

***Los procesos de descentralización  
educativa en América Latina y  
lineamientos de propuesta para la  
descentralización educativa en  
Honduras***

Renán Rápalo Castellanos

307.14 R181 Rápalo Castellanos, Renán  
Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras/ Renán Rápalo Castellanos. -1ª. ed. -- Tegucigalpa: PNUD, 2003.  
26 p.

ISBN 99926-662-4-2

1. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

## Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 13

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Enero, 2003

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos  
Ilustración de portada: "Niños" de Aníbal Cruz  
(Tomado del *Catálogo de Pintores*, colección Banco Atlántida)

---

Las ideas expuestas en los Cuadernos de Desarrollo Humano son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## ***Prólogo***

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de tres colecciones: **Visión de País, Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible y Prospectiva**.

Estas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfoquen en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

***Jeffrey Avina***  
Representante Residente  
del PNUD en Honduras

## ***Colección de Desarrollo Humano Sostenible***

Uno de los principales retos planteados a inicios de este nuevo siglo es la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo. Para ello se requieren aportes de carácter científico, académico e intelectual, desde diferentes perspectivas y disciplinas, partiendo de diversos tipos de conocimientos, saberes y experiencias que puedan nutrir e incidir en la generación y aplicación de un *pensamiento de desarrollo humano sostenible* en el contexto nacional, regional y local.

La **Colección de Desarrollo Humano Sostenible** es un aporte de la Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los procesos de pensamiento y reflexión en torno a los problemas y planteamientos del desarrollo. De tal forma, pretendemos complementar otros esfuerzos realizados por la UPE en esta dirección, tales como la preparación del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Honduras.

La **Colección de Desarrollo Humano Sostenible** es un espacio abierto para difundir las contribuciones de intelectuales, académicos y técnicos nacionales y extranjeros cuyos trabajos respondan a los parámetros de calidad, originalidad y fundamento a la construcción de este paradigma del desarrollo humano.

Esta serie se propone reforzar las iniciativas de la sociedad hondureña en torno a un proyecto de visión de país y la aplicación del Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano Sostenible en el siglo XXI. Nuestro propósito es tender un puente entre el mundo académico y técnico, los intelectuales y los formuladores de políticas públicas para contribuir conjuntamente, a través de las ideas y la praxis, a la formulación de las bases del desarrollo humano en Honduras.

***Sergio A. Membreño Cedillo***

*Coordinador*

*Unidad de Prospectiva y Estrategia*

*(UPE)/PNUD/Foro para el Fortalecimiento de la Democracia (FFD)*

## Indice

---

Introducción .....	7
II. Los procesos de descentralización en América Latina .....	7
III. La descentralización educativa en Honduras .....	17
IV Lineamientos de estrategia para la descentralización educativa en Honduras .....	24
Bibliografía .....	26



## INTRODUCCIÓN

La descentralización está transformando la estructura de los gobiernos en América Latina. Desde 1983 o antes, casi todos los países de la región han ensayado la transferencia de poder, recursos y responsabilidades de las sedes centrales a unidades subnacionales de gobierno (departamentos, provincias, municipios, etc.). En la mayor parte de los países el proceso comienza con el cambio en la elección de gobernadores y de alcaldes de ser nombrados por el ejecutivo a ser electos por el pueblo. En algunos países esto ocurre en el transcurso de las transiciones de gobiernos militares a civiles (como es el caso de Argentina 1983, Brasil 1985, y Chile en 1992). En otros representó la introducción o reintroducción de elecciones locales de gobernadores o alcaldes (como en el caso de Colombia 1996 y de Venezuela 1989). Pero en todos se ha dado como un esfuerzo de profundizar y fortalecer la democracia.

Efectivamente, en última instancia, la fuerza dominante detrás de la descentralización es de tipo político (Benítez, M. 1993). Es parte de un movimiento más amplio de democratización en la región. Las dictaduras y gobiernos militares de las pasadas décadas ejercieron el poder autoritario a través de la centralización del mismo. Sin embargo, la ola democrática que ha inundado la región en décadas más recientes exige la más amplia participación de los diferentes sectores del gobierno y de la sociedad en el logro del bien común.

En el plano político los procesos de descentralización de la región se han visto favorecidos por dos procesos complementarios: por un lado, por la pérdida de credibilidad del Estado autoritario y, por otro, por el florecimiento de la sociedad civil. La pérdida de credibilidad del Estado autoritario usualmente se atribuye a la ausencia de guerra y al fin de la mayoría de los conflictos civiles y, sobre todo, a la incapacidad de los gobiernos de este corte de lograr el progreso económico y el desarrollo humano sostenible que se esperaba.

La emergencia y consolidación de la sociedad civil en la mayoría de los países de la región son solidarias con el surgimiento de una clase media educada que ante la pérdida de credibilidad de los partidos políticos y los movimientos sociales revolucionarios reclama para sí la tarea de representar los intereses comunes en temas tales como la defensa de los derechos humanos, de la democracia, el medio ambiente e incluso la prestación de los servicios, que tradicionalmente ha monopolizado el Estado (Hengstenberg, P. et al. (Eds.) 1999).

En vista de todo lo anterior, en un sentido esencial la democratización, y con ella la descentralización,

pueden ser vistas como una estrategia para mantener la estabilidad política, puesto que permite resolver las diferencias con grupos de oposición mediante el diálogo y el consenso. Por lo tanto, constituye una alternativa importante a la guerra civil o a otras formas de oposición violenta (Burki, S. Et al, 1999).

Aunque el logro de la estabilidad política y el fortalecimiento del gobierno democrático sean fines importantes en sí mismos, hay algo todavía más concreto que se pretende lograr con la descentralización. Se supone que con la descentralización se incrementa la eficiencia y la responsabilidad de los gobiernos. La idea es que al tomar la decisión de asignar y distribuir los recursos a líderes localmente electos se puede mejorar la relación entre los servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local. Puesto que los funcionarios locales tienen mejor conocimiento de las condiciones locales y tienen un contacto directo con los beneficiarios, ellos tienen los medios y el incentivo necesario para responder prontamente. Por otro lado, la descentralización también puede mejorar la gestión pública de los servicios puesto que, solamente por la pura proximidad, los funcionarios locales pueden ser más fácilmente llamados a rendir cuentas por su gestión (Benítez, M 1993).

Aunque el proceso de descentralización ha abarcado la mayoría de los sectores de la administración pública en América Latina, los sectores donde más ha tenido influencia y relativamente mejores resultados son los de educación y salud. En el presente trabajo se trata de sistematizar las principales experiencias de descentralización educativa en América Latina, con alguna referencia a otros países del mundo, mediante una revisión bibliográfica, tratando de derivar, a partir de ella, lineamientos estratégicos que sirvan de base para elaborar una propuesta consensuada de descentralización para Honduras.

## II. Los procesos de descentralización en América Latina

### 1. Antecedentes

Históricamente, todos los países latinoamericanos se vieron, en diversos momentos, condicionados a adoptar un modelo centralizado de gobierno. Los condicionamientos mayores vinieron sobre todo de las prácticas de control político y económico establecidas e institucionalizadas por la metrópoli española durante el período colonial y del peligro de desintegración nacional como consecuencia de las guerras civiles en el tiempo posterior a la independencia.

En tiempos más recientes, la defensa de la necesidad de la centralización se basó en el logro de dos objetivos nacionales: 1) mejorar la equidad reduciendo las disparidades sociales, y 2) incrementar la efecti-

vidad utilizando economías de escala y permitiendo gran movilidad de recursos a los lugares donde más se necesitaban. Bajo estos argumentos, la centralización en educación, como en otros sectores públicos, se ha manifestado en la autoridad ejercida a través de la regulación de la conducta institucional e individual y de la asignación de recursos (humanos, materiales y financieros) (Prawda, J. 1992)

La descentralización en educación fue inicialmente planteada en la década de los 1950 como un medio para establecer y reformar los gobiernos locales. Con la repentina popularidad alcanzada por la planificación nacional en la siguiente década, la atención se focalizó en el mejoramiento de la planificación y administración central. Sin embargo, muy pronto los hacedores de política e instituciones involucradas en el sector, se dieron cuenta que la planificación nacional no podía por sí sola resolver los persistentes problemas educativos, y que la incorporación de las autoridades de los centros escolares, maestros y padres de familia podría ser una estrategia digna de ensayar para tratar de mejorar la administración y rendición de cuentas en el sector. Como consecuencia, la atención se tornó hacia la descentración en la última parte de la década de los setenta y primera de los años ochenta.

El proceso anteriormente descrito coincidió o estuvo precedido por la finalización de los gobiernos militares autocráticos en América Latina. Las democracias emergentes fueron interesándose cada vez más en la descentralización educacional como una forma de mejorar los servicios administrativos, aumentar la calidad de la educación, compartir el poder con la ciudadanía local y acelerar el ritmo del desarrollo nacional. Dicho cambio coincidió con un movimiento mundial, que abarcó los sistemas de gobierno federales (como el de Argentina, India, Nigeria y Estados Unidos) así como los sistemas unitarios (como el de Colombia, Pakistán y Papua Nueva Guinea), tanto en los países grandes (como Australia, Canadá y España) como en los pequeños (tales como El Salvador, Malta, Nicaragua y Zaire) (Amaro, 1997; Hanson, 1997). Entre los países de Latinoamérica que abrazaron tempranamente la descentralización están Argentina (1976), México (1978), Chile (1981), y, más tarde, Colombia (1986). Aprovechando la experiencia de estos países y, en algunos casos, por presiones de los organismos de crédito internacional, la mayoría del resto de los países latinoamericanos empezaron a ensayar reformas descentralizadoras de la educación, sobre todo en la década de los noventa.

## 2. La descentralización y sus objetivos

El análisis de los procesos de descentralización se ve complicado por la amplia variedad de definiciones que se ofrecen del concepto y las consecuencias que implica una reforma de este tipo. De acuerdo con

Rondinelli, Nellis and Cheema (1983), la descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en los campos de la planificación, gerencia (*management*), adquisiciones y distribución de recursos del nivel central del gobierno y sus órganos a las unidades de campo del gobierno, unidades subordinadas o niveles inferiores, organismos semi-autónomos, autoridades o corporaciones con presencia local o regional, u organizaciones privadas o no gubernamentales.

En relación con las últimas, la descentralización puede ser vista como una situación en la que bienes y servicios públicos son proveídos por el mercado en respuesta a la expresa preferencia de los individuos; por eso, la privatización puede ser considerada como una forma de descentralización. Dentro de este amplio espectro, en el presente trabajo se hará más énfasis en los casos de transferencia de responsabilidades y poder del nivel central del gobierno a sus unidades subordinadas regionales o locales, u otras organizaciones comunales debidamente reconocidas.

Lo anterior, sin embargo, todavía cubre muchas posibles formas de descentralización. De manera general, la literatura sobre el tema (véase Rondinelli, Nellis y Cheema (1983), Klugman (1994) Winkler (1991) y Hanson (1997) usualmente distingue tres formas o modalidades principales que difieren particularmente en función del grado de autonomía en el proceso de toma de decisiones que el gobierno central le otorga a sus unidades subnacionales. Pero en la práctica no es fácil encontrar casos puros de estas formas.

1) **La desconcentración** generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una organización.

2) **La delegación** transfiere la autoridad para la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores. Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega.

3) **El traspaso o devolución** transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo. Esta forma implica el traspaso total del poder.

La comprensión de las diferencias entre los distintos tipos de descentralización es esencial, debido a que éstas determinan la cantidad, tipo y permanencia de la autoridad que se transferirá. A las anteriores modalidades, muchos autores también agregan **la privatización** como una forma de descentralización puesto que también existe una transferencia de responsabilidades y poder en la prestación de un servicio del gobierno pero hacia el sector privado.

En opinión de Hanson (1997) *“El traspaso de la autoridad tiene mayor probabilidad de éxito a largo plazo que la delegación de la autoridad, debido*

*a que da continuidad al proceso de cambio”.*

En este sentido, la verdadera descentralización se da cuando se va más allá de la desconcentración y se traspasa la autoridad en conjunto con los recursos necesarios para cumplir con las tareas encomendadas.

En relación con los objetivos, como se ha visto anteriormente, existen en realidad diversas razones por las cuales se puede querer descentralizar la educación. Aunque esto no se haga explícito, ciertamente el fracaso de los sistemas centralizados de gestión en mejorar significativamente la calidad de los sistemas educativos de la región es la razón de fondo para descentralizar. Por tal motivo, como lo plantea Hanson (1997) el mejoramiento de la calidad de la educación es uno de los objetivos principales de casi todas las reformas de descentralización, especialmente a partir de la década de los años noventa. La expectativa es que si la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generará un mayor sentido de pertenencia, aumentará la motivación tanto de los alumnos como de los profesores, estimulará la participación de los padres y aumentará la voluntad de la comunidad de contribuir financieramente con las escuelas.

A pesar de que no existan estrategias organizacionales y administrativas genéricas en el área de la descentralización educativa y de que, en la gran mayoría de los casos, ésta no se implementa como una política sectorial independiente sino más bien como parte de una política de reforma o modernización del Estado, en general sí se pueden reconocer objetivos explícitos e implícitos que han guiado las diferentes reformas descentralizadoras en la región.

Además del ya mencionado objetivo del mejoramiento de la calidad, las distintas reformas descentralizadoras también han sido guiadas por objetivos de tipo financiero, administrativo, y político. En el campo financiero la preocupación ha sido por mejorar la captación de servicios para el sector. Esta preocupación tiene su origen en las severas restricciones financieras que sufren los gobiernos centrales de los países de la región en medio de una continua expansión de las coberturas educativas. De ahí que el traspasar parte de la carga financiera a unidades locales de gobierno, a las propias comunidades, a organizaciones no gubernamentales o al sector privado haya devenido en una alternativa crecientemente atractiva.

Ya sea que se encuentre explícito o implícito, éste es uno de los principales objetivos considerados en los últimos años (por ejemplo, en Argentina, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Estados Unidos). Algunas veces, nuevas leyes nacionales entregan la responsabilidad financiera por la educación a los gobiernos regionales o municipales, dándoles poco o ningún derecho a decir si están dispuestos a aceptarla. Esto precisamente fue lo que el gobierno argentino hizo al transferir las escuelas primarias financiadas por el Es-

tado en 1976 y los colegios del nivel secundario públicos en 1992 a las provincias (Prawda, 1992). En otras ocasiones, las regiones y el centro negocian acuerdos de co-financiamiento aceptables para ambos (por ejemplo Polonia).

De igual manera que el argentino, el gobierno chileno transfirió en 1981 las escuelas básicas de nueve años a las municipalidades e incrementó, a través de un programa de subsidios, la participación del sector privado en la prestación de los servicios educativos. Después del proceso de descentralización, la matrícula en las escuelas privadas subsidiadas se incrementó al doble al pasar la matrícula de primaria del 14% en 1980 al 31% en 1989. Este incremento se produjo a expensas de la matrícula de las escuelas municipales que durante el mismo período vieron su matrícula reducida del 80% al 62% (Prawda, 1992).

La estrategia de justificar la descentralización en la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema educativo, no se basa tanto en la falta de recursos para el sector educación como más bien en el uso productivo de esos recursos en el mejoramiento de la calidad de la educación pública (Winkler, 1994). La falta de eficiencia en el uso y distribución de los recursos en la mayoría de los países se manifiesta en la inhabilidad de proveer un acceso universal a los servicios educativos a la población en edad escolar, en los altos niveles de repitencia y deserción, en la desigualdad en la distribución de los recursos por nivel educativo y por rubro, en las bajas tasas de promoción y en la inhabilidad de llegar a los sectores pobres o étnicos que más necesitan de la educación pública.

Los que defienden la descentralización por razones de eficiencia argumentan que permitiendo a las unidades locales de gobierno, que están geográfica y culturalmente más cercanas a los que reciben el servicio, decidir dónde y cómo asignar los recursos, los problemas de acceso a la escuela básica, de pérdida de alumnos por deserción o repitencia, de distribución equitativa y de mala administración en general, se aliviarán.

Se supone que la descentralización incrementará la familiaridad con las condiciones y necesidades locales lo que a su vez conducirá a un mejor emparejamiento entre la demanda y la oferta y, en el medio término, a una más económica utilización de los escasos recursos con los que cuenta el sector. Las unidades locales devienen responsables por las decisiones en la asignación de recursos y sus consecuencias (Prawda, 1992).

En el ámbito político se utilizan diversos tipos de argumentos para defender la descentralización. Como se mencionó al inicio, la descentralización encaja perfectamente con la nueva ola democrática que se empezó a vivir en la región en las últimas décadas. La descentralización pretende hacer de la educación una empresa compartida y, como tal, trata de involucrar a

todos los agentes educativos en la toma de decisiones y prestación de los servicios educativos. En la mayoría de casos el nivel central sigue teniendo la responsabilidad de normatizar el sistema pero son las unidades locales las que tienen la atribución de decidir y de prestar los servicios. Además, se pretende involucrar tanto a autoridades locales, maestros, alumnos y padres de familia en la toma de decisiones sobre la prestación del servicio y su supervisión. La mayoría de los países en América Latina han tenido como marco de la descentralización educativa la profundización de la democracia, sobre todo a partir de la década de los noventa.

De acuerdo con Hanson (1997) y Prawda (1992), otras razones políticas que se argumentan para implementar la descentralización tienen que ver más con la estabilización social y la legitimización del mismo Estado. En la primera, el gobierno nacional traspasa la autoridad a algunas regiones seleccionadas (o a todas las regiones) con el fin de disuadirlas de iniciar actos de rebelión. Este caso no se ha dado tanto en América Latina pero sí en España, después de la muerte de Franco.

En relación con la legitimación del Estado, la descentralización se ha utilizado también como una forma de administrar el conflicto social. El argumento asume que los procesos de descentralización pueden efectivamente disolver las fuentes del conflicto y proveer capas adicionales de protección del sistema central. Además, los burócratas de las administraciones centrales han devenido conscientes de la paulatina erosión de la legitimidad del Estado y han visto en la descentralización una vía para recobrarla. La descentralización se ve como una buena estrategia porque, por un lado, hace ver al Estado como menos monolítico y más diversificado y, por otro lado, porque un Estado descentralizado puede hacer frente más efectivamente a las diferencias de tipo cultural, regional, étnico, de género y de tipo económico (Prawda, 1992). Los gobiernos, de Colombia, El Salvador y Nicaragua han utilizado este argumento tanto para administrar el conflicto social como para construir bases democráticas más fuertes transfiriendo controles a municipalidades y padres de familia.

Otro argumento utilizado para justificar la descentralización ha sido parte de una agenda escondida en varios países de Latinoamérica como Chile, México y Argentina. Aunque la redistribución de poder es la parte esencial de la descentralización, éste no sólo se da de un nivel de gobierno a otro sino también de un grupo a otro. Desde esta perspectiva, la descentralización puede tener como objetivo la de empoderar ciertos grupos y desempoderar otros.

En México, por ejemplo, la segunda fase de descentralización (1983-1988) intentó pero no logró reducir la influencia de los poderosos sindicatos de docentes en la determinación de la política y las prácticas educativas. Los gobiernos militares de Argentina y

Chile de los años setenta y ochenta también utilizaron la descentralización para debilitar a los gremios docentes y las estructuras burocráticas centralizadas. Por otro lado, el proceso de descentralización educativa iniciado en Colombia en 1986 ha sido coincidente con un empoderamiento progresivo de las municipalidades (Prawda, 1992). Desde esa fecha, los alcaldes colombianos son electos y no nombrados por el gobierno. En Centroamérica, empezando con El Salvador y Nicaragua, el proceso de descentralización ha estado más orientado a darle más poder a los mismos centros escolares y a los padres de familia.

### **3. Descentralización y centralización**

Una estrategia de descentralización eficaz requiere un equilibrado acuerdo de poder compartido entre el centro, que establece las políticas, y la periferia, que las aplica. Por ejemplo, el Ministerio de Educación puede establecer una política con respecto a las calificaciones mínimas de los profesores, pero la contratación efectiva de los profesores deberá efectuarse a nivel local de acuerdo con dicha política.

De acuerdo con Hanson (1997), en las recientes reformas de descentralización en Argentina, Colombia y México, los Ministerios de Educación han retenido la autoridad centralizada sobre las políticas nacionales, los marcos de referencia de los currículos (pero no los contenidos o materiales específicos), la generación y manejo de la información, la evaluación académica y la capacitación especializada. Estos ministerios han asumido también la responsabilidad por la implementación de programas de educación compensatorios destinados a aumentar la equidad al interior de los sistemas escolares para los grupos de alumnos y las regiones geográficas que han sido desatendidos tradicionalmente.

En los países que más tiempo tienen de estar implementando la descentralización (Chile, Argentina, México, Colombia), las funciones educativas relevantes que son retenidas por el nivel central son las que están más relacionadas con las políticas sectoriales como ser: 1) el diseño del currículo central, 2) la producción y distribución de textos y materiales escolares, 3) los programas de capacitación de docentes en servicio, 4) el establecimiento de estándares educativos y de evaluación, 5) el establecimiento del tiempo de duración del año escolar.

Con la excepción de Chile, los gobiernos centrales de los otros países mencionados también han retenido el pago de los maestros, la asignación de otros tipos de incentivos monetarios, las contrataciones, promociones y despidos del personal y la negociación de los estatutos docentes.

Similar al caso Chileno pero yendo más allá del nivel municipal, en los países centroamericanos como Nicaragua y El Salvador, y más recientemente Hondu-

ras, a partir de los noventa se ha transferido a juntas escolares formadas usualmente por autoridades de los centros escolares y padres de familia las responsabilidades de contratación, promoción y despido de los docentes.

En general, las funciones relevantes transferidas a las unidades locales han incluido 1) la elaboración de planes operativos locales, 2) el manejo de los recursos financieros, humanos y físicos asignados por la sede central, 3) la adaptación del currículo central a las necesidades locales, 4) la prestación de los servicios, 5) la modificación del calendario escolar de acuerdo con necesidades, 6) la supervisión escolar, 7) ciertas actividades de capacitación, 8) la acreditación y certificación, 9) la obtención y procesamiento de información estadística, 10) la construcción y mantenimiento de centros. (Prawda, 1992)

Hanson (1997) advierte, que el acuerdo de poder compartido diseñado por los planificadores de la reforma debe evitar el problema clásico que se enfrenta a menudo en América Latina en donde la responsabilidad se encuentra descentralizada, pero falta la necesaria autoridad, capacitación o financiamiento para llevar a cabo las tareas.

#### **4. La descentralización y sus potenciales enemigos**

Uno de los primeros problemas que ha existido en la implementación de la descentralización es el de la voluntad política y la búsqueda de consensos. En relación con estos aspectos, Hanson (1997) identifica “tres fuerzas críticas” que a menudo determinan el destino de las iniciativas de descentralización. En primer lugar, *cuán compartida es la visión que tienen los partidos políticos* de la importancia de la reforma, su estrategia de desarrollo y su identidad política. Si la iniciativa de descentralización se identifica con un líder o un partido político particular, puede no trascender más allá de la siguiente elección (esto es lo que ocurrió en Venezuela en los años setenta).

En el otro extremo, cuando diversos partidos políticos luchan por lograr que su versión particular de la reforma sea adoptada como ley nacional, el resultado final es a menudo una ley tan abstracta y diluida que permite que todos los partidos canten victoria. El enfoque más productivo es el que fue adoptado en España en 1978. Los diversos partidos políticos negociaron una estrategia de descentralización amplia que fue identificada con la nación y no con el partido que se encontraba en el poder.

El segundo elemento crítico es *en qué medida las instituciones claves del sector público a nivel nacional, regional y local poseen una visión compartida* de la reforma. En Colombia, a comienzos de los años noventa, por ejemplo, existía el claro consenso con respecto a que se requería una descentralización edu-

cacional, sin embargo, muchas instituciones públicas poderosas, incluidos los Ministerios de Hacienda y Educación, el Departamento de Planificación Nacional y las entidades legislativas nacionales, estatales y municipales, lucharon por configurar la forma y contenido de la reforma sobre la base de sus propias visiones y necesidades. Los empleos, los presupuestos, el prestigio y las carreras se encuentran en juego, lo que estimula estos tipos de luchas interinstitucionales.

El tercer problema principal es *si los padres y los miembros de la comunidad local apoyan la descentralización lo suficiente como para comprometer el tiempo, la energía y los recursos adicionales requeridos para que tenga éxito*. El problema se ve agravado por el hecho de que la ciudadanía local frecuentemente desconoce lo que se espera de ella o cuáles son los beneficios que supuestamente se obtendrán. Esta falta de conciencia local es bastante común en las naciones con largas historias de gobierno centralizado. Estos países están acostumbrados a enviar instrucciones y no comprenden (o no sienten) la necesidad de “publicitar” la reforma en el ámbito local informando a la opinión pública o intercambiando ideas con ésta.

Un cuarto problema que se puede agregar es el del consenso con los gremios docentes. Los docentes son agentes claves en la prestación de los servicios educativos y ninguna reforma tendrá el éxito esperado si no cuenta con su respaldo. La probable oposición de las asociaciones gremiales de profesores poderosas constituye uno de los problemas más importantes enfrentados por las reformas de descentralización en cualquier país latinoamericano.

Esta oposición se basa en el temor al hecho de que la descentralización quiebre la negociación colectiva nacional, reduzca el poder de los profesores y, por lo tanto, tenga como consecuencia una disminución de los sueldos y un empeoramiento de las condiciones laborales. Sobre la base de la experiencia histórica en países tales como Argentina, Chile y México, este temor no deja de estar justificado. La mayor responsabilidad financiera recae en gobiernos regionales y municipales que no cuentan con los recursos ni financieros ni humanos para asumir las mayores obligaciones.

Además, es frecuente que la relación entre el gobierno y las asociaciones gremiales se vea caracterizada por la desconfianza, debido a que cada grupo intenta controlar las acciones del otro. Mientras que la principal estrategia de las asociaciones gremiales es ir a la huelga o suspender los servicios de alguna otra forma (o amenazar con hacerlo), los gobiernos nacionales han desarrollado estrategias que van desde el completo dominio político de las asociaciones gremiales en un extremo, al quiebre de éstas en el otro. En Venezuela Acción democrática y el PRI en México dominaron totalmente los gremios.

En el otro extremo, los reformistas pueden apro-

bar una ley que utilice la descentralización para quitar poder a las asociaciones gremiales de profesores transfiriéndolo a entidades que les brinden mayor apoyo, tales como organizaciones en donde también tengan participación padres de familia u otras autoridades locales. En los años ochenta, en Chile se quebró el poder de la asociación gremial de profesores nacional a través de la municipalización y privatización de la educación, transformando a los profesores en empleados de los gobiernos municipales o las escuelas privadas. A una menor escala, en los países centroamericanos como Nicaragua y El Salvador se está haciendo lo mismo transfiriendo el manejo de recursos financieros y humanos a juntas escolares locales (Arcia, G. y Belli, H. 1998; Lardé A, et 1998).

En un escenario de “ganancia-pérdida” (el gobierno gana en tanto que la asociación gremial pierde, por ejemplo), el proceso de descentralización educacional casi siempre generará mayores conflictos y enfrentará importantes barreras.

Algunas naciones ya están buscando obtener el apoyo a la descentralización por parte de las asociaciones gremiales de profesores intentando encontrar maneras de crear una situación más bien de “ganancia-ganancia”. En Chile, en los años noventa, por ejemplo, se desarrolló una Ley de Profesores (Estatuto Docente) muy ambicionada, que considera un sueldo mínimo, la capacitación profesional, estabilidad laboral, remuneraciones adicionales por antigüedad, reconocimiento de las calificaciones profesionales y beneficios por trabajar en áreas difíciles. En Nicaragua, se ha autorizado el uso de donaciones de los padres (supuestamente voluntarias) para apoyar los sueldos de los profesores en las escuelas descentralizadas. En algunos países, incluidos Argentina, Colombia y Venezuela, se está intentando desarrollar y mantener fórmulas de co-financiamiento a nivel nacional, regional y/o municipal que sean aceptables para las asociaciones gremiales de profesores (Hanson, 1997).

En última instancia, probablemente siempre existirá un significativo grado de tensión entre los gobiernos centrales y las asociaciones gremiales de profesores. Sin embargo, si ambas partes adoptan una estrategia de negociaciones sensatas de “ganancia-ganancia” con la intención de mejorar las condiciones y la calidad de la educación para todos los participantes, incluidos los padres, los estudiantes y los profesores, el apoyo generado hará posible una descentralización exitosa.

Según Hanson (1997) la *Lección de política* que debemos aprender de lo sucedido hasta ahora en Latinoamérica es que el gobierno y la(s) asociación(es) de profesores pueden ser aliados en el proceso de descentralización si ambas instituciones obtienen beneficios de la reforma.

En el plano más global de los problemas de implementación, al revisar los casos específicos, se nota

que los procesos de descentralización en Chile y México estuvieron caracterizados por una fuerte voluntad política tanto de los líderes nacionales como locales. La resistencia, en el caso de México al final de los setenta, vino de los gremios magisteriales y de algunos burócratas del nivel central, lo que indujo al gobierno a acelerar el paso.

En el caso de Argentina y Chile hubo menos acuerdo político y apoyo técnico al proceso. Las condiciones políticas de Argentina durante los setenta y de Chile al comienzo de los ochenta, indujeron a los gobiernos militares de entonces a planificar centralmente e imponer la descentralización por decreto. En estos dos países la oposición a la descentralización, especialmente de parte de los gremios magisteriales y de otros grupos políticos, fue prácticamente abolida. El proceso fue implementado por funcionarios locales nombrados por las autoridades centrales. Tal como lo nota Prawda (1992), una de las grandes ironías de la descentralización en los países latinoamericanos, como es el caso de Argentina y Colombia, es que frecuentemente las autoridades locales que más han defendido la descentralización, son las que después más se oponen a transferir recursos financieros, técnicos, administrativos y humanos a las entidades locales.

Otro problema de implementación que se ha encontrado en las experiencias estudiadas es el de que en algunos casos no se sabe quién controla el proceso de descentralización. Esto sucedió en Colombia y Venezuela. De acuerdo con el recuento de Hanson (1997), en estos países no se sabía si eran los gobiernos centrales los que debían decidir lo que deseaban transferir o los gobernadores y alcaldes elegidos los que debían determinar lo que estaban dispuestos a recibir. No es de extrañar que tanto los gobernadores en Venezuela como los alcaldes en Colombia no querían aceptar las responsabilidades.

En opinión de este mismo autor, los acuerdos de poder compartidos a nivel nacional/regional/municipal son más eficaces cuando las condiciones de la transferencia se negocian, en lugar de ser impuestas. En general está demostrado que en última instancia, cuanto mayor sea la visión aceptada de la descentralización entre los diferentes centros de poder, mayor es la probabilidad de un cambio exitoso. Tal como lo plantea Hanson (1997) “el éxito o fracaso de las grandes reformas educacionales depende más bien de consideraciones políticas que técnicas.” Si este es el caso, entonces el poder de negociación y de búsqueda de consensos de los reformadores es de vital importancia para el éxito de la descentralización.

### **5. Las estrategias de la descentralización financiera**

Hanson (1997), afirma que la mayoría de las estrategias de descentralización buscan, explícitamente o

no, transferir algún grado de responsabilidad financiera por la educación a los gobiernos regionales y/o municipales o al sector privado. Un grado razonable de responsabilidad por la descentralización financiera puede ser saludable para el desarrollo de la educación. Simplemente, *cuando los gobiernos regionales y locales invierten sus propios recursos, tienden a prestar mayor atención a la manera en que se gasta el dinero.*

Los gobiernos utilizan diversos métodos para descentralizar la responsabilidad financiera. Uno de ellos consiste simplemente en *transferir la responsabilidad a las provincias* ( El gobierno militar de Argentina hizo esto en 1978).

Otro enfoque está ligado al *crecimiento en el sistema educacional*, tal como la contratación de un mayor número de profesores, el financiamiento de nuevas construcciones o la compra de mayor cantidad de equipo pedagógico. A comienzos de los años noventa, en Colombia se introdujo una estrategia mediante la cual el gobierno central continuaría transfiriendo una suma fija a las regiones y municipalidades, pero las regiones y municipalidades tendrían que financiar el crecimiento del sistema educacional.

Aun en otros países, se aplicó un *método de subvenciones por bloques*. España utilizó esta opción en la administración pública a nivel regional (Comunidad Autónoma). Cada Comunidad Autónoma podía seleccionar y orientarse de acuerdo con sus propias prioridades –por ejemplo, salud, educación o transporte – utilizando fondos generados en el ámbito regional y nacional. En algunas comunidades autónomas, el sistema educacional recibía una alta prioridad, cosa que no ocurría en otras (Benítez, M., 1993).

Las estrategias financieras caracterizadas por la *privatización educacional* también están generando un considerable interés en América Latina y en algunos Estados de los Estados Unidos de América. La privatización puede operar en dos direcciones: el uso de fondos del sector privado para apoyar las escuelas públicas o el uso de fondos públicos para apoyar las escuelas privadas (como es el caso de las escuelas concertadas de España).

Una reforma de privatización con consecuencias de largo alcance consiste en entregar a los padres vales del gobierno (subsidios monetarios por un monto específico) que pueden emplear para matricular a sus hijos en escuelas privadas o públicas. En Chile, bajo el gobierno militar de los años ochenta, se adoptó una variación de la estrategia de privatización con vales. El Ministerio de Educación transfirió todos los bienes de las escuelas públicas a las municipalidades. Los padres podían seleccionar la escuela privada o pública a la cual deseaban que sus hijos asistieran y pagar por la admisión con vales emitidos por el gobierno. Las municipalidades estaban autorizadas a aumentar el valor de estos vales nacionales mediante sus propios ingresos.

Luego de un breve período de tiempo, se vieron obligadas a hacerlo, debido a una disminución del valor de los vales.

Otra estrategia que está siendo utilizada en diversos programas de Centro América, especialmente en El Salvador, Nicaragua y Honduras es la transferencia de los fondos directamente a Asociaciones Educativas de Padres de Familia, las que se encargan de contratar al personal docente y de comprar materiales educativos.

En general se observa que la iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende exclusivamente del presupuesto del gobierno central. Pero también es cierto que la descentralización no ha funcionado en los países en donde se le deja a la iniciativa local toda la responsabilidad del funcionamiento. Se debe de buscar un balance entre ambas opciones.

## **6. La descentralización como política de Estado**

No es costumbre de la mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos establecer políticas de largo plazo. Usualmente, las políticas terminan cuando se produce un cambio de gobierno. Incluso, el cambio de gobierno que se produce cuando asume el mismo partido político no es garantía de la continuidad de las políticas. Esta falta de políticas de Estado afecta significativamente los procesos de reforma.

El breve período de tiempo que permanecen en el cargo muchos líderes educacionales plantea un problema crítico para cualquier reforma educacional importante, particularmente para una reforma tan turbulenta como la descentralización. Según Hanson (1997), en Argentina, Bolivia y Colombia, el tiempo promedio de permanencia en el cargo de los Ministros de Educación durante las décadas pasadas ha sido de menos de dieciocho meses, lo cual no constituye una situación inusual en América Latina. Cuando cambian los ministros, generalmente también cambian los administradores de nivel superior y medio, lo cual disminuye aun más la continuidad de las reformas que se están aplicando.

El proceso de descentralización toma bastante tiempo y no se crea simplemente aprobando una ley. Por el contrario, debe ser *construido* superando una serie de desafíos tanto en el centro como en la periferia, por ejemplo, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades, convenciendo a quienes están en el centro y disfrutan ejerciendo el poder que lo entreguen a otros, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos. Con frecuencia, los

funcionarios educacionales que han administrado el sistema centralizado tienden a mostrarse menos entusiastas con respecto a la descentralización y demoran el proceso de cambio.

En consecuencia, las naciones deben pensar en término de años más que semanas o incluso meses para ver los resultados. El mayor plazo es particularmente relevante en el caso de las naciones con infraestructuras administrativas regionales y/o locales débiles. Como observara recientemente un miembro del Banco Mundial: “Los primeros logros relevantes en los casos mexicano y chileno se vislumbraron aproximadamente cinco años después de que se diera inicio al proceso de descentralización”. En España, las competencias educacionales debían ser transferidas a las últimas regiones en 1997 o 1998 bajo un programa de descentralización que fue iniciado en 1978.

Por lo tanto, para que una iniciativa de descentralización tenga éxito se requiere que sea parte de una política de estado impulsada por líderes fuertes y capacitados que tengan suficiente estabilidad laboral como para llevar a cabo un plan bien diseñado. La otra cara de la moneda es la participación de la sociedad civil. Las posibilidades de éxito de una reforma de descentralización se verán incrementadas si existe apropiación de la misma por parte de la sociedad civil y de las comunidades en general. De hecho, se puede afirmar que tanto la continuidad política como el compromiso de la sociedad civil con la reforma son elementos esenciales para garantizar la sostenibilidad de la misma.

### **7. Estrategias de descentralización**

La descentralización se puede hacer de una sola vez o de manera progresiva. Casi siempre, los políticos y los legisladores educacionales se ven atraídos por el *modelo de descentralización aplicado a todas las regiones a la vez*, debido a la posibilidad de un cambio rápido y radical. Sin embargo, la complejidad de un programa de descentralización (a menudo unida a la falta de experiencia en el proceso, a la distribución desigual de los recursos humanos y materiales y a la existencia de infraestructura regional tanto débil como sólida) hace extraordinariamente difícil implementar esta estrategia de manera exitosa. Así lo muestran los casos de Argentina y Colombia.

En contraste, algunos países aplican un *método progresivo*. En España, por ejemplo, se adoptaron trayectorias rápidas, medianas y lentas en el programa de descentralización. Antes de poder transferir la autoridad, había que cumplir con algunos criterios específicos para todas las trayectorias, tales como la aprobación por las tres cuartas partes de los consejos municipales y provinciales elegidos mediante votación popular, un referéndum a la ciudadanía y un período de espera de cinco años especificado por la Constitu-

ción.

Lo más importante en realidad es que el proceso siga un curso de acuerdo con las circunstancias de los países. Como lo dice Hanson (1997), La autoridad debería ser transferida a las regiones, municipalidades o escuelas particulares sólo después de que éstas cumplan pruebas de capacidad específicas, tales como habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad. Esto se puede hacer mediante procesos de certificación estrictamente controlados. Colombia y España muestran una interesante experiencia en este respecto.

### **8. La descentralización y las desigualdades regionales**

Ningún país del mundo es homogéneo y siempre existen diferencias importantes que deben tomarse en cuenta al momento de implementar reformas. Es de esperar que bajo cualquier sistema, se producirán diferencias regionales en el sistema escolar. Sin embargo, estas diferencias pueden ser especialmente problemáticas en un sistema descentralizado. Las disparidades entre las regiones ricas y pobres frecuentemente generan enormes diferencias en los sueldos de los profesores, los gastos por alumno, los materiales pedagógicos y el mantenimiento de las instalaciones físicas.

En diversas naciones latinoamericanas, las regiones desarrollaron programas curriculares tan diferentes entre sí que el hecho de trasladarse de una región a la otra era semejante a trasladarse de un país a otro. Más aun, España y Argentina perdieron la capacidad de recolectar y reproducir datos estadísticos educacionales a escala nacional durante varios años, debido, entre otras cosas, al hecho de que cada región comenzó a recolectar datos estadísticos en momentos diferentes y en diferentes formatos y los ministerios no fueron capaces de organizarlos en términos globales.

Diversos países han adoptado mecanismos para impedir que se desarrollen diferencias educacionales significativas entre las diversas regiones. En España, por ejemplo, la descentralización educacional se aplica firmemente según el concepto de “una nación”, que pone énfasis en el hecho de que existe una sola España y un solo sistema educacional, los cuales están compuestos de diecisiete partes descentralizadas (comunidades autónomas). Una política clara delimita la división de la responsabilidad y la autoridad entre la nación y las regiones, y ambas partes están atentas a que la otra no sobrepase su autoridad (Hanson, 1997).

Por otro lado, en España el Ministerio de Educación estableció y mantiene “requisitos mínimos” que rigen el tiempo, el contenido académico y los procesos administrativos asociados a las preocupaciones

nacionales, tales como la historia española, la lengua española, las matemáticas y la ciencia.

España cuenta con una herramienta de integración final: sólo el Ministerio de Educación puede entregar los certificados de las escuelas y las instituciones de capacitación docente en toda la nación.

En Colombia, si alguna región no sigue la política educacional nacional, el Ministerio de Educación está autorizado a suspender los pagos de cofinanciamiento mensuales que apoyan el sistema educacional de dicha región. Para disminuir las disparidades en el financiamiento educacional entre las regiones, en Colombia se aprobó una ley tributaria especial en 1971, llamada "Situado Fiscal". A través de una fórmula de redistribución económica basada en la población y en la riqueza regional relativa, Colombia ha hecho un esfuerzo significativo por equiparar el financiamiento educacional regional. En las regiones (departamentos) más pobres, el gobierno nacional puede pagar hasta el 80% de los gastos de educación, en tanto que el aporte a las regiones más ricas podría no exceder el 40%.

En España, probablemente la herramienta más poderosa para mantener un nivel aceptable de integración entre las regiones provino de las preparaciones anticipadas (que iban desde los estudios hasta la planificación y las negociaciones) que se llevaron a cabo antes de transferir la autoridad y la responsabilidad a las regiones. En ese país se hizo lo posible por no dejar nada al azar.

Sólo rara vez los países llevan a cabo el trabajo preliminar que permite un proceso de descentralización sin contratiempos. Sin una planificación previa cuidadosa, una iniciativa de descentralización puede producir grandes sorpresas y trastornos. Basta observar la turbulencia que se produjo en Argentina luego de la descentralización de la educación primaria en 1978 y la educación secundaria en 1993.

Otros países limitan deliberadamente dicha preparación anticipada. Por ejemplo, en su actual programa de descentralización, el Ministerio de Educación de Nicaragua se ha basado en la premisa de que "uno aprende a nadar nadando", es decir, el país aprenderá a descentralizar descentralizando. Dicha estrategia recibe el nombre de *"aprendizaje en acción"*, y se basa en la noción de que, si un sistema educacional espera a implementar la reforma cuando todos los estudios estén completos y los planes desarrollados, nunca se hará, debido a que siempre habrá más estudios que realizar y más planes que desarrollar. En un país más pequeño, el aprendizaje en acción basado en una evaluación continua y en correcciones a mitad de camino puede constituir una estrategia eficaz.

## **9. La descentralización y la mejora de la calidad**

Como se mencionó al inicio, el mejoramiento de la calidad de la educación es generalmente uno de los principales objetivos de la descentralización. Sin embargo, numerosos estudios han concluido que mientras los padres, los alumnos y los educadores parecen estar más satisfechos bajo un sistema descentralizado, aún no queda claro si, y en qué circunstancias, la descentralización constituye un aporte real al mejoramiento de los niveles de logro de los objetivos académicos o sociales por parte de los alumnos (Winkler, D. y Gershberg, A 2000).

Diversos analistas señalan que simplemente existen demasiadas variables que intervienen, tales como las actitudes de los padres, el apoyo de los grupos de pares, la capacitación administrativa, la disponibilidad de recursos y la motivación de los profesores, y esto complica la medición. Por lo tanto, las relaciones directas de causa (la descentralización) y el efecto (los puntajes en las pruebas) tienen una validez cuestionable. En palabras de un experto: "Esta transferencia de poder representa una oportunidad, pero no una garantía, de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y las acciones en las escuelas."

En opinión de Hanson (1997) luego de una iniciativa de descentralización, la calidad de la educación puede en efecto aumentar (o disminuir) según lo indicado por los puntajes de las pruebas. Sin embargo, debido a las numerosas variables socioeconómicas y organizacionales involucradas, puede no ser posible atribuir los cambios directamente al programa de descentralización.

En un estudio reciente (Winkler, D. y Gershberg, A 2000) se afirma que la dificultad en evaluar las reformas de descentralización tiene que ver fundamentalmente con tres factores: 1) la carencia de datos de referencia, 2) la implementación incompleta de muchos elementos de la reforma y 3) los desfases entre la implementación y los cambios en los factores tales como el comportamiento y la asignación de los recursos, que afectan el aprendizaje. Por lo anterior se pide precaución en la interpretación de resultados.

Pese a lo anterior, sí se puede ir teniendo ya cierta idea del impacto de la descentralización. Los autores del estudio anteriormente mencionado, concluyen que las evaluaciones que se han hecho de las experiencias de descentralización y autonomía escolar en El Salvador, Nicaragua, Chile, y en el Estado de Memphis en Estados Unidos, aportan sólida evidencia de que la descentralización puede mejorar el aprendizaje. Los casos que reportan los mejores logros son aquellos que han dado énfasis a la autonomía de las escuelas junto con la reforma pedagógica.

En la región Centroamericana, la evaluación del Programa Educo en El Salvador no ha demostrado efec-

tos positivos sobre el aprendizaje, cosa que sí ha ocurrido en el caso de las escuelas autónomas de Nicaragua (Winkler, D. y Gershberg, A 2000; Arcia, G. y Belli, H., 1998). En el caso de Honduras, una reciente evaluación practicada por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE, 2000) al Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), mostró que las escuelas descentralizadas tienen similar promedio que las demás escuelas del país, pero que en comparación con las escuelas rurales de su misma condición, tienden a obtener mejores logros de aprendizaje (UMCE, 2000). Además, en todas estas experiencias se ha mejorado la asistencia de los docentes y se ha logrado una mayor participación de la comunidad en los asuntos educativos.

### **10. Descentralización en los centros escolares**

El ideal de toda reforma educativa es el de influir positivamente en el mejoramiento del proceso educativo que se produce en el aula. Se supone que entre más cerca llegue la reforma al centro escolar mayores posibilidades tiene de lograr esa influencia. Por eso, desde mediados de los años ochenta, la transferencia de la autoridad y la responsabilidad por la toma de decisiones desde el centro a las escuelas locales se ha transformado en una reforma cada vez más popular en todo el mundo. La premisa básica tras las escuelas descentralizadas es que las decisiones educacionales tomadas a nivel local son más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las decisiones tomadas en la capital. Para parafrasear un famoso dicho africano: *“La aldea puede educar al niño mejor que el Estado.”* (Hanson, 1997)

Según Hanson, una reforma de descentralización exitosa requiere por lo menos los siguientes cuatro factores:

1. *Desregulación.* Una mayor flexibilidad a través de la desregulación es la clave para que las escuelas descentralizadas operen con eficacia. Pero ojo con los abusos de poder (por ejemplo contratar maestros no calificados).

2. *Semi-autonomía.* No existen las escuelas verdaderamente autónomas. Con la desregulación se produce una semi-autonomía y la semi-autonomía sólo puede ser utilizada eficazmente si existe un plan local que guíe las acciones, actores y procesos educacionales. La existencia de un plan local debería ser un requisito para la transferencia de la autoridad.

3. *Gobierno y liderazgo de las escuelas locales.* Existen dos modelos básicos de autoridad en cuanto a la toma de decisiones en una escuela descentralizada. Bajo el primer modelo, la autoridad se transfiere al director de la escuela, quien recibe asesoría en cuanto a la toma de decisiones de parte de un consejo escolar

elegido, formado por padres, profesores, personal docente y algunas veces alumnos. Bajo el Segundo modelo, la autoridad se transfiere al consejo escolar. Un aspecto muy importante es el liderazgo fuerte y colaborador de parte del director de la escuela y los miembros del consejo. El peligro del primer modelo es que algunos directores pueden manipular el proceso.

En cualquier caso, si el consejo escolar o el director de la escuela violan las políticas educacionales nacionales, el Ministerio de Educación debe tener la facultad de intervenir. En España, el Consejo Escolar elige al director de la escuela a partir de candidatos que son profesores y que presentan proposiciones para el desarrollo de la escuela. Después de la elección, el director de la escuela y los miembros del Consejo trabajan juntos en la implementación del plan de desarrollo. El aspecto negativo del modelo español es que los profesores elegidos como directores deben continuar dictando varias clases al día, sólo pueden ser reelegidos una vez y luego deben regresar a una sala de clases de sus propias escuelas cuando termina su tiempo en el cargo. Junto con perder valiosa experiencia administrativa, la transición de los profesores de colegas a director y luego nuevamente a colegas es una situación difícil y estresante.

4. *Responsabilidad por los resultados.* El modelo de escuelas descentralizadas sólo puede ser eficaz si la transferencia de la autoridad va acompañada de la responsabilidad por los resultados. Un peligro de las escuelas descentralizadas es que no se hacen responsables de nada, aun en el caso de que no cumplan sus propios objetivos y estándares mínimos o aquellos de la región o de la nación. Un segundo peligro es que un elemento radical de la comunidad puede incorporarse al consejo escolar de manera de insertar su propia agenda ideológica. Existen muchos enfoques innovadores con respecto a la descentralización de las escuelas locales, tanto en Estados Unidos como en diverso países de Europa y de Latino América. Las experiencias de El Salvador (Lardé A. Et al 1998), Nicaragua (Arcia G. y Belli, H. 1998) y más recientemente Honduras (Reyes, J. y Meza, D. 2001) están haciendo de ésta, una de las alternativas más viables de prestación de servicios educativos, especialmente para las áreas rurales.

### **11. Conclusiones: lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana**

Como un proceso de prestación de servicios educacionales en un país democrático, la descentralización como mecanismo de poder compartido tiene bastante fundamento. En un sistema democrático, el proceso educacional debe estar en manos de la sociedad y no del estado. Por consiguiente, un liderazgo fuerte, determinado y centrado en los objetivos debe

darse tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba. Los líderes deben ofrecer oportunidades y no simplemente presentar problemas que son transferidos de un nivel al otro. Una iniciativa de descentralización eficaz requiere de varios elementos: una planificación avanzada basada en la colaboración y la amplitud de alcance, seguida de un espíritu de experimentación, de la voluntad de ser flexible y asumir riesgos y de la persistencia en la consecución de la reforma en el largo plazo.

Las mayores barreras a la reforma son usualmente de orden más bien político que técnico o, incluso, financiero, si bien es evidente que existen relaciones entre estos aspectos. Con demasiada frecuencia, una reforma de descentralización se identifica con un partido político, persona, institución u otro centro de poder particular, lo que hace difícil que genere un apoyo amplio y sostenido.

En última instancia, la pregunta que debe hacerse es si la descentralización mejora la entrega de los servicios y la calidad de la educación. Desafortunadamente, los esfuerzos de descentralización no garantizan estos resultados. Lo que sí es evidente es que, mediante la descentralización, se favorecen las condiciones para algún tipo de cambio. Lo que ocurra después depende del tipo de liderazgo, de la buena voluntad de los participantes y de una colaboración a la altura del desafío.

Las siguientes son probablemente las lecciones más relevantes que nos dejan los procesos de descentralización en los países latinoamericanos que han tenido una experiencia mayor:

1) El análisis efectivo de discrepancias en términos de los fines y medios de la descentralización, de las estrategias de implementación, de los recursos asignados, y de las distintas visiones de los autores, es esencial para elevar la conciencia de las inconsistencias y fallas que se han tenido y eliminarlas. Ningún gobierno, por ejemplo, puede mejorar la calidad de la educación, si el propósito escondido de la descentralización es simplemente pasar los problemas a los gobiernos locales o romper el poder de los gremios magisteriales.

2) La descentralización en el sector educativo ha mostrado que puede mejorar la gerencia institucional, si es ejecutado con una estrategia adecuada y tomando en cuenta las características de un país. Sin embargo, los gobiernos deben entender que la descentralización no es un fin en sí misma y que por sí misma no va a automáticamente mejorar la eficiencia, la equidad y calidad de la educación.

3) Una descentralización exitosa requiere de: a) un completo compromiso político de parte del gobierno central, regional, municipal y de los líderes locales, b) un modelo que delimite las responsabilidades del nivel central y local y establezca los mecanismos de ren-

dición de cuentas, c) una estrategia de implementación con un calendario, d) manuales de operaciones y procedimientos, e) capacitación continua en las habilidades requeridas al nivel central y local, f) definición de indicadores de ejecución y de monitoreo y evaluación, y g) asignación adecuada de recursos financieros, humanos y físicos para ejecutar y sostener el proceso.

3) Para poder trasladar efectivamente políticas y estrategias sectoriales diseñadas a nivel central y que estas se conviertan en acciones programáticas implementadas a nivel local, es imperativo establecer: a) vínculos de comunicación y monitoreo entre el nivel central y los niveles regionales y locales, y b) un sistema de información gerencial relevante, exacto y oportuno para implementar el sistema de monitoreo. México cuenta con un buen ejemplo de como un adecuado sistema de monitoreo ayuda a corregir problemas y lograr eficiencia.

5) La descentralización en la educación requiere un largo período de tiempo para empezar a dar los resultados esperados. En los casos de México y Chile los primeros logros se tuvieron a los cinco años.

6) Los continuos cambios en las autoridades y cuadros técnicos centrales y locales, como sucedió en Colombia y Argentina, afectan significativamente la implementación y sostenibilidad del proceso.

7) Las autoridades centrales parecen reaccionar mejor a la descentralización cuando sienten que las autoridades locales aceptan y realizan las mismas prácticas que ellos y de acuerdo con las mismas prioridades, lo mismo que cuando el crédito político por los logros se les da a ambos.

8) Las economías de escala parecen indicar que las siguientes intervenciones son mejores si se dejan al nivel central: (i) La planificación y programación sectorial; (ii) la asignación de recursos adicionales de acuerdo con ciertos criterios de equidad; (iii) el diseño básico curricular; y (iv) el manejo de los estatutos docentes y la regulación de la labor docente

9) La evidencia sugiere que incentivos fuertes provenientes del sector central son necesarios para enfrentar los problemas de inequidad.

10) Incentivos y multas deben incorporarse en el proceso de descentralización para estimular a las unidades locales de gobierno y prevenir la ineficiencia, la corrupción y la desidia.

11) Es necesario establecer mecanismos de auditoría y de control de desempeño efectivo de las unidades centrales y de las locales para asegurar la transparencia del proceso.

### **III. La descentralización educativa en honduras**

Aunque se encuentren referencias superficiales en el pasado, el proceso de descentralización educativa

en Honduras se inicia realmente en 1990 y se empieza a concretizar legalmente en 1996 con la creación de las Direcciones Departamentales, Direcciones Distritales y los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (Decreto Legislativo 34-96, Congreso Nacional, Honduras). Esta reforma no aparece como una reforma sectorial sino como parte de un proyecto global de modernización del Estado Hondureño. Sin embargo el país ya tenía cierta experiencia recorrida.

### 1. Antecedentes

A nivel de departamentos, ya existía alguna experiencia en administración educativa descentralizada, puesto que habían funcionado las Supervisiones Departamentales en los 18 departamentos del país, desde finales de la década del 50. A nivel municipal, sin embargo, existía al iniciar el nuevo proceso un vacío de experiencia, puesto que era la primera vez que se trataba de organizar una instancia llamada Consejo Municipal de Desarrollo Educativo que se involucrara en la educación de las aldeas, caseríos, barrios y colonias de los municipios (Meza, 1998).

Al igual que otros países de América Latina, Honduras ya tenía un camino recorrido en materia de descentralización y desconcentración educativa. De hecho, hasta bien entrada la década de 1950 todavía se cumplían las funciones educativas delegándose a las Alcaldías Municipales; pero a partir de 1957 el Estado centralizó dichas funciones a través del Ministerio de Educación Pública (MEP).

De 1964 a 1977 se experimentó con los llamados “Núcleos Educativos”. Se trataba de un enfoque con parámetros en pequeña escala sobre apoyo técnico, metodológico y de supervisión, donde una escuela mejor dotada hacía el papel de líder para coordinar el intercambio de experiencias con otras. Este proyecto apareció incluso como estrategia en el plan de desarrollo educativo 1974-1978.

Después se experimentó con lo que se denominó “Escuelas Rurales Pilotos”, las cuales surgieron en el marco de la desconcentración administrativa a fin de lograr una mayor efectividad en la supervisión local, facilitar la obtención de textos, equipo y alimentos, y propiciar de esta manera los medios para que los alumnos pudieran terminar sus estudios en escuelas centrales cuando las rurales fueran incompletas.

La nuclearización educativa tuvo un fuerte impulso entre 1978 y 1985, como producto del oportuno apoyo económico que brindaron el Banco Mundial, el BIRF y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), pero luego dejaron de funcionar por falta de sistematización en la experiencia y por falta de cooperación económica (Meza, 1998).

Según Meza (1998), estas dos experiencias descentralizadas fracasaron por las siguientes razones:

- a. El planeamiento, la supervisión, el control y el desarrollo técnico-pedagógico no estuvieron cerca de los centros educativos tal como se esperaba.
- b. No se dispuso de una documentación sistemática y del correspondiente seguimiento.
- c. La legislación reguló incentivos económicos que no fue posible hacer efectivos.
- d. El poder y control se mantuvieron centralizados en la autoridad del Ministro y los Directores Generales, pues hubo temor a delegar realmente el poder y la autoridad al nivel local.

### 2. La descentralización en la década de los noventa

Como se mencionó anteriormente, la verdadera descentralización educativa en el país comenzó en la década de 1990 en el marco del proceso de modernización del Estado. El proceso de modernización tiene su fundamentación legal en el Art. 245 de la Constitución de la República, así como en el Decreto Legislativo No. 190-91 que establece la “Ley de Modernización del Estado”.

La Comisión Presidencial de Modernización (CPME) en 1994 definió el concepto **modernización del Estado** como:

*“El conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales, promovidas para hacer más eficiente la generación de los bienes y servicios que el Estado aporta para el desarrollo de la nación.”*

*Sus ámbitos no sólo se circunscriben a reformas en la administración pública, sino que abarca las esferas política, legislativas y judiciales, de tal manera que las reformas en su conjunto contribuyan al fortalecimiento eficiente de las gestiones estatales y la consolidación de la democracia”.*

Existen dos grandes necesidades a las que tiene que responder la reforma del Estado:

- 1) Democratizar la administración del aparato estatal.
- 2) Ajustar apropiadamente la estructura organizativa y el funcionamiento efectivo de la administración pública a los requerimientos de las políticas y los programas dirigidos hacia la consecución de los objetivos de la modernización del Estado.

Para lograr lo anterior, se definieron los siguientes objetivos:

1) Consolidar y profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones para lograr un sistema de vida político-económico, socialmente justo, acorde con las actuales tendencias de modernización y que asegure al hondureño un alto nivel en su calidad de vida.

2) Perfeccionar las instituciones del Estado y la sociedad civil para fortalecer el Estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce y ejercicio de sus derechos individuales, sociales y económicos.

3) Adecuar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de su intervención en el campo social.

4) Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza.

5) Promover el desarrollo humano del hondureño, elevando sus niveles educativos, culturales, científicos y tecnológicos para convertirlo en un factor dinámico del progreso social.

6) Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios y arraigar la ética en el servicio público.

La modernización del Estado en su estructura, en su funcionalidad y su propósito obedece, entre otras, a las siguientes necesidades de organización y gestión institucional:

1) Agilizar la oportuna prestación de servicios públicos que garanticen una mejor atención a la población.

2) Optimizar los recursos que el Estado invierte en los diversos sectores públicos, de modo que sean aprovechados de la manera más idónea y racional.

3) Garantizar que los sectores sociales menos desarrollados puedan obtener una atención preferencial.

Asimismo, se estableció un Programa de Modernización de la Educación, orientado por el siguiente objetivo:

*Diseñar e implementar con la participación de los diferentes sectores de la sociedad hondureña, un nuevo modelo educativo, que asegure la atención de la población, con una educación de calidad que forme ciudadanos creativos, críticos, con sólidos valores éticos y cívicos, de modo que se conviertan en el principal factor del desarrollo nacional.*

Como objetivos específicos referidos al área de organización y gestión institucional, estos concuerdan

textualmente con los enunciados en los párrafos anteriores.

El programa de Modernización de la Educación se estructuró en las siguientes áreas:

1) Mejoramiento de la calidad de la educación.

2) Integración entre la educación, la producción y el empleo.

3) Desarrollo científico y tecnológico del sistema educativo nacional.

4) Alfabetización y educación de adultos vinculada al trabajo productivo.

5) Ampliación y actualización del marco jurídico de la educación nacional.

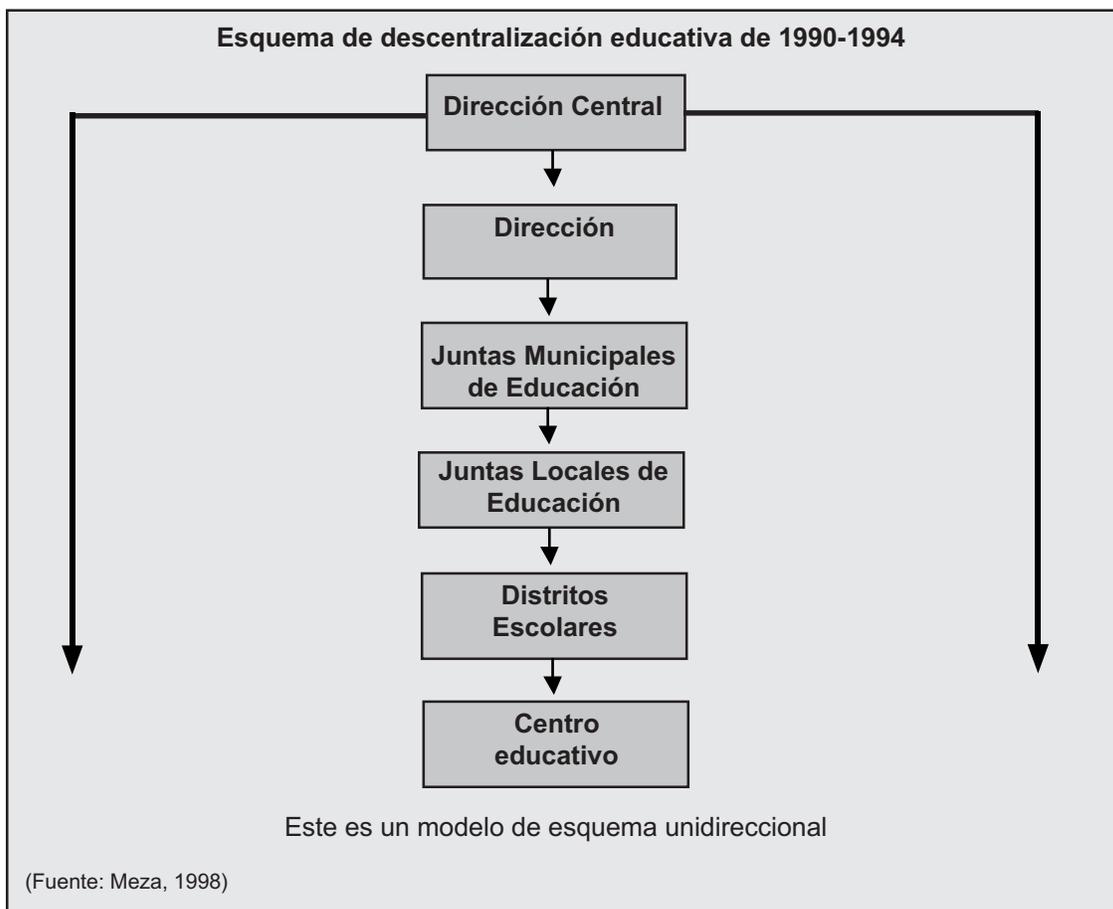
6) Apoyo integral al desarrollo humano de los sectores de población que requieren atención diferenciada y prioritaria.

7) Reestructuración de la Administración del sistema Educativo Nacional.

Al inicio de la década se propuso para el sector educación una “*Estrategia General de Desarrollo Educativo y de Participación Comunitaria*” como opción para la descentralización del sistema educativo nacional. La estrategia se fundamentó en la necesidad de vincular el hogar con la escuela y que los padres de familia desempeñasen un papel de primer orden en el proceso de enseñanza-aprendizaje (Meza, 1998). Con este propósito se crearon las escuelas activo-participativas en 1992.

El programa de Modernización Educativa señala que dentro del esquema anterior, las juntas de educación municipal tendrán un papel relevante en el logro de la estrategia de la participación comunitaria, y además, que el municipio en la nueva reorganización territorial y de descentralización estatal, será la unidad elemental del sistema de gobierno, el organismo celular en torno al cual girará el desarrollo local y por ende el desarrollo nacional. La Junta Municipal de Educación estará integrada por el Alcalde Municipal, un Director de un Instituto de Educación Media, el Supervisor Auxiliar de Educación Primaria, el Supervisor de Educación de Adultos, un representante de la Sociedad de Padres de Familia, y representantes de la empresa privada, de entidades del gobierno, del ejército nacional y de las dos universidades nacionales. Las Juntas de Educación serán organismos legales, creados por Decreto especial y serán representantes del gobierno central. Recibirán sus responsabilidades y poderes a través de las leyes respectivas. Una de sus funciones fundamentales es garantizar las respuestas adecuadas al sistema educativo y a las demandas del sector local social y productivo.

En la evaluación del esfuerzo primero, Meza (1998) concluye que la verticalidad del sistema de descentralización educativa propuesto en 1990-1994 tiene fuertes connotaciones de autoritarismo y burocratismo, no



sólo en la forma en que se estructuran las instancias, sino en la forma en que se propone la integración de las juntas de educación, no dejándole ninguna opción de opinar a los actores educativos locales. Incluso peor que esto, las directrices ya prevén que los miembros de las juntas municipales sean representantes directos del gobierno y no representantes de sus comunidades, lo cual contradice anticipadamente el principio de la participación comunitaria propuesto en los documentos como eje fundamental de la descentralización.

Con el Programa Nacional de Desarrollo Educativo (1994-1997), la Secretaría de Educación estableció como propósito: Iniciar la transformación del sistema educativo nacional mediante un proceso gradual y sistemático que garantice la unidad y coherencia del mismo, a fin de que todos los subsistemas, niveles, ciclos y modalidades cumplan sus objetivos particulares dentro de una misma orientación en la formación de un nuevo tipo de hondureño y en la construcción de una nueva sociedad (SE/GTZ, 1997). Una de las estrategias principales del plan para lograr este propósito era nuevamente la descentralización.

Este programa se propuso como desafío de fin de milenio, realizar una profunda transformación de todo el sistema educativo nacional, creando para ello el modelo denominado: **“La Escuela Morazánica”**, el cual encuentra su fundamento en las bases políticas que orientan la Reforma del Estado y que se resumen así: construcción de un Estado moderno y democrático, capaz de construir una sociedad económicamente justa, fortalecer la sociedad civil, practicar la tolerancia y el pluralismo político e ideológico, lograr la participación y el compromiso de todos los ciudadanos en la construcción de una nueva sociedad basada en los valores cívicos, éticos y morales, así como en el respeto a los derechos humanos. En la construcción de este tipo de Estado y Sociedad, la educación juega un papel preponderante, en cuanto a formar ciudadanos para la transformación social. Estas ideas claves debían estar presentes en todo plan o programa de estudios que se diseñe y desarrolle en cualquier nivel o modalidad del sistema educativo.

**La Escuela Morazánica** justifica sus **fundamentos pedagógicos** en las tradiciones de la escuela hondureña, en el pensamiento e ideales educativos de los

fundadores de la nacionalidad y en las ideas pedagógicas avanzadas de nuestros días, así como en las experiencias de mejoramiento de la educación conocidas y validadas en otros países, pero especialmente de América Latina. Esta nueva visión del modelo es interesante, pero el problema que se presenta con esta propuesta es que no existen sistematizaciones de las experiencias y tradiciones de las escuelas hondureñas, justamente porque los profesores y directores de los centros educativos no han tenido ni tienen una cultura investigativa de su propio quehacer educativo, pedagógico o curricular. Y ello no es un problema personal de directores y profesores, es un problema estructural de la política curricular nacional en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, comenzando por las deficiencias formativas en los centros de educación media o superior, donde se forman las personas que hacen y dirigen la educación hondureña. Indudablemente que esta propuesta implica un fuerte programa de capacitación y actualización de profesionales en servicio y una revisión del currículum de estudio y formación de profesores y directores escolares.

El *modelo de enseñanza* que propone la Escuela Morazánica es la metodología activa y participativa centrada en el aprendizaje de los alumnos con una visión heurística.

En materia de descentralización, se formulaba una política de descentralización educativa que definía las competencias propias del nivel central, descentralizando la educación en función del fortalecimiento de la base operativa del Ministerio de Educación y el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de los alumnos. Debían organizarse los Consejos de educación municipal y crearse las Direcciones Departamentales de Educación, asegurando la integración de los diferentes niveles del sistema y el fortalecimiento de la base operativa del Ministerio de Educación Pública.

### **3. Transformación de la gestión y fortalecimiento institucional de la Secretaría de Educación**

La complejidad del sistema educativo hondureño, tanto en sus aspectos cualitativos como en el volumen de gestión que requiere, exigió en la última década de nuevos modelos de organización y gestión, basados fundamentalmente en la diversificación y especialización de responsabilidades y funciones que condujeron a la creación de órganos en cuya constitución, composición y atribuciones se aplicaron simultáneamente criterios que responden tanto a principios descentralizadores como desconcentradores (SE/GTZ, 1997).

A pesar de que el gobierno, dentro del proceso de modernización del Estado, estimula políticas de descentralización y desconcentración, el centralismo si-

que manteniéndose como una fuerza instituyente que ofrece resistencia a los cambios.

Es así como se observa una distancia apreciable entre las formulaciones de principios de la Comisión Presidencial de Modernización (CPME), las normas adoptadas por los organismos ejecutores y los procesos concretos de reorganización del aparato educativo. Esto ha llevado a la utilización de un mismo lenguaje para referirse a procesos diferentes y pone de manifiesto la generación de resistencias a la descentralización por parte de los diferentes actores sociales involucrados en estos procesos.

Sin embargo, a pesar de los problemas de implementación que han surgido de las políticas modernizadoras, el gobierno continúa su esfuerzo a fin de dar pertinencia, eficacia y eficiencia al sistema educativo nacional.

Los grados y formas de descentralización y desconcentración varían dependiendo de qué es lo que se delega; por ejemplo: responsabilidad para planificar, generar o administrar recursos; y dependiendo a quién se delega, como ser, a los niveles inferiores dentro del mismo sistema educativo, a organizaciones públicas que están fuera de la estructura de la Secretaría de Educación (SE) o de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), a organizaciones comunitarias, a empresas privadas o individuos particulares.

En el caso hondureño, parece que la desconcentración se ha entendido como *la atribución, dentro del propio ordenamiento jurídico, de una competencia o función a órganos que no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa*. Según este concepto, el reparto cae sobre competencias funcionales no sobre competencias normativas y se lleva a cabo por razones prácticas organizativas de eficacia y simplificación de los procesos administrativos; en último término, con vista a un mejor servicio a los administrados (SE/GTZ, 1997).

Desde la perspectiva jurídica que informa la posición mantenida por la CPME, *“las entidades de administración descentralizada estarán dotadas de personería jurídica y patrimonio propio y ejercerán las potestades públicas que el Estado les otorgue en el ámbito de su competencia”*.

De ésta característica, como es obvio, no participan las entidades desconcentradas. Sin embargo, debe quedar claro que *desconcentración y descentralización* están lejos de ser categorías antagónicas y excluyentes ya que si se tiene la decisión política requerida, una puede dar paso a la otra.

#### **Ámbitos de acción**

Se observan tres ámbitos o dominios principales de acción, referidos a las políticas de desconcentración del sistema educativo: *la gestión propiamente admi-*

nistrativa, la gestión económico-financiera y la gestión pedagógico-curricular. En cada uno de estos ámbitos es posible identificar problemas en torno a cómo implementar una desconcentración.

### **Consecuencias para la gestión en el sistema educativo**

El Estudio Sectorial (SE/GTZ, 1997) resume el conjunto de objetivos para la reestructuración orgánico-funcional del sistema educativo en tres grandes áreas que tienen que ver con la descentralización:

**1. Mejorar la eficiencia y modernizar la administración del sistema educativo.** El crecimiento en la cobertura experimentado en la década pasada, entre otros factores, ha tornado ineficiente la administración centralizada. Esto induce a desarrollar políticas de desconcentración efectiva, en la perspectiva de que las comunidades locales y/o los particulares entren a cooperar más decididamente en el gasto educativo y en el entendido que los recursos disponibles se utilizarán más eficientemente en un sistema desconcentrado.

**2. Mejorar la gestión administrativa propiamente dicha** mediante la incorporación de más actores sociales relevantes, debidamente calificados para participar en los procesos de decisión. Con esta participación se pretende romper el aislamiento de la escuela y acercarla a la comunidad a la cual sirve. Para ello es necesario que los funcionarios encargados de la planificación institucional estén debidamente formados para actuar en un esquema flexible de planificación y gestión estratégica. De esta manera la desconcentración se concibe como una medida de política que contribuye a la democratización del sistema educativo y, por ende, de la sociedad.

**3. Aumentar la efectividad del sistema.** El currículo informante y centralizado es señalado como una de las causas del fracaso escolar y del escaso impacto que la educación ha tenido en promover el desarrollo, sobre todo en las regiones más postergadas del país. Con la desconcentración iniciada se piensa poder adaptar el currículo a las necesidades y culturas locales y, por tanto, integrar a estos sectores en procesos de desarrollo que estimulen la adecuación local. Esto demanda un alto compromiso de flexibilidad técnica e institucional para gestionar un sistema que se encuentra en un proceso de permanente adaptación a una mayor y más compleja cobertura.

Aunque estos objetivos parecen responder a racionalidades o lógicas diferentes, no son excluyentes entre sí. Dependerá, pues, del énfasis que a uno u otros argumentos se le dé en la práctica, el que predomine en el desarrollo de las políticas una perspectiva crítica que permita una determinada racionalidad. No obs-

tante, esta racionalidad debería incluir la lógica del proceso e interacción que debe existir en estas tres áreas, en vez de dar relevancia específica a una de ellas.

### **Situación en la Secretaría de Educación**

Para la Secretaría de Educación (SE), como se ha señalado anteriormente, la **desconcentración** consiste en la atribución, dentro del propio ordenamiento jurídico, de una competencia o función a órganos que no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa. El proceso de desconcentración de la Secretaría persigue fundamentalmente conseguir más eficacia en la gestión educativa.

El modelo de organización adoptado responde a lo que se entiende como un esquema organizativo centralizado con un alto nivel de desconcentración, en función de dos principios o reglas generales comúnmente aceptadas:

1) **El principio de subsidiariedad**, según el cual un órgano superior (Dirección y Departamento de la sede central de la SE) no desempeña funciones para las que se encuentra capacitado un órgano inferior, una Dirección Departamental o una Distrital de Educación.

2) **El principio de coordinación directiva**, en atención al cual se prevé una instancia de coordinación entre los distintos niveles que permite al órgano superior (la Secretaría) la coordinación general del sistema, de la que es máximo responsable.

En los documentos de la Secretaría de Educación (SE) que hacen referencia a la desconcentración está presente una posición teórica en torno a estos conceptos. Así, por ejemplo, en las *Directrices para la reorganización de la SE y Modernización de su Gerencia* la desconcentración aparece definida como una *modalidad* de la descentralización. Lo propio ocurre en el documento denominado “*convergencia hacia la Integración de la Planificación y Gestión Educativa a Nivel Local*”.

Tanto por razones internas como exigencias del proceso de modernización del Estado, la SE inició en 1996 un proceso de reorganización y modernización de su gerencia que tiene como uno de sus criterios esenciales la desconcentración geográfica y funcional y que incluye en las “Directrices para la Reorganización de la SEP y Modernización de su Gerencia”, como una de sus medidas más trascendentales “*la creación del 18 Direcciones Departamentales de Educación como órganos desconcentrados que administran la educación en cada Departamento del país y profundizarán el proceso de desconcentración hasta el nivel de establecimientos educativos y la participación comunitaria en el manejo de éstos*”.

En el mismo sentido, el Decreto No. 34-96 del So-

berano Congreso Nacional establece en su Artículo 1, lo siguiente: “*Créase, en cada Departamento de la República, una Dirección Departamental de Educación como órganos desconcentrados cuya responsabilidad es administrar, orientar, coordinar y ejecutar todos los programas y servicios de la Secretaría de Educación Pública en su respectiva jurisdicción territorial, dentro de un programa de profundización de la desconcentración institucional y la ampliación de la base de participación social*”.

Es también importante puntualizar que el Artículo 3, que recoge las atribuciones de las Direcciones Departamentales de Educación, señala como finalidades de las mismas “*mejorar la gerencia y la calidad de la educación*”, en el ámbito correspondiente.

En resumen se puede decir que la experiencia del país durante la mayor parte de la década de los noventa no fue de descentralización educativa sino más bien de desconcentración. Se dieron pasos importantes con la creación y fortalecimiento de unidades locales de administración y gerencia educativa pero en realidad no se les ha dado todavía ni el poder ni los recursos suficientes como para que cumplan con sus objetivos. A pesar de ello, la experiencia hasta ahora desarrollada constituye una nueva base para iniciar un proceso de profundización de la desconcentración hasta llegar a un nivel de devolución. Es necesario iniciarlo pronto, porque, tal como lo muestra el reciente *Informe de Progreso Educativo* publicado por PREAL/FEREMA (2002), nos estamos quedando atrás.

#### **4. Educación con participación comunitaria**

Con el cambio de gobierno en 1998, el proceso de desconcentración se desaceleró en todos los sectores. Sin embargo, en el marco de una nueva agenda, el gobierno decidió experimentar un nuevo modelo educativo con participación comunitaria que había ya tenido éxitos considerables en otros países, especialmente en El Salvador. Este modelo se implementó en las áreas rurales que no tenían servicios educativos primarios por su difícil acceso y condiciones de pobreza.

El proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), surge como una estrategia del gobierno de Honduras, financiado a través del crédito AIF 2694-HO del Banco Mundial para proveer servicios educativos a las áreas rurales distantes y pobres a través de la participación directa de los padres de familia (a través de Asociaciones Educativas Locales) en la administración de los servicios educativos. A partir de febrero de 1999, PROHECO inicia sus actividades y para finales del 2001 tenía ya presencia en 1088 comunidades de 16 departamentos del país.

Para impulsar el modelo educativo comunitario, PROHECO cuenta con dos componentes: la ampliación y mejoramiento de los servicios educativos y la generación de un modelo institucional alternativo para

la prestación de servicios educativos. El primer componente se orienta a crear las condiciones para que la comunidad pueda participar de manera decisiva en la mejora sustantiva de los servicios educativos y de la expansión del acceso. Estas condiciones implican la organización y funcionamiento de Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) que son apoyadas continuamente con capacitación por parte de la Secretaría de Educación. En segundo componente pretende desarrollar un mecanismo que garantice la llegada de los recursos al aula y mejorar la eficiencia interna del sistema educativo.

Las evaluaciones practicadas a PROHECO (Durston 1999, UMCE 2000) indican que es factible mediante este enfoque de participación comunitaria en la gestión, revitalizar la educación rural, mejorando sus resultados de aprendizaje, y empoderar a las comunidades más excluidas socialmente, aportando así a la democracia y equidad.

Sin embargo, el programa todavía necesita consolidarse e institucionalizarse de tal forma que no se vea más como un programa de remedio sino más bien como una vía alternativa de prestación de servicios que tiene igual o mejor calidad que la ofrecida por los canales tradicionales. Sobre todo, es necesario asegurar la sostenibilidad (institucionalidad) del programa, trazar una visión detallada de corto, mediano y largo plazo y, sobre todo, asegurar iguales o similares condiciones a los maestros de PROHECO con relación a los maestros de las escuelas tradicionales. Además, se requiere encajar este programa dentro de la estrategia de descentralización de la SE, de tal forma que se vea como parte integral de un todo coherente con otros programas similares. Finalmente, hace falta analizar si el programa, con algunas adaptaciones importantes, puede extenderse a otro tipo de comunidades rurales y urbanas.

Sin lugar a dudas, falta mucho por hacer para lograr en el país una descentralización educativa efectiva. Sin embargo, el sector Educación, junto con el de Salud, son los que presentan los mayores avances en relación con los demás sectores del gobierno central. Además, existe ya un consenso, logrado a través de FONAC (2001), de que la descentralización es la opción que quiere la sociedad Hondureña para la gestión del sistema educativo. También la presente administración del país ha mostrado su voluntad de continuar con el proceso de descentralización del Estado. Lo que resta es evaluar lo que hasta ahora se ha hecho para consolidar sus logros y tomar las acciones pertinentes para continuar profundizando el proceso.

#### **IV. Lineamientos de estrategia para la descentralización educativa en honduras**

1. La descentralización educativa se ha convertido en una necesidad para países como Honduras en los que los sistemas centralizados no lograron resolver ni los problemas de cobertura ni mucho menos los de la calidad educativa.

2. La descentralización requiere de la voluntad política tanto de los líderes nacionales como de los locales. El trabajo de consenso ya realizado por el FONAC (2001) indica que la sociedad hondureña desea un modelo de gestión descentralizado en educación, pero hay que hacerlo saber a los políticos. En la propuesta de FONAC se propone una *administración descentralizada* del sistema que tenga flexibilidad tanto en la gestión como en la definición curricular. En este proceso se promueven cambios en la organización y cultura del Ministerio de Educación y la creación de Consejos Escolares que permitan un mayor involucramiento de la comunidad y de los padres en distintos aspectos de la administración y definición de los objetivos educativos de las escuelas. La idea ya está aquí, el reto es llevarla a la práctica.

3. El objetivo básico de la descentralización debe ser el de mejorar la calidad de la educación mediante la democratización de la misma. El principio básico debe ser el de lograr transformaciones reales en los centros educativos mediante la participación de los maestros, estudiantes y padres de familia.

4. Cuanto más involucre una iniciativa de descentralización la transferencia de oportunidades positivas -en lugar de problemas y gastos - a las regiones o municipalidades, mayores serán las probabilidades de éxito.

5. Debe efectuarse un análisis organizacional y administrativo tempranamente para determinar en qué nivel del sistema educacional deben asignarse las responsabilidades específicas y la autoridad, y no debiera hacerse dicha asignación a menos que se cuente con el apoyo esencial (tal como el financiamiento y la capacitación técnica) para llevar a cabo las decisiones. Sorprendentemente, la mayoría de las reformas de descentralización se inician con muy poco estudio previo y con una mínima cantidad de planificación seria.

6. Para una organización y administración eficaz y eficiente, un sistema educacional debe incluir simultáneamente tanto decisiones centralizadas como descentralizadas, dependiendo del tipo de decisiones y acciones involucradas. Una decisión urgente de la SE tiene que ver con establecer qué tanto desea descentralizar y qué decisiones desea retener.

7. Aparentemente, las funciones educativas relevantes que deben ser retenidas por el nivel central son las que están más relacionadas con las políticas sectoria-

les como ser: a) el diseño del currículo central, b) la producción y distribución de textos y materiales escolares, c) los programas de capacitación de docentes en servicio, d) el establecimiento de estándares educativos, e) el establecimiento del tiempo de duración del año escolar, f) La evaluación y el monitoreo g) la acreditación de títulos y equivalencias, y h) la supervisión.

8. Los diversos partidos políticos y sectores de la sociedad civil deben negociar una estrategia de descentralización amplia que se identifique con la nación y no con el partido que se encuentra en el poder. La misma debe ser producto del consenso real y no de una negociación. El FONAC ya dio pasos importantes en este sentido pero falta formular una estrategia específica con una plan de acción bien definido.

9. Asegurar que *las instituciones claves del sector público en los ámbitos nacional, regional y local poseen una visión compartida* de la descentralización. De nada sirve si la SE tiene una estrategia de descentralización que no va a ser apoyada por los otros órganos del Estado. En este sentido es necesario formar una alianza estratégica con la Secretaría de Gobernación que en este momento está definiendo las directrices para el proceso de descentralización municipal y con la AHMON. Sin embargo, no necesariamente se debe subordinar la estrategia de la SE a la de gobernación ni viceversa. Aunque en el futuro parezca que la descentralización educativa debe hacerse a través de las instancias locales ya establecidas como las municipalidades, la SE no debe desestimar el continuar el proceso a través de las direcciones departamentales y distritales sin un estudio serio de las opciones y consecuencias, sobre todo de la posible ingerencia política.

10. Comprometer a los padres de familia y *los miembros de la comunidad local para que apoyen la descentralización*. Esto sólo se puede lograr si se comunica y explica a los mismos las ventajas de la descentralización. Debe existir una campaña clara de divulgación y de mercadeo del proceso.

11. Los acuerdos de poder compartidos a nivel nacional/regional/municipal son más eficaces cuando las condiciones de la transferencia se negocian, en lugar de ser impuestas. En general está demostrado que en última instancia, cuanto mayor sea la visión aceptada de la descentralización entre los diferentes centros de poder, mayor es la probabilidad de un cambio exitoso.

12. La descentralización debe plantearse como una política de Estado con metas a corto mediano y largo plazo y con compromisos explícitos de que exista un grupo técnico que tendrá continuidad para implementarla.

13. Como se ha hecho en otros países como España y Colombia, la autoridad debe ser transferida a las direcciones departamentales, distritales o escuelas

particulares sólo después de que éstas cumplan pruebas de capacidad específicas, tales como habilidad financiera, y capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad. Esto requiere de un proceso de certificación. Además, se deben exigir planes de desarrollo educativo local, si existen organizaciones con más amplia participación comunal.

14. Como en otros países de la región, Honduras debe ensayar con diferentes modelos de descentralización dentro de una misma estrategia. Por ejemplo, es muy probable que un programa como PROHECO sea la respuesta más apropiada para la educación rural en general. Sin embargo se deben de pensar en otros proyectos de descentralización para las zonas urbanas y las urbano marginales que tienen otras características. Además, es muy probable que existan municipalidades con la capacidad de hacerse cargo de la prestación de servicios educativos. La estrategia debe incluir diferentes modalidades. El punto es que todas estas modalidades se diferencien por ser manejadas por unidades locales, con una supervisión estricta del nivel central.

15. Todo proceso de reforma se organiza en función de ciertas secuencias que, a su vez, dan cuenta de las hipótesis o de las estrategias de cambios asumidas. Si se asume una estrategia de tipo incremental y de largo plazo, como es el caso de Honduras y de la mayor parte de los países de la región, es muy importante tener un diseño general de todo el proceso pero, particularmente de las etapas o secuencias del mismo.

16. Las políticas de descentralización y de mayor autonomía son una condición necesaria pero no suficiente para los cambios pedagógicos. Es necesario definir la oportunidad y los pre-requisitos institucionales y las capacidades que se consideran deben estar instaladas para que esta funcione. Por otra parte, no es recomendable dar autonomía en todas las actividades y al mismo tiempo. Es mejor una aproximación gradual y por sectores (Martinic, 2000).

17. La mayor parte de las experiencias exitosas en este proceso se ha logrado gracias a la participación y a una adecuada relación con el centro. De este modo, la construcción de fuertes relaciones con el centro y el trabajo de redes de apoyo contribuyen a la autonomía de las escuelas *en relación con otros* recibiendo así ayuda y cooperación para la resolución de los problemas que surgen en la marcha de este tipo de procesos (Martinic, 2000).

18. Hay que evitar la confrontación con los maestros, aunque en algunos aspectos la misma sea inevitable. Para ganarse a los maestros (sobre todo los que no están tan comprometidos con los gremios) hay que ofrecer incentivos de varios tipos. Nicaragua ofrece un ejemplo que se podría ensayar en el país. El maestro,

sobre todo el que está comprometido con el mejoramiento de la calidad del país, debe percibir que también para él hay ganancias en el proceso de descentralización.

19. Se deben de tener manuales de operación y aplicación de los diferentes planes de descentralización y mecanismos específicos de monitoreo y evaluación. Incluso, todo proyecto dentro del proceso de descentralización debe tener su línea de base para poder monitorear su progreso. El crédito del Banco Mundial para fortalecer la educación comunitaria, ya incluye un componente para la producción de manuales que pueden servir de base.

20. Se debe hacer un inventario exhaustivo de todos los proyectos que actualmente tienen componentes de descentralización para ordenarlos en un todo coherente y aprender de sus lecciones.

21. Crear una comisión técnica y de gestión en el seno de la SE para elaborar la estrategia de descentralización que identifique los mecanismos de ejecución y de monitoreo y de evaluación.

22. Es necesario establecer mecanismos de auditoría y de control de desempeño efectivo de las unidades centrales y de las locales para asegurar la transparencia del proceso.

23. Luego de una descentralización, el Ministerio de Educación a nivel central debe poseer las herramientas que permitan impedir el desarrollo de diferencias regionales significativas en la oportunidad educativa, en la enseñanza del currículo y en la calidad de los programas académicos. Este en tema es clave en Honduras en donde las regiones ya presentan diferencias abismales en términos de condiciones y recursos humanos y materiales.

24. El nivel central debe de retener suficiente poder y recursos como para evitar que las autoridades locales (ej. Directores departamentales, distritales etc.) se conviertan en señores feudales que reinen supremos en sus departamentos o municipios. Hay que asegurar que la descentralización llegue hasta el mismo centro escolar.

25. Para evitar el posible crecimiento de la disparidad entre las regiones departamentos y municipios, la Secretaría de Educación debe redistribuir los recursos (materiales y humanos) asignados a la educación tomando en cuenta la población atendida y las condiciones socioeconómicas de las comunidades.

26. Continuar fortaleciendo PROHECO, manteniendo su visión original, y tomar el proyecto de apoyo a la educación rural del Banco Mundial como un proyecto piloto de base para el resto de las escuelas rurales. Aunque muchos creen que los proyectos pilotos no son útiles, cuando se hacen bien pueden evitar el derroche de recursos y mejorar la focalización de los proyectos de más larga escala.

27. Se debe evitar a toda costa que en la selección de las autoridades locales intervengan factores políti-

cos o gremiales. Por ejemplo, los directores departamentales o distritales o municipales no deben tener compromiso ni con partidos políticos ni con los gremios magisteriales.

28. Finalmente, se deben tratar de evitar dos actitudes comunes en estos procesos. La actitud de aquellos que piensan que no se ha hecho nada en el país y que hay que empezar de cero y la de aquellos que piensan que ya se ha hecho mucho y que lo que falta es hacer modificaciones cosméticas. El proceso debe partir de lo que ya se ha hecho pero ordenándolo, reorientándolo y modificándolo cuanto sea necesario.

## Bibliografía

- Amaro, N. (1997). "La Descentralización en los Países Unitarios de América Latina y el Caribe en la Actualidad". *Estudios Sociales* # 92, 1997.
- Arcia, G. y Belli, H. (1998). *Rebuilding the Social Contract: School Autonomy in Nicaragua*. LCHSD, paper # 40 World Bank.
- Benítez, M (1993). "Estudio Teórico sobre las Experiencias de Descentralización Educativa." En *Revista Iberoamericana de Educación* No 3. Sep-Dic. Madrid.
- Comisión Presidencial de Modernización (1993). *Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras*. Tegucigalpa.
- Burki, S. J. et al. (1999) *Beyond the Center: Decentralizing the State*. The World Bank, Viewpoints.
- Di Gropello, E. (1999) *Educational Decentralization models in Latin America*. CEPAL. Review # 68.
- Durston, J. (1999). *La Gestión Comunitaria de la Educación Rural en PROHECO*. PNUD/CEPAL.
- FONAC (2001). *Consulta Nacional y Propuesta Educativa*. Graficentro Editores.
- Hanson, M. (1997) *La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos*. PREAL.
- Hengstenberg, et al. (1999). "Sociedad Civil en América Latina: Representación de Intereses y Gobernabilidad". En *Nueva Sociedad*. Venezuela.
- Klugman, J. (1994): *Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*. Occasional Paper No. 13, New York, ECLAC, Oficina del Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Lardé, A et al. (1998) *Administración Educativa Descentralizada: El Caso de El Salvador*: FUSADES.
- Martinic, S. (2000). *Reforma del Sistema Educativo de Honduras. Construcción de Agenda y Proceso de Ejecución*. Informe, BID y Agencia Danesa de Cooperación.
- Meza, L. (1998). *Modelos de Administración Educativa: El Caso de Honduras*. Graficentro Editores.
- PREAL/FEREMA (2002) *Honduras: Informe de Progreso Educativo*. Tegucigalpa.
- Pravda, J. (1992) "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned", *International Journal of Educational Development* 13, N° 3.
- Reyes, J. y Meza, D. (2001). *Una Estrategia de Eficiencia y Participación Comunitaria en el Área Rural de Honduras*.
- Rondinelli, D., J. Nellis and G. S. Cheema (1983): *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Staff working paper No. 581, Washington, D.C., World Bank.
- SE/GTZ (1997). *Educación y Desarrollo. Estudio Sectorial y Plan Decenal*. Tegucigalpa.
- UMCE (2000) *Informe Global de Rendimiento Académico*. PROHECO. Tegucigalpa.
- Winkler, D. (1991): *Decentralization in Education: An Economic Perspective*, Washington, D.C, World Bank, Population and Human Resources Department (PHR).
- Winkler, D. (1994). *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America*. Discussion Paper No 235. The World Bank.
- Winker, D. Y Gershberg, A (2000). *Los Efectos de la Descentralización del Sistema Educativo Sobre la Calidad de la Educación en A.L.* PREAL.
- World Bank (1994) "El Salvador—Community Education Strategy: Decentralized School Management." World Bank Education Sector, Final Sector Report, No. 13502, December. Washington, D.C.