que no sabe aprender a aprender<sup>6</sup> con la información y tecnologías disponible para todos?” “estamos en desventaja”. Así lo afirman representantes del sector privado que participaron en el Encuentro Interdepartamental organizado por APRODE en Comayagua. Es importante medir la brecha tecnológica y su impacto en la educación nacional.

## Eje 5 Uso Eficiente de Recursos ((promedio global interdepartamental 49%))

La inversión en educación en Honduras enfrenta una realidad muy dura respecto al flujo de recursos que llegan al nivel municipal para el funcionamiento de los CE y de las Direcciones Municipales de Educación. Los recursos de la SE llegan al nivel descentralizado departamental y se esperaría que desde ese nivel fluyan recursos suficientes para el municipal. No obstante, la mayoría de los recursos son invertidos en el pago de docentes, personal administrativo y otros gastos, no se identifica un flujo de recursos normados y preestablecidos destinados a la gestión educativa y cuando existen algunas derivaciones de recursos responden a criterios de oportunidad, no a procesos administrativos oficiales para soportar la gestión educativa de los CE de Prebásica, Básica y Media. Este eje presenta la más alta deficiencia en sí mismo y en comparación con otros ejes.

---

4 Institución que regula, administra y promueve las Telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en Honduras, impulsando el acceso universal para potenciar la inversión y reducir la brecha digital, fomentando la competencia, la inclusión social y la calidad de los servicios.

5 DECRETO NO. 244-98ARTICULO 11 El gobierno de la República destinará los ingresos que perciba por los derechos de concesión, permisos, servicios de supervisión y derechos radioeléctricos, al sector educación, cuarenta por ciento (40%); al sector salud, treinta por ciento (30%); de la niñez y la familia, diez por ciento (10%); y el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), diez por ciento (10%). Bajo ninguna circunstancia podrán estos recursos ser utilizados como ingresos ordinarios en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ni sufragar gastos corrientes del Estado, sino en programas de inversión, en los porcentajes establecido

6 significa que los estudiantes se comprometan a construir su conocimiento a partir de sus aprendizajes y experiencias vitales con el fin de aplicar el conocimiento y las habilidades en una variedad de contextos.

1. Hay una incongruencia muy grande entre las exigencias de un sistema de calidad y las inversiones de recursos en el sistema educativo por parte de la SE, más allá de pago de docentes y edificios.
2. Según la consulta en el nivel central y municipal a partir de entrevistas y la aplicación del instrumento del presente eje, no existe un flujo de recursos oficialmente establecidos desde la SE, para el funcionamiento de los más de 17,000 CE del país ni para el funcionamiento de las DMu.
3. Como lo afirman el Estudio de Inversiones Municipales en Educación (APRODE I) las contribuciones para el financiamiento soporte a los CE son: padres de familia, parte del salario de los docentes, parte del salario de las DMu, parte del salario de los directores, otros actores (iglesia, sector privado, voluntariado) y las municipalidades. No existen recursos para la gestión educativa en los CE.
4. La SE adopta como medida de política pública de educación consignada en reglamento para la disponibilidad de recursos la "autogestión", que implica que las comunidades, padres de familia y otros actores consigan recursos como una salida para financiar las necesidades locales. No obstante, la variabilidad de oportunidades según la situación de cada localidad no permite que esta sea una medida equitativa para obtener recursos de forma pertinente y oportuna. Mas bien se puede considerar un factor casuístico y voluntario no predeterminado según la situación de los padres de familia, ruralidad, urbanidad, ingresos/empleo y situación económica, cultura, aspectos sociales, disponibilidad para la autogestión, otros determinantes. La población paga tributos obligados a nivel nacional que presuponen el financiamiento gratuito de la educación. Cuando los padres de familia son parte de la sobrevivencia de los CE con sus contribuciones, es como si se pagara un doble tributo y una contradicción a la educación gratuita que menciona la Constitución y todavía con grandes desafíos para alcanzar la calidad deseada.
5. Siempre sobre la equidad política, es importante mencionar, que hay oportunidades de apoyo a los CE que dependen en gran medida de recursos externos y cobertura territorial, para el caso, mejora de la infraestructura, equipamiento y materiales pedagógicos, computadoras, libros, manuales, guías, otros. Esta posibilidad, obviamente, son de agradecer, sin embargo, esto hace una diferencia entre los derechos de unos educandos y las oportunidades de otros. Una política de cobertura nacional es difícil, pero al menos la cobertura del material pedagógico para que este sea universal debería buscarse ya sea con una producción complementaria de recursos nacionales o de forma escalonada en las inversiones, es decir, con reservas anuales para guías o manuales. Al término derecho fundamental a la educación, hay que sumarle equitativo e igualitario.
6. Recursos municipales. Se trata de recursos públicos con que cuentan las municipalidades, ya sea provenientes de transferencias del nivel central, o de ingresos fiscales propios. Las transferencias del nivel central son condicionadas y establecen un 35% para inversión social (salud, educación). El método priorización de recursos para inversión de las municipalidades, implica consultas a través de asambleas territoriales, cabildos, Se definen prioridades para los 4 años de Gobierno. Es importante que las DMu incluyan en sus lineamientos de trabajo, un mejor acercamiento a los métodos y formas en que se toman las decisiones municipales, buscando espacios de incidencia incluyendo la participación en el trabajo de consulta territorial con los actores locales, para lograr incidir también en estos actores sobre las prioridades a presentar a los gobiernos municipales. En cuanto a los cabildos municipales hay que hacer un trabajo previo de presentación de necesidades y acuerdos con el respaldo de las instancias educativas, para que, al momento de las decisiones en el cabildo, se garantice orientar las inversiones en dónde más se necesitan recursos.

En general los resultados del estudio indican los datos de la tabla siguiente, en la cual se observa claramente datos por debajo del 70% en 3 de los 5 ejes, el más preocupante es el *uso eficiente de recursos*, el cual es evidente su pronta atención, seguido del sistema de control y la transparencia.

| <b>Eje</b>                       | <b>La Paz</b> | <b>Lempira</b> | <b>Ocotepeque</b> | <b>Santa Bárbara</b> | <b>Total</b> |
|----------------------------------|---------------|----------------|-------------------|----------------------|--------------|
| <i>Transparencia</i>             | 68            | 67             | 73                | 65                   | <b>68.25</b> |
| <i>Servicios Educativos</i>      | 85            | 82             | 93                | 84                   | <b>86.00</b> |
| <i>Sistema de control</i>        | 58            | 64             | 72                | 72                   | <b>66.50</b> |
| <i>Sistema de información</i>    | 78            | 77             | 89                | 75                   | <b>79.75</b> |
| <i>Uso eficiente de recursos</i> | 50            | 47             | 49                | 50                   | <b>49.00</b> |
| <b>Total</b>                     | <b>67.8</b>   | <b>67.4</b>    | <b>75.2</b>       | <b>69.2</b>          | <b>69.90</b> |

## Bibliografía

- Aguirre, J, Infante J, de Ita L, (2019), Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Revista de Gobernanza No. 45.
- Bourdeth F, Patricia, (2016), Estudio Inversiones Municipales en Educación, APRODE, Cooperación Alemana al Desarrollo.
- Bourdeth F, Patricia, (2016), Lineamientos Municipales para Inversiones en Educación, APRODE, Cooperación Alemana al Desarrollo.
- López Ruperes, F, García, I, Exposito Casas, E, (2018), la Gobernanza Educativa, Universidad Camilo José Cela, España, publicado por INDEI21, URL <https://ined21.com/la-gobernanza-educativa/>.
- Ministry of National Education, Basic Education Capacity Trust Found 8BEC-TF), Word Bank Team, Governments Matter to Education Outcomes: The Indonesia Governance Local Education Index, a Score Card of 50 Local Governments.
- Partida, Lila, (2012), Instituto de Evaluación de la Educación de México, El Modelo Educativo y la Gobernanza Como Sistema de Control, publicado por Pluma Invitada en Opinión, 12 noviembre, 2017.
- Cooperación Alemana para el Desarrollo en colaboración con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación (SE), Bourdeth, P (2017), Modelos de concertación de las inversiones locales en educación.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (02 de febrero de 2010). Ley para el establecimiento de una visión de país y la adopción de un plan de nación para Honduras (Decreto No.286-2009). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.32,129.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (1990). Ley de Municipalidades (Decreto No. Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.26,292.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (1991). Ley para la Modernización del Estado (Decreto No.190-91). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.26,636.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (20 de abril de 1996). Decreto No.34-96. Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.27,936.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (2002). Ley de Simplificación Administrativa (Decreto No.255-2002). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.29,856.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (2011). Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria (Decreto No.35-2011). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.32,524.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (2012). Ley Fundamental de Educación (Decreto No.262-2011). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.32,754.

- República de Honduras. Consejo de ministros, (2012). Política de Descentralización para el Desarrollo (Decreto Ejecutivo No.PCM-021-2012). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.32,895.
- República de Honduras. Presidencia. (2014). Reglamento de Financiamiento de la Educación Pública (Acuerdo Ejecutivo No.1369-SE-2014). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.33,533.
- República de Honduras. Presidencia. (2014). Reglamento de la Gestión de la Educación (Acuerdo Ejecutivo No.1370-SE-2014). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.33,533.
- República de Honduras. Presidencia. (2014). Reglamento de las Direcciones Departamentales, Municipales y Distritales de Educación (Acuerdo Ejecutivo No.1374-SE-2014). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.33,533.
- República de Honduras. Presidencia. (2014). Reglamento General de la Ley Fundamental de Educación (Acuerdo Ejecutivo No.1358-SE-2014). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.33,533.
- Secretaría de Educación Pública, (sin fecha), Guía No 1. Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal y Distrital de Desarrollo Educativo (COMDE).
- Subitrats Joan, (2009), Gobernanza en Educación, en educación y Vida Urbana, Asociación Internacional de Ciudades educadoras, Barcelona, 2019, PP 227- 240.
- UNESCO, 2018, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo
- Vaillant Dennise, (2,000) La Gobernanza Educativa y los Incentivos Docentes: los casos de Chile y Uruguay, Revista Uruguaya de Ciencia Política, On-line versión SSN 1688-499X, volumen 21.

## ESTUDIO DE GOBERNANZA EN EL EN EL NIVEL DESCENTRALIZADO DEL SECTOR EDUCATIVO DE HONDURAS



Implementado por



República de Honduras  
Secretaría de Educación