

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1793
2 de febrero de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

MARCO DE REFERENCIA PARA UNA AGENDA EDUCATIVA EN HONDURAS

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL dentro del marco del proyecto CEPAL/PNUD-Honduras "Marco conceptual y operativo para la superación de la pobreza en Honduras" (HON/97/030/A/08/51). No ha sido sometido a revisión editorial.

98-2-120

INDICE

Página

Resumen	v
I. ¿POR QUE LA AGENDA? PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA DINÁMICA DEL DESARROLLO Y DE LA SUPERACIÓN DE CONDICIONES DE POBREZA	1
1. Rol central de la educación	1
2. El consenso educativo y la cooperación para el desarrollo	2
3. Problemas de equidad, calidad y eficiencia en la educación formal en la región	3
4. Equidad en educación: extrasistema, intrasistema, metasistema	4
II. AVANCES Y PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN HONDURAS	5
1. Avances	5
2. Problemas	7
III. DESAFÍOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS	7
1. La alfabetización: un esfuerzo concentrado en los pobres	8
2. Continuidad educativa	8
3. La calidad de la educación	16
4. Apoyo a la demanda y empoderamiento de la comunidad	17
5. El uso del gasto público en educación	21

Resumen

El presente documento ofrece un diagnóstico general de la situación educativa de Honduras y, en base al mismo, traza líneas estratégicas que permiten orientar acciones para mejorar dicha situación. Para ello incorpora los planteos que recientemente ha formulado CEPAL, donde se destacan los beneficios de mayor continuidad educativa en términos de años de escolaridad, progresión del aprendizaje y asistencia a clases. Asimismo enfatiza la utilidad que puede tener en el caso hondureño la movilización de la comunidad, el mejor uso del gasto público en el sector educacional, el apoyo a las condiciones de la demanda educativa, y las acciones que permiten elevar sostenidamente la calidad de la oferta de educación.

I. ¿POR QUÉ LA AGENDA? PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA DINÁMICA DEL DESARROLLO Y DE LA SUPERACIÓN DE CONDICIONES DE POBREZA

1. Rol central de la educación

Tanto el debate político como las recomendaciones de los técnicos han tendido cada vez más a coincidir en el carácter protagónico que tiene la educación en el desarrollo. En la última década este énfasis se ha acentuado a tal grado que la mayoría de los gobiernos de la región tienen como una de sus prioridades, el emprender la larga y sostenida tarea de reformar el sistema educativo vigente. Este nuevo impulso, quizás el más enérgico en la política social contemporánea, obedece a distintos móviles.

De una parte, a la educación se le atribuye el rol de bisagra para compatibilizar la transformación productiva de las economías nacionales y logros en cuanto a equidad, integración social y ciudadanía. De otra parte, se verifica críticamente la acumulación de deficiencias e insuficiencias que padecen los sistemas educativos de la región, entre los cuales destacan: la **ineficacia** del sistema de educación formal, medida principalmente en los altos índices de repitencia y deserción a lo largo del ciclo básico y medio; la falta de **equidad** en los logros educativos y en las condiciones de acceso de la población al sistema de educación, tanto por la heterogeneidad sociocultural de la demanda como por la diversificación en la calidad de la oferta educativa; la **deficiente calidad** de la educación formal, debido a anacronismos en los estilos de enseñanza, a la falta de pertinencia de los contenidos, al deterioro de la formación y a la forma de ejercicio de los docentes, a la falta de materiales adecuados, y a otros factores; la **discontinuidad** en la asistencia a clases y también a lo largo de los ciclos básico y medio; y los problemas de la **asignación de recursos** dentro del sistema, lo que impide focalizarlos para lograr mayor impacto sobre eficiencia, equidad, calidad y continuidad de la educación.

A la pregunta respecto al tipo de desarrollo que cabe impulsar sobreviene sin dilación, y a veces dramáticamente, la pregunta por el tipo de educación de que se dispone. Una educación pertinente a los requerimientos productivos y sociales, de una calidad adecuada y que sea completada oportunamente por la mayor parte de la población, es necesario para elevar la productividad, la eficiencia social, y generar más oportunidades de acceso al bienestar, y más posibilidades de equidad en dicho acceso y en los niveles de participación cultural y política. La transformación productiva con equidad requiere una competitividad basada en recursos humanos capacitados y que dispongan del potencial para agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a la base de recursos naturales. Si no se efectúa una adecuada inversión en educación, la economía se verá frenada porque sólo dispondrá de una amplia

población en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación y no de los recursos humanos capaces de incorporar progreso técnico.¹

2. El consenso educativo y la cooperación para el desarrollo

Diversos consensos globales han reconocido el papel central que tiene la educación en la reducción de la pobreza, en la democratización de la ciudadanía, en la protección de los grupos más vulnerables y en la promoción de la equidad de acceso a oportunidades. Véase en tal sentido la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jontiem, 1990); la declaración de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (septiembre 1990), cuya expresión regional es el Compromiso de Nariño (abril de 1994); la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995); y otros. Además se ha priorizado la educación en estas funciones en las cinco cumbres presidenciales iberoamericanas realizadas hasta 1995: Guadalajara (1991), Madrid (1992), Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994), San Carlos de Bariloche (1995) y la Cumbre Hemisférica de Miami (1994).

Esta centralidad que se reconoce a la educación y el conocimiento lleva a las agencias de cooperación para el desarrollo a priorizar medidas que permitan poner al sistema educativo a la altura del papel histórico que se le asigna. Así, por ejemplo, en la perspectiva del Proyecto Principal OREALC-UNESCO, surgido del consenso de Jontiem, el esfuerzo principal de la educación para la equidad y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe se orienta a la reducción de analfabetismo funcional, tanto de adultos como de escolares. Entre los logros más significativos DE la región en este sentido puede mencionarse la adopción de estrategias focalizadas de acción interinstitucional. También es prioridad en la agenda de UNESCO (y de otras agencias como el Banco Mundial y el PNUD) la universalización del acceso a la educación básica completa, que se considera un instrumento idóneo para reducir la pobreza y ayudar a mejorar la calidad de vida de la población. Además, es un prerrequisito esencial para el desarrollo humano sostenible, así como para garantizar los derechos humanos fundamentales, y permitir el acceso a la moderna tecnología y a las informaciones vitales para el trabajo y la vida personal.

¹ Ver de CEPAL: **Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa** (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990; **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado** (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992; CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad** (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N°37), Santiago de Chile, 1993.

3. Problemas de equidad, calidad y eficiencia en la educación formal en la región

En materia de equidad, los nuevos sistemas de medición de calidad de la educación que se aplican en algunos países de la región muestran una clara segmentación de los rendimientos escolares, en detrimento de los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos. La inequidad también se expresa en el destino del gasto educativo, pues más del 25% del invertido por los gobiernos nacionales a fines de la década pasada se destinaba a la educación superior, donde el quintil socioeconómico más alto absorbe el 50% de esos subsidios mientras el quintil de ingresos bajos sólo se beneficia con el 5%.

Respecto de los logros educativos, sólo terminan primaria la mitad de los estudiantes que la comenzaron. Los alumnos tienen además rendimientos muy inferiores a los de sus pares de países industrializados en pruebas estandarizadas de lectura, matemáticas y ciencias. Muchos niños no alcanzan un dominio básico de lenguaje y matemáticas. Asimismo, la educación secundaria no equipa a los estudiantes para incorporarse efectivamente al sector moderno de la economía.

La región mantiene altas tasas de cobertura en relación a su nivel de desarrollo, pero muestra también una alta repitencia. Entre 90% ó 95% de los niños accede a la escuela, pero de los 9 millones cada año que ingresan anualmente, alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Cerca de un tercio repite cada año y el costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4.200 millones de dólares al año. ²

Los problemas son recurrentes y se mencionan en la mayoría de los diagnósticos nacionales: falta de actualización del **currículum**, anacronismo pedagógico, segmentación social del acceso y la calidad de la oferta educativa, mala asignación de los recursos públicos en el sector, excesiva centralización de la gestión, y deterioro de la carrera docente. Por ello, la región es escenario de reformas que afectan a los contenidos y procesos de enseñanza, el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos, el papel educativo reservado al Estado y al mercado, la capacitación de los docentes, la modernización y descentralización de la gestión educativa, el monitoreo de la calidad de la educación, el acercamiento de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la posterior demanda de capacidades en el mundo del trabajo, y otros.

Todos estos componentes de las reformas educativas en curso apuntan a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y media; mejorar la

² Basado en José Rivero (1995), "Las propuestas del cambio educativo en América Latina", en **Educación peruana: hacia un nuevo rumbo**, Lima; y Jeffrey M. Puryear y José Joaquín Brunner (1994), "An Agenda for Educational Reform in Latin America and the Caribbean", Inter-American Dialogue, Policy Brief, agosto.

eficiencia y la eficacia en el uso de recursos para la educación; y, por distintas vías, hacer más equitativo el acceso a una educación de calidad y los mayores logros educativos.

4. Equidad en educación: extrasistema, intrasistema, metasistema

La equidad en educación implica considerar múltiples variables, ya que requiere dar acceso a recursos educativos muy diversos. De una parte, la equidad **extrasistema** apunta a alcanzar una mayor homogeneidad en la capacidad de absorción de conocimientos por alumnos que llegan al sistema educativo desde muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales. En todos los países se encuentran grandes diferencias de rendimiento, según el contexto sociocultural de procedencia y en especial según el llamado clima educacional de los hogares, marcado de manera decisiva por el nivel educativo de los padres.³

De otra parte, la equidad **intrasistema** alude al grado de homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa entre establecimientos educativos que atienden a distintos estratos socioeconómicos y que funcionan en diferentes contextos espaciales. Los mecanismos de evaluación de la calidad de la educación han mostrado la segmentación existente y el rendimiento diferencial cuando se comparan alumnos de distintos niveles socioeconómicos y, sobre todo, al comparar el rendimiento de alumnos que asisten a escuelas privadas-pagas vs. quienes asisten a escuelas públicas o municipalizadas.

Finalmente, la equidad **metasistema** alude a las capacidades que, una vez egresadas de la educación formal, las personas tienen para insertarse adecuadamente en el aparato productivo, lograr cierta movilidad social y desarrollar potencialidades diversas. Hay grandes diferencias entre alumnos de distintos orígenes socioeconómicos al egresar del sistema educativo. Estas diferencias se aprecian, ante todo, en la cantidad de años de escolaridad con que las personas salen del sistema formal de educación e ingresan al mercado de trabajo. Indudablemente, la inserción laboral también se ve afectada por otros factores como las redes de relaciones y los aprendizajes efectivamente logrados.⁴

Las reformas educativas en curso apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, la que es más susceptible de ser abordada por las políticas educacionales. Pero debe reconocerse que también se dan avances en la equidad extrasistema, fundamentalmente, a través de los programas de educación bilingüe, de mayor acceso al sistema para la población asentada en

³ CEPAL (1996), **Panorama Social de América Latina**, edición 1996 (LC/G.1946), Santiago de Chile.

⁴ CEPAL (1997), **Panorama Social de América Latina**, edición 1997 (LC/G.1982-P), Santiago de Chile.

zonas rurales, y de participación de la comunidad, los que remueven obstáculos para el acceso al sistema.

II. AVANCES Y PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN HONDURAS

1. Avances

Los progresos en los indicadores básicos de educación en Honduras son consistentes con el salto cualitativo emprendido por el conjunto de la región en el ciclo 1950-80. Cabe recordar que desde los años cincuenta, la educación se expandió en América Latina más que el resto de los servicios, especialmente la educación primaria. En 1990, 88% de los niños latinoamericanos de entre 6 y 11 años estaba matriculado en este nivel educativo, mientras que en 1950 sólo 58% se había incorporado al sistema formal de educación. La tasa de escolarización neta era de 90% para este mismo grupo de edad, en aquel año. En 1960, sólo 15% de los jóvenes de entre 12 y 17 años asistía a la educación secundaria, mientras que esa proporción subió a 56% en 1988 e, incluso, a 70% en varios países de la región. La tasa de crecimiento de este nivel educativo fue de 10% anual hasta los setenta, y se ha mantenido en 4% a partir de los ochenta (CEPAL-UNESCO, 1993, *op.cit.*).

Los logros alcanzados por Honduras - los principales de los cuales se enumeran en el párrafo siguiente - son similares en materia de alfabetización y escolaridad básica, si bien se concretan con algunos años de rezago en relación al promedio regional, y con evidentes rezagos todavía en la continuidad educativa hacia el ciclo secundario.

La reducción del analfabetismo. En el período 1990-94 la reducción general del analfabetismo fue del 31.3% al 22.8% de la población total, del 39.8% al 29.0% en áreas rurales, y del 19.4% al 14.7% en áreas urbanas. El porcentaje de adultos analfabetos se redujo del 53% en 1961 a alrededor del 32% en 1992.⁵ Para el grupo de edad de 16-24 años, en 1994 (según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM) se aprecia una baja muy fuerte del analfabetismo en relación a los datos proporcionados por el Censo de 1988: de 21.9% a 9.3% a nivel nacional, de 9.6% a 4.3% en zonas urbanas, y de 32% a 13.7% en el área rural. Por grupos de edad, los que mejoraron más fueron los grupos de 5-15 años y de 41 y más, lo que puede sugerir un aumento de la eficiencia y de la cobertura primaria, y una intensificación de los programas de educación de adultos.⁶

⁵ Basado en datos recogidos del documento del Banco Mundial: *The World Bank, Honduras: Basic Education Project*, marzo 8-1995, Report N° 13791-HO.

⁶ Véase de SECPLAN-BID-UNICEF (1996), *Educación y pobreza*, Tegucigalpa, p. 19.

La expansión en el acceso. El número de alumnos en primaria se triplicó en el período 1970-93, alcanzando a alrededor de un millón de niños.⁷ La proporción de alumnos de primaria que asisten a escuelas que ofrecen instrucción primaria completa aumentó de 48 a 92% durante el período 1982-1994 (Banco Mundial, *ibíd*). Hacia 1992, 14% de los niños de 4-6 años asistía a escuelas preprimarias, y otro 12% a programas de educación preescolar no formal; y 32% de los niños de entre 13-19 años estaba matriculado en secundaria, casi triplicando la cifra de 1981 (Banco Mundial, *op. cit.*).

Mayor continuidad y logro. El porcentaje de alumnos que completan educación primaria en seis años aumentó del 27% en 1986 al 33% en 1992.⁸ Los niños que entran en la escuela logran cada vez más años de educación. Mientras sólo 23% de los hombres entre 36 y 45 años lograron siete o más años de escolaridad, el 33% de la población masculina entre 16 y 25 años asistió a ese número de años en la educación formal, siendo el crecimiento aún mayor entre las mujeres.⁹ Entre 1990 y 1994 el porcentaje de niños y niñas de 9 a 10 años que no han logrado completar por lo menos dos años de escolaridad bajó de 32.8 a 20.9%.¹⁰ Según las cifras de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), para 1990-95, se registra un aumento progresivo en la escolaridad promedio nacional, pasando de 3.8 años en 1990 a 4.2 en 1995.¹¹

La igualdad de género. Se ha estabilizado la igualdad por género en términos de escolaridad en los distintos niveles, persistiendo sólo una diferencia significativa en el analfabetismo de los adultos mayores, compuesto en mayor porcentaje por mujeres.¹²

La mejora y ampliación de la infraestructura. La inversión en infraestructura 1990-94, ejecutada y financiada por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Ministerio de Educación, llevó a poner en funcionamiento 430 nuevas escuelas en el país. De acuerdo a la Encuesta de Indicadores Socio-económicos de 1994, muy pocos alumnos argumentaron la no proximidad de una escuela como causa de inasistencia.¹³

⁷ Dos tercios del total de 1.4 millones de estudiantes en el sistema formal hondureño cursan niveles de educación primaria.

⁸ Banco Mundial, *ibíd*.

⁹ **Educación Y Desarrollo, Estudio Sectorial-Plan Decenal**, Honduras, Secretaría de Educación, Escuela Morazánica, Tomo I.

¹⁰ CEPAL, **Panorama Social de América Latina**, edición 1996, p. 126.

¹¹ **Educación y pobreza...**, *cit.*

¹² Banco Mundial, *ibíd*.

¹³ SECPLAN-BID-UNICEF, **Educación y pobreza**, *cit.*, p. 38.

2. Problemas

Pese a los avances históricos y recientes, Honduras es todavía un país con indicadores educativos muy por debajo del promedio regional, y muy insuficientes para alcanzar por vía educativa los objetivos básicos del desarrollo, como son la superación de la pobreza, la elevación sostenida de la calidad de los recursos humanos, la difusión de conocimientos y destrezas requeridas para la vida moderna, y el aumento de la equidad.

Los grandes problemas de la educación hondureña son el analfabetismo adulto; los altos grados de repitencia y abandono escolar en la educación primaria y, como consecuencia, el bajo promedio de años de estudio; las bajas tasas de matrícula en educación secundaria; las disparidades de logro por grupos de ingreso, por corte rural-urbano y por zonas del país; la baja calidad de la educación; la distribución regresiva o de bajo impacto social del gasto público en educación; la falta de participación comunitaria y de movilización del capital social; y la falta de evaluación sistemática de factores que determinan la calidad del sistema educativo.

El nivel primario presenta problemas de bajo rendimiento, alta repitencia, pocas horas-año de clases, ausentismo docente, escasa evaluación de la calidad de la oferta, y muchas escuelas unidocentes o uniaulas. En el nivel medio, la cobertura apenas pasa de 35%, el ciclo cuenta con una diversificación exagerada que aporta una enorme carga administrativa, la deserción es alta y la calidad es deficiente. En el nivel superior, el gasto público beneficia a los estratos medios y altos que asisten mayoritariamente a la universidad estatal, con una elevada deserción y una baja calidad académica.

Todos estos problemas han sido ampliamente reconocidos por la comunidad nacional, generando consensos y voluntad política para reformar el sistema educativo. Por cierto, las prioridades en el Plan de Acción del gobierno pasado, el Programa de Modernización de la Educación para el período 1994-97, y la Reforma Administrativa vigente desde enero de 1997, incorporan en su agenda un nutrido paquete de intervenciones en materia de calidad de la educación, movilización de recursos y de participación social, reestructuración administrativa, apoyo especial a zonas donde la educación es más precaria, aumento de la eficiencia y eficacia, movilización de la comunidad y otros aspectos. El marco ideológico-práctico provisto por la Escuela Morazánica provee una plataforma que otorga tanto las bases políticas como las líneas estratégicas para el salto educativo.

III. DESAFÍOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

A efectos de apoyar y complementar las orientaciones vigentes, se presenta a continuación un marco conceptual-estratégico adecuado a las condiciones educativas de Honduras. No se trata de propuestas desglosadas, sino de consideraciones de criterio que apoyan y abren campos de intervención, tanto en el nivel interno de la escuela como en el nivel igualmente decisivo de la comunidad.

1. La alfabetización: un esfuerzo concentrado en los pobres

Hacia 1992, Honduras contaba con 32% de analfabetismo adulto, que llegaba a 42% en las zonas rurales.¹⁴ La tendencia a la reducción se destacó en II.A. Lo que conviene destacar aquí es que, como muestra la encuesta ESIS de 1994, hay una fuerte concentración del analfabetismo en el primer decil y en las zonas rurales. Entre los más pobres (primer decil) alcanza una tasa de 45% (e, incluso, de 66% entre mujeres mayores de 41 años), mientras que en el décimo sólo es de 6.8%. Asimismo, pese a la fuerte reducción en los últimos años -ya indicada- hay una fuerte concentración de la población analfabeta en el área rural, donde 3 de cada 10 habitantes de 16 y más años todavía lo eran en 1994.

Ese panorama recomienda que se realice un esfuerzo alfabetizador, sobre todo respecto de los mayores de 15 años concentrados en los primeros deciles de ingreso, focalizando en grupos especialmente vulnerables, como las mujeres de 41 y más años de hogares de menores ingresos. Asimismo, debería privilegiarse a las zonas rurales. Si la alfabetización se acompaña de la capacitación para el trabajo o la instrucción en torno a satisfacción de necesidades básicas de las familias, su impacto sobre el bienestar de los más carenciados se incrementaría.

En Honduras, la alfabetización de adultos constituye un campo de intervención prioritario que permitiría optimizar la inversión, mediante la promoción comunitaria y el apoyo a la generación de ingresos. La cooperación internacional cuenta con recursos destinados a llevar a cabo campañas de alfabetización, y las organizaciones no gubernamentales han demostrado que poseen experiencia en combinar alfabetización y educación de adultos, adquisición de destrezas prácticas y afirmación de identidades socioculturales locales. Además, las campañas de alfabetización y la incorporación de la alfabetización en módulos de capacitación no tienen un costo excesivo, sus costos de oportunidad son bajos, son viables y eficaces, y rinden efectos positivos.

2. Continuidad educativa

La **continuidad educativa** tiene una gran importancia para salir de la pobreza o no caer en ella.¹⁵ La CEPAL estima que, en la América Latina urbana, el número de años de educación formal requeridos en promedio para contar con 90% o más de probabilidad de no caer en la pobreza,

¹⁴ Banco Mundial, **Honduras: Basic Education Project**, op. cit.

¹⁵ CEPAL, "El impacto de invertir más y mejor en la educación media", en **Notas sobre la economía y el desarrollo**, N° 592/593, junio-julio 1996.

debe ser de 10 a 11 años y, cada vez más, se necesita el ciclo medio completo.¹⁶ Esto torna clave la continuidad educativa.

En este contexto, pues, se necesita llevar a cabo políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres: para que los hijos de familias pobres asistan a la escuela, se mantengan en ella y progresen año a año exige se necesita que la escuela les asigne, además de una educación de buena calidad, un horario más extenso que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender, programas nutricionales adecuados e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa para su familia el que abandonen alguna inserción laboral.

Discontinuidad educativa significa deserción escolar durante el ciclo primario o secundario, inasistencia a clases, y alta repitencia, la que refleja la falta de progresión en la adquisición de conocimientos y destrezas. Los datos muestran que habitualmente estos tres fenómenos son interdependientes: la baja asistencia genera repitencia, y la repitencia reiterativa genera deserción.

La discontinuidad educativa en Honduras es muy alta en cualquiera de estos tres síntomas. En todos ellos, además, tiene un fuerte sesgo social (por ingresos familiares) y territorial (urbano vs. rural). De manera que la inversión que se destine a expandir la continuidad educativa beneficia precisamente a quienes son más vulnerables por su pobreza y falta de acceso a los beneficios del desarrollo.

En primer lugar, la discontinuidad educativa se hace evidente al contrastar tasas de matrícula en los ciclos de la educación formal. Así, hacia 1992 la cobertura de la educación primaria era alta (86%), mientras que era muy baja en secundaria (33%) y superior (6.5%).¹⁷ Hacia 1993, sólo 26.4% de los que comenzaban la escuela permanecían matriculados en sexto año. Esto es tanto más inquietante si se considera que más de 84% de la población de 12 años está dentro del sistema escolar.¹⁸ Sin duda, un promedio de 4.2 años de escolaridad promedio nacional, como mostraba Honduras en 1995, es bajo y revela los altos niveles de discontinuidad educativa. Finalmente, el ritmo de expansión de la matrícula en secundaria ha sido sumamente bajo si se compara con otros países de la región (véase Cuadro 1).

¹⁶ CEPAL, **Panorama Social de América Latina**, edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile.

¹⁷ Banco Mundial, **Honduras: memorando económico y evaluación de la pobreza**, Honduras, 17 de noviembre de 1994.

¹⁸ Datos de "La educación en Honduras", PNUD, 1997, (mimeo).

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN
EN EL NIVEL SECUNDARIO

(En porcentajes)

Tasa bruta de escolarización a nivel secundario

País	Alrededor de 1990	Año 1980
Uruguay	83	62
Argentina	71	56
Chile	70	53
Perú	67	59
Panamá	61	61
Colombia	61	41
Ecuador	56	51
México	56	48
Costa Rica	46	48
Nicaragua	42	42
Brasil	39	34
Bolivia	34	35
Paraguay	34	26
Venezuela	34	22
Honduras	31	30
El Salvador	26	24
Guatemala	23	18

Fuente: UNESCO, *Anuario estadístico 1994*, París, 1994.

Resulta preocupante la baja cobertura del sector público en el ciclo secundario, pese al aumento de la proporción de recursos destinados a dicho ciclo, en el presupuesto educacional. En 1992, en primaria y superior, el sector público cubría el 95% de la matrícula. En la secundaria, en cambio, llegaba sólo al 60%,¹⁹ pese a que la cobertura total era muy baja

¹⁹ Banco Mundial, *Honduras: memorando económico*, cit., p. 65.

(33%); por ello, la oferta pública sólo alcanzaba a 20%. De lograrse mayor continuidad educativa y si alcanza el nivel secundario un amplio contingente de población estudiantil de bajos ingresos, la baja cobertura pública puede constituir un cuello de botella. Es necesario anticiparse a tal situación e ir generando una mayor oferta en el nivel medio que no implique gastos familiares imposibles de afrontar.

Además, la educación secundaria tiene en Honduras un nivel de diversificación que atenta contra su propia pertinencia y eficiencia. Piénsese que el ciclo común de 3 años ofrece 7 especialidades diferentes, y el ciclo diversificado posterior, de 2 a 3 años de duración, cuenta con 51 especialidades alternativas. Esto no es sólo un problema de carga administrativa. La experiencia internacional sugiere que una especialización excesiva en secundaria puede tener efectos contraproducentes, que van desde otorgarle a dicho ciclo hacia un carácter terminal (en momentos en que los cambios que afectan al mundo laboral reclaman cada vez más por un modelo de educación prolongada o permanente) hasta crear confusión en los alumnos respecto de opciones educacionales que deben realizar prematuramente.

En cuanto al corte rural-urbano, si bien los aumentos promedio en años de estudio han sido más elevados en las zonas rurales, éstas siguen con promedios muy inferiores a las urbanas. Si bien en el área rural hubo, en el período 1990-95, un aumento total de años de estudios de 3.8 a 4.2 años, mientras en zonas urbanas se estancaba, la diferencia sigue siendo de 1.3 años promedio (5.5 vs. 4.2). En los dos primeros deciles -especialmente entre las mujeres-, el nivel educativo es extremadamente bajo, lo que se acentúa en zonas rurales y, sobre todo, en occidente, donde se dan los niveles educativos más bajos del país.²⁰ Los datos muestran una relación inversa entre escolaridad y pobreza, con diferencias de 6 años de escolaridad promedio entre la población de hogares del decil 1 y 10 **para todo grupo de edad**. En los deciles bajos no alcanzan a completar 6 años de enseñanza primaria obligatoria, mientras los de más alto ingreso completan en promedio hasta dos años de enseñanza media (deciles 9 y 10). En el grupo de extrema pobreza la escolaridad promedio es 1.9 años frente a 8.8 en el grupo compuesto por el 5% de hogares más ricos.

En segundo lugar, al medir la discontinuidad por inasistencia escolar también se observa un corte regresivo a medida que descienden los ingresos de los hogares. Los resultados de la Encuesta de Indicadores Socio-económicos (ESIS) muestran que la asistencia a escuelas de educación primaria en 1993 era claramente inferior en la población de 7 a 13 años de los deciles 1 a 3, con porcentajes inferiores al 76%; en el 5% más pobre, la asistencia representó 68%, mientras que era de 88.5% en el 5% de la población con mayores ingresos.²¹ Finalmente, cabe destacar, que la más alta inasistencia se concentra en ciudades pequeñas y en el área rural de la zona rural Occidente.

²⁰ Educación y pobreza, op. cit., p.11.

²¹ SECPLAN, BID, UNICEF (1996), Educación y pobreza, Tegucigalpa, p. 33.

El contraste urbano-rural en asistencia escolar es expresión de una fuerte desigualdad en Honduras. El Censo de 1988 reveló una asistencia escolar promedio, para la población de entre 7-13 años, de 67% a nivel nacional. Esto se desglosaba en 82% para el área urbanas y 58% para la rural, sin que se apreciaran diferencias importantes por sexo. En cambio, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1992 muestra una asistencia escolar promedio de la población de 6 a 15 años de edad de 69%, sin que se aprecien grandes diferencias entre zonas rurales y urbanas. Según la misma fuente, la asistencia promedio nacional baja a 67% en 1993 lo cual, combinado con muy pocas horas lectivas al año, arroja un panorama muy pobre. Finalmente, la Encuesta ESIS muestra una disminución en 1994, del porcentaje de niños matriculados, el que pasa en zonas urbanas del 83% en 1993 (7-13 años) al 75% en 1994, mientras en áreas rurales bajaba de 78 a 72%.²²

En tercer lugar, cabe destacar que la repitencia tiene en Honduras un nivel muy alto, concentrado especialmente en los primeros años de estudio, y con fuerte sesgo hacia alumnos de hogares pobres. Así, el índice de repitencia en los deciles 1 a 3 fue de 22% en 1994, y en el decil 1 alcanzó el 28.5%, más que triplicando las tasas de niños del decil 10.²³

En 1992, un cuarto de los estudiantes de primer grado no lograban pasar a segundo.²⁴ Según la Encuesta ESIS aproximadamente 18% de los matriculados en 1993 repitieron en 1994 - 13.5% en zonas urbanas y 20% en zonas rurales, 20.5% varones y 14.6% mujeres-.²⁵ Según el Informe de la UNESCO, y en base al Sistema Regional de Información (SIRI), en Honduras, para obtener un estudiante que complete octavo grado se han necesitado 34.4 años-alumno; el promedio de años de estudio necesarios para ser promovido al grado siguiente es de 1.6, en un rango que va desde 2.1 en primer grado a 1.2 en quinto. El estudiante promedio permanece en la escuela 7 años pero sólo avanza 4.3 grados. Tal ineficiencia provoca un gasto que sería con políticas renovadas que subsanen la repitencia. De acuerdo con los resultados del modelo SMMG de simulación realizado por la UNESCO, el costo adicional que la repitencia provoca al sistema estaría en torno a los US\$ 25 millones por año sólo en educación primaria.²⁶

²² Educación y pobreza, op. cit.

²³ Educación y pobreza, op. cit.

²⁴ Banco Mundial (1995), **Honduras: memorando económico y evaluación de la pobreza**, Honduras.

²⁵ Esto puede implicar que un factor central de repitencia es el trabajo masculino rural precoz.

²⁶ El cálculo es el siguiente: en 1990, 247.594 alumnos repetirían algún curso de primaria, a un costo supuesto de US\$100 por alumno, lo que genera un costo adicional por repitentes de US\$25 millones. (UNESCO-OREALC (1996), **Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994**, Santiago de Chile, p. 375).

Hay, pues, una fuerte discontinuidad educativa medida en años totales de escolaridad promedio, días de inasistencia a clases e índices de repitencia. Contrasta, en este sentido, la alta matrícula inicial con el bajo logro final y con la baja asistencia, sobre todo concentrada en los grupos de menores ingresos y en zonas rurales. **De allí que pueda afirmarse que los esfuerzos e inversiones destinados a incrementar la continuidad educativa serán eficientes y eficaces en más de un sentido.** En primer lugar, esa inversión optimizará la utilización real de la oferta escolar a lo largo del año, y la inversión anual en educación, imprimiendo mayor eficiencia al conjunto del sistema educativo. En segundo lugar, dado que la discontinuidad educativa más aguda se da en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo pobres rurales), el apoyo a la continuidad tendrá un sesgo redistributivo progresivo.

Existen formas diversas de apoyar la continuidad educativa y la experiencia internacional ofrece un amplio menú de intervenciones posibles.

Un aspecto a considerar, que se relaciona estrechamente con la calidad de la oferta, es la **pertinencia educativa**. Si los contenidos de la educación son percibidos por sus usuarios como relevantes, motivadores y útiles, tanto los alumnos como las familias de bajos ingresos evaluarán de manera distinta los costos de oportunidad que implica la retención en el sistema escolar, y se elevará la motivación para asistir a clases. Una educación de calidad, promueve mayores logros y motivaciones en los educandos y fomenta su permanencia en el sistema con rendimientos progresivos. Esto es especialmente relevante para los sectores pobres, que acceden a una oferta desfasada tanto de sus realidades socioculturales, como respecto a los requerimientos que impone el mundo laboral.

El incremento de la continuidad educativa es económicamente viable cuando se piensa en extender la escolaridad a lo largo del ciclo de educación secundaria. Según estimaciones de la CEPAL, los costos en que se debe incurrir para expandir la proporción de población que complete la educación media son manejables para los gobiernos. Se requiere aumentar el gasto anual en la educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB. Si bien los países con menor tasa de escolarización secundaria, necesitan destinar mayores recursos para lograr un cambio profundo en el mismo plazo, la meta es alcanzable.²⁷

El mayor esfuerzo debe concentrarse en reincorporar a la escuela al alto porcentaje de desertores que no estudian ni trabajan, o que trabajan con ingresos muy bajos, y cuya reinserción entraña, por tanto, un muy bajo costo de oportunidad. Las estimaciones de la CEPAL para el caso de Honduras, utilizando cifras de 1992, muestran que 18.6% de la población urbana del cuartil más bajo de 13 a 17 años de edad no estudiaba ni trabajaba. Lo mismo sucedía con

²⁷ Véase CEPAL (1996), "Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad", (LC/G.1919), documento presentado en la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, 13 al 17 de mayo de 1996. Allí se presenta un cálculo de relación costo-tiempo para aumentar la continuidad educativa en distintos países de la región agrupados según niveles de escolaridad.

25.1% en el segundo cuartil; el 23.7% en el tercero y el 13.8% en el cuarto. Más significativo en términos de apoyo a sectores vulnerables es conseguir la continuidad educativa de los niños y adolescentes de 13 a 17 años que sí trabajan, dado que los ingresos mensuales promedio de este grupo en el sector urbano alcanzaba apenas el 0.9 de la línea de pobreza per cápita en el país, aumentando a 1.1 en el sector rural.²⁸ Con estos magros ingresos, los costos de oportunidad son manejables y el impacto tiene un claro sesgo redistributivo.

La continuidad educativa no sólo garantiza mayor aprendizaje e integración simbólica en sus beneficiarios. Tiene también dos beneficios adicionales que la hacen más oportuna que cualquier inversión alternativa.

a) En primer lugar, invertir oportunamente, en el período de edad correspondiente, en la educación media es económicamente más conveniente que realizar posteriormente programas compensatorios equivalentes; produce también mayores externalidades positivas: mejora el desarrollo cultural y social de los jóvenes; complementa actividades llevadas a cabo en otros ámbitos, como la educación en salud, sexual, etc.; contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización, y proporciona además una preparación intelectual más adecuada para quienes aspiren a niveles superiores de educación.²⁹ En el caso de Honduras, conforme a estimaciones de la CEPAL, el costo de cuatro años de educación secundaria por persona sería de US\$ 320, mientras 20 meses de programas compensatorios supondrían un costo muy superior, cercano a los US\$900.³⁰

b) En segundo lugar existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia que tiene el nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes serán los actuales educandos produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados. Piénsese que, según información disponible, el capital educacional incide más que la capacidad económica del hogar en el rendimiento educativo de los hijos, aun en los estratos de bajos ingresos.

²⁸ CEPAL, **Panorama Social de América Latina**, edición 1995, p. 163.

²⁹ Esto no supone descartar los programas compensatorios, ya que éstos se orientan a satisfacer a poblaciones que tienen otra edad y diferentes necesidades. Los requerimientos de formación de quienes ya están incorporados a la fuerza de trabajo no se resuelven con el mejoramiento de la educación formal. En todo caso, lo que estas cifras sugieren es que conviene impulsar políticas que estimulen y mejoren la inversión en formación en las edades adecuadas, debido a que se reducirá así la necesidad de llevar a cabo posteriormente medidas correctivas, que son más onerosas y menos eficaces.

³⁰ CEPAL, **Panorama Social de América Latina**, edición 1995, p. 45.

Los beneficios de la continuidad en la educación no sólo remiten a la movilidad social por vía de acceso a ocupaciones mejor remuneradas y con mayor uso de conocimientos adquiridos. Hay otros retornos que contribuyen a superar condiciones de pobreza.

Primero, existe una evidente correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus futuras familias, pues la escolaridad de las madres resulta determinante en la reducción de la mortalidad y morbilidad infantiles, en el mejoramiento de la salud y nutrición familiares, y en la disminución de las tasas de fecundidad. Esto es especialmente importante en la adolescencia, cuando las mujeres deben asumir responsabilidades por su propia fecundidad. Piénsese que en Honduras la fecundidad sigue siendo muy alta, con un promedio de cinco hijos por mujer y que hacia 1992 casi 30% de los hogares urbanos eran encabezados por mujeres (lo que llegaba a 35% en los hogares extremadamente pobres).³¹

Aspectos transversales del currículum tales como la educación sexual y la educación en salud materno-infantil, permiten abordar problemas que afectan a las estudiantes a medida que entran a la adolescencia. Tanto más pertinente es esto para las mujeres de familias pobres, donde los factores de riesgo son más altos que en otros estratos sociales (embarazo precoz y desconocimiento de la prevención en salud materno-infantil).

Otros módulos transversales del currículum también pueden ser muy útiles en la enseñanza media o en los últimos años de educación primaria para mitigar factores de pobreza, respondiendo de manera práctica a necesidades prioritarias de los grupos pobres. Estos módulos incluyen actividades de aprendizaje en el control ambiental, en suministro de agua potable y alcantarillado, en mejoramiento de viviendas, en planificación comunitaria, en mantención de equipamiento del hogar, y otros.

También pueden enseñarse, a medida que se avanza en el sistema escolar, conocimientos básicos para el manejo financiero doméstico y de pequeña empresa. Esto resulta muy relevante en Honduras dado que es uno de los países de la región con más alta tasa de población activa ocupada en el sector informal. Estas destrezas pueden reportar un mejor uso de los escasos ingresos que perciben las familias modestas, los autoempleados y los microempresarios. La comparación entre distintas ofertas de crédito para el equipamiento del hogar y del trabajo permiten ahorros significativos. La falta de información y cálculo financiero lleva a las familias pobres y a los cuentapropistas a recurrir a créditos con tasas de interés muy elevadas. También la información más cabal sobre acceso a crédito, tecnología y comercialización tiene un impacto considerable sobre los ingresos de los autoempleados, los microempresarios y los agricultores de pequeña escala.

Las intersectorialidades y transversalidades en el currículum escolar se verán beneficiadas por el apoyo tanto técnico como financiero de las secretarías de gobierno que tienen por función la promoción de la salud preventiva, la extensión de servicios básicos, los programas de

³¹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, edición 1995, p. 72.

capacitación y la provisión de viviendas básicas. Es preciso, pues, generar un diálogo intersectorial en que los sectores requeridos comprendan que este "multi-uso" de la escuela rural es un buen negocio para todos, **pero que sólo funciona compartiendo esfuerzos** (educación, salud, saneamiento, vivienda y otros). No sólo supone ahorros por "economías de escala", sino que permite nuclear a la comunidad y a las familias rurales en torno a la adquisición de conocimientos directamente ligados a la mejoría en sus condiciones de vida.

Es necesario, por último, apoyar a los adultos de bajo nivel de instrucción mediante formas de capacitación productiva que les brinden mayores oportunidades. En zonas rurales puede aprovecharse la infraestructura física de las escuelas para capacitar a los adultos con conocimientos que mejoren su productividad agrícola y su inserción en los mercados. Si se establecen áreas comunes de educación técnica para estudiantes del sistema formal y de capacitación para trabajadores adultos, es posible movilizar a la comunidad rural en torno a la adquisición de destrezas productivas y de inserción en mercados ampliados.

3. La calidad de la educación

Resulta difícil precisar los problemas de calidad de la educación sin identificar adecuadamente los factores que inciden en dicha calidad. En este sentido, un sistema de medición periódico contribuye significativamente a mejorar la eficacia y pertinencia de programas de mejoramiento de la calidad de la educación: permite establecer objetivos en función de la situación existente, evaluar alternativas en la asignación de recursos y nuevas combinaciones de insumos pedagógicos y, con ello, permite optimizar el uso de recursos y mejorar los logros y resultados del aprendizaje.

En Honduras, en relación al tema de la calidad de la educación, el Banco Mundial ha identificado un conjunto asociado de falencias que incluyen: mala calidad de la enseñanza, reducida cantidad de horas de clase por año, mala asignación de docentes y falta de incentivos a la docencia, escasez de libros y otros materiales didácticos, deficiencias en la producción y distribución de textos, currículum inadecuado e instalaciones físicas sobrepobladas y dilapidadas. También consideró relacionado con los problemas de calidad al anacronismo pedagógico centrado en el modelo frontal y memorístico, el alto porcentaje de escuelas multigrados (52%), el alto porcentaje de escuelas de ciclo incompleto, la baja instrucción preescolar y la deficiente infraestructura escolar básica.³² Sobre estos problemas existe consenso, pero es necesario avanzar en establecer una adecuada priorización a la hora de invertir recursos físicos, monetarios y técnicos.

Otro grave cuello de botella en materia de calidad, plenamente reconocido por la comunidad política nacional, es la **escasa formación de los docentes**. Su formación es

³² Banco Mundial, **Honduras: memorando económico...**, op. cit.

deficiente, los maestros están en general desactualizados en métodos y contenidos, y no hay un sistema de incentivos que premie y estimule la calidad de la docencia y el desempeño profesional.

Se ha establecido como prioridad política en Honduras la capacitación de los profesores. Para incrementar la calidad de la oferta educativa, al menos en el corto plazo, es imprescindible asegurar que el reclutamiento de maestros sea transparente y meritocrático, así como generar un sistema de incentivos y recompensas para los maestros que han mostrado efectivos en el proceso pedagógico. Por otro lado, se requieren procesos de largo plazo, como es mejorar la calidad de la educación secundaria, donde se forman los docentes de las próximas generaciones, y reformar la carrera docente.

Por otro lado, el impacto de las políticas y programas en la calidad de la oferta al interior de las escuelas depende fundamentalmente de **cómo se potencian los recursos, tanto desde la oferta como desde la demanda, en el ámbito escolar**. Muchos componentes podrán quedar suboptimizados o tendrán un impacto poco significativo mientras no se refuercen otros campos que inciden en su optimización. El mejoramiento en la calidad de un proceso educativo depende, en importante medida, de cómo un establecimiento **potencia** los recursos adicionales que recibe, merced al **capital cultural** de los alumnos y del establecimiento, **al desempeño profesional** de los docentes, y la **motivación** tanto de los docentes como de los alumnos-. Por lo tanto, es indispensable reducir las brechas en la **capacidad de potenciar recursos adicionales** entre establecimientos de distintos niveles y con diferente capital cultural, profesionalidad y motivación.

Lo anterior mueve a dos inferencias adicionales. Primero, si el capital cultural disponible en una unidad educativa incluye también el capital cultural que los alumnos llevan a la escuela, distintos recursos destinados a elevar la calidad beneficiarán a sectores según el "piso" en que se encuentren. Segundo, es indispensable mejorar las condiciones de la demanda educativa para potenciar las innovaciones que se realicen en la oferta a efectos de incrementar la calidad y el logro educativos. Sin un trabajo complementario desde la demanda, las inversiones pueden terminar siendo sólo gastos. Esta inferencia conduce al punto siguiente.

4. Apoyo a la demanda y empoderamiento de la comunidad

Mejorar las condiciones de acceso al y continuidad dentro del sistema exige apoyar la **demanda educativa y la participación de la comunidad**, especialmente de los grupos menos favorecidos. Invertir recursos técnicos, financieros y humanos en medidas orientadas a ello impacta muy positivamente la **equidad extra-sistema**, vale decir, la distribución social de las capacidades de niños y jóvenes para aprovechar la oferta educativa. Más en una situación en la que, como es el caso de Honduras, la cobertura de educación primaria ya es alta, y se requiere priorizar entonces el apoyo a las capacidades con que los más vulnerables acceden al sistema educativo formal. Es éste un expediente ineludible para mejorar equidad y eficiencia del sistema .

La incidencia de factores exógenos al sistema educativo hace necesario, pues, un enfoque integrado. Esto implica que, para elevar la calidad y la equidad educativas se requieren programas enfocados en la demanda de educación (hogares y comunidades), como complemento de las políticas educacionales. En Honduras, las condiciones de la demanda educativa obligan a una política enérgica de apoyo a los grupos más vulnerables. Si se tiene en cuenta que el porcentaje de niños menores de 5 años que viven en hogares indigentes aumentó del 50.4% al 54.9% entre 1990 y 1994 en zonas urbanas, y disminuyó del 68.2% al 62.0% en zonas rurales, manteniendo aún un nivel muy elevado.³³ Esto obliga a priorizar las condiciones extra-escuela de acceso a la educación, dadas las tremendas desventajas de clima educacional del hogar con que parten los niños de familias en situación de extrema pobreza.

Al considerar las causas de inasistencia escolar, puede comprobarse la necesidad del apoyo motivacional y de mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de menor asistencia escolar. Según la encuesta ESIS, existe una fuerte relación entre las razones que se dan para explicar la inasistencia a clases y la situación de pobreza de las familias. La principales razones mencionadas por la encuesta fueron la no disponibilidad de recursos por parte de los padres (37.6%); la desmotivación (31.7%); razones de salud (13.5%), y obligaciones de trabajo (9.1%).³⁴

El apoyo a la comunidad y a la demanda educativa se hace tanto más importante si se considera que un problema central de los sectores de bajos ingresos, sobre todo rurales (donde se concentra el 80% de la pobreza del país), es la **irregularidad de la asistencia escolar de niños pequeños**, vale decir, una discontinuidad educativa cuyas causas están relacionadas con el bajo clima educacional del hogar (sumatoria de los años de escolaridad de los padres) y los trabajos estacionales que esos niños se ven obligados a realizar en las zonas rurales.³⁵ Pareciera subsistir una cultura en que se valora la educación pero no su continuidad. La repitencia, el rezago y la deserción a temprana edad parecen vinculadas a este "síndrome de irregularidad" o de discontinuidad. Según la UNESCO, la deserción temporal es muy fuerte en Honduras, como lo sugieren las tasas de deserción calculadas con base en las declaraciones de

³³ CEPAL, **Panorama Social de América Latina**, edición 1996, op. cit.

³⁴ **Educación y pobreza**, op. cit.

³⁵ Para un conjunto de países de la región, se estableció que "El clima educacional del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educacionales de los niños, explicando entre 40 y 50% del impacto que ofrecen las características del contexto socioeconómico y familiar. La capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares) explica entre 25 y 30%, incidiendo en tercer lugar la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados) y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados)" (P. Gerstenfeld y otros (1995), "Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", en **Serie Políticas Sociales**, N° 9, (LC/L.924), Santiago de Chile.

los directores de escuela. Información fragmentaria disponible hace pensar que los jóvenes que participan en cosechas se retiran al cabo de 5 ó 6 meses de estudio, matriculándose de nuevo al año siguiente y repitiendo el mismo grado, con lo que se constituye un **círculo vicioso de la repetición continua**.³⁶ De ello se deduce que es indispensable abordar el problema del trabajo estacional de los niños en una política de apoyo a la demanda.

Dada la estrecha relación entre las condiciones de sociabilidad de las familias y comunidades pobres y el rendimiento y continuidad de la escolarización de los niños y jóvenes que las integran es necesario concertar diversos actores en torno a un paquete de programas que gradualmente conduzcan a revertir el círculo vicioso. En este punto **la focalización se combina con la integralidad de las acciones de apoyo**, sobre todo para compensar las deficiencias en el clima educacional de familias pobres. Se requiere movilizar a los centros de padres, a los animadores comunitarios, a los trabajadores sociales, a los organismos no gubernamentales con arraigo comunitario, a los planificadores y ejecutores de programas de apoyo social y, en fin, a todos aquellos organismos que puedan contribuir a mejorar las condiciones de uso (demanda) de la oferta educativa.

¿Cómo combinar focalización, integralidad y movilización de agentes múltiples en este ámbito? Básicamente, estableciendo **redes de apoyo a la continuidad y al rendimiento educativos de los niños y jóvenes de familias en zonas de bajos ingresos. El apoyo familiar y comunitario para la continuidad educativa** es crucial en condiciones socioeconómicas adversas y muchas veces las familias desconocen las alternativas existentes para asegurar dicha continuidad. En muchos países existen programas de apoyo a la familia y a la comunidad para asegurar la educación básica y preescolar de los niños. Correspondería crear centros comunales de apoyo a los establecimientos escolares en aquellas zonas donde la incidencia de pobreza es mayor. Tales centros tendrían la función de asesorar a los miembros de la comunidad escolar (director, profesores, padres) en estrategias conducentes a lograr mayor rendimiento académico de los alumnos, considerando la alta incidencia de factores extra escolares, tales como la familia, el vecindario y las motivaciones de los educandos.

Otro elemento para que las familias de bajos ingresos puedan aprovechar la oferta educativa consiste en que ellas tengan la información adecuada sobre las opciones disponibles. Para ello puede recurrirse a los medios de comunicación, a animadores comunitarios, a centros vecinales de información, para que divulguen esas alternativas. Cuanto mayor sea la información de que dispongan los padres respecto de la calidad de la educación en las escuelas, de las diferencias de calidad por escuelas, de los programas complementarios a la educación formal, del apoyo en capacitación a las familias y a la comunidad, y del uso de nuevos servicios de la industria cultural, más podrán potenciarse las condiciones de acceso a la educación de los niños y jóvenes pertenecientes a hogares con bajos ingresos.

³⁶ Ver UNESCO-OREALC (1996), **Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994**, Santiago de Chile, p. 374.

Puesto que la calidad de la enseñanza es deficiente en los establecimientos que atienden a los sectores de menores ingresos, se requiere una comunidad más protagónica que detecte esas insuficiencias, coparticipe en el mejoramiento de la gestión, y solicite a las instancias que correspondan (municipio y ministerio) el apoyo que sea necesario para superar los rezagos más apremiantes. Sin una comunidad informada y movilizada, las políticas pierden un elemento fundamental para la eficacia de sus acciones.

Los efectos positivos sobre el rendimiento escolar en la incorporación de los padres y la comunidad a los procesos educativos han sido largamente mostrados en la literatura que recoge experiencias en curso. Una comunidad más protagónica y una demanda más organizada de los sectores pobres contribuye a una detección más oportuna de las deficiencias educativas, a un mayor acopio de propuestas para acercar la escuela a las necesidades de la población local, y a un apoyo focalizado frente a los rezagos más apremiantes. Además, cuanto más pertinente resulte la participación de la familia en la escuela, más se incrementa también el capital educativo en el hogar, lo cual redundará directamente en el rendimiento de los educandos.

En esto consiste el **empoderamiento** de la comunidad, vale decir, "la capacidad de las personas para elegir entre opciones más amplias mediante la participación directa en los procesos de toma de decisiones o influyendo sobre quienes tienen el poder de decidir." ³⁷ Los padres y la comunidad pueden ser aliados estratégicos del proceso pedagógico en la medida que sean conscientes del valor de la educación para el nuevo mundo del trabajo y siempre que dispongan de las herramientas para apoyar el aprendizaje de sus hijos en el hogar. Además, su **empoderamiento** puede llevar a constituir una demanda educacional más potente y un estímulo para promover enfoques novedosos.

Es importante potenciar el efecto sinérgico del **empoderamiento** en los sectores más carenciados. Cuanto más pertinente resulte la participación de la familia en la escuela, más se incrementa también el capital educativo en el hogar. Cuanto más se comprometen los padres con la escuela, más refuerzan desde el hogar la continuidad educativa de sus hijos. Esta dinámica virtuosa requiere, empero, de un capital inicial en la familia y en la comunidad. El empoderamiento no se restringe a dispositivos institucionales que abren la escuela a la comunidad; debe comenzarse por convencer a las familias y a la comunidad del valor de la educación, de la conveniencia de conocer sobre su pertinencia pedagógica y de la necesidad de que sea gestionada de manera eficiente.

Si bien son las propias comunidades pobres las que mejor conocen sus prioridades, no necesariamente están enteradas de los espacios de movilidad socio-ocupacional a los que podrán acceder sus hijos, ni tampoco del tipo de destrezas requeridas para desenvolverse en los nuevos escenarios productivos. Es necesario, pues, reforzar las condiciones de la demanda de los pobres a través de acciones complementarias de información a la comunidad. No se trata de

³⁷ UNESCO (1997), **Nuestra diversidad creativa**, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, París.

imponer "de arriba a abajo" los códigos de la modernidad, sino de incrementar la información de que dispone esa comunidad en aspectos decisivos que vinculan, en el mediano plazo, la educación al bienestar y a la movilidad social, y los contenidos educativos a los nuevos escenarios productivos.

Todo esto hace que la estrategia para promover una mayor equidad educacional rebase las fronteras del sistema educacional formal. La estrecha relación entre las condiciones de sociabilidad en familias, hogares y vecindarios pobres, y el rendimiento escolar de sus niños y jóvenes, debiera concertar a los diversos actores de la comunidad para revertir los círculos viciosos que se generan cuando se da un bajo clima educacional, contextos socioculturales deprimidos y bajo rendimiento y logro educativos.

La movilización de la comunidad se hace aún más imperativa en zonas rurales, dados los múltiples factores que influyen en los pobres logros educativos que se alcanzan en dichas áreas: bajo clima educacional de los hogares, trabajos estacionales de niños y adolescentes, dispersión territorial, brechas culturales entre la comunidad y la escuela formal, y pobreza. Por otra parte, la comunidad rural cuenta con un capital social desaprovechado en el sistema escolar, a saber, su cultura práctica y sus instituciones informales de intercambio. Este capital social, movilizado en aras de un apoyo a la demanda educativa y el empoderamiento de la comunidad frente al sistema de educación formal, permitirían potenciar los esfuerzos de ministerios, directores y profesores orientados a mejorar resultados en el aprendizaje de conocimientos, herramientas y códigos modernos por parte de los alumnos.

Además, la participación de los padres ayuda a reducir los factores extra-escolares que contribuyen al fracaso en el "choque cultural" que muchas veces supone el encuentro entre niños campesinos y la escuela. Estos niños y sus padres manejan códigos y conocimientos distintos de los que presupone la fórmula estándar de la pedagogía tradicional. Por ende, el rendimiento mejora si se tienden puentes entre maestros y padres para que ambos puedan comprender recíprocamente las culturas de la escuela y del medio local.

5. El uso del gasto público en educación

Honduras destina un bajo porcentaje del PIB a educación, que además tiende a la baja, en circunstancias en que los países de la OECD, y muchos países en desarrollo, invierten fuertemente y cada vez más en educación.

Según el Banco Mundial, existe en Honduras un gasto reducido y mal distribuido en el sector educativo: hacia mediados de los noventa, el país destinaba 4% del PIB a educación (más que sus países vecinos con ingresos similares), el gasto en educación respecto del gasto público total disminuyó, en términos reales, del 21% en 1974 al 16% en 1995; dentro del sector mismo, los recursos destinados a preprimaria y primaria bajaron de 54% en 1980 a 47% en 1993, siendo la educación secundaria, la técnica y la universitaria las que aumentaron. La matrícula en primaria se expandió rápidamente respondiendo a una tasa de aumento poblacional de más de

3% al año; sin embargo, el gasto público por estudiante en los niveles preprimario y primario descendió en alrededor de 29%, y los gastos administrativos por estudiante se duplicaron, reflejando un patrón de gasto ineficiente que agrava problema de recursos.³⁸

La experiencia internacional, confirmada por el caso hondureño, indica que esta tendencia en el gasto educativo es regresiva y concentra los beneficios en la clase media. En Honduras, menos de la mitad del presupuesto público se destina a la educación primaria, que comprende el 80% de la población estudiantil, en tanto 18% va a la superior, que abarca sólo al 3% de la población estudiantil. Esta última proviene de familias de ingreso mediano y alto.³⁹ Además, los gastos se distribuyen en favor de las áreas urbanas.

La distribución del gasto en educación por zonas del país también es regresiva. Según el informe del Banco Mundial, ya citado, los gastos corrientes del Ministerio de Educación por alumno/año alcanzaban a US\$110 en los departamentos más pobres (vale decir en los de Occidente, donde las necesidades educativas son más apremiantes), mientras que eran del orden de US\$131 en aquellos que tenían mejor situación educativa y de ingresos. También las inversiones del FHIS en educación tendían a ser mayores en departamentos menos pobres.⁴⁰

Finalmente, otra irracionalidad del gasto público en educación si se considera que el gasto salarial, que debiera destinarse a mejorar la calidad de la educación o a apoyar la mejora de las condiciones de acceso de los más vulnerables, es irrelevante, mientras la tendencia e al aumento desproporcionado del gasto y personal administrativos.⁴¹ Hacia 1994 los salarios representaban más de 90% de presupuesto de la Secretaría de Educación (excluidas las transferencias a educación superior), y sólo 2.5% se destinaba a material didáctico y 4% al gasto de capital, incluida la capacitación en servicio. El FHIS se ha ido haciendo cargo de la inversión en infraestructura y mantenimiento, evitando que todos los recursos destinados a gastos de capital se reabsorban por aumentos salariales.

Finalmente, no se ha logrado instituir un sistema de medición de la calidad de la educación que permita un seguimiento periódico de rendimiento para ponderar los factores que inciden positiva y negativamente en aquel. De este modo, la inversión en mejoramiento de la calidad de la educación no ha podido basarse en diagnósticos que permitan optimizar el impacto de las políticas e inversiones.

³⁸ Ver Banco Mundial (1995), **Basic Education Project**, Staff Appraisal Report, Honduras.

³⁹ Banco Mundial, *Ibíd.*

⁴⁰ Banco Mundial, **Basic Education Project**, *op.cit.*, p. 12.

⁴¹ Banco Mundial-BID, **Honduras: Reforming Public Investment and the Infrastructure Sectors**.

De lo anterior se deducen orientaciones que debiera tener el gasto público en educación.

a) Debe evitarse el sesgo regresivo en su distribución, para lo cual hay que privilegiar a los subsectores que más benefician a los grupos de menores ingresos, vale decir, la educación pre-primaria y la primaria, realizar esfuerzos especiales y focalizados en zonas rurales y en el Occidente del país, apoyar las condiciones de acceso y asistencia escolar de los niños y adolescentes de familias de primer y segundo quintil, realizar programas de reinserción de la población en edad escolar que no asiste al ciclo básico, promover la alfabetización de adultos, y establecer proyectos conjuntos con comunidades rurales y urbano-marginales.

b) Es oportuno generar consensos nacionales, movilizándolo a múltiples actores (partidos, parlamento, empresarios, gremios docentes, iglesia, ONGs, sindicatos) para incrementar la inversión en educación, tanto pública como privada, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB y del gasto público general. El gasto en educación es bajo en Honduras tanto en términos relativos como absolutos, y se requiere que la sociedad esté dispuesta a asumir sacrificios en su consumo y otros gastos a fin de destinar mayores recursos a la educación.

c) Es indispensable disminuir los gastos administrativos del sistema educativo o evitar, al menos, que sigan aumentando a un ritmo superior a los gastos salariales docentes y a los gastos no salariales destinados a introducir mejoras reales en la calidad de la educación. La mayor participación del FHIS en la inversión educativa puede aportar en este sentido, dada su lógica de proyectos y su estructura menos burocrática. También puede ayudar la descentralización del sistema, siempre que no se dupliquen las funciones ni se repliquen a escala micro las sobrecargas administrativas que se aprecian a nivel macro.

d) La focalización de parte del gasto en educación, en los grupos más vulnerables y en las zonas más deprimidas, requiere de una mayor uniformización de la medición de variables de rendimiento y logro, y de un sistema periódico de medición de la calidad de la educación y sus factores. Pero el diagnóstico no es suficiente. También es necesario destinar recursos a programas especiales en cuyo diseño esté, como prioridad, la focalización hacia las zonas de más bajos logros y con contextos socioculturales más precarios. En esto puede aprovecharse también el **modus operandi** del FHIS, el cual, por su trabajo más directo con la comunidad, está en mejores condiciones para focalizar en grupos vulnerables y para movilizar el capital social de los potenciales beneficiarios.

e) Sería muy útil aprovechar posibles intersectorialidades, incorporando información sobre educación en algunos programas de otros sectores, tales como los de atención materno-infantil, de planificación familiar, de desarrollo comunitario, de capacitación al sector informal urbano y al sector campesino, y otros. Por esa vía puede mejorarse también el ambiente educacional de los hogares, la valoración de la educación formal y la continuidad educativa de los hijos por parte de las madres y los jefes de hogar, y el empoderamiento de la comunidad constituida como demanda educativa. Para ello bastan recursos modestos, que permitan incorporar módulos de apoyo a la educación en programas de otros sectores. Estas inversiones

son tanto más eficaces cuanto mayor es el peso de variables extra-escolares en los logros en la educación formal.

f) Es indispensable que aumente sostenidamente el gasto privado en educación, al mismo tiempo que se asegura que se haga sin que afecte a la equidad, esto es, que no implique una segmentación creciente de calidad de la oferta educativa entre el sector privado y el público. Para ello es posible buscar alianzas estratégicas entre el sector público y el empresarial para la educación técnico-profesional y la capacitación; también puede estimularse el gasto familiar en educación como complemento al gasto público, con mayor subvención a los grupos de menores ingresos. El pago del bono educativo a padres trabajadores con hijos cursando educación formal constituye, desde la actual política, un precedente útil en este sentido.