

La educación en Honduras: entre la privatización y la globalización

D. Brent Edwards Jr.
Mauro C. Moschetti
Alejandro Caravaca
Abril 2019



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Acerca de los autores:

D. Brent Edwards Jr.

El Dr. D. Brent Edwards Jr. es Ph.D. en Política Educativa Internacional (University of Maryland) y M.A. en Educación (University of Pennsylvania). Se desempeña como Assistant Professor en la University of Hawai'i at Mānoa. Sus publicaciones abordan el estudio de los procesos de reforma educativa desde el enfoque de la economía política. Edwards ha estudiado en profundidad el programa "Educación con Participación de la Comunidad" (EDUCO) en El Salvador, analizando no sólo sus orígenes y evolución, sino también el proceso por el cual el programa se ha convertido en un modelo global adoptado en otros países del mundo. Sus publicaciones recientes incluyen dos libros: *Global education policy, impact evaluations, and alternatives: The political economy of knowledge production* y *The trajectory of global education policy: Community-based management in El Salvador and the global reform agenda* (ambos con Palgrave Macmillan).

brent.edwards@hawaii.edu

Mauro C. Moschetti

El Dr. Mauro C. Moschetti es Ph.D. en Educación (Universitat Autònoma de Barcelona) y M.A. en Políticas Educativas (Universidad Torcuato Di Tella). Se desempeña como Profesor Asociado en la Facultat de Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona donde imparte los cursos de Educación Comparada, y Economía y Planificación de la Educación. Su investigación se centra en la privatización de la educación, las alianzas público-privadas, las políticas de mercado en educación y las desigualdades educativas. El Dr. Moschetti ha participado en proyectos de investigación competitivos, se ha desempeñado como consultor independiente y ha realizado investigaciones en América Latina, América del Norte y Europa para UNESCO, Open Society Foundations y otras agencias nacionales e internacionales. Sus publicaciones recientes incluyen los artículos 'The increasing role of non-State actors in education policy-making: Evidence from Uruguay' (Journal of Education Policy, en coautoría con M. Martínez Pons, E. Bordoli y P. Martinis) y "Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica" (Educação e Pesquisa, en coautoría con C. Fontdevila y A. Verger).

mauro.moschetti@uab.cat

Alejandro Caravaca

Alejandro Caravaca es candidato a Graduado en Pedagogía (Universitat Autònoma de Barcelona). Ha realizado una estancia en la Katholieke Universiteit Leuven siguiendo el programa Erasmus+. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en proyectos relacionados con la producción de política educativa y en colaboración con el grupo de investigación Emigra y la Escuela de Administración Pública de Catalunya en un estudio políticas públicas cuya finalidad es favorecer la construcción de una identidad colectiva pluricultural. Es miembro del grupo de Educación y Género de la Facultat de Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona, y ha participado en proyectos de mejora de la práctica docente en dicha universidad.

alejandro.caravacah@e-campus.uab.cat

Internacional de la Educación

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos del mundo, que representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en unas 400 organizaciones en 170 países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todos los docentes y demás trabajadores/as de la educación.

La educación en Honduras: entre la privatización y la globalización

D. Brent Edwards Jr.
Mauro C. Moschetti
Alejandro Caravaca

Abril 2019



Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la educación - Abril 2019

ISBN 978-92-95109-53-7 (Paperback)

978-92-95109-54-4 (PDF)



Índice

1. Introducción	1
2. El estudio de la privatización educativa: marco analítico y aspectos metodológicos	4
2.1. La privatización educativa: alcance y políticas	4
2.2. Una aproximación desde la economía política internacional (EPI)	6
2.3. Método y datos	8
2.3.1 Revisión de literatura	9
2.3.2 Entrevistas	9
2.3.3 Análisis documental	10
2.4. Estrategia de análisis	10
3. Revisión de la literatura y contexto	13
3.1. Las bases de las dinámicas de reforma educativa: 1890-1990	14
3.1.1 El sistema bipartidista, el clientelismo y el capital extranjero: los orígenes de una intersección	17
3.1.2 Después de la Segunda Guerra Mundial: los gobiernos civiles y militares y la expansión de los intereses públicos y privados	18
3.1.3 Conflicto regional, estancamiento económico y cooperación internacional	19
3.2. Del Estado de desarrollo a la gobernanza neoliberal: 1990-2015	19
3.2.1 Modernización de la economía y de la educación	19
3.2.2 Dinámicas con los organismos internacionales	21
3.2.3 Clientelismo en educación	23
3.2.4 Sindicatos, gobierno y PROHECO	26
3.2.5 Implicaciones del clientelismo en la educación	27
3.3. Dinámicas de producción de política en el período 2000-2015	29
3.4. La educación privada en perspectiva histórica	32
4. Hallazgos y dinámicas recientes	35
4.1 Economía política de la reforma educativa en Honduras: la influencia de los actores no estatales en la producción de política y en el gobierno del sistema	35
4.1.1 Debilidad estatal: infradotación de recursos y desgobierno del sistema	35
4.1.2 Las (débiles) respuestas del Estado: medidas de eficiencia interna y adopción incuestionada de 'políticas globales'	41
4.1.3 Las respuestas de los actores no estatales: influencia y privatización de la política educativa	44
4.1.4 El Plan Estratégico del Sistema Educativo como ejemplo paradigmático: entre las exigencias globales y las limitaciones locales	47

4.2 'Estado ausente' y privatización por defecto: manifestaciones de la privatización en la provisión de educación inicial, primaria y secundaria	51
4.2.1 Provisión de educación prebásica por parte de fundaciones privadas	52
4.2.2 Emergencia de 'escuelas privadas de bajo costo'	55
4.2.3 Recursos insuficientes, mala gestión y cobro de cuotas en escuelas públicas	58
4.2.4 Provisión privada de educación secundaria debido al déficit de oferta de escuelas públicas	64
4.2.5 Responsabilidad social empresarial	66
4.2.6 Ejecución de programas financiados por agencias de cooperación por parte de ONG y empresas subcontratistas con fines de lucro al margen de las estructuras del Estado	68
4.2.7 Políticas de supervisión y rendición de cuentas	71
5. Conclusiones e implicaciones	74
6. Referencias	79
7. Apéndice	84



Listado de siglas

Sigla	Significado
AME	<i>Alianza Mundial de la Educación</i>
ASJ	<i>Asociación para una Sociedad más Justa</i>
BID	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
COHEP	<i>Consejo Hondureño de la Empresa Privada</i>
EE. UU.	<i>Estados Unidos de América</i>
EPI	<i>Economía Política Internacional</i>
FEREMA	<i>Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu</i>
FMI	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
FNUAP	<i>Fondo de Población de las Naciones Unidas</i>
FUNDAHRSE	<i>Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial</i>
GIZ	<i>Corporación Alemana para la Cooperación Internacional, por sus siglas en alemán</i>
INFOP	<i>Instituto Nacional de Formación Profesional</i>
KfW	<i>Banco de Crédito para la Reconstrucción, por sus siglas en alemán</i>
MERCE	<i>Mesa Redonda de Cooperantes de la Educación</i>
OCDE	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</i>
OEI	<i>Organización de Estados Iberoamericanos</i>
ONG	<i>Organización No Gubernamental</i>
PESE	<i>Plan Estratégico del Sector Educativo</i>
PIB	<i>Producto interior bruto</i>
PROHECO	<i>Programa Hondureño de Educación Comunitaria</i>
RSE	<i>Responsabilidad social empresarial</i>
SBM	<i>Administración basada en la escuela, por sus siglas en inglés</i>
UNICEF	<i>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés</i>
USAID	<i>Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés</i>

1. Introducción

En el contexto de los numerosos desafíos que enfrentan los sistemas de educación pública a escala mundial, la creciente privatización y mercantilización representa uno de los mayores desafíos para la igualdad en el acceso a una educación de calidad. Los países de América Central representan un caso singular por cuanto el camino hacia la adopción de políticas de privatización educativa se ha dado fundamentalmente, aunque de modo no exclusivo, a través de la llamada ‘vía del desastre’ (Saltman, 2015; Verger, Fontdevila & Zancajo, 2016). En este sentido, las situaciones de emergencia humanitaria y social, resultantes tanto de desastres naturales como de conflictos armados acaecidos en la región a partir de finales de la década de 1980, constituyeron un terreno fértil para la adopción de reformas educativas drásticas que en situación de normalidad encontrarían más dificultades para prosperar. Tales dinámicas se encuentran detrás de la adopción de distintos programas de gestión basada en la escuela (SBM, por sus siglas en inglés school-based management) en El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2018).

En el caso de Honduras, el proceso de descentralización de la gestión educativa ha sido uno de los ejes principales de la reforma educativa en el país. Enmarcada inicialmente en un programa de ‘modernización’ del Estado de principios de 1990, la descentralización educativa comenzó tíbiamente con la aplicación del primer Programa de Ajuste Estructural de la economía impuesto por el gobierno conservador del Partido Nacional, coincidiendo con la implementación de reformas de SBM en los países vecinos.

Sin embargo, no fue hasta finales de la década de 1990 que Honduras implementó su programa de SBM, denominado Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), y en virtud de la ventana de oportunidad que significó la crisis humanitaria resultante del paso del huracán Mitch (1998). En ese contexto, el Banco Mundial tuvo un rol central promoviendo abiertamente la autogestión por parte de las comunidades como forma de recomponer el sistema educativo en las zonas afectadas por el huracán y como solución al ‘ausentismo y al bajo desempeño de los docentes’ por vía del ‘fortalecimiento de la supervisión’ (Pavón, 2008, p. 200). Como mecanismo fundamental de supervisión

y control, el programa admitía el pago de salarios docentes por día u hora, además de otorgar a las asociaciones de padres la posibilidad de retener los pagos como mecanismo de control (Di Gropello & Marshall, 2011). El sesgo marcadamente eficientista del programa y en general de las políticas de descentralización impulsadas con anterioridad refleja el carácter multifacético de las políticas de privatización. En palabras de Ball y Youdell (2008):

En algunos casos, las formas de privatización se persiguen explícitamente como soluciones efectivas para las deficiencias percibidas de la educación pública. Sin embargo, en muchos casos, los objetivos de política establecidos se articulan en términos de 'elección', 'rendición de cuentas', 'mejora escolar', 'devolución', 'impugnabilidad' o 'eficacia'. Dichas políticas a menudo no están articuladas en términos de privatización pero, sin embargo, se basan en técnicas y valores del sector privado, introducen la participación del sector privado y / o tienen el efecto de hacer que la educación pública se parezca más a una empresa. (Ball & Youdell, 2009, p. 8)

En la actualidad, se advierten adicionalmente algunas tendencias proprivatización bajo modalidades diferentes. En particular, por ejemplo, la Ley Fundamental de Educación (2012) ha instruido la descentralización administrativa del sistema en su conjunto en lo que respecta a la gestión de recursos humanos y financieros. En este sentido, también se han contratado consultores externos para el rediseño del currículo y de distintos programas educativos, en todos los niveles de la educación y a escala nacional. Entre los actores que respaldan estas iniciativas destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), la Alianza Mundial para la Educación (AME), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Banco Mundial.

Con todo, la investigación académica sobre la evolución y reforma del sistema educativo hondureño durante las últimas décadas es escasa y ha estado enfocada principalmente en el análisis del programa PROHECO¹. En este contexto, este trabajo propone explorar la evolución más reciente de la reforma educativa en Honduras y analizar las distintas manifestaciones y tendencias de privatización educativa en el país desde la aproximación teórico-analítica de la economía política internacional (EPI). En concreto, se busca dar respuesta a dos interrogantes

¹ A pesar de ser un ejemplo que encaja en la categoría de privatización endógena, en el presente estudio no se aborda con profundidad el caso de PROHECO, puesto que ya ha sido analizado por otros autores y autoras y existen varios estudios al respecto.

complementarios. En primer lugar, se propone explorar de qué maneras, por qué razones y con qué efectos los actores privados y las reformas de privatización han influido en la política y en la política educativa en Honduras. En segundo lugar, el estudio busca analizar de qué maneras y en qué medida se ha manifestado la privatización en la provisión educativa en Honduras en los niveles preescolar, primario y secundario.

En línea con los objetivos señalados, el informe se estructura de la siguiente forma. En la siguiente sección se presenta el marco conceptual de referencia utilizado en la investigación, así como los aspectos metodológicos que han guiado el trabajo de campo y el tratamiento y análisis de los datos. Desde la perspectiva de la economía política internacional, la tercera sección explora y sistematiza los puntos de interés más relevantes identificados en la literatura para comprender las dinámicas que han guiado la reforma educativa en Honduras. En la cuarta sección, presentamos los hallazgos y dinámicas recientes evidenciados en la investigación. La sección se estructura en dos grandes ejes de análisis. En primer lugar, se analiza la economía política de la reforma educativa en Honduras con especial foco en las dinámicas de influencia de los actores no estatales en la formulación de política educativa. En segundo lugar, se exploran y describen los distintos modos en los que la privatización educativa se ha manifestado y se manifiesta en la práctica. Finalmente, el informe culmina exponiendo las principales conclusiones e implicaciones del estudio.

Los resultados de la presente investigación contribuyen a entablar un debate crítico sobre los vínculos que existen entre el derecho de los y las estudiantes a una educación de calidad, el derecho de los y las docentes a condiciones de trabajo de calidad, y la regulación de los actores privados por parte del Estado. Como se explica más a fondo en el informe, son varias las manifestaciones de la privatización educativa en Honduras y, acaso más relevante, las prácticas y tendencias en el funcionamiento del propio Estado hondureño las que motorizan tales procesos. Con esta investigación, se espera promover, además, un debate sobre el desarrollo y la implementación de marcos legislativos con el fin de proteger el derecho a la educación y lograr una educación de calidad y equitativa para todos.



2. El estudio de la privatización educativa: marco analítico y aspectos metodológicos

Esta sección persigue tres objetivos centrales. En primer lugar, se perfilan algunas conceptualizaciones teóricas referidas a la privatización educativa y se advierte sobre las más recientes –y menos evidentes– manifestaciones del fenómeno. En segundo lugar, se presentan algunas consideraciones generales para entender los procesos de cambio de políticas y de reforma educativa desde una aproximación de economía política internacional (Hay & Marsh, 1999; Hay, 2002; Jessop, 2010; Robertson & Dale, 2015; Verger et al., 2016). Finalmente, se plantean los aspectos metodológicos que han guiado la investigación, distinguiendo los distintos tipos de material empírico recogido y analizado.

2.1 La privatización educativa: alcance y políticas

Si bien los procesos de privatización no son exclusivos del ámbito educativo, puesto que también se llevan a cabo en diversos servicios públicos como el transporte, la energía o las telecomunicaciones, en el caso de la privatización educativa se advierten ciertas características únicas, tanto a efectos prácticos como formales. A diferencia de los servicios mencionados, no es habitual que se vehicule la privatización educativa a través de la transferencia de la titularidad de los centros educativos públicos a manos privadas (Bellei & Orellana, 2014). En cambio, es más frecuente que se lleve a cabo la privatización educativa al nivel de la provisión del servicio educativo (mediante el aumento de la presencia de actores privados, que pueden estar, o no, vinculados de algún modo al Estado) y de su financiación (a través de un incremento de la aportación económica relativa por parte de los agentes privados y, especialmente, las familias) (Verger et al., 2016). Por lo tanto, la privatización educativa se caracteriza por ser el resultado de la transferencia de determinadas actividades y responsabilidades que tradicionalmente habían sido asumidas por instituciones público-estatales hacia agentes privados que acaban reconfigurando sus roles en materia de provisión, financiamiento y regulación (Belfield & Levin, 2002; Lubienski, 2006).

En determinados contextos, especialmente en aquellos Estados con dificultades estructurales, bien para hacer frente a la creciente demanda educativa (Day Ashley et al., 2014), bien para incluir dentro de la educación estatal las diversas preferencias de determinados sectores sociales (Plank, 2006), puede ocurrir la llamada ‘privatización por defecto’. Esta se define como un proceso relativamente espontáneo, que aparece aun cuando no se llevan a cabo políticas activas o incentivos cuya finalidad sea, explícitamente, impulsar la privatización. La privatización por defecto, no obstante, no es la más frecuente: en la mayoría de los casos, la privatización educativa ocurre como resultado de políticas activas que se impulsan a tal efecto, que pretenden aumentar la participación de actores privados y modificar las reglas del juego (Ball & Youdell, 2009).

Son precisamente Ball y Youdell (2009) quienes proponen una clasificación de los diferentes tipos de políticas que favorecen la intervención de actores privados en educación, de la que surgen dos grandes modalidades de privatización. Por un lado, la privatización de la educación, o privatización ‘exógena’, es definida como aquella que surge de la apertura por parte de los gobiernos de los servicios de educación pública ‘a la participación de agentes privados –generalmente con fin de lucro–, para que éstos diseñen, gestionen o provean aspectos tanto centrales como periféricos de la educación pública’ (pp. 8-9). Dentro de esta modalidad, los autores sitúan diversas políticas de liberalización de la actividad privada en educación, contratación externa de servicios educativos y periféricos, autorización del lucro de agentes privados, y los distintos esquemas de hibridación público-privada (escuelas charter, subvenciones a instituciones privadas, etc.). La privatización en la educación, o privatización ‘endógena’, por su parte, se define como aquella que resulta cuando los gobiernos disponen ‘la importación de ideas, técnicas y prácticas propias del sector privado a fin de tornar al sector público más similar al privado’ (Ball & Youdell, 2009, pp. 8-9). Como ejemplos de políticas de privatización endógena, destacan las reformas de vouchers y cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas, las políticas de autonomía escolar, los incentivos financieros o salariales sujetos a desempeño, y diversas iniciativas de inspiración ‘gerencialista’ ancladas en el programa de reformas del sector público de la ‘nueva gestión pública’ (NGP) (Coupland, Currie, & Boyett, 2008).

La aportación de Ball y Youdell (2009) resulta pertinente en el marco analítico, aunque, como apuntan Verger et al. (2016), es necesario tener en cuenta que ambas modalidades de privatización se presentan en la práctica de manera interconectada. Por ejemplo, un sistema de cuasimercado (privatización endógena, en la conceptualización de Ball y

Youdell) que promueve la competencia entre escuelas y la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado es a la vez una forma de contratación externa de servicios educacionales (privatización exógena) por cuanto el Estado otorga financiamiento a proveedores privados bajo la modalidad de vouchers o subvenciones (véase Figura 1).

Figura 1. Tipos de privatización y políticas asociadas

Privatización	Objetivo	Políticas / Procesos	
Exógena	Promover la participación de proveedores privados en educación	<ul style="list-style-type: none">- Liberalización del sector de la educación- Incentivos impositivos a las escuelas privadas o al consumo de educación privada- Subsidios estatales a la educación privada	<ul style="list-style-type: none">- Vouchers y otras fórmulas competitivas en las que el financiamiento sigue a la demanda
Endógena	Introducir ideas, técnicas y prácticas del sector privado en los sistemas educativos	<ul style="list-style-type: none">- Pago por desempeño para docentes y escuelas- Descentralización de unidades del sistema educativo y gestión basada en el centro (SBM)- Evaluaciones estandarizadas y rankings	<ul style="list-style-type: none">- Escuelas charter- Libertad de elección escolar

Fuente: Adaptado de Verger et al. (2016) en base a Ball y Youdell (2009)

2.2 Una aproximación desde la economía política internacional (EPI)

Si bien existen muchas líneas de investigación que se encuentran bajo el paraguas del enfoque de la economía política, la orientación teórica que se utiliza en esta investigación está basada en los trabajos sobre la llamada economía política internacional 'crítica' o 'nueva'. Dadas las limitaciones de espacio, se resaltan a continuación algunas de las dimensiones clave de este enfoque. En particular, se presentan aquellas dimensiones que más claramente permiten ilustrar las dinámicas que son objeto de análisis en este trabajo con respecto a la educación en Honduras.

- Desde el enfoque de la nueva EPI, se considera que el ámbito educativo es permeado e influido por diferentes

aspectos políticos y económicos, tanto a nivel nacional como internacional. A diferencia de la perspectiva de las relaciones internacionales realistas, la nueva EPI hace hincapié en que se debe contemplar también el espacio político que ocupan los actores no estatales (Hay & Marsh, 1999). En base a nuestros propósitos en este estudio, eso significa tener en cuenta en el análisis toda la gama de organizaciones que participan en los procesos de definición y adopción de políticas educativas, más allá de los organismos vinculados al Estado: organizaciones no gubernamentales, organizaciones benéficas, think-tanks, organizaciones bilaterales y multilaterales, y organizaciones regionales, entre otras. En este sentido, si bien son muchos los actores con alcance internacional que participan en los procesos de definición y configuración de las políticas educativas públicas, y buena parte de sus propuestas son presentadas como medidas con estatus global, los diferentes actores del territorio de implementación desarrollan un papel importante a la hora de recontextualizar las políticas globales (Verger, 2019). Ello explica por qué la transferencia de estas políticas de carácter 'global' a distintos territorios no se lleva a cabo de manera uniforme y total (Appadurai, 1996; Robertson & Dale, 2015).

- En segundo lugar, la lente analítica de la nueva EPI permite evitar un enfoque centrado exclusivamente en los procesos políticos formales y examinar, adicionalmente, las formas en que los distintos tipos de organizaciones mencionadas anteriormente influyen en la educación dentro y fuera de la esfera política formal (Hay & Marsh, 1999). Los puntos de interés en este sentido incluyen la investigación producida sobre educación, las actividades dirigidas a influir en la agenda de reforma educativa, la implementación de programas educativos, y los préstamos para la reforma educativa, entre otros (Dale, 2000; Samoff, 2009).
- Un tercer elemento a destacar guarda relación con el discurso y los factores ideacionales. Al llamar la atención sobre esta dimensión, la EPI crítica ilumina ciertas inquietudes relacionadas con la distribución de poder y recursos, y luego pregunta cómo se utilizan el poder y los recursos para promover ciertas perspectivas sobre otras en un intento de influir en la retórica y las reformas que dominan la discusión sobre educación (Verger et al., 2016). En palabras de Novelli et al. (2014), esta tercera dimensión conlleva la deconstrucción de 'conceptos y sabiduría recibida poniendo el foco en las posibles relaciones entre argumentos, ideología e intereses de grupo/clase' (p. 27).

En este sentido, los procesos de recontextualización de políticas globales pueden ser entendidos como procesos culturales locales, en los que entran en juego dinámicas relativas a la construcción de significados (Verger, 2019) y la traducción e interpretación de las políticas globales (Anderson-Levitt, 2003).

- El cuarto y último aspecto a subrayar de la nueva EPI conecta a los otros destacando la necesidad de observar detenidamente las formas en que los actores no estatales se involucran en la educación en múltiples niveles, desde lo local hasta lo global. Según apunta Hay (2002), esto significa estar atento a ‘las relaciones entre los agentes y sus contextos estructurados en una variedad de escalas espaciales’ (p. 385). Las reformas educativas son generalmente percibidas por los diversos agentes implicados como políticas impuestas de arriba abajo, y esto todavía es más evidente en el caso de las políticas globales provenientes de otros contextos (Verger, 2019). Es precisamente la disonancia entre la política global y la realidad local el factor que, según autores como Steiner-Khamsi (2010), genera los mayores problemas de implementación.

Como se mostrará en las secciones de hallazgos y conclusiones, existe una sinergia entre los dos niveles de nuestra aproximación conceptual. Usando la lente de la EPI se presta atención no solo a las formas tradicionales de privatización endógena (i.e., descentralización), sino también a las formas de privatización exógena que solo se evidencian cuando se expande el alcance del análisis hasta incluir actores políticos no tradicionales.

2.3 Método y datos

A fin de abordar los objetivos propuestos, el estudio se ha valido de la triangulación de tres métodos de recolección de datos complementarios ligados a estrategias de análisis específicas, cuya caracterización abordamos en este apartado.

2.3.1 Revisión de literatura

El primero de los métodos utilizados ha sido una revisión de la literatura. En particular, se realizó una revisión de tipo scoping, definida como: ‘los estudios de revisión de literatura de tipo scoping pretenden mapear rápidamente los conceptos clave que sustentan un área de investigación y las principales fuentes y tipos de evidencia disponibles; pueden emprenderse como proyectos independientes, especialmente cuando un área es compleja o no se ha revisado exhaustivamente antes’ (Arksey & O’Malley, 2005, en Colquhoun et al., 2014, p. 1293).

La búsqueda se realizó utilizando tres fuentes: Web of Science, One Search, y Google Scholar. Dentro de cada fuente se buscaron los términos ‘Honduras’ y ‘educación’ a fin de capturar de manera amplia toda la investigación relacionada con nuestro objeto de estudio y luego reducirla en función del enfoque. Los resultados iniciales en cada fuente se refinaron hasta llegar solo a aquellos estudios de disciplinas pertinentes (por ejemplo, ciencias políticas, sociología, economía, etc.). Estos resultados refinados se revisaron luego analizando sus títulos y resúmenes para identificar aquellos que resultaban potencialmente relevantes. Estos estudios potencialmente relevantes fueron luego descargados y leídos para determinar la relevancia final, con el criterio de que la pieza en cuestión abordara las dinámicas descritas en los apartados anteriores de este informe. La Tabla A1 en el Apéndice de este informe presenta el detalle de las piezas seleccionadas y sus características principales, distinguiendo entre aquellas relativas específica y exclusivamente al caso de Honduras, y aquellas que adoptan una perspectiva regional.

2.3.2 Entrevistas

El segundo método utilizado ha consistido en entrevistas en profundidad a diversos informantes clave, policy-makers u otros actores involucrados en la política educativa del país. Todas ellas fueron realizadas presencialmente en febrero de 2019, en Tegucigalpa. Concretamente, se realizaron 31 entrevistas a 42 representantes de (a) el sector académico (n=7); (b) cámaras empresariales (6); (c) el sector gubernamental (9); (d) ONG nacionales (4) e internacionales (1); (e) Organismos Internacionales (5); (f) el sector privado (2); (g) sindicatos docentes (6) y (h) personal docente (2). El método utilizado para contactar con los actores entrevistados fue el sistema de bola de nieve. En la Tabla A2 en el Apéndice se explicitan más detalles sobre estos actores.

Las entrevistas con los actores ya mencionados, que participan de manera directa o indirecta de los procesos de configuración y/o implementación de las reformas educativas, se desarrollaron siguiendo una pauta de entrevista semiestructurada de carácter general. La entrevista está formada por tres bloques de indagación: (1) información general sobre el actor entrevistado y la institución u organización a la que pertenece; (2) identificación de la 'teoría del cambio' del actor entrevistado (desafíos percibidos –qué–, causas o factores atribuidos –por qué–, intervenciones de política propuestas –cómo atacar los problemas); y (3) identificación de las visiones alternativas sobre políticas y problemas educativos.

Todas las entrevistas fueron registradas con el consentimiento de los actores entrevistados y transcritas posteriormente de manera textual con el fin de facilitar el trabajo de análisis y codificación triangulada entre los investigadores.

2.3.3 Análisis documental

Se ha llevado a cabo un análisis de varios documentos obtenidos a partir de dos fuentes principales. Por un lado, se realizó una búsqueda en la red, utilizando términos como 'educación', 'Honduras' e 'informe'. Los resultados sirvieron en la fase previa a las entrevistas, junto con la revisión de la literatura, para establecer un marco conceptual y analítico. Por otro lado, la fuente principal de los documentos analizados consistió en los propios actores entrevistados. En aquellos casos en que estos mencionaron alguno de los documentos, se les preguntó si los tenían a su disposición. Si era así, se les solicitó que nos compartieran los documentos directamente vía correo electrónico. Si no disponían física o digitalmente de los documentos, se realizó una búsqueda específica en la red con la finalidad de obtenerlos, lo cual fue posible en la mayoría de los casos. En el caso de los documentos de carácter estatal, utilizamos el portal web de la Secretaría de Educación (www.se.gob.hn), concretamente el apartado 'Leyes del Sistema Educativo de Honduras'; y el 'Sistema de Estadística Educativa'. En la Tabla A3 en el Apéndice, se especifican los detalles y algunas características de los documentos analizados, su naturaleza, temática y autoría.

2.4 Estrategia de análisis

El análisis de la información recopilada se puede dividir en dos fases, y estas dos fases corresponden a las dos preguntas de investigación presentadas en la introducción. En la primera fase, revisamos

sistemáticamente las transcripciones de las entrevistas para comprender, primero, la dinámica de formulación de políticas y la reforma educativa en Honduras y, segundo, las restricciones que limitan y guían estas dinámicas. En el proceso de revisión de las transcripciones, extrajimos y agrupamos partes del texto según los temas iniciales (guiados por nuestro enfoque teórico de la EPI) surgidos durante el proceso de recopilación de datos. Estos temas fueron refinados y se crearon nuevos temas a medida que avanzaba el análisis. Nos basamos en la literatura y los documentos recopilados para triangular los hallazgos que surgieron de las entrevistas, así como para llenar los vacíos que no fueron abordados por los entrevistados.

Las estrategias empleadas para organizar y analizar en mayor profundidad los datos se basan en Edwards (2012), que sistematiza una variedad de métodos de estudio de casos y técnicas cualitativas de Yin (2013) y Miles y Huberman (1994). Ejemplos específicos de las estrategias utilizadas incluyen: el análisis contrafactual; proceso de rastreo; mapeo de la influencia del actor; análisis de contenido de políticas; y la visualización de las conexiones entre los puntos de interés que resaltan las relaciones y la participación de actores y organizaciones en los niveles local, nacional y global. Estas estrategias ayudan a organizar e interrogar los datos relacionados con las características estructurales, procesales e interactivas de la formulación de políticas educativas desde la perspectiva de la EPI. En otras palabras, la combinación de estos métodos y técnicas ayudó a discernir y evaluar las limitaciones contextuales, los actores involucrados y las tendencias de reforma predominantes, además de las formas en que estos aspectos interactúan e influyen entre sí en múltiples niveles, desde el local hasta el global. A partir del tratamiento iterativo de los datos a través de estos métodos, fue posible identificar las limitaciones, preocupaciones e intereses de los actores clave.

La segunda fase del análisis de datos se centró en trazar las formas en que se ha manifestado la privatización en la provisión de educación en los niveles preescolar, primario y secundario. Nuevamente nos apoyamos tanto en las transcripciones de las entrevistas como en la literatura y los documentos recopilados. Agrupamos y sistematizamos las ideas y la información relacionadas con distintas formas de privatización a medida que fueron siendo identificadas. Sin embargo, en lugar de simplemente describir las diversas formas de privatización identificadas, hemos dado un paso adicional de caracterizar la situación a la que responde cada forma de privatización. Es decir, en la segunda sección de hallazgos, intentamos explicar por qué se manifiestan las formas observadas de privatización. Logramos hacerlo de este modo gracias al enfoque dual tanto a nivel conceptual como a nivel de recopilación de



datos centrado en, primero, identificar las tendencias de privatización y, segundo, comprender el contexto político-económico que produce esas tendencias. Al igual que en la primera fase, nuestra comprensión de los aspectos estructurales y contextuales del caso hondureño fue crucial. Guiada por nuestro enfoque teórico de EPI, esta comprensión contextual fue el resultado acumulativo del análisis de la literatura, los documentos recopilados y las entrevistas realizadas.

3. Revisión de la literatura y contexto

El propósito de esta revisión de la literatura es doble y refleja el enfoque más amplio de este estudio. Primero, esta revisión busca clarificar las dinámicas que han guiado la reforma educativa en Honduras. Al abordar este propósito, prestamos atención a lo que investigaciones anteriores han revelado en términos de las múltiples consideraciones que constituyen nuestra orientación teórica, es decir, la economía política internacional. En lo que respecta a la privatización, mientras que la primera sección destaca la participación de actores privados en las dinámicas de reforma educativa, la segunda sección, de acuerdo con el segundo propósito de esta revisión, caracteriza la privatización en/del sistema educativo en sí.

En general, la literatura sobre el contexto político-económico de Honduras es notablemente consistente –y conduce a algunas observaciones que se detallarán más adelante. Primero, el Estado hondureño es un Estado ausente. Segundo, el Estado hondureño es receptivo –y depende financieramente– del capital extranjero y de las organizaciones internacionales, especialmente en términos de la formación y el financiamiento de planes y políticas. Dicho esto, el Estado no responde necesariamente a los deseos de estas organizaciones llegado el punto de la implementación de políticas. Tercero, más allá de la participación de actores privados en la definición de la agenda de reforma, el contexto hondureño refleja una forma de privatización que se ha denominado ‘privatización por inercia’ (Morales, 2013), es decir, la privatización que surge como resultado de la falta de respuestas del Estado a las necesidades del sistema. Como se detallará, la situación descrita aquí es una función de la acumulación histórica de condiciones diversas, condiciones que continúan afectando a Honduras y a las tendencias de privatización educativa documentadas en el presente estudio.

3.1 Las bases de las dinámicas de reforma educativa: 1890-1990

3.1.1 *El sistema bipartidista, el clientelismo y el capital extranjero: los orígenes de una intersección*

Hay tres características interrelacionadas del contexto de Honduras que han sido constantes a lo largo del tiempo y que establecen las bases de las dinámicas de reforma educativa. Las dos primeras características son el sistema bipartidista y la influencia del capital extranjero. La tercera característica, que conecta las dos primeras, es el clientelismo². Las tres características deben, no obstante, entenderse juntas.

La política en Honduras siempre ha sido disputada y se ha centrado en beneficiar a la facción en el poder, en lugar de construir el Estado. Ha habido dos partidos políticos principales desde la década de 1890 (el Partido Nacional y el Partido Liberal). Sin embargo, antes de su aparición como partidos políticos, se definían con mayor precisión como 'facciones armadas lideradas por caudillos que buscaban el control del gobierno a través de la fuerza' (Bull, 2005, p. 130). Dado que las diferencias ideológicas entre los partidos 'nunca han sido significativas', las elecciones presidenciales con frecuencia 'no daban la mayoría absoluta a un candidato', por lo que 'la elección de un candidato alternativo se gestaba por la fuerza' (Bull, 2005, p. 131). Desde fines del siglo XIX, las características esenciales presentes desde los orígenes políticos del país se han mantenido relativamente constantes. Todavía se observa un gobierno dominado por intereses fraccionarios y potencialmente adepto al uso de la fuerza para resolver disputas políticas, como en el caso del golpe de Estado de 2009.

En las primeras décadas del siglo XX, ya se había establecido un patrón por el cual, después de las elecciones presidenciales, se observaba 'el despido generalizado de las administraciones y ... el uso de recursos públicos para fines privados' (Bull, 2005, p. 131). Además, 'los proyectos políticos del gobierno se centraban más bien en derrotar a los enemigos políticos que en desarrollar un aparato estatal de infraestructura o proyectos de desarrollo' (Bull, 2005, p. 133). Como señala un estudio de la década de 1970, 'el gobierno en acción es el gobierno del caudillo, del que manda' (Waggoner & Waggoner, 1971, p. 73).

2 La Real Academia Española define 'clientelismo' como la 'práctica política de obtención y mantenimiento del poder asegurándose fidelidades a cambio de favores y servicios'. Asimismo, Altschuler (2013) señala que 'la política de mecenazgo (patronage), [entendida] como una subclase de clientelismo político y, específicamente, [como] "la oferta de recursos públicos (más típicamente, el empleo público) por parte de funcionarios a cambio de apoyo electoral" (Stokes 2007, 650), puede desarrollarse tanto bajo gobiernos autoritarios como democráticos (Kopecky & Mair 2006)'. (p. 119).

Una vez en el poder, los partidos políticos tradicionalmente han confiado en el clientelismo para garantizar el control y la lealtad, algo que incluso el Banco Mundial ha comentado. Un informe de 2009 describe las dinámicas políticas que se han desarrollado como resultado y la forma en que se alinean con las características del contexto hondureño:

Las prácticas clientelistas continúan estando fuertemente arraigadas, especialmente a nivel local. Este tipo de sistema, basado en redes patrón-cliente donde las reglas de conducta son personalizadas y donde las instituciones formales son menos importantes que las redes informales, es una forma muy eficiente de asignar recursos en un contexto de alta inseguridad, falta de reglas claras del juego y escasos recursos. Es un sistema que se adaptaba al contexto del comienzo de la formación del Estado cuando Honduras estaba sumida en guerras internas, cuando dos compañías bananeras competían por el acceso al poder político y las aldeas aisladas no tenían otra alternativa para acceder a los recursos y a la protección que a través de un patrón (Taylor-Robinson, 2005). (Banco Mundial, 2009, pp. 47-48).

Si bien se detallará más sobre el clientelismo y sus implicaciones a continuación, es importante aquí abordar algo que destaca en esta cita, a saber, el papel del capital extranjero.

Si no se entiende el papel del capital extranjero, entonces no se pueden comprender adecuadamente las tensiones que han restringido y habilitado al Estado. En ese sentido, Coatsworth (1994) señala que durante 1898-1933 los países centroamericanos se convirtieron en 'Estados clientes' de los Estados Unidos, gracias a las oportunidades económicas relacionadas con el café y las bananas, y la disposición de los Estados Unidos para defender e interceder en nombre de las inversiones y empresas norteamericanas. En el contexto de Honduras, la presencia y la influencia de las empresas transnacionales inhibieron el surgimiento de una élite local fuerte y, en consecuencia, de un Estado autónomo, a diferencia de otros países vecinos (Banco Mundial, 2009). De hecho, los dos principales partidos políticos se fundaron con el apoyo de las compañías bananeras, hecho que tendría implicaciones en las próximas décadas. El capital extranjero apoyó al gobierno mientras que el gobierno mantuvo el control a través de redes personales. La evolución de este sistema a mediados del siglo XX se ha descrito de esta manera:

En 1891 se creó el Partido Liberal con el apoyo financiero de Cuyamel, mientras que el Partido Nacional se fundó en 1902 con el respaldo de [United Fruit Company]. El período de 1890



a 1930 se caracterizó por un alto nivel de inestabilidad durante el cual hubo más de 100 cambios de gobierno, con líderes regionales y caudillos apoyados por milicias locales que lucharon continuamente por el poder. Estos grupos estaban asociados con el Partido Liberal o Nacional, pero ninguno de ellos era capaz de asegurar un dominio sostenido hasta que el General Tiburcio Carias, aliado local de [United Fruit Company], tomó el poder desde 1932 hasta 1949. En ese momento, la fragmentación de los partidos en torno a figuras personales y los movimientos internos ya habían sentado las bases para la estabilidad bipartidista y la competencia centrada en los caudillos. (Banco Mundial, 2009, p. 39).

Una consecuencia de esta historia es que la ‘clase social y económica dominante’ en Honduras ha sido llamada la ‘más pequeña y más vulnerable en el istmo’, con la vulnerabilidad que se deriva no solo de la influencia política del capital extranjero sino también, de manera relacionada, de la incapacidad del gobierno para recaudar dinero a través de los impuestos y la dependencia económica del país de los mercados internacionales (Vega-Carballo, 1989; véase también de Vries, 1966).

Por lo tanto, podemos imaginar que se desarrolló una pirámide de relaciones en la que los niveles más bajos dependían de niveles más altos para la supervivencia. Los niveles más bajos de gobierno dependían del gobierno central y el gobierno central, a su vez, dependía de las compañías extranjeras. Por ejemplo, las compañías bananeras no solo sirvieron como fuente principal de financiamiento externo en las primeras dos décadas del siglo XX, sino que la United Fruit Company, como describe Bull (2005), ‘aseguró la lealtad de los funcionarios gubernamentales de nivel inferior a través de generoso pago [de salarios] ... que [era] el doble de lo que pagaba el gobierno’ (p. 132). Como en el caso del sistema educativo, que se explica más adelante, tal interrelación de intereses ha configurado a un sistema gubernamental donde ‘la distinción entre lo público y lo privado era casi inexistente’ (Bull, 2005, p. 132). O, lo que es más preocupante aún, ‘en Honduras existe el convencimiento de que formar parte de redes clientelistas es el medio para lograr los beneficios redistributivos de lo que se considera público. De esta manera, la identificación con intereses particulares prima sobre el interés común que constituiría la nación’ (Paz & Morales, en prensa, p. 6). En rigor, ha devenido aceptado y esperable que la función del Estado sea distribuir privilegios a quienes forman parte de él o están conectados con él de alguna manera.

3.1.2 Después de la Segunda Guerra Mundial: los gobiernos civiles y militares y la expansión de los intereses públicos y privados

El tiempo que siguió a la Segunda Guerra Mundial fue un período durante el cual se observan, primero, una serie de gobiernos civiles y militares (1954-1972) y, segundo, un enfoque en los planes de desarrollo. Este último enfoque no debería sorprender, dado que muchos países de América Latina durante este tiempo quisieron 'construir sistemas económicos autosuficientes y reconstruir sistemas sociales anticuados' (McClellan, 1963, p. 211). Además, la década de 1960 fue la 'década del desarrollo' en la que el presidente Kennedy de los Estados Unidos trató, como parte de su campaña anticomunista, de combatir la pobreza y la injusticia en América Latina (Pearce, 2001). La confluencia de estos intereses significó que el gobierno hondureño se expandiera enormemente³ para construir sistemas que pudieran ofrecer servicios públicos, y recibiera sumas cada vez mayores de ayuda externa y préstamos con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos como elemento central para el desarrollo de la agricultura, la salud y la educación (Bull, 2005). Cabe destacar que la ayuda externa ha sido durante mucho tiempo fundamental para la evolución del sistema educativo de Honduras. Lo mismo ocurre con el sector privado, como se describe a continuación.

Si bien es cierto que la influencia de los intereses comerciales se expandió, estos intereses no necesariamente representaron al sector privado local. Dada la posición estructuralmente inferior del sector privado hondureño con respecto a las empresas extranjeras, se impidió que una burguesía nacional emergiera, ya que Honduras seguía dependiendo de las industrias mineras y bananeras, ambas aún dominadas por el capital extranjero 'que estableció virtualmente una economía de enclave' (Bull, 2005, p. 136). Al mismo tiempo, las compañías extranjeras inhibieron el poder del Estado central, como Bull (2005) elabora: '[asumieron] muchas funciones estatales y se opusieron a los impuestos y otras formas de control estatal. El resultado fue que el Estado hondureño fuera en gran medida irrelevante en gran parte del país' (p. 137).

3 Bull (2005) señala que los planes de desarrollo en la década de 1960 determinaron un gran aumento en el número de empleados estatales, que pasó de 28.164 en 1966 a 35.692 en 1971 (p. 135), y que esto contribuyó a la consolidación del clientelismo.

3.1.3 Conflicto regional, estancamiento económico y cooperación internacional

Debido a los conflictos en toda América Central en los años 70 y 80, Honduras se convirtió en un puesto de avanzada del ejército estadounidense y se convirtió en un 'estado de guerra', dominado por las preocupaciones de seguridad regional del gobierno de los Estados Unidos (Feldman, 1989, p. 139). Simultáneamente, debido a la crisis económica mundial, hubo una caída en las exportaciones que contribuyó al estancamiento económico, evidente en el crecimiento económico negativo (-0,7%) que Honduras registró durante 1980-1992 (Carnoy, 2002). Las instituciones multilaterales compensaron los efectos de la crisis económica contribuyendo con el 48% de la afluencia total de capital (US\$ 623 millones) entre 1980-85 (Bull, 2005, p. 142). Otra forma de describir la escala de financiamiento extranjero es mencionar que, como porcentaje del déficit fiscal, saltó del 24 por ciento en 1984 al 76 por ciento en 1990, y gran parte del aumento se debió a la ayuda militar de los Estados Unidos (Bull, 2005, p. 142)⁴ Bull (2005) describe las implicaciones de estas cifras en términos institucionales: 'En muchos sentidos, USAID actuó virtualmente como un "gobierno en la sombra" con oficinas paralelas correspondientes a los ministerios y agencias hondureñas que influían en áreas clave de la formulación de políticas' (p. 144). Además, mientras que otros países de América Latina redujeron sus gastos per cápita en educación en la década de 1980, Honduras fue una de las pocas excepciones, gracias a su posición geopolítica. Como señala Reimers (1991), 'el conflicto centroamericano se tradujo en altos niveles de ayuda externa a Honduras, lo que contribuyó a una reducción de las presiones' (p. 322).

Sin embargo, es importante reconocer que los funcionarios gubernamentales en Honduras no operan como títeres. A fines de la década de 1980, por ejemplo, el gobierno se abstuvo de cumplir con las condicionalidades del préstamo de ajuste estructural firmado con el Banco Mundial en 1988. En consecuencia, el gobierno fue excluido del financiamiento del Banco Mundial y otras instituciones multilaterales. Como ejemplo adicional, el presidente entrante en 1990, Rafael Leonardo Callejas, aunque inicialmente constituyó 'una gran nueva esperanza' para las instituciones financieras internacionales, finalmente las decepcionó. Esto se debió a que 'al poco tiempo se hizo evidente que los objetivos políticos y el beneficio económico personal eran factores motivadores más importantes para él que los objetivos de desarrollo' (Bull, 2005, p. 145). Como la dinámica posterior continúa mostrando, el gobierno hondureño es capaz de 'jugar su juego en dos niveles' (Bull, 2005, p. 166).

4 Estas cifras de financiamiento externo incluyen tanto formas voluntarias (préstamos y donaciones) como involuntarias (reestructuraciones de deuda impaga).

Si bien el gobierno depende, en cierta medida, de las finanzas extranjeras, la forma en que se adoptan las políticas en la práctica sigue dependiendo del ‘juego político interno’. Como señala Bull (2005), ‘en un país con recursos tan escasos, ... el control de la actividad estatal [es] una de las fuentes principales de riqueza y privilegios’ (p. 166). Como resultado, el gobierno puede estar de acuerdo con ciertas políticas, pero puede que no las cumpla.

3.2 Del Estado de desarrollo a la gobernanza neoliberal: 1990-2015

La década de 1990 marcó el comienzo de una nueva era en la política hondureña. Tras un período de gobierno militar (1972-1982) y luego de un período de ‘democracia débil pero fortalecida’ (1982-1990), la siguiente fase representaría un período de consolidación para la democracia hondureña (Salomón, 2012). Sin embargo, en muchos sentidos, este período reflejó la continuidad con el pasado. Algunos han señalado lo que ven como una transición ‘incompleta’ a la democracia en el sentido de que ‘el Estado hondureño es una estructura institucional y política electoral debilitada que no responde a las demandas de la población en términos políticos, sociales y económicos’ (Paz & Morales, en prensa, p. 7). Estos mismos autores argumentan que Honduras ‘tiene los trazos formales de una democracia pero que funcionalmente no lo es’ (p. 7). Sin embargo, al intentar caracterizar la democracia en Honduras, una cosa parece cierta: el gobierno a menudo es capaz de ‘absorber e integrar nuevas fuerzas y presiones, moldeándolas en el statu quo’ (Vega-Carballo, 1989, p. 96).

3.2.1 Modernización de la economía y de la educación

La década de 1990 representaría un período de cambio, como se explica a continuación, pero muchos aspectos continuarían constantes. Al igual que en otros países de América Central, el inicio de este período (1990) estuvo marcado, primero, por la elección de un presidente que favoreció la reforma económica neoliberal y, segundo, por un programa de ajuste económico estructural, supervisado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En palabras de Paz y Morales (en prensa), este programa de ajuste estructural ‘no se trata solamente de adelgazar el Estado, como recomienda el FMI, sino de convertirlo en un atleta que juega legalmente en favor de la clase oligárquica’, la cual, debe tenerse en cuenta, ya no era ‘la clase de latifundistas que dominaban los espacios políticos hasta los años 1970, sino una nueva burguesía de empresarios, banqueros principalmente’ (p. 7). Debido a los cambios significativos en la

relación entre el Estado y la economía que conllevó el programa de ajuste estructural, puede considerarse como el momento clave en la transición del Estado de desarrollo a la gobernanza neoliberal.

En educación, los principios de la gobernanza neoliberal son evidentes a partir de los objetivos declarados del Programa de Modernización de Educación. Creado por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado en 1993, el programa de modernización para la educación buscó, entre otras cosas: el mejoramiento de la calidad de la educación, la descentralización de la gestión educativa, la alfabetización y educación de adultos vinculada al trabajo productivo, y la reestructuración de la administración del sistema educativo nacional (Morales & Magalhães, 2013). Para ayudar a concretar los ambiciosos objetivos de este programa, el gobierno trabajó de manera consistente con las organizaciones internacionales durante este período.

Como ejemplo de las tensiones que fueron (y continúan siendo) inherentes a la reforma educativa a medida que se perseguían los objetivos del programa de modernización, vale mencionar algunos aspectos de la reforma para la desconcentración del sistema educativo⁵. Esta reforma, que comenzó en 1996, creó oficinas departamentales de educación para descentralizar (y por lo tanto reducir el tamaño) de la Secretaría de Educación central. El decreto que orientó esta reforma establecía que debían crearse direcciones departamentales de educación para 'administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y servicios de la Secretaría de Educación Pública' (Morales & Magalhães, 2013, p. 10). Sin embargo, a pesar del apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, GIZ y KfW (Banco Alemán de Desarrollo), la desconcentración no funcionó (Moncada et al., 2003; Morales, 2013). Este fracaso se ha atribuido a la falta de apoyo técnico, financiamiento y recursos humanos 'de una Secretaría de Educación que continúa siendo altamente centralizada' (Morales & Magalhães, 2013, p. 15; véase también Morales, 2013, p. 238). Y los recursos humanos nombrados, como el caso de los directores departamentales, fueron elegidos por su lealtad al ministro. Además, aunque algunas tareas administrativas se asignaron a los departamentos eliminando cierta presión del nivel central (Morales, 2013, p. 319), no se proporcionaron funciones claras a los departamentos. A pesar de los desafíos de hacer que la descentralización funcione en contextos como el de Honduras, esta continúa siendo un área de interés de la reforma por diversas razones, entre las cuales cabe destacar la perspectiva predominante de los organismos cooperantes de que la descentralización mejorará la provisión de servicios (i.e., más eficacia y eficiencia) y ayudará a democratizar el Estado.

5 Para una discusión de algunas de las otras reformas que se intentaron durante la década de 1990 (relacionadas, por ejemplo, con la capacitación docente, la evaluación de la calidad del aprendizaje y la extensión de la educación básica para incluir nueve niveles de grado), véase Moncada et al. (2003).

3.2.2 Dinámicas con los organismos internacionales

En circunstancias normales, la mayor parte del presupuesto de la Secretaría de Educación se destina a salarios (aproximadamente 90%), lo que significa que las organizaciones internacionales pueden tener influencia mediante reformas que requieren financiamiento adicional (Morales & Magalhães, 2013, p. 15). En el sector de la educación, el apoyo provino de organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como de agencias de ayuda bilateral, como USAID. Morales (2013) describe la dinámica entre este grupo de actores y el gobierno de la siguiente manera:

Por el volumen de financiamiento, los aportes de los cooperantes bilaterales no pueden compararse a los préstamos de los bancos. Generalmente la cooperación bilateral consiste en asistencia técnica que se concentra en subsectores, regiones o en actividades puntuales como, por ejemplo, la cooperación japonesa en la producción de textos y capacitación docente en matemáticas. Los bancos por su parte movilizan asistencia técnica, infraestructura y equipamiento en la forma de grandes proyectos de alcance nacional (p. 160).

Por supuesto, el apoyo ofrecido por tales organizaciones en la década de 1990 se basa en una larga tradición de participación que se remonta al menos a la década de 1960, como se describió anteriormente, cuando USAID desarrolló un rol activo en la construcción del sistema educativo hondureño.

Sin embargo, notablemente, la influencia de las organizaciones internacionales se intensificó a fines de la década de 1990, luego del huracán Mitch en 1998, que causó 11.000 muertes y US\$ 5,3 mil millones en daños (Klak, 2004). Gracias a los grandes flujos de capital extranjero a través de préstamos del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, Honduras se unió a la lista de los países más endeudados⁶ del mundo a principios de la década de 2000⁷.

El apoyo de organizaciones internacionales ha tomado tres formas: apoyo financiero, asistencia técnica y producción de conocimiento. Con respecto al apoyo técnico y financiero, estudios anteriores han llamado la atención sobre dos proyectos principales de USAID que se superponen con el período de interés en esta sección⁸.

6 Véase ASONOG (1997) para más información sobre la historia y las implicaciones de la deuda externa en Honduras.

7 Llamativamente, a nivel local, las familias también dependen del financiamiento internacional, pero en forma de remesas, que representan el 21% del producto interno bruto (PIB) (Paz & Morales, en prensa, p. 7).

8 Para una discusión de proyectos adicionales financiados por UNICEF, Plan Internacional, GTZ, USAID, BID, la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación y el Gobierno de Japón, ver Posas (2010).

El primero fue el Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria (PEEP), que duró de 1986 a 1995 y para el cual USAID invirtió US\$ 24 millones en subvenciones. Entre otras actividades, este proyecto desarrolló y distribuyó 5 millones de libros de texto, capacitó a 25.000 maestros, construyó 600 aulas y equipó y renovó otras 500 (Chapman & Quijada, 2009; Moncada et al., 2003). La otra iniciativa destacada en la literatura fue el proyecto de Educación Básica y Capacitación de Habilidades (BEST), que cubrió los años 1995-2000 y recibió US\$ 11,5 millones en subvenciones de USAID. Este proyecto permitió a los estudiantes asistir a 'escuelas alternativas' (probablemente centradas en la capacitación en habilidades) además de fortalecer la capacidad de las ONG para participar en el 'trabajo colaborativo', aunque no existen detalles sobre su alcance y significados (Chapman & Quijada, 2009). Para nuestros propósitos, quizás el hallazgo más interesante acerca de los proyectos de USAID es que sus técnicos expresaron preocupación por la falta de institucionalización de los mismos y por el hecho de que el proyecto PEEP 'fue vulnerable al descarrilamiento cuando finalizó el proyecto y otros donantes como el Banco Mundial y Alemania reemplazaron a USAID' (Chapman & Quijada, 2009, p. 277). Esta preocupación resalta la naturaleza a menudo periférica y temporal de los proyectos apoyados por organizaciones internacionales.

Antes de continuar, cabe mencionar que la literatura también ha destacado la capacidad de las organizaciones internacionales para producir conocimientos que desempeñan un papel clave en las dinámicas de reforma educativa. En un estudio muy minucioso, Moncada et al. (2003) analizaron 341 estudios producidos en Honduras durante 1987-2002 y exploraron cómo estos fueron utilizados para informar la reforma educativa. En general, se encontró que los actores políticos en Honduras no se refieren a estudios específicos a menos que sean realizados por una organización internacional. Esto habla de la manera en que son percibidas las organizaciones internacionales y de la autoridad que se les concede gracias a su experiencia y al modo tecnocrático-racional en que se presentan. Adicionalmente en este sentido, Moncada et al. (2003) proporcionan una visión de la política de reforma educativa en torno a la desconcentración. Aquí, encuentran que la información utilizada por los tomadores de decisiones no solo fue producida y financiada por organizaciones internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, GTZ, FNUAP), sino que también fueron entregadas directamente a ellos por estas mismas organizaciones.

En contraste, en el caso de la evaluación del aprendizaje de los estudiantes, Moncada et al. (2003) discuten el importante papel de

la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. La UMCE comenzó su trabajo en enero de 1996 con el propósito de ‘producir en forma permanente información de los aprendizajes logrados por los alumnos en los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo nacional y los factores asociados a dichos aprendizajes’ (p. 255). Es importante destacar, sin embargo, que, según revelan Moncada et al. (2003), incluso cuando la producción de conocimiento proviene de fuentes ‘locales’, puede tratarse igualmente de una manifestación de influencia internacional. Como explican: ‘el Reporte no. 13.791 del Banco Mundial (1995) plasma en forma clara, nítida y completa la estrategia a implementarse en la evaluación de rendimientos académicos, de lo que posteriormente sería la UMCE’ (p. 269).⁹ Como señala Tinoco (2010), la creación de la UMCE fue parte de un préstamo del Banco Mundial para su proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación, que se inició en 1994, concluyó en 2000 y recibió US\$ 30 millones del Banco Mundial. A raíz de a la influencia del Banco Mundial, Moncada et. Al (2003) concluyen que, aunque la Secretaría de Educación es la mayor productora de conocimiento, la investigación que lleva a cabo está financiada y condicionada por organismos internacionales. Desde su perspectiva, esta situación es posible debido a la falta de experiencia institucional que resulta de ‘la escasez de recursos humanos con capacidad para hacer investigación’ (p. 277)

3.2.3 Clientelismo en educación

Cabe destacar que las políticas neoliberales no han podido superar el clientelismo en el sector educativo. Al igual que con el gobierno en general, algunos investigadores destacan que ‘el mecenazgo está generalizado en el sistema educativo de Honduras’ (Altschuler, 2013, p. 125). En términos concretos, el mecenazgo se manifiesta a través de promesas de cosas como un trabajo en la administración, una beca, una escuela o un centro de salud (Morales, 2013, p. 262). Es importante destacar que se ha evidenciado que las prácticas de mecenazgo afectan a todos los niveles del sistema educativo, como describe Altschuler (2013): ‘En todo el sistema educativo tradicional, la política de partidos influye en la contratación, comenzando con la contratación de personal de supervisión de la Secretaría de Educación. Los candidatos son evaluados, pero las recomendaciones políticas a menudo tienen prioridad’ (p. 125).

9 Más allá de la UMCE, el proyecto se centró en aspectos como la capacitación de docentes, el mejoramiento de la infraestructura en áreas rurales y la reorganización y descentralización de la capacidad de gestión de la Secretaría de Educación (Moncada et al., 2003, p. 142).

También destaca que los sindicatos de docentes son inevitablemente parte integrante de la dinámica del clientelismo. Cada uno de los seis sindicatos¹⁰ se mantiene diferente en sus lealtades e intereses, aunque ‘vinculado a las redes clientelares del bipartidismo tradicional’ (Morales, 2013, p. 181). Además, se ha afirmado que los sindicatos de docentes a menudo privilegian los intereses corporativos, y luego los intereses de la educación pública en general:

Se pueden deducir los fundamentos que sostienen la posición del movimiento magisterial: el primero corporativista, centrado en los intereses de los propios agremiados y un segundo de proyección sociopolítica más amplia, articulado en torno al reclamo de una educación democrática sustentada en la escuela pública. Sin embargo, este último aspecto que pareciera ser del interés general de la sociedad hondureña y que podría concitar opiniones favorables es blanco frecuente de críticas. Algunos, como este analista social, opinan que los intereses corporativos pesan más en la agenda de los gremios magisteriales y que la oposición a las reformas es solamente porque estas amenazan intereses puramente corporativos. (Morales, 2013, p. 183)

Ya sea que los sindicatos de docentes en Honduras coloquen los intereses corporativos en primer lugar o no, no hay duda de que son actores políticos formidables. Con un total combinado de 60.000 miembros, están ‘entre los mejor organizados y más combativos de América Central’ (Ganimian, 2016, p. 38).

Sin embargo, no siempre es necesario ir a la huelga para proteger los intereses de los sindicatos. Gracias al tamaño de los sindicatos y al hecho de que existen redes superpuestas que conectan a los sindicatos con trabajadores/as del gobierno, se afirma que ‘los dos partidos dominantes y los sindicatos de docentes han capturado las oficinas departamentales y municipales’ (Altschuler, 2013, p. 126). En estos niveles de gobierno, Altschuler señala que ‘la lealtad a los partidos, las conexiones con los sindicatos y los resultados de las elecciones, en lugar de las calificaciones o el desempeño, determinan la longevidad de la mayoría de los funcionarios de la Secretaría de Educación. Las oficinas departamentales y municipales de la Secretaría de Educación se convierten en receptáculos para que el partido gobernante y los sindicatos depositen a sus partidarios y activistas’ (Altschuler, 2013, p. 126).

10 Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH), Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros (PRICPHMA), Colegio de Profesores de Educación Media (COPEMH), Sindicato Profesional de Docentes Hondureños (SINPRODOH), Colegio Profesional Unificación Magisterial Hondureño (COPRUMH) y el Colegio de Pedagogos de Honduras (COLPEDAGOGOSH). Juntos, forman la llamada Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH), la cual es la agremiación sindical más poderosa del país (Morales, 2013, p. 180-181).

El proceso de contratación de docentes está particularmente afectado por la política de mecenazgo. Los y las docentes son evaluados, pero son nombrados a través de una junta de selección, cuyos miembros están divididos en partes iguales entre la Secretaría de Educación y los sindicatos, cada uno de los cuales se turna para elegir maestros (Altschuler, 2012). De acuerdo con varios estudios, las conexiones entre partidos y sindicatos tienen prioridad sobre las credenciales de los solicitantes, algo que incluso ha sido reconocido por Marlon Brevé, ex Secretario de Educación, cuando señala que ‘se dividen las posiciones’, es decir, una para el gobierno y una para los sindicatos (Altschuler, 2012, p. 126; véase también Morales, 2013, p. 266). Sin rodeos, Morales (2013) comenta que, para obtener un trabajo como docente, se necesita un ‘padrino’, es decir, un respaldo político (Morales, 2013, p. 263). Además, aunque se suponía que las juntas de selección debían abordar el problema de la política de mecenazgo, la politización ha ido en aumento, según destaca un exsecretario de educación entrevistado por Morales (2013):

Con el Estatuto del Docente se crearon las juntas de selección y allí se pretendía despolitizar este proceso de selección de docentes, sin embargo, basado en lo que yo pude percibir en los dos años y medio que estuve presente, creo que está todavía politizado y antes eran políticos vernáculos ahora esta mezclada la política vernácula con la política gremial entonces es doblemente politizado. (p. 266)

La intersección de intereses entre los sindicatos de docentes y los dos principales partidos políticos es muy poderosa: no solo regula la capacidad de acceso a la profesión docente sino que también puede desafiar las órdenes judiciales (como cuando la Fiscalía intentó conseguir el ‘libro de actas de la Junta de Selección’ para saber cómo se habían asignado los cargos a docentes, pero la Secretaría de Educación nunca lo facilitó). Quizás aun más frustrante: ‘los operadores de justicia parecen asumir una actitud complaciente tal vez asociada al hecho de que estas prácticas se consideran comunes en el paisaje político del país.’ (Morales, 2013, p. 267).

Para el presente informe, los puntos de vista presentados son relevantes no solo porque hablan de la política que regula el sistema, sino también porque se conectan con el tema de la privatización educativa. Dicho directamente: el clientelismo conduce a la comercialización de la educación, ya que los cargos, o el acceso a ellos, se pueden comprar y vender. Por ejemplo, los miembros de la junta de selección pueden vender su voto, mientras que los políticos también pueden comercializar

(o monetizar) su influencia para incidir en las preferencias de los miembros de las juntas de selección. Este fenómeno se describe en las palabras de un entrevistado en el estudio realizado por Morales (2013): ‘Yo creo que cada vez hay más corrupción, la corrupción está también lamentablemente en el magisterio, de los dirigentes magisteriales, de los directores departamentales de los políticos porque son los que nombran no por capacidad, sino que han hecho un mercantilismo de la educación’ (p. 267). Tales dinámicas llevan a la conclusión de que, ‘en Honduras, la clase política resiste al fortalecimiento de la institucionalidad estatal como distribuidora del bienestar social, porque el juego político funciona con la lógica del benefactor privado y personal’ (Morales, 2013, p. 315).

3.2.4 Sindicatos, gobierno y Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)

A pesar de la cooperación, o coparticipación, documentada anteriormente entre los sindicatos de docentes y los dos partidos políticos en el sistema de clientelismo, el vínculo entre ambos grupos no está exento de conflictos (Tinoco, 2010, p. 138-9). Estos típicamente giran en torno a los salarios docentes y las condiciones de trabajo. Por ejemplo, en 2006, una huelga de 11 días afectó a 2,5 millones de estudiantes cuando los sindicatos movilizaron a sus miembros para exigir 4.500 docentes nuevos (Pavón, 2008). Las interrupciones del período lectivo y la presión que los salarios de docentes ejercen sobre el sistema educativo son cuestiones delicadas que han generado críticas de algunos políticos y líderes dentro del sistema educativo.

PROHECO¹¹ puede pensarse, en parte, como una respuesta a las tensiones entre el gobierno y los sindicatos. No es sorprendente que, dada la postura antisindical del Banco Mundial, PROHECO comenzara con un fuerte apoyo del Banco Mundial en forma de asistencia técnica y US\$ 49 millones en préstamos (Posas, 2010). Bajo el esquema de administración basada en la escuela (SBM por sus siglas en inglés) representada por PROHECO, los consejos escolares formados por familias tienen la potestad y la responsabilidad de contratar y despedir a docentes. Es importante destacar que, bajo este programa, los maestros no tienen permanencia y no pueden sindicalizarse (ya que no están certificados) (Ganimian, 2016). Sin embargo, al final, si bien PROHECO resultó en un golpe para los sindicatos, y mientras constituye —como se señala en la introducción a este informe, una forma de privatización, PROHECO aún se ve afectado por la dinámica del clientelismo que se ha descrito anteriormente.

¹¹ Programa de apoyo a servicios educativos de educación preescolar y básica en comunidades rurales, que se implementó en Honduras a finales de la década de 1990, tras la crisis humanitaria resultante del paso del huracán Mitch (1998). Como ya se mencionó en la introducción de este informe, PROHECO es un programa de autogestión en donde los padres de familia forman asociaciones que tienen la responsabilidad de contratar, pagar y monitorear o supervisar a los maestros.

Esto se debe a que el proceso de contratación, en la práctica, está mediado por el rol de 'promotores', el personal de campo que proporciona asistencia técnica a las escuelas y los consejos escolares. Como ejemplo, Altschuler (2013) documenta un caso en el que un promotor les dijo a las familias en el consejo escolar que 'un nacionalista no puede dar clases bajo un gobierno liberal' (p. 118). Curiosamente, aunque PROHECO fue promovido por su supuesta capacidad de responsabilizar a los y las docentes por los resultados, la direccionalidad de la rendición de cuentas en realidad va en la dirección opuesta: los consejos escolares son responsables ante el partido en el poder: 'mientras que la contratación en el sistema tradicional sigue un patrón colusorio entre el partido gobernante y los sindicatos de docentes, la contratación en PROHECO se ha convertido en un proceso monopólico dictado principalmente por la máquina clientelar de cualquier partido que esté en el poder' (Altschuler, 2013, p. 131).

3.2.5 Implicaciones del clientelismo en la educación

Tanto académicos como investigadores del Banco Mundial han criticado el clientelismo en Honduras (Morales & Magalhães, 2013; Banco Mundial, 2009). Estudios anteriores han destacado que el clientelismo conduce a un sistema que se caracteriza por su lentitud, el alto costo de las operaciones (en términos de capital social y político), su falta de transparencia y el hecho de que 'la respuesta del sistema a su propia inmovilidad, en muchos casos ha sido aumentar el aparato burocrático ya existente sin conseguir mejorar ni su eficiencia ni su transparencia' (Morales & Magalhães, 2013, p. 6). El Banco Mundial (2009) resume las implicaciones del *statu quo*:

Este es un sistema muy ineficiente que aumenta enormemente los costos de transacción. Es necesario conocer a las personas adecuadas e invertir mucho en la red para hacer avanzar cualquier proyecto o negocio. En la medida en que el sistema socioeconómico se vuelve más complejo con un mayor número de actores y transacciones más sofisticadas, se vuelve aún más ineficiente con mayores costos de oportunidad. (p. 48)

Más ampliamente, la implicación de la cultura del clientelismo es que el Estado mismo es resistente a los cambios significativos, ya que solo está dispuesto a realizar reformas en la medida en que no amenacen los intereses de quienes representan al Estado (Morales & Magalhães, 2013).



Sin duda, una gran parte de la población se beneficia de su conexión con el sector educativo a través del empleo. Por ejemplo, los empleados públicos de la educación representan el 22% del total, luego del sector de la salud (que tiene el 60% de todos los empleados de la administración pública) (Banco Mundial, 2009, p. 77). Además, con relación solo al gobierno central (sin niveles departamentales ni distritales), el sector educativo consume la mayor parte del gasto salarial del gobierno (66%)¹² y ostenta la mayoría de los empleados del gobierno central (57%, o 65.000 empleados) (Banco Mundial, 2009, p. 74).

Por lo tanto, no debería sorprender que exista una resistencia de los empleados estatales a las reformas que socavarían su estabilidad laboral y los beneficios colaterales que pueden extraer. Cabe destacar, sin embargo, que el Banco Mundial ve con sorpresa las implicaciones de estas dinámicas arraigadas. En sus palabras: 'lo que llama la atención ... es el éxito limitado hasta el momento en la promulgación y aplicación de reformas, a pesar del amplio consenso obtenido y el apoyo y la presión persistentes de los donantes internacionales para la adopción de las reformas' (Banco Mundial, 2009, p. 49). Se podría concluir que su frustración se debe al hecho de que el Banco Mundial tiende a ver el mundo a través del marco de la oferta y la demanda y, como tal, tiende a no ver las cuestiones políticas y culturales como relevantes. Sin embargo, esta conclusión es contrariada por el hecho de que el propio Banco Mundial entiende muy bien cómo los intereses creados en el sistema moldearon su comportamiento, como lo indica la cita anterior. Quizás esta organización y el gobierno hondureño están comprometidos de manera codependiente en lo que Bull (2005) ha llamado la 'danza ritual de la ayuda' (p. 129). Cualquiera que sea el motivo de su aparente sorpresa, lo que está claro es que el Banco Mundial ha seguido intentando reformar el sector de la educación en los últimos años, como lo documenta Morales (2013) con más detalle. En última instancia, tanto esta organización como otros socios (p. ej., USAID, ONGs) parecen estar siguiendo estrategias de participación que evitan la confrontación directa con el sistema y sus intereses, trabajando con subcontratistas e implementando sus propios proyectos aislados, según se discute más adelante en la sección de hallazgos.

¹² En la sección '4.2.3. Recursos insuficientes, mala gestión y cobro de cuotas en escuelas públicas' se incluye un análisis pormenorizado del nivel de los salarios docentes en Honduras y su comparativa regional.

3.3 Dinámicas de producción de política en el período 2000-2015

Desde 1989, el Consejo Nacional de Educación es la entidad estatal que diseña las políticas educativas para el sistema educativo formal (Posas, 2010)¹³. Sin embargo, la propia composición de este cuerpo y su encaje dentro de la arquitectura institucional del sistema de gobierno de la educación acarrearán distintas problemáticas. Específicamente, el Consejo Nacional de Educación está integrado por: el Presidente de la República; el Ministro de Educación; el Ministro de Cultura, Artes y Deportes; el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; el Rector de la Universidad Pedagógica Nacional; el Director del Instituto de Formación Profesional; el Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología; y un representante de la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras, de las centrales obreras, de las organizaciones campesinas, de la Federación de Colegios Profesionales de Honduras y del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (p. 47). Como es evidente, con un grupo de miembros tan distinguidos, cada uno con sus propias agendas y distracciones, puede ser difícil llegar a un consenso sobre las prioridades de política. Además, puede ser difícil ir más allá de la discusión general hacia los aspectos técnicos de la investigación y la formulación de políticas. No es sorprendente entonces que, como explica Posas (2010), el Consejo Nacional lleve a cabo el trabajo de formular recomendaciones de política ‘contratando técnicos locales y/o consultores internacionales que escogen dentro de la agenda educativa paradigmática de la época, aquellas políticas que consideran relevantes para atender los desafíos educativos del país’ (pág. 30).

Naturalmente, como señalan Posas (2010) y Brevé (2016), el gobierno de Honduras ha hecho planes, propuestas y leyes que han sido muy influyentes e importantes para la evolución de la educación en el país. Los ejemplos recientes de 2000-2015 incluyen la bien conocida propuesta que surgió del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), a partir de un proceso de consulta masiva que duró 14 meses y se extendió entre 1999 y 2000¹⁴. Otros ejemplos son la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública y la Participación Comunitaria (2011) y la Ley Fundamental de Educación (2012).

13 En concreto, las responsabilidades del Consejo Nacional de Educación son: 1) Lograr la integración de los niveles en un sistema coherente y coordinado; 2) Proponer al Poder Ejecutivo, la política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Educación; 3) Asesorar a los niveles de educación y prestarles apoyo; 4) Proponer los mecanismos de evaluación del sistema y de los niveles que lo conforman, y, 5) Dictar normas reglamentarias de carácter general para lograr la plena integración del Sistema Educativo Nacional (Posas, 2010, p. 30).

14 El nombre completo fue: ‘Propuesta de la Sociedad Hondureña para la Transformación de la Educación en Honduras.’



Sin embargo, si bien estas propuestas y leyes han llevado a desarrollos importantes (véase Posas, 2010, y Brevé, 2016, para una discusión), lo que deseamos resaltar aquí son dos dinámicas adicionales (más allá del uso de consultores locales e internacionales) que impregnan el proceso de formulación de políticas en Honduras. Primero, está el problema de la inconsistencia entre los gobiernos:

El hecho que las propuestas de reforma educativa hayan sido bautizadas con nombres propios (“Modernización de la Educación” ... y la “Propuesta de Transformación de la Educación Nacional” ...) ha creado una sensación de discontinuidad y ha dado pábulo a la idea de que cada gobierno diseña su propia política educativa y que esta no tiene ninguna relación de continuidad con la del gobierno anterior y del posterior. (Posas, 2010, p. 31)

Irónicamente, si bien el enfoque de cada gobierno puede no reflejar las prioridades de la administración anterior, hay un cierto nivel de coherencia en el tiempo. La diferencia es que son las organizaciones internacionales influyentes, en lugar del gobierno, quienes pueden disfrutar de períodos más largos de previsibilidad con respecto a sus prioridades y proyectos, gracias a su capacidad para ofrecer financiamiento y dar forma al proceso de formulación de políticas (por ejemplo, mediante la provisión de consultores y la producción de conocimiento para informar decisiones) (Posas, 2010).

Y luego, la primera dinámica implica la segunda. En rigor, en lugar de ser el propio Estado el que desarrolla planes y políticas a las que deben responder las organizaciones internacionales, a menudo se da lo contrario: el gobierno adapta los planes oficiales de reforma a efectos de cumplir con los proyectos negociados con anterioridad con donantes internacionales (Tinoco, 2010). Sin embargo, como se ha discutido, esta dinámica no aumenta la probabilidad de que esos programas se implementen efectivamente. Morales (2013) cita a un especialista en educación y exasesor de la Secretaría de Educación que explica con mayor profundidad esta dinámica:

Si vos ves la política pública en Honduras, normalmente el Estado hace una declaración de principios que va al encuentro de las propuestas que el Banco Mundial va a traer o cualquier otro organismo. El Estado crea el marco de legitimidad y entonces podés ver que pareciera que cada gobierno hace una nueva propuesta en muchos ámbitos, pero es una propuesta que ya ha sido negociada con organismos internacionales

como el Banco Mundial y el Estado crea toda la retórica legal para que ese tipo de proyectos entre, porque de hecho los fondos del Estado hondureño son para pagar maestros, para pagar personal, no son fondos que se emplean para financiar proyectos; de hecho si se ve la lista de proyectos educativos se puede verificar que son financiados con fondos externos; entonces son los problemas de un país pobre que ejecuta política pública al encuentro de los proyectos que van a venir y que ya han sido previamente negociados con el Banco Mundial. (p. 168)

Podría ser que, a nivel de la reforma de políticas, el Banco Mundial y otros actores internacionales tengan más peso porque ofrecen financiamiento y asistencia técnica, mientras que, al mismo tiempo, el Secretario de Educación esté tratando con los muchos otros grupos de los niveles nacional y local que buscan influir. Según un ex ministro de Educación, la variedad de actores que reclaman atención incluye al menos doce grupos, a saber: diputados, alcaldes, autoridades de partidos políticos, líderes estudiantiles, dirigentes magisteriales a nivel nacional y departamental, la asociación de directores de colegios, directores de normales, empleados y empleadas por servicio civil, cooperantes, el Ministerio de Finanzas, el Tribunal Superior de Cuentas, y periodistas (Morales, 2013, pp. 168-169). Mientras que el Secretario de Educación está presionado para responder a estos grupos, las organizaciones internacionales pueden ejercer su ventaja comparativa cuando se trata de organizar y facilitar procesos para desarrollar proyectos y prioridades de políticas. Sin embargo, de manera crucial, se ha sugerido que cuando se trata de lograr que el sistema responda, el Secretario de Educación es quien ostenta 'el poder real', debido a su influencia a través de las redes clientelistas y porque los niveles más bajos del sistema carecen de recursos humanos y financieros para ejercer la independencia (Morales, 2013, p. 316).

Aunque no resultan tan influyentes como algunas de las principales organizaciones internacionales, hay otros actores no estatales que han elevado su perfil en los últimos años. Entre ellos se encuentran los actores del sector empresarial. Si bien Morales (2013) observa que todavía no se han acoplado a la agenda de la reforma, 'los empresarios manifiestan su intención por controlar el subsector de la formación profesional que se financia con aportes obligatorios que las empresas pagan al Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)' (Morales, 2013, p. 189-190). Este tema ha continuado más recientemente, como se analizará más adelante en este informe.

El único actor privado identificado individualmente en la literatura existente es la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA). Fundada en la década de 1990, FEREMA fue iniciada por un empresario influyente que formó parte del 'Gabinete Económico' del gobierno que inició el proceso de ajuste estructural y el Programa de Modernización del Estado. La naturaleza de alto perfil de esta organización se puede ver en el hecho de que el propio fundador, Ricardo Maduro, se convertiría en presidente de Honduras durante el período 2002-2006. Según su director, el propósito de FEREMA es 'coordinar los esfuerzos con otras ONGs y agencias de ayuda internacional para garantizar que los gobiernos tengan políticas de educación coherentes centradas en objetivos a largo plazo' (Dieckman, 2019). Como ejemplo de su actividad en el sector de la educación, la fundación ha desarrollado un método alternativo para entregar contenido preescolar a las comunidades pobres y rurales que se utiliza en más de 5.000 centros y que llega a casi 70.000 niños y niñas cada año. Sin embargo, lo más importante a destacar aquí es que FEREMA y los actores del mundo de los negocios a los que está conectada han mostrado la disposición de trabajar juntos para abordar el tema de 'el vacío que pueda dejar el Estado desentendiéndose de la escuela pública' y, además, 'han visto en toda la juventud de Honduras un mercado que les puede a ellos garantizar una gran cantidad de ganancias al convertir la escuela pública en una mercancía o la educación en una mercancía' (Morales, 2013, p. 191, entrevista a un dirigente sindical). Dicho esto, la investigación académica aún no ha documentado la capacidad de FEREMA u otros actores no estatales para convertir la educación pública en un mercado rentable para las empresas privadas. Parte del motivo radica en la pequeña escala del sector de la educación privada en Honduras, según se presenta en la siguiente sección.

3.4 La educación privada en perspectiva histórica

Esta subsección proporciona solo comentarios y perspectivas generales sobre la privatización. Esto se debe a que una parte importante de la sección de hallazgos de este informe está dedicada a caracterizar la privatización de forma más completa y en su faceta más reciente, así como a las condiciones que han promovido y promueven dinámicas de privatización. Con esto en mente, a continuación caracterizaremos el contexto histórico del sector educativo privado en Honduras.

Como se ha señalado anteriormente, la expansión del sistema educativo hondureño tiene sus raíces en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno de los EE. UU. proporcionó fondos a tal

fin. Otra forma de describir la expansión del sistema es reconocer que no existió un sistema educativo nacional en Honduras hasta fines de la década de 1950. En un estudio realizado por Merrill (1995), el autor señala que ‘antes de las reformas de 1957, la educación era un privilegio exclusivo de quienes podían permitirse enviar a sus hijos a instituciones privadas’ (s.p.). En otras palabras, la educación en Honduras históricamente ha reflejado ‘las prioridades de una élite pequeña y exclusiva’ (Graham-Brown, 1991, p. 142). La consecuencia de esto es que siempre ha habido, y sigue habiendo, una cobertura educativa insuficiente debido al déficit de provisión de escuelas; la élite y los políticos que controlan el gobierno no han hecho de la ‘educación para todos’ una prioridad, particularmente en el nivel secundario, que hasta hace poco (2013) no era obligatorio (La Prensa, 2013).

No sorprende, entonces, que diversos estudios hayan advertido sobre el déficit de oferta más allá de los primeros seis grados de educación primaria. Bardales (1973), por ejemplo, señala que ‘la educación secundaria ha sido sistemáticamente desatendida’ (p. 112). Waggoner y Waggoner (1971) enfatizan este punto cuando informan que menos del 7 por ciento de la población entre 13 y 18 años de edad asistía a escuelas secundarias en la década de 1970 (pág. 81). La falta de oferta pública ha hecho que las escuelas privadas intervinieran para compensar. Dicho de otra manera, se ha sugerido que el Estado ha estado ‘cediendo su rol de proveedor de educación, especialmente en el nivel secundario, al sector privado’ (Graham-Brown, 1991, p. 154). Esta afirmación se basa en el hecho de que, en 1985, en el nivel secundario, el 68% de las escuelas del país (o 212 de 312) eran privadas y representaban el 43% de estudiantes matriculados en ese nivel (Graham-Brown, 1991, p. 154).¹⁵ Para 1996 la provisión pública había mejorado notablemente, pero aún quedaba espacio para una presencia privada significativa: el 40% de las escuelas secundarias eran privadas y prestaban servicios al 36,4% de estudiantes secundarios (OEI, 2001).

En el nivel primario, sin embargo, las escuelas privadas no han sido una característica dominante del paisaje. Una comparación de la matriculación primaria privada en 1975 y 1985, por ejemplo, muestra que el porcentaje de estudiantes primarios en escuelas privadas se mantuvo por debajo del 10 por ciento (Reimers, 1991). Por un lado, este dato sorprende a la luz de los graves desafíos que históricamente se han documentado en materia de infraestructura, recursos insuficientes y el hecho de que las escuelas solicitaran que las familias aportaran dinero

¹⁵ De las otras 100 escuelas secundarias, 80 eran ‘oficiales’ y 20 ‘semioficiales’, donde se define a este último como: Centro educativo financiado por padres de familia, municipalidades o cualquier otra persona natural o jurídica que recibe subvención periódica del Estado y sujeto al ordenamiento jurídico hondureño (Secretaría de Educación, sf).

para el pago de materiales y equipamiento (Graham-Brown, 1991).¹⁶ Uno podría esperar que las familias recurrieran a escuelas privadas para evitar tales condiciones para sus hijos. Sin embargo, la realidad es que más de la mitad de la población hondureña se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y, por lo tanto, no puede pagar educación privada, aun si lo desean (Pavón, 2008). Otro obstáculo a la privatización que se ha sugerido es la percepción generalmente negativa de la educación privada: 'Con pocas excepciones, ... la educación privada es vista popularmente como una empresa con fines de lucro. Sigue habiendo gran escepticismo con respecto a la calidad de la educación que ofrecen las escuelas privadas' (Merrill, 1995, s.p.).

A la luz de estas importantes deficiencias, algunos autores han opinado que el sistema educativo de Honduras 'existe en el día a día' (Lourie, 1989, p. 199) merced a un 'Estado ausente' que no ha podido cumplir plenamente con la responsabilidad que se le ha confiado en materia de provisión educativa (Paz & Morales, en prensa). Esta observación es consistente con las tendencias históricas. Como describe Bull (2005), en la década de 1920 'las compañías bananeras se convirtieron en virtuales sustitutos del Estado. Construyeron infraestructura y establecieron bancos, escuelas y edificios públicos. Incluso hubo casos en que las compañías bananeras recibieron parte de los ingresos tributarios municipales a cambio de sus servicios' (p. 131). Se dirá más sobre las dinámicas actuales de privatización educativa y el 'Estado ausente' en la sección de hallazgos a continuación.

¹⁶ Como ejemplo de los problemas de infraestructura, considérese que el 40% de las escuelas primarias aún estaban sin concluir a fines de la década de 1980, lo que significa que no proporcionaban todos los grados (Graham-Brown, 1991).

4. Hallazgos y dinámicas recientes

En la presente sección se pretenden abordar los hallazgos y dinámicas recientes evidenciados en nuestro estudio a partir de dos grandes ejes analíticos. En la primera parte, se analizan las limitaciones del Estado a la hora de financiar y gobernar el sistema educativo, así como las respuestas tanto del gobierno como del sector no gubernamental ante esta problemática. Así, desde la perspectiva de la economía política, el foco de análisis se sitúa en el modo en el que los diferentes actores no estatales influyen en la formulación de política pública en Honduras y en la gobernanza del sistema educativo. En la segunda parte, se exploran las diferentes formas de privatización vinculadas a la provisión educativa que se llevan a cabo en el país, teniendo en cuenta las dinámicas de privatización 'por defecto' y el considerable aumento de las escuelas privadas de bajo costo.

4.1 Economía política de la reforma educativa en Honduras: la influencia de los actores no estatales en la producción de política y en el gobierno del sistema

En este primer apartado se analiza la economía política de la reforma educativa en Honduras, concretamente las dinámicas de influencia y las tensiones que ocurren entre el gobierno y los actores no estatales en el proceso de producción y reformulación de la política educativa pública. Para ello, primeramente, se aborda un análisis de las dificultades que presenta el Estado para gestionar el sistema educativo público, en cuanto a financiación y a gobernanza. En segundo lugar, se exploran las diversas estrategias llevadas a cabo por el Estado como respuesta a esta situación. Por último, se analizan las respuestas de los actores no estatales, y se expone el caso del Plan Estratégico del Sector Educativo (PESE) como paradigma de la influencia de estos actores.

4.1.1 Debilidad estatal: infradotación de recursos y desgobierno del sistema

Uno de los hallazgos más evidentes reflejados en la revisión de la literatura y constatados en las entrevistas es la debilidad del Estado hondureño. Dicha debilidad se infiere a partir de diversos elementos,

entre los que destacan la infradotación de recursos y la incapacidad para hacer frente a la gobernanza del sistema educativo.

Infradotación de recursos

Una de las problemáticas más destacadas por los actores entrevistados en relación con la debilidad del sector público hondureño hace referencia a una evidente infradotación de recursos por parte del Estado. Estos no solo comprenden los llamados recursos humanos, cuyo mayor grosor representa el personal docente, sino también recursos materiales (libros de texto, fotocopias, etc.) e infraestructura. La perspectiva de insuficiencia de recursos es compartida como una problemática grave tanto por el sector no gubernamental como por exfuncionarios del Estado e, incluso, por el propio gobierno. En este sentido, un dirigente del sector de las ONG destaca:

Honduras tiene un gran problema: el tema de infraestructura escolar, un grave problema, y necesitamos 1.000 millones de dólares para reconstruirla, y el Estado tiene disponible este año 60 millones. (Dirigente del sector de las ONG 3)

Se vislumbra, por lo tanto, una preocupación importante en cuanto a la necesidad de un aumento considerable de la inversión en educación para poder solventar la problemática de la infraestructura escolar del país. La misma preocupación muestra un exsecretario de educación:

Hoy el presidente dice: “la tasa de seguridad que se usa para defensa y seguridad, va ir migrando poco a poco hacia educación como...” entonces preguntas ¿y cuál va a ser la tasa de migración de esos dos mil millones de Lempiras?, que serían unos 80 millones de dólares al año; asumamos que migre toda, sigue siendo... Ah, pero la gente lo ve con expectativa y dicen: ‘Mirá, ¿qué vamos a hacer con 80 millones de dólares?’, si ocupamos 1.000 solo para reparar las escuelas y otro tanto para ajustar los salarios a los profesores y otro para hacer una previsión de adquisición de materiales y equipos y otros para mantenimiento, entonces, cuando haces la suma, los 80 millones representan un 5%, pero ayuda como... mediáticamente ayuda para pensar que algo bueno está pasando, claro, no todos tienen la información que algunos tenemos, lo dan por... mediáticamente funciona. (Exsecretario de Educación 2)

La cantidad de recursos empleada en educación es, según este actor, usada mediáticamente para dar la impresión de que la inversión en

infraestructura educativa es una de las prioridades del gobierno, una en la que se está trabajando. Por lo tanto, dar a conocer las inversiones en términos absolutos, omitiendo los datos relativos, genera esperanza entre la población. Otra cita proveniente de un actor vinculado al gobierno actual, concretamente al Consejo de Educación, ilustra también las problemáticas del sector público hondureño en relación a la inversión educativa:

La mayor parte de la infraestructura escolar, casi el 70% de nuestros centros educativos presentan daños que deben mejorarse, si ahorita se hiciera una mejora de lleno, se iría todo el presupuesto de la Secretaría, porque se necesitan más de 22.000 millones [de Lempiras] para arreglarlo, que no los tenemos, porque nos quedamos entonces sin presupuesto ... (Dirigente del Consejo de Educación 1)

El propio poder ejecutivo es, por tanto, consciente de que la inversión en educación es insuficiente para mantener el sistema y todas sus necesidades. Sin embargo, la inversión necesaria para solventar las deficiencias existentes y mantener toda la infraestructura escolar a corto, medio y largo plazo es tan grande que al gobierno le resulta imposible hacer frente a dichas cantidades manteniendo la estructura del gasto público actual. Ante esta situación, como se detalla en la siguiente sección, diversos actores privados como FICOHSA, el principal grupo financiero del país, y quien canaliza el apoyo financiero de compañías domésticas e internacionales, han desarrollado un rol activo en la generación de nueva infraestructura escolar. En concreto, esta entidad ha financiado la construcción de centros de educación preprimaria en todo el territorio hondureño, infraestructuras que ha cedido al sector público para que sea este quien las opere, una suerte de alianza público-privada de facto enmarcada en un programa de intervención filantrópica¹⁷. Esto es paradójico en un contexto en el que resulta evidente que el Estado es incapaz de asegurar una adecuada gestión de dichos centros y de mantener su infraestructura.

La problemática destacada ocurre en esencia debido a que el Estado no compromete recursos genuinos a la inversión educativa. En este sentido, un exsecretario de educación considera que 'está todo, falta inversión, falta mayor peso en el presupuesto nacional para el sector educativo' (Exsecretario de Educación 2). Siguiendo la misma línea, con una perspectiva coincidente con los actores ya mencionados, las entrevistas con el personal docente constatan una importante deficiencia en infraestructura, recursos humanos y material didáctico:

¹⁷ La Fundación Ficohsa colabora con algunas organizaciones como Microsoft, Copa Airlines, Bladex, Intermex, United Way, Wells Fargo, Visa, y Darwin Capital, entre otras (Fundación Ficohsa, 2019).



Sí, con los libros de textos el año pasado recibimos... teníamos como 15 años que no recibíamos libros de texto de ciencias naturales y el año pasado nos dieron, imagínese, 15 años, hasta el año pasado nos dieron textos de ciencias naturales... Miren tenemos uno de... nos dan lectura, en español hay lectura y libro de trabajo, entonces tenemos de lectura pero no libros de trabajo, porque el libro de trabajo el niño lo tiene que trabajar, incluso el año pasado dijeron que el niño no tenía que trabajar en los libros o que tenía que trabajar en lápiz grafito y después hacer el siguiente año, convocar a los padres para empezar a borrar, para empezar a borrar.

En cuanto a las condiciones, desde el Estado no nos dan nada en los centros educativos, lo único el pago de los maestros. Ni docentes quieren mandar... Nosotros ahorita contamos con 13 docentes, tenemos un aula de computación muy linda, una biblioteca preciosa que nos donó la universidad, el año pasado vinieron a quitarme el maestro porque no mandaron y teníamos grados sin maestro y nos quitaron el maestro de computación, biblioteca e inglés, tenemos esas aulas cerradas... aquí mismo la matrícula aumentó, necesitábamos maestros, entonces lo que hicieron es venir y decir: 'Bueno hay una maestra de computación, la ponemos en este grado, cerramos computación, hay una maestra de biblioteca, cerramos bibliotecas, la ponemos en este grado'. (Directora de escuela rural 1)

Pero si todos los actores destacan la misma problemática y el gobierno es consciente de ella, ¿qué motivos dificultan su solución? Ante esta situación, desde el Consejo de Educación se transmite claramente el mensaje de que existe en Honduras una dependencia muy elevada de los fondos de la cooperación internacional, los préstamos de los organismos internacionales y el rol de las organizaciones filantrópicas nacionales y extranjeras. A partir de las entrevistas con miembros del Consejo de Educación, se infiere que, efectivamente, la Secretaría de Educación hondureña trabaja en una búsqueda constante de financiación en forma de donaciones o préstamos de estos actores:

Creemos que es urgente el plan¹⁸ para llevarlo ya sistematizado...y con tener un sistema bien organizado, entonces sí vamos a ir en pro de un sistema ya incluyendo bien todo lo que es la empresa privada, con la responsabilidad social, ellos son muy renuentes a esa parte de responsabilidad, pero sí ya

¹⁸ Se refiere al Plan Estratégico del Sector Educación, al que nos referiremos más adelante en detalle.

teniendo un mapeo, usted, bueno les dice, esta parte la vamos a cubrir aquí, esta parte la cubre la cooperación, esta parte la cubre... ¿quién va a cubrir esta parte? ¿Cómo nos ayudan?, pero ya presentándolo todo en tiempo real de cómo nos puede ayudar. (Miembro del Consejo de Educación 1)

Desgobierno del sistema

Junto con la problemática de la infradotación de recursos, otro aspecto señalado por varios actores es una profunda incapacidad del sector público para gobernar el sistema educativo hondureño. En primer lugar, cabe destacar el alto nivel de rotación de Secretarios de Educación, la figura política formalmente de máxima autoridad del sistema educativo de Honduras, en los últimos años. En concreto, después de Marlon Escoto (febrero 2012 - enero 2017), han pasado por el cargo tres secretarios y secretarías: Rutilia Calderón (febrero 2017 - enero 2018), Marcial Solís (enero -diciembre 2018) y Arnaldo Bueso (diciembre 2018 - actualmente). Estos cortos mandatos, unidos en ocasiones a la poca experiencia de las autoridades en el ámbito de la educación, han contribuido a generar una sensación de inestabilidad y desgobierno del sistema entre la población y los demás actores con intereses e influencia en la educación hondureña.

Es que quien debía dar esas instrucciones, esa base, es la Secretaría de Educación, pero no hay una coordinación... Esa Secretaría ha tenido en los últimos años cinco ministros (secretarios), a cual más tonto también ¿verdad? Aunque no se lo voy a decir, sí, cada quien llega con una idea distinta y la implementa, o sea, no hay planes definidos, no hay planes de... de gobierno, hay plan de gobierno pero no hay planes de Estado. (Representante de Cámara Empresarial 2)

Además de la rotación de Secretarios de Educación, existen diferentes estructuras de gobierno que coexisten y cuyas funciones tienden a superponerse en la práctica. Como se ha presentado más arriba, el tipo de vínculo institucional que existe entre la Secretaría de Educación y el Consejo Nacional de Educación suele ser origen de grandes dificultades para arribar a consensos.

Adicionalmente, la recientemente creada Comisión para la Transformación del Sistema Educativo,¹⁹ llamada irónicamente por algunos actores ‘Comisión Interventora’, plantea el mismo tipo de problemáticas de articulación y gobierno. La propia conformación de esta comisión –con exsecretarios de educación, representantes del sector privado, y de la confesión religiosa Evangélica, entre otros– supone a priori múltiples conflictos de intereses y contradicciones de jerarquía. Con la participación de diversos actores a nivel formal en cada una de ellas, y con competencias y funciones difusas y escasamente concretadas, se genera un escenario en el que es difícil para los propios actores del sistema entender el rol de cada una de las estructuras y el del Secretario de Educación.

¿Quién rectora la educación? ¿Quién es el rector de la educación? Lo que sí te voy a decir: no es el ministro. (Dirigente del sector de las ONG 3)

Es como que el ministro no tiene autoridad, solo es como una figura... Al final quien toma las grandes decisiones es la Comisión Interventora, que tiene comunicación directa con el Presidente de la República, y el ministro solo valida lo que hace la Comisión Interventora, es un figurín nada más. (Representante sindical 4)

Junto con lo ya expuesto, el sistema educativo hondureño tiende, a nivel formal, a la descentralización. Como se ha presentado en la sección anterior, las reformas iniciadas entre 1993 y 1996 en el marco de un proceso de modernización del sistema educativo estuvieron orientadas a producir una delegación de competencias referentes a la gestión del sistema desde el gobierno central a las diferentes unidades departamentales y distritales. Además de los límites mencionados que este proceso ha enfrentado a lo largo de las últimas décadas, las entrevistas revelan que las ‘nuevas’ estructuras de gobierno descentralizado no pueden llevar a cabo las funciones estipuladas debido a que apenas cuentan con financiación y recursos técnico-pedagógicos. Su rol acaba resignificándose en torno a la ejecución de tareas de control burocrático que lejos están de dotar de eficiencia y flexibilidad al sistema:

¹⁹ La Comisión para la Transformación del Sistema Educativo (o de la Secretaría de Educación, según fuera renombrada) fue creada por decreto presidencial en septiembre de 2018 y está integrada por: Rutlila Calderón, exsecretaría de educación; Jancy Carolina Fúnez, expresidenta de la Asociación de Universidades Privadas; Sandra Maribel Sánchez, directora ejecutiva del Consejo de Educación; Alberto Solórzano, representante de la iglesia Evangélica de Honduras; Carlos Hernández, presidente de la Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ); Ramón Salgado, exrector de la Universidad Pedagógica Nacional; Gabriel Molina, gerente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); Jorge Galeano, director ejecutivo de Visión Mundial; y Cristian Loui, representante de la Mesa Redonda de Cooperantes de la Educación (MERECE).

Las direcciones departamentales no manejan recursos económicos y si los manejan son muy pocos, nuestro sistema educativo pareciera que estuviera descentralizado en direcciones departamentales, pero en realidad las divisiones están centralizadas en el ministro y el presupuesto quien lo maneja es el ministro. (Representante sindical 2)

Esta estructura en apariencia descentralizada, pero que está en rigor profundamente desfinanciada, resulta incomprensible para algunos actores que ofrecen una perspectiva distinta y materialmente realista sobre la pretendida descentralización del sistema:

¿Por qué se preocupan por la descentralización en este país si aquí todo está descentralizado? Está todo descentralizado de hecho porque los sistemas de apoyo del Ministerio de Educación no son capaces de llegar a la escuela. (Académico 2)

El escenario que se dibuja a partir de todas estas problemáticas relativas al desgobierno estatal produce una dinámica de solapamiento y desarticulación de las iniciativas no-estatales, de las que depende financieramente el sector público. En este sentido, un dirigente del sector de las ONG destaca que:

Cada cooperante hace lo que quiere en el desorden, porque no hay quien venga y diga: 'Mira esto es lo que el país necesita y queremos que tú hagas esto.' Entonces aquí cada cooperante diseña sus proyectos y los implementa, y hay una dispersión enorme. (Dirigente del sector de las ONG 3)

El desgobierno evidenciado en las citas anteriores y la infrafinanciación del sistema educativo hondureño conducen, como se presenta en detalle en la siguiente sección, al surgimiento de distintas formas de 'privatización por defecto' en las que el diseño y la ejecución de la política educativa queda a menudo en manos de diversos actores no estatales (ONG, corporaciones, empresas subcontratistas) y en las que las familias deben asumir el rol de financiadores directos de los centros educativos ante la falta de recursos y suministros necesarios para desarrollar la actividad lectiva.

4.1.2 Las (débiles) respuestas del Estado: medidas de eficiencia interna y adopción incuestionada de 'políticas globales'

Frente a la falta de inversión, el Estado parece haber desplegado distintas líneas de acción alternativas que destacan por su carácter general y/o

de escaso impacto. Esquemáticamente, estas líneas de acción pueden sintetizarse en dos grupos: (1) la agudización de medidas de eficiencia interna del sistema, y (2) la implementación de políticas globales y programas de alcance limitado basados en experiencias en otros países.

Medidas de eficiencia interna

Las restricciones presupuestarias han determinado un fuerte déficit de profesorado debido a la no contratación de nuevo personal docente para seguir el ritmo del crecimiento del sistema. Esta situación ha impulsado a la Secretaría de Educación a forzar una redistribución del personal docente disponible según las necesidades (mínimas) del sistema. La siguiente cita, extraída de la entrevista con un exsecretario de educación, lo ilustra:

Un año convertimos 500 escuelas de seis grados a centros de nueve grados con la misma gente, pero todo tiene un límite... Que es la eficiencia interna. Vas afinando, afinando, afinando, reasignando, todo eso fue un proceso traumático porque le mueves la actividad, la vida de un... que alguien viva en un lugar y ahora tiene que trabajar en otro... (Exsecretario de Educación 2)

El testimonio va en línea con la caracterización efectuada por docentes y directivos entrevistados en referencia a la redistribución forzosa del profesorado especializado en biblioteca escolar e informática hacia las aulas ordinarias con el fin de dar respuesta a la falta de personal docente. Con estas medidas, desde el gobierno se pretende hacer frente a las demandas del sistema educativo sin destinar más recursos, con un consecuente supuesto incremento de la eficiencia interna. No obstante, si la búsqueda de la eficiencia supera determinados límites, tal y como señala el exsecretario de educación en la cita previa, pueden aparecer consecuencias adversas en cuanto a la calidad educativa y al aseguramiento de la equidad.

Adopción incuestionada de 'políticas globales'

Otra de las líneas de acción llevadas a cabo por el gobierno es la adopción incondicional de ideas y políticas –aunque escasamente concretadas– que forman parte de un discurso global, aceptado como deseable per se, independientemente del valor que estas tengan en el contexto real del país. Específicamente, se observa en Honduras la tendencia antes analizada hacia la descentralización educativa como política de carácter necesario y fundamental, según sucede en otros países y contextos, sin cuestionar la adecuación y pertinencia de la

propuesta. La siguiente cita, perteneciente a un alto oficial del Consejo de Educación, ilustra claramente este hecho:

Otro tema que es fundamental y que mucho ha costado, porque para poder desarrollar, la ley manda y es que es fundamental, en un país es necesario la descentralización, la descentralización educativa ¿no? y entonces... la Secretaría ha avanzado bastante en descentralización, porque tienen la ruta ya publicada por el diario oficial de cómo va ser la ruta con año, nos costó fabricarla antes de salir de allá de subsecretaría, por lo menos la dejamos solo para que fuera publicada, pero ya con una ruta la gente se va encaminando, los procesos de descentralización no son fáciles porque implica cambio de... y eso es lo que más nos cuesta ¿no?, cambio de chip le digo yo a veces, lo que pasa es que es la mentalidad, cuando estamos trabajando y a veces, muchas veces cree la gente que perdemos poder, el delegar, el dar, el traspasar, entonces ese... los cambios siempre ocasionan movimiento, sacuden. (Dirigente del Consejo de Educación 1)

No obstante, cabe destacar que en Honduras, en la práctica, existen las tensiones señaladas en apartados anteriores entre la voluntad del gobierno de descentralizar sin financiación un sistema que algunos actores describen como descentralizado de facto.

Siguiendo la línea de políticas adoptadas de otros países, también se han implementado programas para proveer educación y capacitación docente basadas en experiencias supuestamente exitosas en Bolivia y Chile con el apoyo económico y en base a recomendaciones de distintos organismos internacionales. Como elemento distintivo, se trata de programas que suponen una muy baja inversión para el Estado. Concretamente, se ha promovido una modalidad educativa alternativa por radio y la apertura los edificios escolares durante los fines de semana en modalidad intensiva como intentos para dar respuesta a la falta de oferta educativa para toda la población.

¿En qué se ha enfocado el BID en ese préstamo?, en temas de cobertura y lo que pasa con el tercer ciclo, muchas veces es que, aunque los chicos quisieran ir a la escuela, no pueden, porque no hay ofertas de tercer ciclo, simplemente no; entonces, es importante pensar cómo ampliar la cobertura, no solamente mediante escuelas físicas, sino también modalidades alternativas... Ahí estamos trabajando con el Instituto Hondureño de Educación por Radio, que tiene modalidades alternativas, tiene educación por radio y también tienen como



un formato de educación alternativa presencial durante los fines de semana. (Oficial del BID 1)

Estas experiencias acaban constituyendo circuitos y modalidades educativas de bajo prestigio y cuestionable calidad con impactos potencialmente severos sobre la equidad. Sorprende, no obstante, la naturalización que desde los actores intervinientes se opera de estas alternativas de bajo costo. Incluso, se han desarrollado experiencias similares para la esfera de la formación docente:

Entonces la Secretaría de Educación está ahorita en proceso de reestructuración de lo que es la formación docente, en carrera docente, claro, decía el ministro el otro día, no lo vamos a poder lograr para capacitar a los 60 mil docentes en estos cuatro centros ¿no?, pero lo que no se puede hacer dentro de los centros, lo vamos a hacer a través de una manera virtual, que lo puedan hacer desde de su móvil y él está trabajando en pro de una estrategia de poder que el docente pueda entrar desde su móvil a capacitarse. (Dirigente del Consejo de Educación 1)

Cabe destacar que todos estos ejemplos (descentralización, modalidades educativas alternativas por radio y régimen de fin de semana, aplicaciones de teléfonos celulares, etc.) solo suponen intentos menores de mejora de la educación que lejos están de abordar los retos y limitaciones fundamentales del sistema.

4.1.3 Las respuestas de los actores no estatales: influencia y privatización de la política educativa

El ecosistema de actores no estatales en el ámbito de la educación muestra en Honduras un desarrollo muy significativo: se trata de un conjunto heterogéneo de actores que incluye bancos multilaterales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales locales, empresas locales e internacionales de implementación de programas (contractors), sindicatos docentes, cámaras empresariales y think-tanks. Con un ímpetu renovado a partir del golpe de Estado de 2009, se evidencia un proceso de privatización de la política educativa a través de la incorporación de actores no estatales en los órganos de toma de decisiones estatales.

Por un lado, los organismos internacionales y las agencias de cooperación se erigen como unos de los actores más influyentes en la producción de políticas educativas y en la toma de decisiones, con estrechos vínculos con los órganos de toma de decisiones del Estado:

*Ya ahí están otros actores, hay una, lo que nosotros llamamos aquí, una Mesa de Cooperantes de la Educación, eso está desde el huracán Mitch, entonces ahí está Banco Mundial, el BID, USAID, la agencia de cooperación de Estados Unidos. [...] GIZ, Canadá, OEI, todos, esa es la Mesa de Cooperantes, que normalmente trabajan muy cercano con la Secretaría de Educación. Y ahí están, esa es la Mesa de Cooperantes, ellos algunas partes son donaciones y otras partes son préstamos, normalmente ellos están centrados en la educación prebásica hasta la educación media, esa Mesa de Cooperantes.
(Representante de cámara empresarial 2)*

La Mesa Redonda de Cooperantes de la Educación (MERECE), tal y como se ha expuesto anteriormente, pretende coordinar las acciones de la cooperación internacional en Honduras ante la falta de una línea estratégica del gobierno. Llamativamente, los organismos cooperantes tienen representación en algunas de las estructuras de gobierno de la Secretaría de Educación, de modo que ejercen una influencia directa en este sentido. Su influencia no se limita a esta representación formal en dichos órganos, sino que tienen un rol activo en la configuración de la agenda de política educativa:

Pero un elemento importante en estos países, es este de que las políticas educativas, si no hay una agencia cooperante atrás, difícilmente se ponen en práctica, por la falta de recursos. De manera que, con frecuencia son las agencias cooperantes las que terminan definiendo la agenda de prioridades de los sistemas educativos.²⁰ (Dirigente del sector de las ONG 1)

La forma de hacer incidencia de ellos [la cooperación] es otra, no se mueven como las organizaciones de sociedad civil, como nosotros, con propuestas técnicas, de manera más abierta, más expuesta; en cambio los cooperantes siempre tienen diálogos pero son diálogos más privados, plantean enfoques o alternativas de solución pero en un plano más de gobierno a gobierno o de multilateral a gobierno y cuando quieren trabajar en aspectos operativos le dan el X a una ONG o se lo dan a un contratista, pero ellos como tal, no es el estilo de ellos meterse a hacer cuestiones a implementar programas, no implementan programas, no lo hacen. (Dirigente del sector de las ONG 2)

²⁰ Es importante tener en cuenta que esta tendencia con las ONG y las agencias de cooperación no es reciente. El sistema educativo hondureño ha dependido de estos actores al menos desde la década de 1960 para su desarrollo.



Por otro lado, se encuentran las cámaras empresariales, que también desarrollan una influencia activa en la configuración de la política educativa desde el interior de los órganos estatales de gobierno del sistema:

Tenemos ciertas actividades en nuestra agenda que estamos trabajando, hoy día el COHEP estamos dentro de la Comisión Presidencial para la Reforma Educativa [la Comisión de Transparencia/de Transformación de la Secretaría de Educación], nosotros estamos trabajando en reestructurar todo el sistema educativo del país. (Representante de cámara empresarial 1)

Lo más importante para mí es la reforma de la currícula; que [...] todos sus niveles educativos, bien sean formales y no formales estén preparándose para el futuro del empleo, [...] que el sistema educativo vaya formando también una cultura empresarial. (Representante de Cámara Empresarial 1)

Finalmente, cabe destacar el papel de diferentes organizaciones filantrópicas, como la Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial (FUNDARHSE), organización que aglutina la actividad filantrópica de las empresas privadas, y de varias ONG, como la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ).

Nosotros [FUNDAHRSE] hemos apoyado a la Secretaría de Educación a través de una plataforma que hemos creado, que se ha creado que se llama Empresarios por la Educación y el Empleo, donde ahí está la Secretaría de Educación, la Cooperación Internacional y el sector privado, que es la cooperación triangular que le llamamos. (Representante del sector de la RSE 3)

[La Comisión Especial de Transformación de la Secretaría de Educación ²¹] surge como una iniciativa del Presidente de la República junto con ASJ, que es en este momento la organización de sociedad civil, me atrevería a decir, con mayor incidencia precisamente a nivel de política pública en el país. (Miembro de la Comisión para la Transformación de la Secretaría de Educación 2)

Vale destacar en este punto que las ONG, los organismos internacionales y las agencias de cooperación tienden a tener agendas de política muy

21 Originalmente llamada Comisión Especial de Transformación del Sistema Educativo.

similares, de modo que, en estos procesos, generalmente el gobierno se encuentra de un lado y los actores no estatales, del otro. Esto no significa que las relaciones sean de rivalidad. Sin embargo, la dirección de influencia o presión tiende a fluir en una dirección.

4.1.4 El Plan Estratégico del Sistema Educativo como ejemplo paradigmático: entre las exigencias globales y las limitaciones locales

Frente a la inexistencia de directrices claras que marcaran un rumbo educativo común en todo el país y las problemáticas relacionadas con la gobernanza del sistema, la Secretaría de Educación estableció un plan institucional para el período 2018-2022, aunque no resulta claro cuánto de dicho plan está guiando efectivamente el accionar de la Secretaría. Paralelamente, desde hace tres años se está desarrollando el Plan Estratégico del Sector Educativo (PESE), que tiene como finalidad establecer las líneas de actuación en educación desde 2018 hasta el año 2030. Las particularidades de la dinámica del surgimiento de esta iniciativa, las dificultades y limitaciones registradas a lo largo del proceso de redacción, los contratiempos a la hora de lograr su aprobación y su actual estado de parálisis resuenan con múltiples elementos presentados en la revisión de la literatura que contribuyen a caracterizar los problemas del Estado hondureño para producir política educativa. A continuación, se presentan los elementos más relevantes.

Surgimiento y elaboración del PESE. Oportunidades de financiamiento, exigencias y estancamiento.

La necesidad de un plan estratégico en el ámbito educativo era compartida por diversos sectores relacionados con la educación desde hacía años, pero no fue hasta que se produjo una oportunidad de financiación externa para su redacción que se empezó a contemplar la realización efectiva del plan:

Yo estaba en la Secretaría de Educación, pues estuve por cinco años, siendo representante de América Latina y del Caribe, en la Alianza Mundial para la Educación, entonces trabajando en todo esto de todos los 66 países que integrábamos lo que era la Alianza Mundial, había para Honduras una... que nos podían dar una donación para podernos ayudar a elaborar este plan estratégico, entonces la AME (Alianza Mundial para la Educación), nos ayudó o la GPE como se dice en inglés, nos dio una donación para poder hacer nuestro plan estratégico



sectorial, este plan estratégico, creo que se reunieron más de ... 130 personas. (Dirigente del Consejo de Educación 1)

Así, el PESE nace como un plan prácticamente accidental ante la oferta de recursos por parte de la Alianza Mundial para la Educación de la que el gobierno toma conocimiento a partir de una funcionaria de la Secretaría de Educación vinculada a ese organismo internacional. La gran participación de diferentes actores relacionados con la educación en la redacción del PESE es destacado como algo positivo por esta dirigente, debido a que demuestra el alto nivel de consenso social con el que cuenta el plan. Sin embargo, desde algunos sectores se muestra pesimismo en cuanto al proceso de elaboración del documento, que debería haberse empezado a implementar en 2018:

Este PESE, según mi punto de vista es un proceso que es demasiado largo porque ya son cuatro años o algo y yo siento que no es factible para un gobierno ni para cooperantes, estamos siempre solamente PESE, PESE, PESE y al final la AME no tiene fondos para el PESE, solamente quiere invertir en prebásica y el PESE abarca todo ... (Oficial de la Agencia de Cooperación Alemana 2)

La lentitud que destaca este oficial se debe a que, después de la socialización del primer borrador del documento, en cuya redacción participaron gran cantidad de actores, con los 18 departamentos del país y la posterior aprobación por parte del Consejo Nacional de Educación, el documento tuvo que ser evaluado por un consultor externo, según las reglas de la AME. Este, vinculado a la entidad que financia la elaboración del plan, determinó que eran necesarias modificaciones para ajustar el documento a las condiciones establecidas por la AME.

El PESE no se ha aprobado [...]. Está estancado. Había algunas inquietudes de que el documento no llenaba algunos requisitos que requiere la Alianza Global por la Educación (sic), que es un ... eso es un fondo a nivel mundial para el sector educativo. (Representante del sector de la RSE 2)

De hecho, sí se aprobó una versión del PESE en el Congreso Nacional en noviembre de 2018. Sin embargo, se trataba de una versión no definitiva del documento, a la espera de las ya mencionadas modificaciones, de modo que dicha aprobación fallida no tuvo efecto alguno. A fecha de la realización de las entrevistas, el PESE estaba en proceso de redacción final tras las modificaciones hechas por el consultor de la AME.

Los límites locales. Falta de financiamiento y condicionamientos impuestos por otros organismos.

El hecho de ser un plan elaborado con financiamiento externo en su totalidad implica que, pese a haberse redactado un borrador con el apoyo de un gran número de actores e incluso habiendo sido aprobado fallidamente en el Congreso Nacional, la versión final debe cumplir con las condiciones impuestas desde la entidad financiadora.

Eso nos decía el consultor que nos evaluó el PESE: 'Mire, en Honduras ustedes soñaron mucho, entonces como soñaron mucho, le están poniendo mucha plata a eso y como país no tiene la capacidad para esa plata, entonces es mejor que aterricen un poquito más. Yo sé que ustedes quieren avanzar, pero su macroeconomía no, no lo pagaba, entonces analicen nuevamente ese marco financiero que nos mandaron, para que si tienen que bajarle a la meta, pues tienen que bajarle, porque tiene que ir a la par también la capacidad financiera del país.'... El consultor nos decía que teníamos que decir más o menos si eran fondos nacionales, si eran fondos internacionales o si no los teníamos identificados que dijéramos brecha, porque si no tenemos todavía quien nos los ofrezca porque no podemos obligar ahorita a la cooperación, entonces nosotros queremos llegar con esa misión, con esa misión el gobierno se compromete a tanto, porque hasta aquí podemos, ah pero vino el gobierno tal y nos prometió ayudarnos tanto y lo ponemos, pero luego nadie más nos ofreció, entonces ni modo, necesitamos una brecha para que después, seguir negociando con los países, si el 2030 no ha llegado, esa brecha la podemos negociar, entonces que sí se visualiza el esfuerzo institucional o el esfuerzo que nos vayan a ayudar la cooperación nacional, ONG o la cooperación internacional y si no pero que se visualice que nos hace falta para poder lograr esa meta, eso sí, que no sea tanta la diferencia en cuanto a la macroeconomía del país, porque según el análisis que nos hicieron, sí había bastante, muy ambicioso el plan y entonces... (Dirigente del Consejo de Educación 1)

En este sentido, el PESE, que recoge las metas y directrices educativas en el período 2018-2030 y que, por lo tanto, debería haberse empezado a ejecutar en 2018, está sufriendo un retraso considerable a causa

de la complejidad de su proceso de aprobación. Además de las modificaciones introducidas en el documento por el consultor, otra de las condiciones necesarias para poder acceder a los diez millones de dólares estadounidenses de la AME para la ejecución del PESE es imprescindible contar con, como mínimo, el triple de dinero en forma de recursos genuinos. Por este motivo, paralelamente a la nueva redacción del PESE, el gobierno está negociando con el Banco Mundial un nuevo préstamo (Miembro de la Comisión para la Transformación de la Secretaría de Educación 2). Asimismo, también se exige desde la AME un informe favorable por parte de la cooperación internacional, vehiculado a través de la MERECE, que asegure por escrito su adherencia al PESE. Para ello, la mesa de cooperantes ha debido contratar a otro consultor vinculado al Banco Mundial para estudiar la viabilidad del plan.

Finalmente, además de estas limitaciones relacionadas con el proceso de elaboración del PESE, una reforma que expanda efectivamente la disponibilidad y el acceso a la educación pública presenta en Honduras otros obstáculos. Desde la Secretaría de Educación describen, por ejemplo, la paradoja de la necesidad de contar con docentes para impulsar políticas expansivas y los límites impuestos al nivel de gasto público:

Tenemos un préstamo de KFW ..., del banco alemán ... Que ellos nos están apoyando con ese tema de infraestructura e incluso el Estado, a través de sus diferentes fideicomisos también está proporcionando un monto bien grande para el tema de infraestructura... La dificultad con el tema del docente es que, como el Gobierno con los acuerdos del fondo monetario tenemos una limitante para contratación de personal en el Estado ... por un tema de... para bajar el nivel de gasto. Entonces... y el docente es personal del Estado. [...] Entonces, eso crea un cruce, un choque, una dificultad bastante grande. No es solo la situación económica per se, [...] sino esa situación del Estado ..., que no nos permite como crecer, digamos. (Oficial de la Secretaría de Educación 1)

Por lo tanto, parece evidente que la dependencia del Estado de recursos externos y la consecuente tensión entre los intereses de los distintos organismos internacionales supone una limitación más, junto con las comentadas anteriormente, del sistema educativo público hondureño.

4.2 'Estado ausente' y privatización por defecto: manifestaciones de la privatización en la provisión de educación inicial, primaria y secundaria

En todo el mundo, la privatización se manifiesta comúnmente a través de políticas de cuasi-mercado que intentan crear condiciones y dinámicas de mercado en el sector educativo. Los ejemplos más conocidos incluyen políticas de elección escolar (por ejemplo, vouchers, escuelas charter) que permiten a los padres seleccionar entre una variedad de opciones para escolarizar a sus hijos. La idea es que las escuelas compitan entre sí para atraer o retener estudiantes, lo que conduciría a una mayor calidad y eficiencia. Sin embargo, este tipo de privatización no se ha registrado en Honduras. Entre otras razones, esto puede explicarse como consecuencia de la 'la fuerte oposición de los gremios magisteriales y también porque este tipo de medidas son de una complejidad que demanda capacidades técnicas, administrativas y financieras muy limitadas en el país.' (Paz & Morales, en prensa, p. 10).

A diferencia de estas formas 'proactivas' de privatización basadas en reformas específicamente diseñadas para fomentar la privatización, Honduras se ha caracterizado por una dinámica de 'privatización por inercia' (Morales, 2013). La idea aquí es que la privatización va en aumento debido a la inercia del Estado, es decir, porque el Estado sigue haciendo lo que siempre ha hecho: aportar financiación insuficiente para la educación, desviar recursos (por ejemplo, a través del clientelismo y la corrupción), y enfocarse principalmente en los grados 1°-6°. Como se analizará más adelante, esta situación ha llevado a una situación en la que los actores privados y las escuelas privadas están llenando los vacíos dejados por un 'Estado ausente' que no cumple con su responsabilidad (Graham-Brown, 1991; Paz & Morales, en prensa; Tinoco, 2010). En adelante, utilizamos el término 'privatización por defecto' para describir el fenómeno en Honduras. Utilizamos este término porque creemos que captura mejor el hecho de que la privatización es una reacción a la pasividad del Estado.

Antes de continuar con la discusión sobre las formas específicas en que se manifiesta la privatización educativa, consideramos necesario plantear algunas cuestiones sobre la forma tradicional de privatización, a través de escuelas privadas, en Honduras. Primero, como lo demuestran las estadísticas del Banco Mundial (2019), la matriculación en escuelas privadas en el nivel primario no ha sido una tendencia importante en términos históricos. Desde 1970 hasta 2005, el porcentaje de alumnos de nivel primario matriculados en escuelas privadas varió de un mínimo de 4,7% en 1986 a un máximo de 6,1% al final de este período.

Sin embargo, desde 2005, ha habido una tendencia al alza en este nivel que alcanza una tasa de matriculación primaria privada del 10% del total en 2017. Como se explica más adelante, esta tendencia al alza puede ser el resultado del aumento del nivel general de ingresos de la población combinado con la frustración con la calidad de escuelas públicas, y la entrada de proveedores de bajo costo en este nivel.

La segunda observación que consideramos necesaria se relaciona con el nivel secundario. En este nivel, y según se analizó en la revisión de la literatura (sección 3.4), una parte significativa de la cobertura ofrecida histórica y actualmente ha sido gracias a la existencia de escuelas privadas. Por lo tanto, aunque las escuelas privadas solo representan el 7% de todas las escuelas en Honduras, y aunque la educación privada tiene un alcance menor que en los países vecinos (ERCA, 2016), estos hechos enmascaran una serie de tendencias que se encuentran en diversas etapas de madurez y que tienen el potencial de hacer avances significativos en el futuro.

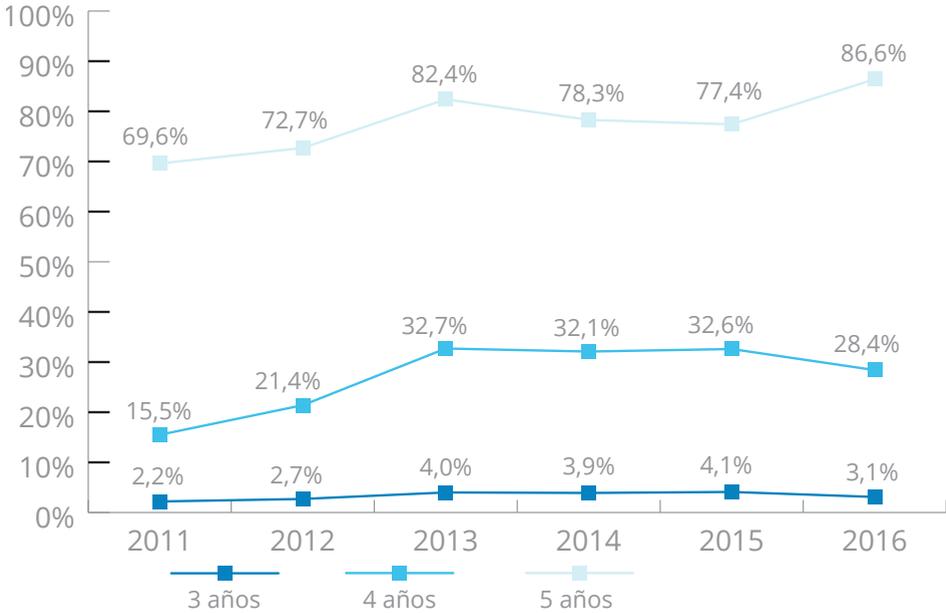
En lo que sigue, abordamos siete tendencias que reflejan la heterogeneidad de formas en que se ha manifestado la privatización de la provisión educativa en Honduras: (1) la provisión de educación prebásica por parte de fundaciones privadas, (2) el surgimiento de escuelas privadas de bajo costo, (3) el cobro de cuotas a las familias con niños en escuelas públicas, (4) la provisión privada resultante de la insuficiencia de las escuelas públicas en el nivel secundario, (5) la incursión de empresas en la educación a través de la responsabilidad social corporativa, (6) la creciente participación de las ONG y las organizaciones con fin de lucro subcontratadas por las agencias de cooperación, y (7) la puesta en marcha de las políticas de rendición de cuentas como forma de privatización endógena.

4.2.1 Provisión de educación prebásica por parte de fundaciones privadas

Aunque la Ley Fundamental de Educación (2012) convirtió en obligatorio el último año de educación preescolar, los niveles de matriculación en el nivel son bajos, como lo indica la Figura 2. Desde que se aprobó la ley, hubo, durante algunos años, una disminución en el porcentaje de niños de 5 años matriculados, antes de aumentar ligeramente en 2016 a 86,8% (GPE et al., 2017). Por razones desconocidas, otras fuentes informan un porcentaje menor (65%) de los niños de 5 años de edad matriculados en preescolar para el mismo año (FEREMA, 2017, p. 13). Cualquiera que sea el porcentaje real, el punto aquí es que existe una brecha significativa en la matriculación en el nivel prebásico, especialmente para los niños más pequeños.

La brecha en la cobertura a este nivel ha disminuido, no obstante, respecto de años anteriores (ERCA, 2016).

Figura 2. Tasa de cobertura escolar por edad de 3 a 5 años (2011-2016)



Fuente: GPE et al. (2017, p. 86)

Durante veinte años, en respuesta a la situación descrita arriba, la Fundación FICOHSA (el brazo filantrópico del banco del mismo nombre) ha invertido en prebásica. De acuerdo con los documentos de comunicación institucional de FICOHSA, la organización ‘promueve que todos los niños y niñas tengan acceso a una educación preescolar de calidad, servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria’ (FICOHSA, 2017, p. 18). Bajo el programa Educando Nuestro Futuro, iniciado en el año 2000, FICOHSA brinda distintas formas de apoyo:

- Construcción y remodelación de áreas convirtiéndolas en espacios pedagógicamente adecuados.
- Mobiliario, libros, material didáctico y útiles escolares.
- Donación de la merienda escolar diaria
- Formación permanente de docentes y voluntarias
- Centros de tecnología infantil con software educativo.



Un entrevistado de la Fundación FICOHSA describió su trabajo y la forma en que la fundación busca responder a la falta de recursos del Estado:

... nosotros reestructuramos toda la instalación física, como un primer paso, lo hacemos de la mano con la comunidad, para luego integrar a los docentes, comunidad, padres de familia, en un proceso integral, donde el componente de la merienda escolar es muy importante, [...] dotamos a los centros de mobiliario, dotamos a las docentes de material escolar que ellos necesitan para desarrollar sus clases y damos libros de texto a los niños para que puedan fortalecer sus conocimientos, capacitamos a los docentes [...]... A nivel del país, en el sector de prebásica no hay tecnología, o sea, la Secretaría Educación no está dotando a los centros de tecnología... (Dirigente de organización filantrópica 2)

En casi todos los casos, las escuelas con las que trabaja FICOHSA pertenecen a la Secretaría de Educación, hecho que demuestra que el Estado reconoce que no puede satisfacer las necesidades de los estudiantes en este nivel. Bajo el programa Educando Nuestro Futuro, FICOHSA trabaja con 141 centros prebásicos que benefician a 8.485 estudiantes (FICOHSA, 2019). En total, el gobierno informa que hay 3.535 centros de educación prebásica (Secretaría de Educación, 2017, p. 62).

A través de una iniciativa separada, FICOHSA patrocina 'Centros prebásicos de excelencia'. De acuerdo con los documentos disponibles, estos centros 'son un modelo educativo innovador impulsado por la Fundación FICOHSA, donde los niños y niñas reciben una formación especializada, impartida por docentes que se destacan por su compromiso y alto desempeño en los procesos de enseñanza-aprendizaje' (FICOHSA, s.f., p. 11). Aparte de la evaluación del aprendizaje de los estudiantes, una característica clave de estos centros es la integración de la tecnología 'buscando estimular no solo el área cognitiva de los pequeños, sino fortalecer sus capacidades para la resolución de problemas y el trabajo en equipo, integrándolos a lo que actualmente se conoce como alfabetización digital' (FICOHSA, s.f., p. 11). Hay 49 centros de este tipo en todo Honduras.

Los documentos públicos de FICOHSA describen con más detalle sus logros en el apoyo a la educación prebásica. Éstos incluyen:

- Bocadillos para 9.000 niños en conjunto con el Programa Mundial de Alimentos
- US\$ 7,8 millones invertidos en prebásica.

- US\$ 420.000 invertidos en útiles escolares
- 54 centros de tecnología infantil
- 846 computadoras donadas
- 336 docentes capacitados
- 130.000 horas de voluntariado con una inversión de más de US\$ 150,000 (FICOHSA, s.f.)

Desde una perspectiva macro, no solo las cifras absolutas de financiamiento son sustanciales, sino que el número total de niños beneficiados también es significativo. Considérese, por ejemplo, que mientras que FICOHSA sostiene que su programa Educando Nuestro Futuro beneficia a 8.485 estudiantes en Honduras, los alumnos preescolares en el sistema estatal ascienden a 31.000 estudiantes en 2016 (Secretaría de Educación, 2017). Para hacer posibles estas contribuciones, FICOHSA trabaja a través de socios estratégicos, compañías nacionales e internacionales entre las que destacan FEREMA, Fundación Tigo, Lacthosa, Unitec, y Microsoft, Money Gram, Visa y Wells Fargo, respectivamente, entre otros.

4.2.2 Emergencia de 'escuelas privadas de bajo costo'

Las llamadas 'escuelas privadas de bajo costo' (en inglés, low-fee private schools o LFPS), también conocidas como 'escuelas de garaje' (Balarín, 2016), han experimentado, de acuerdo con varios actores entrevistados, un importante crecimiento en Honduras, a pesar de que no existen datos oficiales sobre su alcance. El fenómeno no es nuevo ni exclusivo de Honduras: en un número importante de países del Sur global, el sector privado se ha expandido considerablemente en las últimas décadas sin que existieran políticas deliberadas en favor de la privatización. El incremento de la demanda educativa, la ausencia de sistemas educativos universales y de calidad, y la escasa capacidad de respuesta estatal, han abierto en muchos casos una ventana para el desarrollo de la provisión privada (Tooley & Dixon, 2006). La privatización se produce en estos contextos 'por defecto', y se canaliza a menudo a través de este tipo de escuelas. Vale destacar que estas escuelas constituyen un tipo distintivo de escuelas privadas. Se trata a menudo de escuelas impulsadas y controladas por un individuo o un grupo de individuos, generalmente con fines lucrativos, y que ofrecen educación básica a familias de bajos ingresos a cambio de cuotas relativamente asequibles (Phillipson, 2008;

Walford, 2011), a diferencia de las escuelas privadas 'tradicionales', cuyo nicho de mercado es la élite económica del país.

Así, al igual que en otros contextos nacionales, la expansión de este sector en Honduras guarda relación con: los cuestionamientos generalizados sobre la calidad educativa ofrecida por el sector estatal, la falta de cobertura; el estado de la infraestructura escolar pública, o la falta de otros servicios educativos relacionados como la seguridad o la limpieza en las instalaciones. Frente a esta situación, algunas familias optan por escolarizar a sus hijos e hijas en escuelas privadas de bajo coste, que se erigen como una alternativa supuestamente más segura y de mayor calidad que la escuela pública:

En general, la percepción social es que las privadas al menos le dan un ambiente más seguro al niño, menos riesgo, se supone, menos riesgo de bullying, bullying de peligro, menos riesgo de droga, menos riesgo de abusos, les dan transporte en busitos para llevarlos a su casa. (Académico 4).

Pese a que existen normativas para su regulación, no existen datos estadísticos fiables que recojan la cantidad real de escuelas de garaje que operan en Honduras en la actualidad, ni tampoco la cifra exacta de alumnado escolarizado en ellas. En rigor, muchas de estas escuelas operan en la clandestinidad, a espaldas del control del Estado. A pesar de que dentro de esta categoría se incluye una gran variedad de escuelas con características muy diferentes, en general, las escuelas de garaje se suelen ubicar en barrios desfavorecidos, principalmente en las zonas urbanas y urbano-periféricas. Por este motivo, se observa una mayor presencia de este tipo de provisión privada en determinados barrios de Tegucigalpa y San Pedro Sula, los dos principales núcleos urbanos del país.

Si bien la mayoría de estas escuelas constituyen emprendimientos individuales, un fenómeno más reciente es el de las cadenas de escuelas privadas de bajo coste. En estos casos ya no se trata de propietarios individuales sino de empresarios de otros rubros que advierten el 'nicho' en el sector educativo. Tal es el caso, por ejemplo, de CADMUS Academies. Fundada en 2015 por un empresario de origen italiano, la cadena de escuelas CADMUS ya cuenta con tres centros educativos en el Departamento Francisco Morazán y uno en el de las Islas de la Bahía.

Con el apoyo técnico de James Tooley, el máximo exponente y promotor de las escuelas privadas de bajo costo a nivel internacional, las escuelas CADMUS se proponen replicar el modelo de expansión con fines de lucro de Innova Schools, cadena que ya cuenta con más de 40 centros educativos en el Perú (véase Fontdevila et al., 2018).

CADMUS es una empresa con fines de lucro. O sea, no es una fundación, no es una... corporate responsibility foundation de la empresa que es una empresa que está fundada con fines de lucro, no obstante, su modelo de negocios está basado en la replicabilidad, hay un escuela en Perú que se llama Innova, que es un modelo muy similar a este y hay otras escuelas obviamente en la India, en África, en países que tienen una población y un índice de pobreza mucho más alto al nuestro. (Director de CADMUS Academies)

El director de la cadena detalla en la siguiente cita la estructura de tarifas mensuales exigibles a las familias y la caracterización del perfil de demanda al que apunta el 'modelo de negocios'.

Las escuelas en sí son auto sostenibles, por lo que se... una de las aspiraciones de los fundadores es crear una escuela que le dé acceso a la educación bilingüe de calidad, a la clase baja, no perdón, a la clase media-emergente... que es gente que gana salario mínimo, que es gente que tal vez gana un poquito más de salario mínimo y que no puede optar por una educación privada bilingüe de calidad en la ciudad o en el país porque estamos hablando de escuelas que te cobran 10.000, 15.000 Lempiras al mes, que es lo que gana uno de nuestros padres ¿no?, nosotros tenemos una modalidad que cobramos 3.000 Lempiras para pre básica y 3.500 Lempiras para básica. (Director de CADMUS Academies)

Sin embargo, como suele ser el caso cuando el acceso a la escolarización básica no está garantizado por el Estado y algunas familias se ven obligadas a 'comprarla' en el mercado, la eventual falta de pago puede conducir a la no rematriculación, al hostigamiento, o a la ejecución de bienes por vía de algún instrumento legal por parte del acreedor:

Pero así es, si el tipo no te quiere pagar no te paga, lo que hace es que el siguiente año no le das la matrícula, no le das los papeles y cuando no les das los papeles el padre se va a la fiscalía infantil y te denuncia, entonces le tienes que dar los papeles pero todavía la deuda existe, entonces muchas escuelas lo que hacen es que te firman título valor, una letra de cambio, un pagaré. Y eso es algo que es ejecutable por ley, entonces, si él no me paga, yo puedo hacer valer ese título valor y en una corte me hacen que le vaya a quitar el televisor o les revisen las cuentas y le saco el dinero de las cuentas, o sea, es un compromiso legal económico que uno puede hacer ... (Director de CADMUS Academies)

Sorprende observar la naturalidad con la que se afirma que no es suficiente para CADMUS obtener pagos de las familias que apenas pueden permitírseles; CADMUS también está dispuesto a tomar otras posesiones en el caso de que la familia eventualmente ya no disponga de los recursos para mantener la matrícula.

4.2.3 Recursos insuficientes, mala gestión y cobro de cuotas en escuelas públicas

Si bien de acuerdo con la normativa las escuelas públicas en Honduras deberían ser gratuitas, es habitual que las escuelas soliciten a las familias el pago de cuotas con regularidad. Generalmente, tal y como se mostrará más adelante, el problema no radica solamente en la baja inversión en el sector educativo; más bien, el problema parece deberse a la combinación de: (a) niveles de financiación insuficientes; (b) una mala gestión del sistema y (c) una considerable desviación de recursos. Entender estas circunstancias ayuda a contextualizar los pagos que las familias hacen directamente a las escuelas para suministros básicos. Antes de caracterizar las cuotas pagadas por las familias, empezamos primero con una discusión sobre las características estructurales que hacen necesario el cobro de cuotas.

En el contexto de Centroamérica, Honduras ha tendido a invertir más en educación en cuanto al porcentaje del PIB. Como indica la Figura 3, solo Costa Rica invierte más. La Figura 4 ofrece una perspectiva longitudinal de la inversión en educación. Sin embargo, en términos de otros indicadores de apoyo sectorial, Honduras se sitúa en las posiciones más bajas, a pesar de destinar un porcentaje más elevado de su PIB. Estos otros indicadores incluyen la inversión por centro educativo público, la inversión per cápita, y la inversión por persona en edad de escolarización, como demuestra la Figura 3 (ERCA, 2016, p. 399). Tal y como señala la Figura 5, la inversión por persona en edad de escolarización está muy por debajo del promedio de América Latina y de los países de la OCDE (ERCA, 2016, p. 400). Así, incluso antes de tener en cuenta aspectos relacionados con la mala gestión financiera, estos indicadores remarcan la baja inversión relativa que caracteriza el gasto público en educación.

Figura 3. Indicadores sobre la inversión en educación en Centroamérica 2014

País	Total (millones de dólares)	Porcentaje del PIB	Por centro educativo público (dólares)	Per cápita (dólares PPA ^{b/})	Por persona en edad de asistir (dólares PPA ^{c/})
Belice	114	6,7	223.175,6	539,7	1.646,4
Costa Rica	3.667	7,4	402.416,3	1.053,2	4.440,9
El Salvador	961	3,8	153.706,5	304,4	1.028,3
Guatemala	1.748	3,0	40.090,3	211,4	599,8
Honduras	1.375	7,0	40.867,1	327,8	979,4
Nicaragua	486	4,1		193,1	634,0
Panamá	2.285	4,6	212.869,3	926,5	3.461,1
Centroamérica	10.637	5,5		390,8	1.188,2

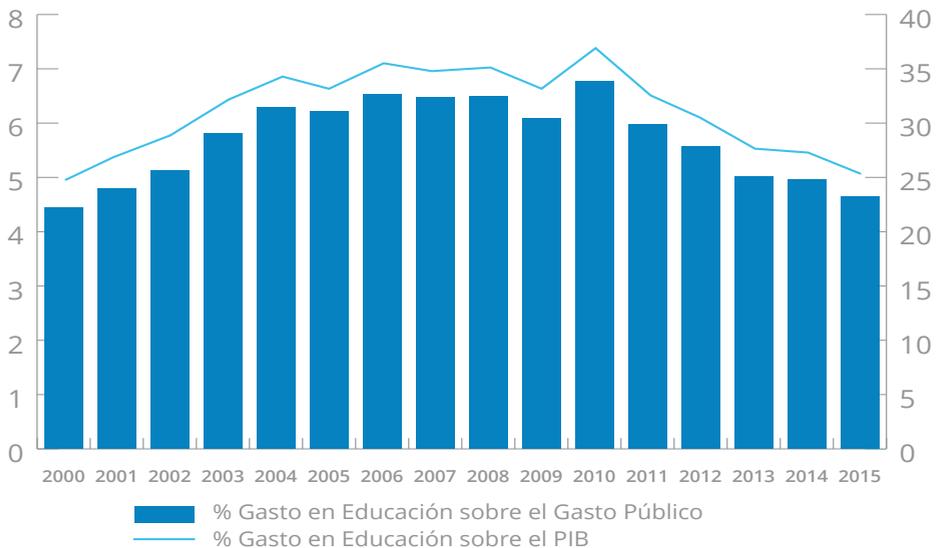
a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ El PIB se convierte a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), la que permite mejorar la comparación entre países.

c/ Como población en edad de asistir se considera a las personas de 5 a 20 años, pues los datos de población están disponibles por grupos quinquenales.

Fuente: ERCA (2016, p. 399)

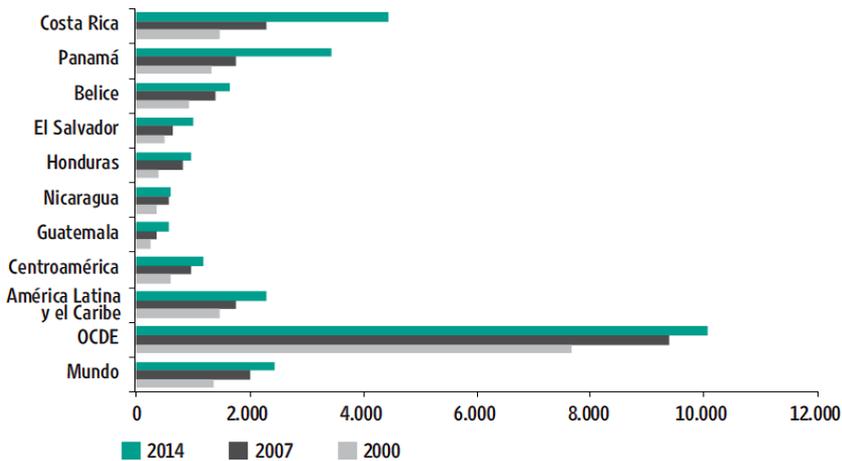
Figura 4. Participación del gasto público en educación en el PIB y en el gasto del gobierno central 2000-2015 en porcentaje



Fuente: GPE et al. (2017, p. 67)

Figura 5. Inversión en educación por persona en edad de asistir 2000, 2007 y 2014

**Inversión en educación^{a/} por persona en edad de asistir^{b/}.
2000, 2007 y 2014^{c/}
(dólares PPA de 2011)^{d/}**



a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ La población en edad de asistir considera a las personas de 5 a 20 años.

c/ Para América Latina y el Caribe, la OCDE y el mundo el último dato es de 2011.

d/ El PIB se convierte a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), lo que permite mejorar la comparación entre países. Se utilizan dólares reales del 2011 para hacer más preciso el contraste en el tiempo.

Fuente: ERCA (2016, p. 400)

A pesar de que los docentes son criticados por representar una gran porción del presupuesto, y si bien sus salarios aumentaron significativamente al principio de la década del 2000 (GPE et al., 2017, p. 20), solo hay un país en América Central en que se pague menos a los docentes (Nicaragua) (ERCA, 2016). Es cierto que aumentar el salario de los docentes genera presión en otras partidas presupuestarias, pero los problemas primordiales son la inversión insuficiente y cómo esta se gasta o se desvía de las aulas. Un aspecto de mayor alcance no abordado en este estudio es el hecho de que los pagos de deuda pública condicionan las finanzas públicas: 'cerca de un tercio de todos los ingresos fiscales mediante tributo se destinan para pagar deuda, por ende los recursos disponibles tanto para el desarrollo son reducidos' (GPE et al., 2017, p. 21). Al mismo tiempo, la inyección de recursos externos se ha ido reduciendo. Mientras que los fondos externos

suponían el 20,7% del presupuesto educativo en 2007, este porcentaje ha bajado consistentemente, hasta el 6,8% en 2015 (FEREMA, 2017, p. 32). Aunque se adivinan varias razones que expliquen este fenómeno, nuestras entrevistas indican que hay un cierto nivel de frustración sentido por parte de los socios de la cooperación, que se origina de la manera disfuncional en que opera la Secretaría de Educación, según se describe más abajo.

Parte del mal funcionamiento de la Secretaría de Educación tiene que ver con la cantidad de estructuras de descentralización que se han puesto en práctica y cuyo funcionamiento no es el esperado. Durante décadas, muchas políticas han propugnado la descentralización de la gobernanza educativa, incluyendo: el Reglamento de las Direcciones Departamentales, Municipales y Distritales; la Ley para la Modernización de Estado (de 1992); la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública y la Participación Comunitaria (LFEPPC, de 2011); y la iniciativa legislativa de Política de Descentralización para el Desarrollo (de 2012). Sin embargo, se produce una contradicción en el sistema porque la Constitución del país, en el artículo 157, deja claro que todos los niveles de educación (excepto la educación superior) son responsabilidad del Poder Ejecutivo, que, junto con la Secretaría de Educación, es reticente a hacer cambios que pudieran suponer una disminución de su poder. De por sí, aunque el Reglamento mencionado arriba 'señala que el nivel descentralizado asume autoridad y responsabilidad ... por la ejecución de las prácticas educativas', la realidad es que el sistema sigue siendo altamente centralizado y que los niveles inferiores carecen de capacidad y recursos (GPE et al., 2017, p. 46). Se ha observado que 'la concentración de muchas competencias en el gobierno central limita la transferencia de recursos, competencias y autoridad a los gobiernos locales, y dificulta el desarrollo de los municipios más empobrecidos' (GPE et al., 2017, p. 47). Incluso cuando una nueva ley se aprueba, como en el caso de la Ley Fundamental de Educación (2012), se ha documentado que los niveles inferiores reciben formación escasa o nula vinculada a su implementación (GPE et al. 2017).

La situación descrita anteriormente se ve empeorada por la mala gestión de los recursos. Una investigación de ASJ (2019) documenta casos de procedimientos inadecuados y mala administración. Un ejemplo da cuenta de la falta y problemas de entrega de bienes (textos, computadoras) por los cuales se habían efectuado pagos (p. 49). En Tegucigalpa, ASJ no fue capaz de localizar el 33% de las computadoras compradas. En el caso de los libros de texto, la empresa contratada 'no cumplió con la entrega y distribución de los bienes en los centros educativos, ya que centralizó la entrega en un solo lugar; debido a ello,

los directores de los otros centros tuvieron que trasladarse bajo su propio costo a recoger los textos que les correspondían' (p. 49). Hay casos en los que los suministros se entregan en lugares donde no se necesitan, con piezas faltantes y sin formación, como resultado del desconocimiento habitual de las necesidades de las escuelas por parte de la Secretaría de Educación (ASJ, 2019, p. 42, 52). En cuanto a la entrega del Currículo Nacional Básico, GPE et al. (2017) reportan, asimismo, que la mayoría de los docentes lo reciben, 'aunque no en las cantidades adecuadas para cubrir la matrícula' (p. 50).

En general, de acuerdo con GPE et al. (2017), 'existe un consenso de que los docentes necesitan muchos más apoyos y andamiajes actualizados (guías, textos, materiales, programaciones) para implementar este currículo efectivamente en el aula' (p. 51). Esta realidad se constata en los testimonios de las directoras de escuela entrevistadas como parte de nuestro estudio (ver sección más abajo sobre la puesta en práctica de procedimientos de supervisión y rendición de cuentas). Pero incluso en cuanto a infraestructura básica, las escuelas tienen amplias carencias: 'Entre [los] desafíos se encuentran las actuales condiciones de la infraestructura física de la mayoría de las escuelas y sobre todo en las zonas rurales, que no cuentan con acceso a la energía eléctrica, ni satisfacen requisitos mínimos de conectividad y equipamiento' (GPE et al., 2017, p. 51). En 2014, el 43,4% de todas las escuelas carecían de electricidad, y solo el 13,4% estaban conectadas a la red pública de alcantarillado (la mayoría de estas, 55%, tenían un foso séptico, mientras que el 13% no tenían ningún sistema de evacuación de las aguas residuales) (Secretaría de Educación, 2017, pp. 69-72).

Notablemente, la bienintencionada Ley Fundamental de Educación añade presión adicional a las escuelas. Entre otras razones, esto se debe a que las escuelas de educación básica ahora deben cubrir los grados 1 a 9 (frente a los grados 1 a 6 antes de la ley), aunque, al parecer, sin un plan claro desde la Secretaría de Educación sobre la concreción de esta transición. A menudo, las escuelas deben reasignar personal desde funciones 'no esenciales' (bibliotecarios, docentes de computación) para cubrir los grados 7 a 9, según se ha podido observar en las visitas realizadas a las escuelas. Las limitaciones señaladas explican por qué las escuelas se ven obligadas a cobrar cuotas, a pesar de que la Ley Fundamental de Educación estipula que la educación debe ser gratuita.

En cuanto al nivel de cuotas pagadas por las familias, los datos más recientes provienen de un estudio realizado por CLADE en 2014 (GPE et al., 2017) en 18 escuelas (12 urbanas, 6 rurales). Los pagos más frecuentes estaban destinados a uniformes y suministros escolares. No obstante, como detalla GPE et al. (2017),

... es el pago de matrícula el que resulta más preocupante. De las encuestas realizadas por CLADE se desprende que 43% de los hogares en la muestra realizaban pagos por concepto de matrícula en escuelas públicas, y 36% pagan una mensualidad que incluye la vigilancia de las escuelas. Aún más, la mayoría de estas familias señalaron que los pagos son obligatorios, llegándose incluso a impedir el acceso a los cursos en caso de falta de pago. (p. 75)

La mayoría de las familias (75%) también efectúa pagos por la comida escolar y otros donan su tiempo y trabajo para prepararla. En 2016, se aprobó la Ley de Alimentación Escolar, aunque sin que esto haya implicado la erradicación de estas prácticas. Lo que convierte a este hecho en preocupante es que el 66% de la población de Honduras vive en condiciones de pobreza (GPE et al., 2017, pp. 24-25).

Como elemento adicional, destacamos el carácter paradójico de la descentralización en este contexto. En efecto, la descentralización se ha llevado a término en la práctica, pero no de la manera en la que se promovió. Tal y como explican GPE et al. (2017), las iniciativas de descentralización ‘buscan reconocer el protagonismo de la comunidad escolar en la gestión educativa y llevar al nivel local instancias de toma de decisiones y manejo de recursos’ (p. 47). Sin embargo, el ‘manejo de recursos’ se ha materializado porque las escuelas se ven obligadas a conseguir por ellas mismas los recursos que deberían ser proporcionados por el Estado, y porque las familias están dispuestas a pagar, inclusive cuando viven en condiciones de pobreza donde la tensión entre la escolarización y la satisfacción de necesidades básicas es constante.

A fin de cuentas, cuando se analiza la descentralización y la disfunción que implica el cobro de cuotas a las familias pobres, el funcionamiento del sistema educativo hondureño puede resumirse de la siguiente manera. Se trata de un sistema centralizado, con recursos insuficientes que se transfieren selectivamente hacia niveles más bajos del sistema con poca capacidad, a menudo en base cálculos políticos y de modos poco transparentes (GPE et al., 2017). A esto se añade el cuestionable modo en se aprueban y realizan los pagos por bienes y servicios sin supervisión ni rendición de cuentas (ASJ, 2019). Además, estas dinámicas prevalecen en un sistema que debería estar, de acuerdo con varias leyes y políticas, extremadamente descentralizado. Este conjunto de elementos conduce a una situación en la que los niveles intermedios de la Secretaría de Educación están desesperados por recursos —financieros, técnicos y materiales. Como tal, el Estado hondureño ‘tiene dificultades para asegurar el adecuado desarrollo de sus iniciativas en todo su territorio, en ocasiones por déficits propios de la administración central y en otros

por las limitaciones existentes en las capacidades de gestión de las unidades distritales, departamental o municipales' (GPE et al., 2017, p. 50).

Con todo, más allá de las limitaciones de recursos y capacidad, se ha sugerido que algunos sectores dentro del propio gobierno ven, de hecho, a la ciudadanía como el enemigo. En palabras de un entrevistado de Morales (2013):

Ese burócrata temporal que dura cuatro años generalmente concibe a la sociedad como un ente enemigo del Estado. Pero el burócrata nuestro parte de un principio equivocado que entre más fuerte es la sociedad civil más débil es el Estado, falso: entre más fuerte es la sociedad más transparente y democrático debe ser el Estado porque entonces la sociedad lo vigila y esa vigilancia es saludable y positiva para el buen desempeño del Estado. Esas cosas que son tan sencillas el burócrata común y corriente no las puede entender porque él siente que está allí para defender al Estado de la ciudadanía, y por lo tanto entorpecer la organización ciudadana es favorecer al Estado, es impedir que su heredera, la sociedad, se fortalezca. (p. 263).

En última instancia, entre las muchas limitaciones descritas aquí, no debería sorprender el hecho de que exista una escasez de recursos educativos e inputs básicos al nivel de la escuela, ni que las escuelas necesiten cobrar cuotas para cubrir necesidades fundamentales.

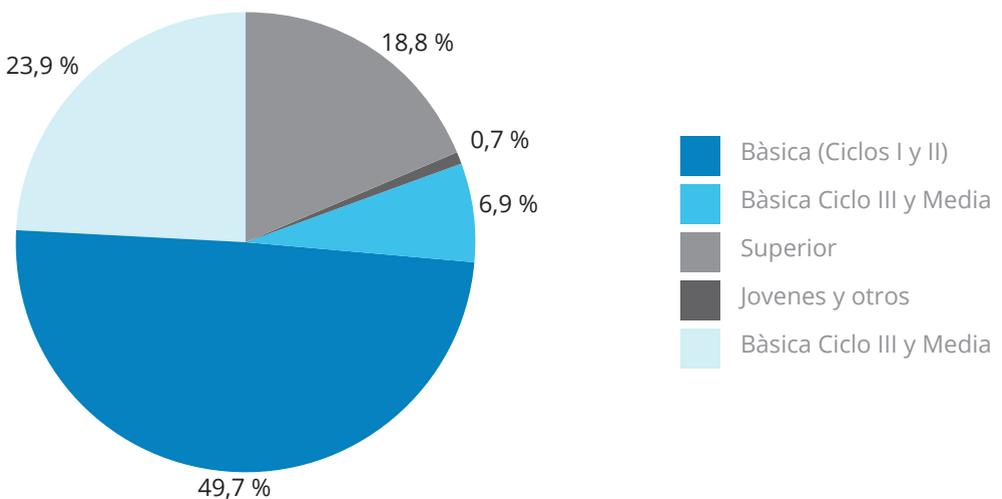
4.2.4 Provisión privada de educación secundaria debido al déficit de oferta de escuelas públicas

La Ley Fundamental de Educación de 2012 establece que la educación media (es decir, para aquellos entre 15 y 18 años de edad) es gratuita y obligatoria. Sin embargo, de las aproximadamente 24.000 escuelas en Honduras, solo el 10% ofrece educación secundaria, y el 80% de ellas está en áreas urbanas (Diálogo Interamericano, 2016). Debido a la insuficiente oferta de escuelas secundarias públicas, Honduras tiene un gran porcentaje de estudiantes en el nivel secundario matriculado en escuelas privadas. Este porcentaje ha oscilado entre el 25 y el 30% de todos los estudiantes secundarios desde 2007 (Banco Mundial, 2019). Si bien esta cifra ha bajado desde 1985, cuando el 43% de los estudiantes de secundaria estaban en escuelas privadas (Graham-Brown, 1991), todavía sigue siendo alta.

Una razón por la que los niveles de matriculación privada en este nivel resultan altos es el hecho de que el gobierno ha tendido a

priorizar la educación primaria. Esto se desprende del desglose del presupuesto que se muestra en la Figura 6 a continuación: solo el 24% del presupuesto para educación se destina a la educación secundaria (GPE et al., 2017, p. 70). Los organismos internacionales han reconocido la necesidad de reforzar la inversión a este nivel. Como ejemplo, un préstamo del BID por \$ 30,6 millones durante 2005-2010 fue destinado a ayudar a aumentar la cobertura y la calidad de las escuelas en tercer ciclo y media (Posas, 2010).

Figura 6. Composición del presupuesto en educación por nivel, 2016 en porcentaje del total



Fuente: GPE et al. (2017).

Nota: Presupuesto del gobierno central vigente. Presupuesto preuniversitario no incluye el presupuesto 22-FHIS en infraestructura escola

A medida que aumentan los niveles de educación y el ingreso promedio, las personas esperan y pueden pagar más educación, algo que también ha sido promovido por las campañas de desarrollo internacional en las últimas décadas. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que existe un alto nivel de rotación y abandono en el sistema educativo, de modo que los que pasan a educación media tienden a ser, en promedio, menos pobres que el estudiante promedio en educación básica. Considérese, por ejemplo, que solo el 48% de aquellos en el rango de la edad secundaria están matriculados (Diálogo Interamericano, 2016) y que la cobertura en educación media era del 29% en 2016, lo cual representa un incremento del 25% respecto de 2014, aunque todavía resulta muy bajo (Secretaría de Educación, 2017, p. 84). Por lo tanto, al igual que las escuelas secundarias tienden a estar mejor equipadas (con electricidad,

agua, computadoras, etc.) (Secretaría de Educación, 2017), también es probable que las familias sean relativamente más adineradas, con la implicación de que son más capaces para pagar escuelas privadas.

Si algo es cierto, es que las escuelas privadas para las clases medias tendrán la oportunidad de expandirse aún más, no solo en el nivel secundario sino también en los niveles básico y prebásico. Según el cambio promedio anual en la cobertura en cada uno de estos niveles durante el período 2005-2014, se estima que Honduras necesitará 41 años para cubrir la demanda en el nivel de educación media, 107,7 años para el tercer ciclo de educación básica y 253,8 años para educación prebásica (ERCA, 2016, p. 376). Si bien Honduras ciertamente ha logrado avances en la mejora de la provisión de educación pública, todavía tiene un largo camino por recorrer.

4.2.5 Responsabilidad social empresarial

La filantropía vehiculada a partir de la responsabilidad social empresarial (RSE) juega un papel de creciente relevancia en la educación hondureña. Tal es su importancia que, en el informe realizado en 2017 por la Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial (FUNDAHRSE), se destacan más de una treintena de organizaciones que contribuyen de manera directa en el ámbito educativo en el país.

Entre estas organizaciones, cabe destacar la contribución del Grupo Financiero FICOHSA a través de su programa Educando Nuestro Futuro, según se ha presentado más arriba. A través del programa se han rehabilitado más de 250 aulas escolares, y capacitado a más de 300 docentes y voluntarios. Además, el grupo ha donado cerca de 850 computadoras y ha entregado más de 15 millones de raciones de merienda escolar.

Otra de las entidades bancarias con un papel filantrópico relevante en el ámbito educativo es el Banco del País: en el período 2016-2017 invirtió más de 4 millones de Lempiras en 5 centros educativos básicos. Asimismo, en el marco de un convenio con la Secretaría de Educación y la Fundación Napoleón J. Larach, invirtió otros 3 millones de lempiras para la construcción de 3 aulas en una escuela de San Pedro Sula en 2016.

En aspectos de creación y adecuación de infraestructura educativa también ha participado activamente la empresa Cargill de Honduras: en los últimos cuatro años la organización ha construido 34 nuevas aulas en el país, y se han realizado más de 26 obras de mejoras físicas sanitarias y de seguridad.

El Grupo CORINSA, por su parte, ha contribuido con la donación en

especie de más de 560.000 pares de zapatos a estudiantes con pocos recursos, así como 12.000 útiles escolares en el marco del proyecto Mochilas de Esperanza, junto con la Fundación Esperanza por Honduras, entre 2016 y 2017.

A través de su programa Escuelas de Corazón, la Compañía Azucarera Choluteca ha beneficiado a más de 2.000 estudiantes, capacitando a 6 comunidades con liderazgo comunitario y consiguiendo la ejecución de 13 proyectos de diferentes ámbitos. Asimismo, han brindado la oportunidad a 155 alumnos y alumnas de desarrollarse académicamente una vez finalizada la educación media, mediante su programa Alfazúcar.

Otra empresa del sector, la Compañía Azucarera Chumbagua, benefició entre 2016 y 2017 a más de 1.000 colaboradores a través de proyectos de formación, desarrollo y salud, otorgando becas, bonificaciones y subsidios alimenticios. Además, benefició a más de 4.000 estudiantes con la donación de útiles escolares, mobiliario, remodelación de aulas e, incluso, con el pago de docentes.

La empresa GILDAN, mediante una alianza público-privada con la Secretaría de Educación, realizó obras de infraestructura en 10 centros educativos. El impacto de la intervención superó los 5.000 alumnos beneficiados. Entre 2016 y 2017, donó mobiliario escolar a 18 centros de educación prebásica, y construyó varias aulas en uno de ellos. Aparte, en colaboración con Visión Mundial, implementa el programa Entornos Seguros y Saludables en cinco centros, que afecta a más de 4.000 niños y niñas. La empresa también está comprometida con la educación a través del patrocinio de becas. De hecho, desde 2006, GILDAN ha otorgado más de 1.600 becas, contribución que asciende a más de 2,1 millones de dólares estadounidenses. En la misma línea, solo en 2016 la empresa destinó más de 600.000 dólares al programa Dejando Huella del Instituto Politécnico Centroamericano, cuya finalidad es beneficiar a más de 1.000 jóvenes de familias con bajos recursos con becas para la formación técnica-profesional.

El Grupo INTUR, por su parte, aportó más de 3.970 becas a colaboradores de la empresa, familiares y jóvenes en riesgo de exclusión social a través de alianzas con FUNAHDEH y USAID. Además, en colaboración con el último, promovió un programa de vinculación entre formación y empleo destinado a jóvenes en riesgo de exclusión social, cuyo impacto superó las 1.000 pasantías y la inserción laboral de 336 jóvenes.

Mediante la donación de 5.631 computadoras, el Grupo LAFISE contribuyó, en colaboración con la Fundación Zamora Terán, a la dotación de recursos tecnológicos a estudiantes de 13 centros



educativos. Asimismo, capacitó a 118 docentes y, en el marco del programa Alumnos Monitores, a 480 estudiantes.

El Grupo Terra benefició, entre 2016 y 2017, a 22.005 niños y niñas con el programa Becas Tutoría en 466 escuelas, y entregó 232.200 raciones de merienda escolar en alianza con el Programa Mundial de Alimentos. Además, capacitó a más de 1.300 docentes en educación en valores, y gestionó 43 centros prebásicos.

Mediante el programa Dar para Educar, Supermercados La Colonia apoyó la construcción y remodelación de 18 centros preescolares a nivel nacional, intervención que benefició a 2.140 niños y niñas.

Por supuesto, son muchas más las empresas que contribuyen en la mejora de la educación hondureña, pero no es el fin de este estudio detallar las acciones de todas ellas; no obstante, es importante destacar que el punto subyacente es que las contribuciones a través de la filantropía constituyen una forma de privatización clave y creciente en el ámbito del sector educativo. Probablemente, de no ser por las numerosas carencias en la provisión de la educación pública por parte del Estado, las oportunidades y la necesidad para las empresas de contribuir con la aportación de recursos a la educación hondureña serían notablemente menores.

4.2.6 Ejecución de programas financiados por agencias de cooperación por parte de ONG y empresas subcontratistas con fines de lucro al margen de las estructuras del Estado

En paralelo a las distintas formas de influencia de los actores no estatales en la producción de política educativa, se llevan a cabo en Honduras numerosos programas educativos financiados y ejecutados por actores privados. Llamativamente, en la mayoría de los casos, las iniciativas se llevan a término con relativa autonomía respecto del Estado, que apenas juega un papel residual en el control de los programas.

A la Secretaría de Educación no es que la marginamos, o sea, la involucramos y le decimos lo que estamos haciendo, pero ya el apalancamiento de los recursos es con el sector privado, no con el sector educación. [...] Nosotros rendimos cuentas, tenemos memoria y sostenibilidad, la empresa rinde cuentas. (Representante del sector de la RSE 1)

Según explica Morales (2013):

En el terreno, la presencia estatal se debilita y pierde credibilidad, entonces aparecen, por ejemplo, las ONG para cubrir los vacíos del Estado. De esta manera está ocurriendo una "privatización por inercia", que a partir de la emisión de la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública y la Participación Comunitaria ya tiene una base legal que la sustenta. De forma interesante, los docentes valoran positivamente la intervención de las ONG considerando a éstas como instancias apolíticas, interesadas genuinamente en el desarrollo especialmente de las comunidades rurales y como catalizadoras de la participación ciudadana en la educación. Las valoraciones sobre el papel cercano de las ONG son precisamente contrarias a las que caracterizan al Estado como una figura distante, y la confianza de los docentes en estas organizaciones contrasta con la desconfianza que tienen en las instancias estatales del nivel central y desconcentrado. (Morales, 2013, p. 318).

Podemos observar entonces cómo los organismos cooperantes crecientemente financian programas educativos ejecutados por ONG tanto locales como internacionales. De este modo, se instrumenta un bypass y los recursos privados no se canalizan a través del Estado, sino solo a través de actores privados.

Sí, [FUNDAHRSE ha trabajado con USAID], tenemos un convenio con ellos que está en marcha. Eso se firmó el año pasado, nos interesa el tema de la calidad en español y matemática y el tema de empleo en zonas de alto riesgo, eso son los dos temas que hemos tocado con ellos. Y también hemos abierto con la cooperación alemana en descentralización educativa y formación técnica, para apoyarles. (Representante del sector de la RSE 3)

Y en el tema de la lectura, también hemos tenido [FEREMA] varios proyectos con financiamiento de la cooperación [alemana]... En este momento, tenemos uno que mencionó Mario, [...] que es un proyecto que casi no aterriza en el aula de clase; es un proyecto más de política. (Dirigente del sector de las ONG 1)

En la misma línea, en la siguiente cita se describe un proyecto de colaboración entre la agencia de cooperación estadounidense y FEREMA, paradójicamente, sobre la gestión de alianzas público-privadas:



Acabamos también de firmar un proyecto en noviembre también, con USAID [...] de promoción de la lectura que se llama “De Lectores a Líderes” [...]. Va a ser un gran reto, tiene un componente muy importante que es Gestión de Alianzas Público-Privadas, que siento que esa es uno de los motivos más importantes por los cuales la cooperación nos busca; es un reto, pero aspiramos a recaudar o conseguir entre 60% y 70% de la dotación de bibliografía a través de alianzas público-privadas. (Dirigente del sector de las ONG 1)

Por otro lado, cabe destacar que no solo reciben financiación de la cooperación internacional las ONG sin ánimo de lucro. De hecho, USAID, la agencia de cooperación más gravitante en el país, suele operar en el país a través de la subcontratación de organizaciones con fin de lucro. Entonces la cooperación también [...] ha venido contextualizando sus abordajes al país, también en función del momento histórico; entonces nosotros también podemos ver una cooperación que se mostró cauta en los tiempos del golpe, en función de qué líneas proponer, de cómo relacionarse con el Estado, sobre todo porque teníamos muy poca legitimidad en aquel tiempo y luego entonces, por ejemplo, USAID que ha sido uno de los grandes cooperantes de Honduras, empezó a cambiar la forma de trabajar y USAID ahora por ejemplo utiliza un modelo que lo llama modelo de contratistas, los contractors que le llaman entonces, estas personas, realmente estas empresas, perdón, tienen otro modelo de trabajo, lo hacen más desde el tema del negocio, para ellos es un negocio y ellos van con una mentalidad de lucro. (Dirigente del sector de las ONG 1)

Así, se puede observar cómo, en la línea de lo mencionado anteriormente, la agencia cooperante que aporta más financiación externa, tanto en términos absolutos como relativos, a la educación hondureña actúa totalmente de forma independiente al Estado, canalizando únicamente sus recursos a través de contractors que buscan obtener rendimientos. A pesar de que la subcontratación se justifica por las agencias cooperantes por la supuesta búsqueda de la eficiencia y la proximidad, en realidad este procedimiento de actuación, que no es homogéneo en todos los contextos en los que actúa la cooperación internacional, se traduce en una desviación de parte de los recursos hacia gestiones y procesos burocráticos. Por ende, tal y como se expone en la siguiente cita, las empresas subcontratadas tienen a su disponibilidad el total de los recursos previstos, y no toda la financiación

llega al nivel de la implementación de las intervenciones educativas. Llamativamente, estos actores, al igual que el propio Estado, resultan en última instancia culpables de la desviación o mala ejecución de los fondos.

...el tema de esos contractors fue un modelo que ni siquiera se aplica en toda Centroamérica, se aplica solo en algunos países, entonces no es una política global de los cooperantes, es una política más local.[...] tienen un modelo y te lo comparto así con confianza también de que, agarran digamos los grants grandes, por decirte, 20 millones de dólares, después buscan soft guarantees que le llaman, otras organizaciones más pequeñas que tienen más presencia geográfica, inclusive como nosotros y nos dan grants muchísimo más pequeños, por ejemplo, el de 20 millones nos dan uno de 200 mil, a otro le dan uno de 250 mil, por ahí he visto que los montos oscilan y hasta menos y prácticamente el trabajo operativo [lo hace la organización más pequeña][...] Y exactamente y eso lo juntan, les dan seguimiento, hacen el rol de elaborar los informes, conjuntarlas, pero eso genera que casi un 40% de esos recursos que se quedan en el país... se vuelven para los Estados Unidos. (Dirigente del sector de las ONG 2)

4.2.7 Políticas de supervisión y rendición de cuentas

Un conjunto de medidas dispuestas recientemente por la Secretaría de Educación guarda relación con lo que Ball y Youdell (2009) llaman 'políticas de privatización endógena'. Como vimos, esta modalidad de privatización refiere a la importación al sector público de ideas y prácticas propias del sector privado, ancladas en los lineamientos de la llamada 'nueva gestión pública' para dotar de una supuesta mayor eficiencia a las estructuras estatales.

En particular, la Secretaría de Educación ha impulsado diversas formas de supervisión y rendición de cuentas del profesorado. Por un lado, se han establecido mecanismos de control de los docentes, en los que las familias ejercen el rol de supervisión y velan por que éstos ejerzan adecuadamente sus funciones y sus obligaciones; una variante de consumer-based accountability en la que son las familias las responsables de ejecutar medidas de supervisión. En este sentido, destacan (1) la creación de una aplicación para teléfonos inteligentes financiada por GIZ y llamada VaClases, que permite a padres, madres y encargados controlar la asistencia a clases de los docentes, y (2) la creación de una línea telefónica para que las familias denuncien 'irregularidades'.

No es sencillo encontrar ejemplos en otros países en los que se hayan implementado políticas de consumer-based accountability sustentadas



en una teoría del cambio tan simplista. No sorprende, por tanto, que estas políticas produzcan en la práctica pocos beneficios y una serie de efectos no deseados que contribuyen a resentir la golpeada relación entre familias, escuelas y Estado en Honduras. Así, por ejemplo, a menudo la falta de recursos para garantizar el correcto funcionamiento de aspectos operativos de las escuelas obliga en muchos casos a pedir contribuciones para materiales, servicio de limpieza y seguridad a las familias. Este traslado de costos es interpretado por algunas familias como una práctica ilegal por parte de las autoridades de las escuelas. La desfinanciación al nivel de las escuelas y el incentivo estatal a la supervisión del sistema a cargo de las familias acaban generando situaciones como la que se describe a continuación:

Bien, entonces no hay recursos y a veces el padre de familia ¿sabe qué hace?, cuando él no quiere dar nada, han habilitado una línea 104 que nos pueden denunciar hasta por 1.000 Lempiras que está siguiendo el docente para una prueba... Ahorita tenemos que aplicar la prueba diagnóstica, que ahorita necesitamos... No nos ha mandado la prueba diagnóstica el gobierno. ¿Y quién tiene que costear eso?, el docente... imagínese ahorita pedirle una prueba diagnóstica, si le sacamos fotocopia son 15 Lempiras, ¿de dónde voy a sacar yo para 365 alumnos que yo tengo? Y si se la pido al padre y el padre no quiere, me va a denunciar a la línea 104... Entonces el gobierno no nos está dando nada de material, nada de material y esto va en decadencia la educación, esto va en decadencia y aja, si pedimos al padre familia nos denuncian, vienen audiencias de descargo para nosotros y si no las pasamos nos suspenden hasta por tres meses sin goce de sueldo. (Directora de escuela rural 1)

Las pruebas que la directora menciona constituyen también un mecanismo de control y rendición de cuentas. Formalmente, se exige a los docentes que un determinado porcentaje del alumnado apruebe las pruebas estandarizadas de final de curso. En caso de que el porcentaje de reprobación sea superior al previsto por la normativa, existen consecuencias para el docente, como se detalla en la siguiente cita:

Mire hasta ahorita no se ha dado, en la Ley Fundamental dice que si el docente sale aplazado, se le dan tres oportunidades, pero que tiene que haber un plan de capacitación para el docente y no se le está dando. Si a la segunda vez queda aplazado, otra vez, y si a la tercera sale aplazado, sale del sistema. (Directora de escuela rural 1)

Irónicamente, si bien se ha dispuesto un esquema de rendición de cuentas con consecuencias sobre el/la docente cuyos alumnos no superen el umbral estipulado, la falta de capacidades técnico-administrativas sumado a la desprovisión de recursos tornan inconcebible la ejecución efectiva de las sanciones o medidas correctivas previstas por parte de las autoridades de la Secretaría de Educación o de sus organismos descentralizados.



5. Conclusiones e implicaciones

El objetivo de este estudio ha sido explorar la evolución de la reforma educativa en Honduras y analizar las distintas manifestaciones y tendencias de privatización educativa en el país. En particular, el informe ha buscado arrojar luz sobre interrogantes cuyas respuestas se presentan, en la práctica, de manera interdeterminada. En este sentido, se han explorado, en primera instancia, las dinámicas económico-políticas que han caracterizado la reforma educativa en Honduras tanto a efectos históricos como contemporáneos. Seguidamente, se han reconstruido y expuesto las distintas formas en las que la 'privatización por defecto' se manifiesta actualmente en el sistema educativo hondureño. Según se ha presentado, y al margen del programa PROHECO, cuyo análisis no incluimos en este estudio por haber sido objeto de numerosas investigaciones previas, las formas de privatización educativa identificadas incluyen: (1) la provisión de educación prebásica por parte de fundaciones privadas, (2) el surgimiento de escuelas privadas de bajo costo, (3) el cobro de cuotas a las familias con niños en escuelas públicas, (4) la provisión privada resultante de la insuficiencia de las escuelas públicas en el nivel secundario, (5) la incursión de empresas en la educación a través de la responsabilidad social corporativa, (6) la creciente participación de las ONG y las organizaciones con fin de lucro subcontratadas por las agencias de cooperación, y (7) la puesta en marcha de las políticas de rendición de cuentas.

Además de las formas de privatización de la política educativa evidenciadas en las prácticas de influencia desplegadas por parte de distintos actores no estatales, la heterogeneidad de formas en las que actualmente se manifiesta la privatización educativa en Honduras puede ser caracterizada según las categorías de análisis presentadas en el apartado conceptual de este informe. Así, la Figura 7 a continuación clasifica las distintas manifestaciones de la privatización educativa identificadas según se traten de formas de privatización exógena – incorporación de actores privados en la provisión educativa, o endógena – incorporación de técnicas propias del sector privado en el sistema de educación pública.

Figura 7. Manifestaciones de la privatización educativa en Honduras según tipología propuesta por Ball y Youdell (2009)

Privatización	Objetivo	Políticas / Procesos
Exógena	Promover la participación de proveedores privados en educación	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de educación prebásica por parte de fundaciones privadas - Escuelas privadas de bajo costo - Provisión privada resultante de la insuficiencia de las escuelas públicas en el nivel secundario - Participación de ONG y organizaciones con fin de lucro subcontratadas por las agencias de cooperación
Endógena	Introducir ideas, técnicas y prácticas del sector privado en los sistemas educativos	<ul style="list-style-type: none"> - Cobro de cuotas a las familias con niños en escuelas públicas (user-fees) - Políticas de rendición de cuentas (consumer-based accountability)

Fuente. elaboración propia.

No existen respuestas sencillas para el proceso de privatización educativa en Honduras. Esto se debe a que el problema no es simplemente la privatización sino también el sistema que lo produce y en el que el proceso se inscribe y realimenta. Por un lado, con un Estado que no garantiza cobertura, con poca capacidad técnica para producir política educativa y pocos recursos para implementarla, el sistema se encuentra, en rigor, atrapado entre la globalización y la privatización. Así, la definición de la agenda de prioridades de política educativa se encuentra, en buena medida, a merced de las agencias de cooperación, organismos internacionales, y agentes no estatales internos y externos. En paralelo, la propia naturaleza de la inacción estatal motoriza diversas dinámicas de privatización por defecto al interior del sistema, tal y como ha sido evidenciado.

Por otro lado, el sistema es rehén de sus propias prácticas y tendencias. Esto se advierte claramente al analizar (1) el funcionamiento y los efectos reales de las medidas y políticas dispuestas para favorecer la descentralización del sistema, y (2) la persistencia y ubicuidad de las prácticas de mecenazgo, clientelismo y cálculo político en el gobierno del sistema educativo. Con respecto al primer elemento, vale destacar el efecto paradójico del proceso de 'descentralización desfinanciado' que ha dejado a los niveles de gobierno departamentales, municipales y distritales sin los recursos y capacidades técnicas necesarias para hacer frente a las demandas locales del sistema, y a las propias escuelas, último eslabón de la cadena, frente a la necesidad de solventar gastos operativos esenciales exigiendo el pago de cuotas a las familias. La descentralización deviene así en un proceso que dista mucho de lograr el empoderamiento pretendido de las comunidades y lo convierte, por el contrario, en artífice del desamparo.

Las derivas del largo y sinuoso proceso de descentralización educativa en Honduras sugieren, en última instancia, la reticencia de la Secretaría de Educación a ejecutar cambios que pudieran suponer una disminución de su poder central. En efecto, la descentralización tal y como se registra actualmente no hace sino reforzar la reproducción del segundo elemento mencionado: las dinámicas de mecenazgo, clientelismo y cálculo político para la asignación de recursos y cargos. En un sistema en el que estas prácticas atraviesan de forma generalizada los modos de hacer política, naturalmente, ni los sindicatos docentes ni cualquier actor del sistema educativo se encuentra exento de participar de este tipo de dinámicas: en presencia de tales 'reglas del juego', no participar de ellas supondría un acto irracional en el corto plazo. Recuperando la lúcida perspectiva de Morales (2013) al respecto, 'en Honduras, la clase política resiste al fortalecimiento de la institucionalidad estatal como distribuidora del bienestar social, porque el juego político funciona con la lógica del benefactor privado y personal' (p. 315).

Estas cuestiones parecen estar en el centro de las razones por las cuales la privatización educativa no aparece en el radar de buena parte de la dirigencia política ni de la sociedad hondureña. En particular, todos los actores del sistema parecen estar preocupados por lo que la Secretaría de Educación hace o deja de hacer, o por cómo lograr obtener algún beneficio colateral del sistema para sí mismos. Una razón adicional podría ser que la 'privatización', tal y como la mayoría de los individuos la concibe (es decir, a través de la proliferación de escuelas privadas tradicionales), se ha naturalizado tras muchos años de constituir una parte importante del sistema, especialmente en el nivel secundario. Una razón final por la cual los responsables de la formulación de

políticas parecen no notar la influencia de actores privados en el sistema educativo se relaciona directamente con la historia del país. Desde el principio, los principales partidos políticos y el sistema educativo en sí han dependido de los actores no gubernamentales internacionales y del financiamiento aportado por estos. El efecto a lo largo del tiempo redunda en que la dirigencia política y los funcionarios de la Secretaría de Educación parecen dar por sentadas la participación y la influencia de las organizaciones internacionales y, por extensión, los recursos técnicos y financieros que proporcionan. Estas formas de participación e intervención de actores internacionales han sido comunes desde el siglo XIX, de modo que pocos parecen advertir o pensar cómo podrían ser las cosas de otra manera.

Actualmente, sin embargo, las contribuciones de los actores internacionales al presupuesto en educación han disminuido y, por ejemplo, el Banco Mundial no tiene por el momento compromisos financieros con el país. Aunque Honduras espera negociar un nuevo préstamo próximamente para disponer de fondos para la ejecución del PESE, la realidad indica que la dinámica de la globalización está cambiando y estos actores están abandonando Honduras para enfocarse en otros países. Habrá que ver qué efectos suscitan estas transformaciones en el futuro.

Esperamos que este informe haga una contribución al mapeo de las tendencias de privatización educativa en Honduras y a identificar las características contextuales que la incentivan. Con todo, el informe ilumina superficialmente algunas cuestiones sobre las que será necesario profundizar para lograr una caracterización y un entendimiento cabal de las dinámicas en desarrollo y de sus efectos en el mediano y largo plazo. Algunas de estas cuestiones incluyen: el alcance y el impacto en el acceso, la segregación y el abandono escolar prematuro del pago de cuotas en el sistema de educación pública, especialmente en el nivel secundario y en el tercer ciclo de la educación básica; la escala total, el peso y la territorialidad de los fondos provenientes de las redes filantrópicas empresariales, así como de su influencia en la definición de las políticas educativas; la evolución del sector privado de bajo costo y su integración en cadenas de tipo corporativo (i.e., CADMUS Academies), así como el impacto de estas en el sistema público; las distintas formas en las que los actores del sistema educativo y las empresas que son contratadas para proporcionar servicios desvían recursos de las escuelas; la operación, el impacto y las implicaciones de la creciente intervención de ONG, subcontratistas y consultores internacionales en el desarrollo y ejecución de programas y políticas educativas; y la evolución y el impacto de las políticas de supervisión y rendición de cuentas en las condiciones de trabajo del profesorado y en el vínculo con las comunidades.



Finalmente, son varios los que han comentado ampliamente las necesidades de reforma del sistema educativo hondureño (Brevé, 2016; ERCA, 2016; FEREMA, 2017; GPE et al., 2017; Posas, 2010; Secretaría de Educación, 2018). A riesgo de afirmar lo obvio, y a la luz de lo analizado en este informe, parece necesario:

- Trabajar sobre la capacidad institucional de la Secretaría de Educación en términos de investigación, para evitar la dependencia de consultores internacionales, pero también en términos de recursos, por ejemplo, en el desarrollo de sistemas de información.
- Arbitrar los medios para erradicar el cobro de cuotas a las familias en las escuelas públicas para hacer frente a gastos indispensables actualmente no solventados por el Estado.
- Efectuar un relevamiento del sector privado de bajo coste y regular su actividad.
- Incrementar la inversión en el nivel prebásico y medio.
- Desarrollar y comprometer recursos para un plan de expansión del tercer ciclo de educación básica.
- Mejorar el seguimiento, la gestión y la asignación de recursos en y entre las escuelas.
- Incrementar la inversión en infraestructura escolar e insumos básicos (electricidad, plomería, internet, computadoras, etc.)
- Aumentar los recursos financieros genuinos en educación, para reducir la dependencia de los organismos internacionales.

6. Referencias

- Altschuler, D. (2012). How patronage politics undermines parental participation and accountability: Community-managed schools in Honduras and Guatemala, *Comparative Education Review*, 57 (1), 117-144.
- Anderson-Levitt, K. (Ed.). (2003). *Local meanings, global schooling: Anthropology and world culture theory*. New York: Springer.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: cultural dimensions of globalization* (Vol. 1). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice*, 8(1), 19–32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- ASJ. (2019). Informe de evaluación a la Secretaría de Educación: Período 2015-2016. Disponible en: <http://asjhonduras.com/webhnl/informe-evaluacion-secretaria-de-educacion/>
- ASONOG. (1997). *Deuda externa por desarrollo: Alternativas y esperanzas*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2009). *Hidden privatisation in public education*. Bruselas: Education International.
- Banco Mundial. (2009). *Strengthening performance accountability in Honduras. Volume II: Background chapters*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bardales, R. (1973). Secondary education reform in Honduras. En R. Cummings & D. Lemke (Eds.), *Educational innovations in Latin America*. (pp. 112-119). Metuchen, NJ: Scarecrow Press.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences and planning implications*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Bellei, C., & Orellana, V. (2014). What Does "Education Privatisation" Mean? Conceptual Discussion and Empirical Review of Latin American Cases (ESP Working Paper Series - Open Society Foundations No. 62). New York.
- Brevé, M. (2016). Epílogo: lineamientos de política educativa a partir de los resultados de investigación. In USAID (Ed.), *Investigación educativa y política pública*. (pp. 269-298). Honduras: MIDEH.
- Bull, B. (2005). *Aid, power and privatization: The politics of telecommunication reform in Central America*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Carnoy, M. (2002). Latin America: The new dependency and educational reform. En H. Daun (Ed.), *Educational restructuring in the context of globalization and national policy*. (pp. 289-321) London: Routledge.

- Chapman, D. & Quijada, J. (2009). An analysis of USAID assistance to basic education in the developing world, 1990-2005, *International Journal of Educational Development*, 29, 268-280.
- Coatsworth, J. (1994). *Central America and the United States: The clients and the colossus*. New York: Twayne.
- Colquhoun, H. L., Levac, D., O'Brien, K. K., Straus, S., Tricco, A. C., Perrier, L., ... & Moher, D. (2014). Scoping reviews: time for clarity in definition, methods, and reporting. *Journal of clinical epidemiology*, 67(12), 1291-1294.
- Coupland, C., Currie, G., & Boyett, I. (2008). New Public Management and a Modernization Agenda: Implications for School Leadership. *International Journal of Public Administration*, 31(9), 1079-1094. <https://doi.org/10.1080/01900690801945673>
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a "common world educational culture" or locating a "globally structured educational agenda"? *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Day Ashley, L., McLoughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S., ... Rose, P. M. (2014). The role and impact of private schools in developing countries. *Education Rigorous Literature Review*. London: DFID.
- de Vries, E. (Ed.) (1966). *Social research and rural life in Central America, Mexico and the Caribbean Region*. Paris: UNESCO.
- Di Gropello, E., & Marshall, J. H. (2011). Decentralization and educational performance: evidence from the PROHECO Community School Program in rural Honduras. *Education Economics*, 19(2), 161-180.
- Diálogo Interamericano. (2016). Educational challenges in Honduras and consequences for human capital and development. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/03/Educational-Challenges-in-Honduras-FINAL.pdf>
- Dieckman, J. (2019). Jan Michael Dieckmann. LinkedIn. Available at: <https://www.linkedin.com/in/mikedieckmann/>
- Edwards Jr., D. B. (2012). Researching international processes of education policy formation: Conceptual and methodological issues. *Research in Comparative and International Education*, 7 (2): 127-145.
- ERCA. (2016). El dilema estratégico de la educación en Centroamérica. Disponible en: <https://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/cap-8-erca-2016-dilema.pdf>
- Feldman, M. S. (1989). *Order without design: Information production and policy making* (Vol. 231). Redwood City, CA: Stanford University Press.
- FEREMA. (2017). Educación: Una deuda pendiente. Informe de progreso educativo, Honduras. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/07/InformedeProgresoEducativo2017.pdf>
- FICOHSA. (2019). Fundación FICOHSA para la educación infantil.
- Fontdevila, C., Marius, P., Balarin, M., & Rodríguez, M. (2018). Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: Un enfoque desde la calidad. Brussels: Education International. Disponible en: <https://ei-ie-al.org/recurso/educacion-privada-de-bajo-coste-en-el-peru-un-enfoque-desde-la-calidad>

- Ganimian, A. (2016). Why do some school-based management reforms survive while others are reversed? The cases of Honduras and Guatemala. *International Journal of Educational Development*, 47, 33-46.
- Graham-Brown, S. (1991). *Education in the developing world: Conflict and crisis*. New York: Longman.
- GPE, Gobierno de la República de Honduras & UNESCO. (2017). *Análisis diagnóstico del sistema nacional de educación de la república de Honduras. Versión final de la asistencia técnica*. 5 noviembre 2017.
- Hay, C. (2002). *Political analysis: a critical introduction*. New York: Macmillan International Higher Education.
- Hay, C., & Marsh, D. (1999). Introduction: Towards a new (international) political economy?. *New Political Economy*, 4(1), 5-22.
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 336-356.
- Klak, T. (2004). Globalization, neoliberalism and economic change in Central America and the Caribbean. En R. Gwynne, R. & C. Kay (Eds). (2004). *Latin America transformed: Globalization and modernity*, 2nd ed. (pp. 67-92). New York: Oxford University Press.
- La Prensa (2013). Para compartir esta nota utiliza los íconos que aparecen en el sitio. Disponible en: <https://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/334423-98/hasta-noveno-grado-ser%C3%A1-obligatoria-la-educaci%C3%B3n-en-honduras>
- Lubienski, C. (2006). School choice and privatization in education: An alternative analytical framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1), 1-26.
- McClellan, G. (1963). *U.S. policy in Latin America*. New York: The H.W. Wilson Company.
- Merrill, R. (Ed.) (1995). *Honduras: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress. Disponible en: <http://countrystudies.us/honduras/>
- Miles, M., and A. M. Huberman. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Moncada, G., Hernández, R., Chávez, M., Orellana, D., Alas, M., & Hernández, B. (2003). *Uso e impacto de la información empírica en la formulación y ejecución de políticas de educación básica en Honduras en el período 1990-2002*. Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Morales Ulloa, R., & Magalhães, A. M. (2013). Visiones, tensiones y resultados. La nueva gobernanza de la educación en Honduras. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21, 1-27.
- Morales, R. (2013). *Los cambios en la gobernanza del sistema educativo en Honduras: la política de desconcentración de la educación pre-básica, básica y media (1990-2010)*. Oporto: Universidad de Oporto.
- Novelli, M., Higgins, S., Ugur, M. & Valiente, O. (2014) *The Political Economy of Education Systems in Conflict-Affected Contexts: A Rigorous Literature Review*. Project Report. London: Department for International Development.



- OEI. (2001). Sistema educativo nacional de Honduras. Madrid: OEI. Available at: <https://www.oei.es/historico/quipu/honduras/index.html>
- Pavon, F. Y. (2008). Improving Educational Quality in Honduras: Building a demand-driven education market. *Journal of Public and International Affairs*, 19(1), 194–213.
- Paz, C. & Morales, R. (en prensa). La política de rendición de cuentas y evaluación como sinónimo de calidad educativa: Caso Hondureño.
- Pearce, K. (2001). Rostow, Kennedy, and the rhetoric of foreign aid. East Lansing, MI: Michigan State University Press.
- Phillipson, B. (2008). Low-cost private education: Impacts on achieving universal primary education. London: Commonwealth Secretariat.
- Plank, D. N. (2006). Unsettling the State - How "Demand" Challenges the Education System in the US. *European Journal of Education*, 41(1), 13–27. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2006.00243.x>
- Posas, M. (2010). Política educativa y reforma educativa en Honduras. En: Estado de la Educación en Honduras (pp. 29-58) Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
- Reimers, F. (1991). The impact of economic stabilization and adjustment on education in Latin America, *Comparative Education Review*, 35 (2), 319-353.
- Robertson, S. L., & Dale, R. (2015). Towards a 'critical cultural political economy' account of the globalising of education. *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 149–170.
- Salomón, L. (2012). Honduras: A history that repeats itself. *NACLA Report on the Americas*, 45(1), 58-61.
- Saltman, K. J. (2015). Capitalizing on disaster: Taking and breaking public schools. London: Routledge.
- Samoff, J. (2009). Foreign Aid to Education: Managing Global Transfers and Exchanges. En *South-South Cooperation in Education and Development*, L. Chisholm & G. Steiner-Khamsi (Eds.). New York: Teachers College Press.
- Secretaría de Educación (sf). Glosario de términos. Ministerio de Educación, Terminología utilizada por la Subgerencia de Recursos Humanos Docentes. https://se.gob.hn/media/files/leyes/AO_8.pdf
- Secretaría de Educación. (2017). Informe sistema educativo Hondureño en cifras, periodo académico 2014-2016. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- Secretaría de Educación. (2018). Plan estratégico institucional, PEI 2018-2022. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- Steiner-Khamsi, G. (2010). The politics and economics of comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), 323-342.
- Tinoco, M. A. (2010). Política educativa y Banco Mundial: La educación comunitaria en Honduras. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Tooley, J., & Dixon, P. (2006). The failures of state schooling in developing countries and the people's response. *2006 Index of Economic Freedom*, 27–37.

- Vega-Carballo, J. (1989). Parties, political development and social conflict in Honduras and Costa Rica: A comparative analysis. In J. Flora & E. Torres-Rivas (Eds.), *Sociology of "developing societies": Central America*. (pp. 92-111). New York: Monthly Review Press.
- Verger, A. (2019). A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. *Práxis Educativa*, 14(1), 9-33.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press.
- Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2018). The Expansion of Private Schooling in Latin America. En K. Saltman & A. Means (Eds.), *The Wiley Handbook of Global Educational Reform* (pp. 131–155). Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc. <https://doi.org/10.1002/9781119082316.ch7>
- Waggoner, G. & Waggoner, B. (1971). *Education in Central America*. Lawrence: University of Kansas.
- Walford, G. (2011). Low-fee private schools in England and in less economically developed countries: What can be learnt from a comparison? *Compare*, 41(3), 401–413. <https://doi.org/10.1080/03057925.2010.542033>
- Yin, R. (2013). *Case Study Research: Design and Methods*. 5th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

7. Apéndice

Tabla A1. Detalle y características de las piezas seleccionadas

Pieza	Tipo	Período	Foco	EPI	Método	Perspectiva teórica
Honduras						
Altschuler (2013) ^c	Artículo	2000s	Políticas de mecenazgo en programas escolares gestionados por las comunidades en Guatemala y Honduras	No	Estudios de caso	Clientelismo
Banco Mundial (2009)	Libro	1990s-2009	Fomento de la rendición de cuentas y desempeño en la educación hondureña	Sí	No explicitado	Accountability
Heinrich & López (2009)	Artículo	1990s-2010s	Participación comunitaria y fondos de inversión social	Sí	Revisión documental y encuesta	No explicitado
Merrill (1995)	Libro	1980s-1990s	General	Sí	No explicitado	No explicitado
Moncada et al. (2003)	Informe	1990-2002	Producción y uso de evaluaciones educativas entre 1987-2002	Sí	Entrevistas y docs.	Knowledge mobilization
Morales & Magalhães (2013)	Artículo	1990s-2010s	Modernización de la educación en los 90s y consecuentes resultados y tensiones políticas	Sí	No explicitado	No explicitado
Morales (2013)	Tesis	1990-2010	Políticas de descentralización	Sí	Entrevistas y docs.	Marco del ciclo de políticas
Morales (2013)	Tesis	1990s-2010s	Cambios en la gobernanza del sistema educativo de Honduras, descentralización	No	Variado	Nueva gobernanza
OEI (2001)	Informe	1990s-2001	Estado de la educación en Honduras	No	Variado	No explicitado
Paz & Morales (en prensa)	Capítulo	1980s-2010s	Política de rendición de cuentas como calidad educativa en Honduras	Sí	Estudio de caso	Accountability
Tinoco (2010)	Libro	1980s-1990s	Modernización educativa y reformas, con atención a los proyectos de la UNESCO, USAID y el Banco Mundial.	Sí	Estudio de caso	No explicitado
UPNFM - Estado de la Educación (2010)	Libro	2000s	Funcionamiento y desempeño del sistema educativo nacional.	Sí	Variado	Variado
USAID (2016)	Libro	2004-2014	Resultados del Proyector MIDEH	No	Varios	Knowledge mobilization

Pieza	Tipo	Período	Foco	EPI	Método	Perspectiva teórica
Enfoque regional						
Alemán et al. (2016)	Libro	2010s	Informes sobre el estado de la educación en países centroamericanos	Sí	Estudios de caso	Variado
Arrién (2000)	Capítulo	1990s	Proceso y resultados de la reforma educativa en los países centroamericanos	No	Estudios de caso	No explicitado
Bull (2005)	Capítulo	1870s-2000s	Perspectiva histórica sobre privatización y filantropía.	Sí	No explicitado	No explicitado
Buzajan et al. (1987)	Artículo	1970-1984	Asistencia técnica y política de las agencias internacionales a América Latina	Sí	No explicitado	No explicitado
Carnoy (2002)	Capítulo	1980s-1990s	Tendencias económicas, reforma educativa, y expansión de la educación en América Latina	Sí	No explicitado	No explicitado
Carnoy & Castro (1997)	Informe	1980s-1990s	Tendencias económicas, reforma educativa, y expansión de la educación en América Latina	Sí	Ambiguo	No explicitado
Chapman & Quijada (2008)	Artículo	1990-2005	Asistencia de USAID a la educación básica en 'países en desarrollo' entre 1990-2005	Sí	Revisión documental	No explicitado
Chapman & Quijada (2009)	Artículo	1990-2005	Asistencia de USAID a la educación básica en 'países en desarrollo' entre 1990-2005	Sí	Revisión documental	No explicitado
Corrales (2006)	Artículo	1990s-2000s	Participación comunitaria	Sí	No explicitado	No explicitado
Cummings & Lemke (1973)	Libro	1960s	Historia de la educación, innovación y cooperación en América Latina	Sí	No explicitado	No explicitado
Engel et al. (2014)	Capítulo	2000s-principios 2010s	Tendencias políticas en América Latina referentes a la formación docente y al desarrollo profesional	Sí	No explicitado	No explicitado
Feldman (1989)	Libro	1980s	Crisis, conflicto y políticas de la universidad	Sí	No explicitado	No explicitado
Ganimian (2015)	Artículo	1990s-2010s	Análisis del éxito de varias políticas de school-based management en Honduras y Guatemala	Sí	Estudios de caso	No explicitado
Graham-Brown (1991)	Libro	1980s	Impactos en la educación de la crisis económica, el conflicto y la intervención internacional	Sí	Estudios de caso	No explicitado
Harrington (2009)	Artículo	1950s-1960s	Foco en la Alianza por el Progreso y la reforma de la educación superior en Centroamérica en el contexto de la Guerra Fría	Sí	No explicitado	No explicitado
Lourié (1989)	Libro	1970s	Dinámicas político-institucionales de los Ministerios de Educación de Centroamérica, con casos sobre Costa Rica y Guatemala	Sí	No explicitado	Político-institucional
<i>Puigrós (1999)</i>	<i>Libro</i>	<i>1950s-1960s</i>	<i>Naciones del desarrollo, Alianza por el Progreso, e involucración de los OI en educación en América Latina</i>	<i>Sí</i>	<i>No explicitado</i>	<i>No explicitado</i>

Pieza	Tipo	Período	Foco	EPI	Método	Perspectiva teórica
Reimers (2000)	Artículo	1950s-1990s	Tendencias en las reformas educativas entre los 1950s-1990s y opciones para abordar la desigualdad educativa	Sí	No explicitado	No explicitado
Reimers (1991)	Artículo	1980s	Efectos del ajuste estructural en educación en América Latina (especialmente Venezuela y Costa Rica)	Sí	Revisión de compendios estadísticos	No explicitado
Rivero (2000)	Artículo	1975-2000	Abordajes de la reforma educativa en América Latina en contexto de globalización	No	No explicitado	No explicitado
Waggoner & Waggoner (1971)	Book	1950s-1960s	Descripción de la historia y características de los sistemas educativos en Centroamérica con foto en la cooperación regional	Sí	No explicitado	No explicitado

Fuente: Elaboración propia

Nota: EPI = economía política internacional. OI = organismo internacional.

Tabla A2. Detalle y características de los actores entrevistados.

N.º	Tipo de actor	Seudónimo	Institución / Organización	Ámbito
1	Académico	Académico 1	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Nacional
2	Académico	Académico 2	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	Nacional
3	Académico	Académico 3	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	Nacional
4	Académico	Académico 4	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Nacional
5	Académico	Académico 5	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	Nacional
6	Académico	Oficial del área de medición de la calidad de la UNAH 1	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Nacional
7	Académico	Oficial del área de medición de la calidad de la UNAH 2	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Nacional
8	Cámara Empresarial	Representante de cámara empresarial 1	COHEP (Consejo Hondureño de la Empresas Privadas)	Nacional
9	Cámara Empresarial	Representante de cámara empresarial 2	COHEP (Consejo Hondureño de la Empresas Privadas)	Nacional
10	Cámara Empresarial	Representante del sector de RSE 1	FUNDAHRSE (Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial)	Nacional

N.º	Tipo de actor	Seudónimo	Institución / Organización	Ámbito
11	Cámara Empresarial	Representante del sector de RSE 2	FUNDAHRSE (Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial)	Nacional
12	Cámara Empresarial	Representante del sector de RSE 3	FUNDAHRSE (Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial)	Nacional
13	Cámara Empresarial	Representante del sector educativo privado 1	FENIEP (Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas de Honduras)	Nacional
14	Escuelas	Directora de escuela rural 1	Escuela del área semirural	Nacional
15	Escuelas	Directora de escuela urbana 1	Escuela del área urbana	Nacional
16	Gobierno	Dirigente del Consejo de Educación 1	Consejo de Educación	Nacional
17	Gobierno	Dirigente del Consejo de Educación 2	Consejo de Educación	Nacional
18	Gobierno	Dirigente del sistema nacional de formación profesional 1	INFOP (Instituto Nacional de Formación Profesional)	Nacional
19	Gobierno	Exsecretario de Educación 1	UNITEC (Universidad Tecnológica Centroamericana)	Nacional
20	Gobierno	Exsecretario de Educación 2	Secretaría de Educación	Nacional
21	Gobierno	Miembro de la Comisión para la Transformación del Sistema Educativo 1	Comisión para la Transformación del Sistema Educativo	Nacional
22	Gobierno	Miembro de la Comisión para la Transformación del Sistema Educativo 2	Comisión para la Transformación del Sistema Educativo	Nacional
23	Gobierno	Miembro de la Comisión para la Transformación del Sistema Educativo 3	Comisión para la Transformación del Sistema Educativo	Nacional
24	Gobierno	Oficial de la Secretaría de Educación 1	Secretaría de Educación	Nacional
25	ONG	Dirigente de organización filantrópica 1	Fundación FICOHSA	Nacional
26	ONG	Dirigente de organización filantrópica 2	Fundación FICOHSA	Nacional
27	ONG	Dirigente del sector de las ONG 1	FEREMA (Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu)	Nacional
28	ONG	Dirigente del sector de las ONG 2	World Vision	Internacional
29	ONG	Dirigente del sector de las ONG 3	ASJ (Asociación para una Sociedad más Justa)	Nacional
30	Organismo Internacional	Oficial de la agencia de cooperación alemana 1	GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)	Internacional

N.º	Tipo de actor	Seudónimo	Institución / Organización	Ámbito
31	Organismo Internacional	Oficial de la agencia de cooperación alemana 2	GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)	Internacional
32	Organismo Internacional	Oficial de la agencia de cooperación alemana 2	KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)	Internacional
33	Organismo Internacional	Oficial de la agencia de cooperación estadounidense 1	USAID	Internacional
34	Organismo Internacional	Oficial del BID 1	BID (Banco Interamericano de Desarrollo)	Internacional
35	Sector privado	Director de la cadena de LFPSs	Cadena de LFPSs	Nacional
36	Sector privado	Dirigente de organización privada subcontratada por la agencia de cooperación norteamericana	Banyan Global	Internacional
37	Sindicato	Representante sindical 1	COLPEDAGOGOSH (Colegio de Pedagogos de Honduras)	Nacional
38	Sindicato	Representante sindical 2	COPRUMH (Colegio Profesional Unión Magisterial de Honduras)	Nacional
39	Sindicato	Representante sindical 3	COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño)	Nacional
40	Sindicato	Representante sindical 4	COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño)	Nacional
41	Sindicato	Representante sindical 5	COPEMH (Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras)	Nacional
42	Sindicato	Representante sindical 6	COPEMH (Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras)	Nacional

Fuente: Elaboración propia

Tabla A3. Detalle y características de los documentos analizados

N.º	Pieza	Tipo	Foco	Ámbito
1	ASJ (2019)	Informe	Informe de evaluación a la Secretaría de Educación. Período 2015-2016	Nacional
2	Banco Mundial et al. (2016)	Informe	Resultados del Plan EPT en Honduras	Nacional
3	COHEP (2017)	Informe	Estrategia de empresas sostenibles en Honduras	Nacional
4	COHEP (2017)	Informe	Encuesta empresarial de Honduras 2017: Análisis de resultados	Nacional

N.º	Pieza	Tipo	Foco	Ámbito
5	<i>El Heraldo</i> (2014)	Artículo de periódico	Preocupación por el no logro de las metas EPT en Honduras	Nacional
6	<i>El Heraldo</i> (2015)	Artículo de periódico	Ránkings escolares. Evaluaciones estandarizadas. Desprestigio educación pública	Nacional
7	Estado de la Región Centroamericana (2016)	Informe	Análisis de los logros y retos de los sistemas educativos de Centroamérica	Regional (Centroamérica)
8	FEREMA (2017)	Informe	Análisis de los logros y retos del sistema educativo de Honduras. Rendición de cuentas, evaluación, financiamiento	Nacional
9	Fernández (2019)	Presentación ppt	Evolución del sistema educativo hondureño 1990-presente	Nacional
10	Fundación FICOHSA (2019)	Presentación ppt	Acciones llevadas a cabo por la fundación	Nacional
11	Fundación FICOHSA (s.f.)	Informe	Memoria de sostenibilidad 2017: Innovación tecnológica e inclusión financiera	Nacional
12	Fundación FICOHSA (s.f.)	Informe	Memoria 20 Años 1998-2018: 20 Años transformando la educación infantil.	Nacional
13	FUNDAHRSE (s.f.)	Informe	Aportaciones del sector privado a través de los programas de RSE	Nacional
14	FUNDAHRSE (2019)	Presentación ppt	Aportaciones del sector privado a través de los programas de RSE	Nacional
15	GPE (2017)	Informe	Asistencia técnica para el Análisis del Sistema Nacional de Educación y Formulación del Plan Estratégico del Sector Educación 2017-2030	Nacional
16	Hernández (2019)	Presentación ppt	Indicadores del sistema educativo hondureño	Nacional
17	Hondudiaro (2018)	Artículo de periódico	Nombramiento Comisión para la Transformación del Sistema Educativo	Nacional
18	Inter-American Dialogue (2017)	Informe	Retos educativos en Honduras y consecuencias para el capital humano y el desarrollo	Nacional
19	La Prensa (2018)	Artículo de periódico	Nombramiento Comisión para la Transformación del Sistema Educativo	Nacional
20	La Prensa (2019)	Artículo de periódico	Conflictos COHEP e INFOP	Nacional
21	Mazzone (2017)	Carta	Defensa de la escuela privada de bajo coste	No explicitado
22	OIT (2017)	Informe	Encuesta empresarial de Honduras, Sector empresarial	Nacional
23	PREAL (2010)	Informe	Análisis de los logros y retos del sistema educativo de Honduras	Nacional



N.º	Pieza	Tipo	Foco	Ámbito
24	Red INTREGRARSE en Centroamérica	Informe	Análisis de la inversión social y la filantropía en Honduras	Nacional
25	Secretaría de Educación (1997)	Informe	Análisis de los logros y retos del sistema educativo de Honduras	Nacional
26	Secretaría de Educación (2014)	Ley	Reglamento de instituciones de educación no gubernamentales	Nacional
27	Secretaría de Educación (2016)	Informe	Sistema educativo hondureño en cifras. Período 2015	Nacional
28	Secretaría de Educación (2017)	Informe	Informe nacional de desempeño académico en español y matemáticas	Nacional
29	Secretaría de Educación (2017)	Informe	Informe del sistema educativo hondureño en cifras. Período académico 2014-2016	Nacional
30	Secretaría de Educación (2018)	Informe	Plan Estratégico Institucional 2018-2022	Nacional
31	Secretaría de Educación (2018)	Informe	Modalidades educativas alternativas	Nacional
32	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (2010)	Informe	Análisis de los logros y retos del sistema educativo de Honduras. Calidad, equidad, descentralización, financiamiento	Nacional

Fuente: Elaboración propia



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



**Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)**

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

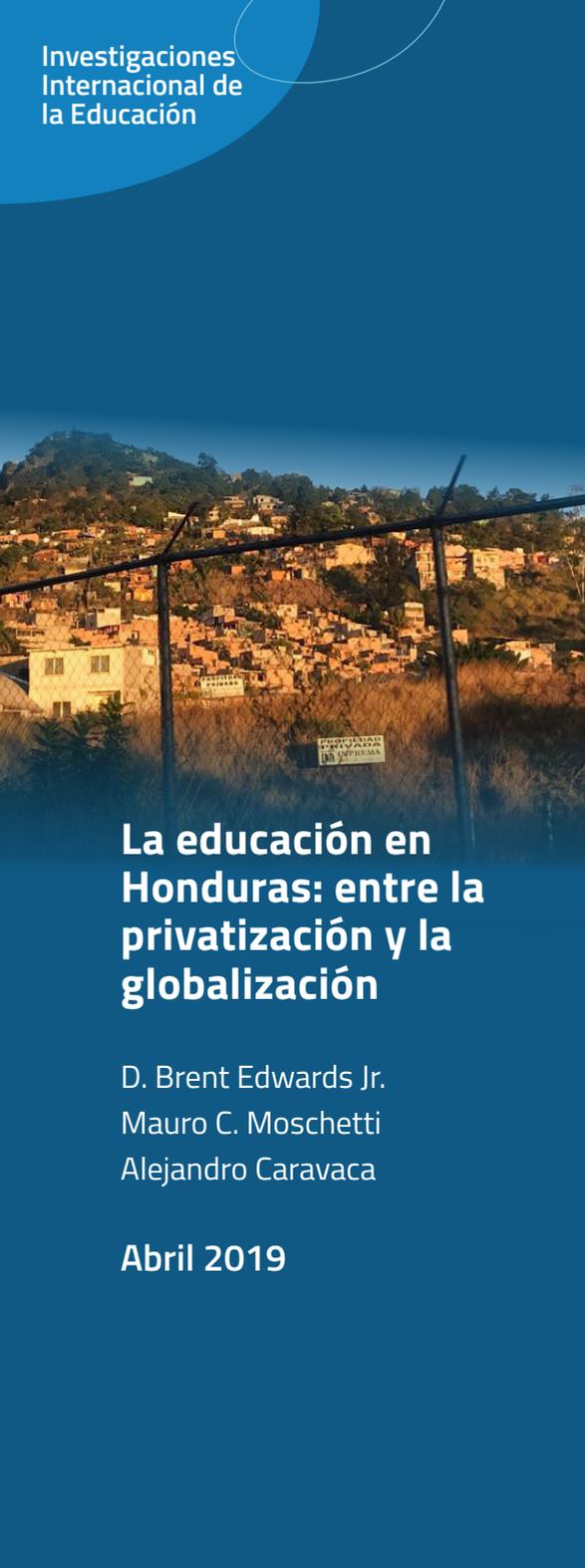
Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIgual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.



La educación en Honduras: entre la privatización y la globalización

D. Brent Edwards Jr.
Mauro C. Moschetti
Alejandro Caravaca

Abril 2019



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Sede

5 bd du Roi Albert II
1210 Brussels, Belgium
Tel +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org
www.ei-ie.org
[#unite4ed](https://twitter.com/unite4ed)

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta.

Es la mayor federación de sindicatos del mundo, que representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en unas 400 organizaciones en 170 países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todos los docentes y demás trabajadores/as de la educación.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la educación - Abril 2019
ISBN 978-92-95109-53-7 (Paperback)
978-92-95109-54-4 (PDF)

Foto de portada: D. Brent Edwards
Jr. , Mauro C. Moschetti,
Alejandro Caravaca