



FACULTAD DE POSTGRADO

TESIS DE POSTGRADO

**PROBLEMÁTICA DEL PRESUPUESTO DE LA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN A PARTIR DE LA
APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL DOCENTE
HONDUREÑO**

SUSTENTADO POR

KENIA YULIBETH LOZANO BONILLA

SUANY JUDITH LÓPEZ MÉNDEZ

PREVIA INVESTIDURA AL TÍTULO DE

MÁSTER EN DIRECCIÓN EMPRESARIAL

TEGUCIGALPA, FRANCISCO MORAZÁN, HONDURAS, C.A.

ENERO 2013

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA CENTROAMERICANA

UNITEC

FACULTAD DE POSTGRADO

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR

LUIS ORLANDO ZELAYA MEDRANO

SECRETARIO GENERAL

JOSÉ LÉSTER LÓPEZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

MARLON ANTONIO BREVÉ REYES

DECANO DE LA FACULTAD DE POSTGRADO

JEFFREY LANSDALE

**PROBLEMÁTICA DEL PRESUPUESTO DE LA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN A PARTIR DE LA
APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL DOCENTE
HONDUREÑO**

**TRABAJO PRESENTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS
REQUISITOS EXIGIDOS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MÁSTER EN**

DIRECCIÓN EMPRESARIAL

**ASESOR METODOLÓGICO
MARLON ANTONIO BREVÉ REYES**

**ASESOR TEMÁTICO
CÉSAR ORTEGA**

MIEMBROS DE LA TERNA

EDITH DÁVILA FONTECHA

DIANA AGUILAR

JOSÉ TRANCITO MEJÍA



PROBLEMÁTICA DEL PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN A PARTIR DE LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL DOCENTE HONDUREÑO

AUTORES

Kenia Lozano y Suany López

RESUMEN

El presente estudio, aborda uno de los principales problemas sociales que enfrenta el Gobierno de Honduras y es la problemática presupuestaria que año a año enfrenta la Secretaría de Educación ante las demandas del sector magisterial. Mediante este documento se muestra como las presiones ejercidas por el sector magisterial han dado lugar a sostener negociaciones en aras de mantener la paz y evitar el caos social; estas negociaciones que muchas veces a falta de tiempo han sido mal estimadas y como resultado han generado un fuerte impacto en las finanzas del Estado. Mas del 90% del Presupuesto Asignado a la Secretaría de Educación para el funcionamiento de la misma y la entrega a la sociedad de los servicios educativos en los niveles de Pre básica, Básica y Media, son destinados para el pago de salarios tanto del personal docente como no docente; sin embargo, esto no se ha visto traducido en mejoras sustanciales en los indicadores educativos tale como calidad, eficiencia o cobertura. Es por lo anterior que creímos importante presentar un análisis de los principales agravantes que han dado lugar a generar la situación de caos e ingobernabilidad que se presenta en el sector educativo, específicamente en el manejo de su presupuesto, a fin que pueda servir como un instrumento base para la toma de decisiones así como la realización de estudios más avanzados en materia educativa.

Palabras Claves: Problemática Presupuestaria, negociaciones, Finanzas del Estafo, Servicios Educativos, indicadores, toma de decisiones.



BUDGET PROBLEMS OF THE DEPARTMENT OF EDUCATION FROM APPROVAL HONDURAN TEACHERS' STATUTE

AUTHOR

Kenia Lozano y Suany López

ABSTRACT

This study addresses one of the major social problems facing the Government of Honduras and budgetary issues facing every year the Ministry of Education to the demands of the teaching sector. Through this paper shows how pressure from the teaching sector have led to hold negotiations in order to maintain peace and prevent social chaos, these negotiations often insufficient time to have been poorly estimated and as a result have generated strong impact on state finances. Over 90% of the budget allocated to the Ministry of Education for the operation thereof and the delivery of educational services company in the Pre primary, primary and secondary, are intended for the payment of salaries of teachers both as teachers, but this has not been translated into substantial improvements in educational indicators tale like quality, efficiency and coverage. It is for this that we thought important to present an analysis of the main aggravating generate have led to the chaos and lawlessness that occurs in the education sector, specifically in managing its budget, so it can serve as an instrument basis for decision-making and the most advanced studies in education.

Keywords: Budget Issues, Negotiations, Finance swindled, Educational Services, indicators, decision making....

ÍNDICE

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1 INTRODUCCIÓN	1
1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	1
1.3 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	3
1.3.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA	3
1.3.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.3.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	5
1.4 OBJETIVOS DEL PROYECTO	5
1.5 JUSTIFICACIÓN	6
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO.....	7
2.1 LA EDUCACIÓN	7
2.2 SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA NACIONAL.....	9
2.3 PANORAMA HISTORICO DE LA EDUCACIÓN DESDE EL CONTEXTO DE TRANCISIONES GUBERNAMENTALES	9
2.4 MARCO LEGAL DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	13
2.5 PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN.....	23
2.6 FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	25
2.7 ESTUDIOS SOBRE LA INVERSIÓN DE LA EDUCACIÓN EN HONDURAS	29
CAPÍTULO III METODOLOGÍA.....	33
3.1 ENFOQUE Y MÉTODOS	33
3.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	33
3.3 FASES DE LA INVESTIGACIÓN	33
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS APLICADOS.....	34

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS	36
4.1 COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN EN HONDURAS CON EL RESTO DE CENTRO AMÉRICA AÑO 2012	36
4.2 COMPOSICIÓN DE LOS PRESUPUESTOS APROBADOS PARA LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PARA LOS AÑOS DE ESTUDIO, 1998 A 2012	39
4.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA.	68
4.4 ÁRBOL DE PROBLEMAS	71
4.5 IMPACTOS EN LA MEJORA DE LA COBERTURA Y CALIDAD EDUCATIVA	76
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
5.1 CONCLUSIONES.....	83
5.2 RECOMENDACIONES.....	85
CAPITULO VI. APLICABILIDAD	87
6.1 PROYECCIONES A FUTURO TOMANDO EN CONSIDERACIÓN IMPLICACIONES DE LA LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN.....	87
INTRODUCCIÓN.....	87
DESCRIPCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN	89
ESCENARIO 1	92
ESCENARIO 2	94
ESCENARIO 3.....	100
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	102
ANEXOS	105
INDICE DE TABLAS.....	107
INDICE DE FIGURAS	109

ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CCEPREB: Centros Comunitarios de Educación Prebásica

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CNB: Currículum Nacional Básico

EDUCATODOS: Programa Alternativo de Educación para el nivel básico.

EFA: Education For All (Educación para Todos)

FEREMA: Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu

FONAC: Foro Nacional de Convergencia

INCAE: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)

INE: Instituto Nacional de Estadística

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRALEBAH: Programa de Alfabetización y Educación Básica de Honduras

PREAL: Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

PROHECO: Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria

PRONEAAH: Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras.

PASCE: Programa de Ajuste a la Calidad Educativa

SEDUC: Secretaría de Educación

SEFIN: Secretaría de Finanzas

UNESCO: Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de Tesis fue realizado con el propósito de recibir el grado de Maestría en Dirección Empresarial que otorga la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC). A través de este estudio tratamos de concretizar ideas, conocimientos valiosos y esfuerzos constantes para poner en práctica las enseñanzas impartidas por nuestros maestros.

Esta tesis cuenta con seis capítulos conformados de la siguiente manera: en el primer capítulo se explica por qué la necesidad de realizar este estudio, los objetivos y alcances de la investigación.

El segundo capítulo está integrado por el marco teórico, tomando como base algunos estudios relacionados con la importancia de la inversión en educación, la conformación del sistema educativo nacional, leyes que impactan y afectan las finanzas públicas y la comparación del presupuesto de educación en relación al presupuesto total de la república. En el tercer capítulo se presenta la metodología y enfoque considerado al realizar esta investigación, la cual fue una combinación de investigación histórica e investigación de tipo descriptivo.

En el capítulo cuatro se aborda el análisis del presupuesto aprobado a la SEDUC en 14 años, partiendo desde su composición en el tiempo, factores agravantes, determinación de causas y efectos mostrados a través de la herramienta árbol de problemas y finalmente mostrando los avances en los indicadores educativos. El capítulo cinco presenta las conclusiones y recomendaciones como producto de la investigación y finalmente el capítulo seis expone una proyección a futuro tomando en consideración implicaciones de la Ley Fundamental de Educación, ahondando en la mejora de la cobertura en los diferentes niveles educativos, así como en la mejoras en infraestructura educativa.

1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Hablar de Educación siempre ha sido un tema importante en las sociedades, donde muchos estudios han dejado claro que, a mayor grado de educación en su población, mejor nivel de vida se presenta en la misma. Por lo anterior y bajo la premisa que Honduras requiere de una educación de calidad que apunten al desarrollo de la población, reducción de la pobreza y por ende mejorar el nivel de vida de la población, se decidió orientar este estudio a un análisis histórico de la problemática presupuestaria que ha sobrellevado la Secretaría de Educación, en especial las implicaciones producto de la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño en 1997.

Si bien es cierto que para el año 2011, Honduras invirtió un 7% de su Producto Interno Bruto en educación (BCH,2011), representando el 29% del Total del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2012. Es importante destacar que, un alto porcentaje se orienta a salarios de docentes, sin embargo evaluado los resultados esto no se traduce en mejoras sustantivas a la calidad de la educación de los niños y niñas que forman al sistema educativo público nacional. Por tanto el país reporta tasas de analfabetismo de 14.9% promedio (INE, 2011) , donde personas mayores de 15 años, no saben leer ni escribir y de ellas el mayor porcentaje de personas se encuentran en las zonas rurales del país.

¿Por qué siendo el tercer país en Centro América que invierte mayores recursos en Educación, después de Costa Rica y Guatemala, no se obtienen los resultados que permitan trascender de forma significativa en los indicadores educativos? La respuesta a esta pregunta difícilmente pudiésemos atribuirle a una sola causa. Por lo que se dará a conocer los análisis realizados y conclusiones obtenidas, sobre los presupuestos aprobados a la Secretaría de Educación desde 1998 al año 2012, que permita dar considerables aportes para la toma de decisiones y sea base para realizar otros estudios avanzados desde este contexto de evaluación.

1.3 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.3.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA

Las crisis que imperan en el sector educativo han sido más fuertes en la última década, dando lugar a que Honduras se encuentre en una encrucijada nacional e internacional, generando huelgas, conflictos, ingobernabilidad, entre otros problemas. La comunidad internacional que apoya la educación está dispuesta a otorgar recursos de acuerdo a los resultados y mejoras en los indicadores educativos reportados por la Secretaría de Educación (SEDUC); así también los recursos que el gobierno destina en materia educativa se ven fuertemente restringidos por los pocos resultados que ésta secretaría ha generado en los últimos años, en vista de una serie de problemas tales como: falta de pago a docentes, débil manejo administrativo, no rigurosa aplicabilidad de las leyes, acumulación de deudas, demanda desproporcionada ante presupuestos estables, etc.

¿Qué ha pasado en Honduras? ¿Por qué siendo la Secretaría de Estado con mayor presupuesto no se logra obtener avances significativos en materia educativa? ¿Qué está fallando en el sistema educativo público nacional?. Son muchas las preguntas que surgen cuando se estudia desde el contexto educativo. Los presupuestos aprobados en educación en los últimos años, parecen ser insuficientes ante la creciente demanda de este sector. Los avances imperantes en el conocimiento y la tecnología, han impulsado a que las autoridades del Gobierno tomen acciones a fin de tratar de poner en sintonía el actual sistema educativo con estos cambios, a manera de ser consistentes con las demandas de capital humano competente.

Siendo la Secretaría de Estado con mayor presupuesto de todo el Sector Público, al cierre de cada año, esta presenta déficit en su planilla de pago, por varias razones que se darán a conocer en el desarrollo de esta investigación. Es importante mencionar en este apartado, que el Estado avizora un futuro que cada día es más difícil cumplir con el pago de la planilla y las exigencias del sector educativo; así como el cumplimiento de lo que establece el Estatuto del Docente Hondureño, que complica un tanto más el logro de las metas educativas.

Son décadas en discusiones y negociaciones con el sector magisterial en la búsqueda de mejorar las condiciones de los docentes y que esto dé como resultado una mayor entrega de estos en las aulas de clases; sin embargo, pareciera que no es este el camino que pudiese lograr mejoras en la calidad educativa.

En la búsqueda de mejorar los indicadores en materia educativa y recuperar la Gobernabilidad del Sistema Educativo Público, el Congreso Nacional de Honduras impulsó y aprobó recientemente la Ley Fundamental de Educación mediante Decreto Legislativo No. 262-2011, que trae consigo cambios profundos y reformas en este sector; pese a ello muchos de estos cambios necesitan fuertes inversiones en el tiempo, situación que requiere de mayor análisis, establecimiento de políticas claras y puntuales que permitan el mejor uso de los recursos.

Los recursos que se invierten en educación representan un alto porcentaje de los ingresos del país, para el año 2011, donde el presupuesto asignado alcanzó el 7% del Producto Interno Bruto (BCH, 2011), esta magnitud de recursos brindadas a este sector requiere de especial atención para conocer cómo se invierte y entender los productos de estas inversiones en materia educativa.

Por lo antes expuesto, este sector merece constantes análisis y eso ha impulsado a que se estudie la problemática presentada por la Secretaría de Educación en materia presupuestaria a lo largo del período considerado.

1.3.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presupuesto de la SEDUC no parece estar permitiendo que se den los resultados necesarios para el cumplimiento de metas institucionales y a nivel de país, son muchos los precedentes que pueden dar lugar a que los resultados no sean los esperados; sin embargo es importante estudiar si los recursos realmente son los suficientes ó no, por ello hemos destinado este estudio para **Analizar la Problemática en materia presupuestaria de la Secretaria de Educación a partir de la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño, período 1998-2012.**

1.3.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El análisis realizado permitió conocer y explicar las variaciones negativas que ha tenido la SEDUC a lo largo de 14 años de estudio 1998-2012, por medio del estudio documental histórico y enriquecido con información de tipo cualitativo que permite entender de mejor manera esta problemática. Para ello se plantearon las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cómo está compuesto el gasto del presupuesto de SEDUC para los años de estudio?
2. ¿Cuáles han sido las variaciones entre los presupuestos aprobados y la ejecución de los mismos?
3. ¿Cuáles son las principales causas que dan lugar al déficit que año a año presentó la ejecución del presupuesto de la SEDUC?
4. ¿Estará el presupuesto del año 2013 de la SEDUC en la capacidad de atender y cumplir las demandas de este sector?

1.4 OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo General.

1. Exponer la problemática presupuestaria de la SEDUC a partir de la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño, presentar algunas de sus causas y construcción de diversos escenarios a futuro.

Objetivos Específicos

1. Identificar la composición, los presupuestos históricos de la SEDUC, de manera que permita conocer, cómo y en qué se invierte en educación.
2. Comparar la ejecución presupuestaria del presupuesto de la SEDUC para los años de estudio, con el propósito de identificar las variaciones presentadas en los presupuestos aprobados a dicha institución.

3. Enunciar las principales causas que dieron lugar a los déficit que año a año presentó la ejecución del presupuesto de la SEDUC.
4. Evaluación empírica de la aplicación de la Ley Fundamental de Educación acotado al incremento de cobertura de los niveles educativos y mejora de infraestructura.

1.5 JUSTIFICACIÓN

La problemática del Sistema Educativo Público, afecta de alguna manera a toda la población hondureña. En materia presupuestaria, año a año el débil manejo administrativo que impera en la SEDUC produce fuerte impacto en las finanzas del estado, teniendo así muchas veces que otorgar recursos adicionales más allá de sus posibilidades financieras. Es por ello que es necesario analizar la problemática que da lugar a estos déficits que a través del tiempo se vuelven más críticos e insostenibles.

Dicha problemática fue estudiada desde el punto de vista presupuestario, por lo que este estudio podrá servir de base para realizar estudios de medición entre presupuesto y su relación en la mejora de la calidad educativa.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1 LA EDUCACIÓN

“El dinero no es nada, pero mucho dinero, eso ya es otra cosa”.

Bernand Shaw

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPHPM para 2012 se reporta que la población total alcanza los 8,303,399 habitantes, de los cuales se estima que 2,603,729 individuos se encuentran en edad escolar entre (5 y 17 años de edad), sin embargo el número de niños y niñas matriculados en el sistema público nacional fue 1,830,792 (Secretaría de Educación, 2012), es decir una cobertura del 65% promedio de todos los niveles educativos. Ilustrada esta información se generan las siguientes interrogantes ¿Se estará invirtiendo y gastando bien en educación?

Para poder contestar la interrogante planteada, a continuación se definirá el concepto de educación, de forma de estar claros de lo que significa el corazón del problema de investigación:

La educación, es el proceso por el cual, el ser humano, aprende diversas materias inherentes a él, es decir donde toda persona asimila y aprende conocimientos. De allí radica la importancia de la educación para la sociedad, a través del conocimiento; no solo mejora la concepción de las cosas y del ambiente que lo rodea, sino también de cómo usa estos conocimientos para comunicarse y sociabilizar con otros.

En el Informe de seguimiento de la *Educación para Todos en el Mundo* (UNESCO, 2005), expone que una educación de calidad debería abarcar tres dimensiones fundamentales: *el respeto de los derechos, equidad y pertinencia*. Un mayor nivel educativo de toda la población es un elemento crucial para el desarrollo humano del país, independientemente de su retorno en términos económicos o de movilidad social, tomando en consideración el valor intrínseco de la educación para el crecimiento y la dignidad de las personas. Un mayor número de años de estudios es fundamental, tanto

por lo que se refiere a las posibilidades para acceder al conocimiento y al mundo laboral, como por la influencia positiva en la educación de los hijos.

Se han realizado muchas investigaciones donde se ha demostrado que la educación en los primeros años de vida del niño, tienen una gran incidencia en el desarrollo de las personas y su efecto económico en la sociedad.

Es por lo anterior que año a año millones y millones de dólares se invierten en el mundo en materia educativa. Estudios previos señalan que un año adicional de escolarización incrementa los ingresos de una persona hasta en un 10%, (Aedo & Walker, 2012).

En la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 1989), expone que el derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía. (Vernor Muñoz, 2004) en el informe *El Derecho a la Educación*,¹ explica que un empleo digno dependerá del grado de educación que la persona tiene y por ende su desenvolvimiento en la sociedad a través de la participación y la libertad de expresión. Así también, en concordancia con lo anterior, la educación en Honduras es considerada como un derecho y corresponde al Estado respetar, otorgar y proteger, como lo establece la Constitución de la República

En el libro *Discusiones de Economía en la Educación*, se cita el análisis realizado por Psacharopoulos,² quien concluye en un análisis empírico los siguientes aspectos: a) En todos esos países -desarrollados y en desarrollo- se ha observado una relación fuerte entre ingresos y educación; b) El promedio de los ingresos a lo largo de la vida de los trabajadores educados es mayor que el promedio de los ingresos de los trabajadores sin educación o con bajos niveles educativos; c) Los ingresos promedio tienden a alcanzar un máximo hacia la mitad de los años productivos o un poco después y luego se estabilizan o inclusive llegan a declinar un poco hasta la edad de retiro.

¹ Muñoz, Vernor (2004). *El derecho a la Educación*. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

² Education Economics, Vol. 12, No. 2, August 2004, Returns to Investment in Education, George Psacharopoulos & Harry Anthony Patrinos

Considerando los aspectos anteriores, se vuelve importante, necesario y crucial que se analice como se invierte en educación.

2.2 SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA NACIONAL

La educación en Honduras constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo, es por ello que en la Constitución de la Republica establece que todo niño tiene derecho a gozar del beneficio de la educación. Así también estipula que: la educación es función esencial del estado para la conservación, el fomento y difusión de la cultura, la cual deberá proyectar sus beneficios a la sociedad sin discriminación de ninguna naturaleza. Esta a su vez será laica y se fundamentará en los principios esenciales de la democracia, inculcará y fomentará en los educandos profundos sentimientos hondureños y deberá vincularse directamente con el proceso de desarrollo económico y social del país. (Constitución de la República, 1882, art. 151)

2.3 PANORAMA HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN DESDE EL CONTEXTO DE TRANSICIONES GUBERNAMENTALES

Fue en la administración del Dr. Marco Aurelio Soto, en proceso de reforma liberal, que declara que, la educación debe ser laica, gratuita y obligatoria, y por primera vez quedó estructurado el sistema educativo en los niveles primario, secundario y superior. Es así, que fueron creadas las primeras escuelas especializadas y se desarrolló un programa para la fundación de colegios de segunda enseñanza.

En 1889 se crea el Ministerio de Educación Pública, el cual orientó la educación a los métodos de observación e inductivo en la enseñanza de las ciencias, y se alternaron los estudios académicos con el aprendizaje de un oficio, arte liberal o mecánico.

En 1966, mediante la emisión de la Ley Orgánica de Educación mediante Decreto No. 79 del 14 de noviembre de 1966, que rige el sistema educativo el cual fundamenta su estructura en un cuerpo de leyes que comprende los tres niveles, no solamente en el aspecto educativo propiamente dicho sino en los beneficios que proporciona el ejercicio

de la docencia. No obstante en su lucha por mejorar la educación en el país, la Secretaría de Educación inició desde 1994 la implementación de un nuevo modelo educativo: la Escuela Morazánica, la cual formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo Educativo de 1994 a 1997.

El modelo mencionado implicó profundas reformas de fondo y de forma, que se esperaba dieran origen al ciudadano que Honduras necesita para el desafío futuro.

Por otro lado, a partir de 1996 se incorpora en la estructura del sistema educativo nacional el nivel de educación básica, ampliando los seis grados de la educación primaria a nueve grados, lo que conlleva a una profunda transformación curricular en cuanto a contenidos, métodos y materiales educativos.

Actualmente el Sistema Nacional de Educación se sustenta en lo establecido en el Decreto Legislativo No. 262-2011, *Ley Fundamental de Educación (LFE)* aprobada el 12 de febrero de 2012, misma que establece en su artículo 15 que el Sistema Nacional de Educación está conformado por los componentes siguientes:

- A) Educación formal
- B) Educación no formal
- C) Educación informal

A su vez la SEDUC cuenta con el Currículo Nacional Básico (CNB), que es el instrumento que establece las capacidades, competencias, conceptos, destrezas, habilidades y actitudes que debe lograr toda persona que ingrese y curse los diferentes niveles educativos establecidos.

NIVELES DE EDUCACIÓN

La LFE establece que la Educación Formal se organiza 4 niveles; 1) Educación Pre básica, 2) Educación Básica, 3) Educación Media y 4) Educación Superior.³

La Educación Prebásica tiene como finalidad estimular en los niños el desarrollo integral de las capacidades físicas y motoras, socio afectivo, lingüístico y cognitivas. La cobertura de este nivel es para los niños menores de 6 años de edad⁴.

La Educación Básica: Es el nivel educativo que se orienta a la formación integral de los niños a partir de los 6 hasta los 14 años de edad, permitiendo la adquisición de conocimientos básicos en ciencias, cultura y tecnología⁵; así también se busca la práctica de valores, desarrollo de la creatividad, sentido crítico y autocrítico, pensamiento lógico, racional y reflexivo. Este nivel se divide en tres ciclos secuenciales y continuos, el primer ciclo inicia con el desarrollo de destrezas instrumentales, el segundo ciclo profundiza el desarrollo de destrezas e incrementa la formación con procesos mentales y actitudinales; y el tercer ciclo, adquiere un carácter científico y tecnológico, y prepara para acceder al Nivel de Educación Media. (CNB, 2004, p.11)

La Educación Media: Es la que busca crear en el estudiante las competencias necesarias para la continuidad de sus estudios a nivel superior o para desempeñarse en el mundo laboral, mediante la adquisición y construcción de conocimientos, habilidades y actitudes relevantes para su vida personal y social; así como para el desarrollo económico, social, científico, y tecnológico del país⁶.

En la Figura 1, que se muestra a continuación se ilustra la estructura de estos niveles y ciclos, así también las características principales y las edades de los estudiantes establecidos para cada nivel.

3 Decreto N° 262-2011, Ley Fundamental de Educación, Art.20

4 Decreto N° 262-2011, Ley Fundamental de Educación, Art.21

5 Decreto N° 262-2011, Ley Fundamental de Educación, Art.22

6 Decreto N° 262-2011, Ley Fundamental de Educación, Art.23

ESTRUCTURA

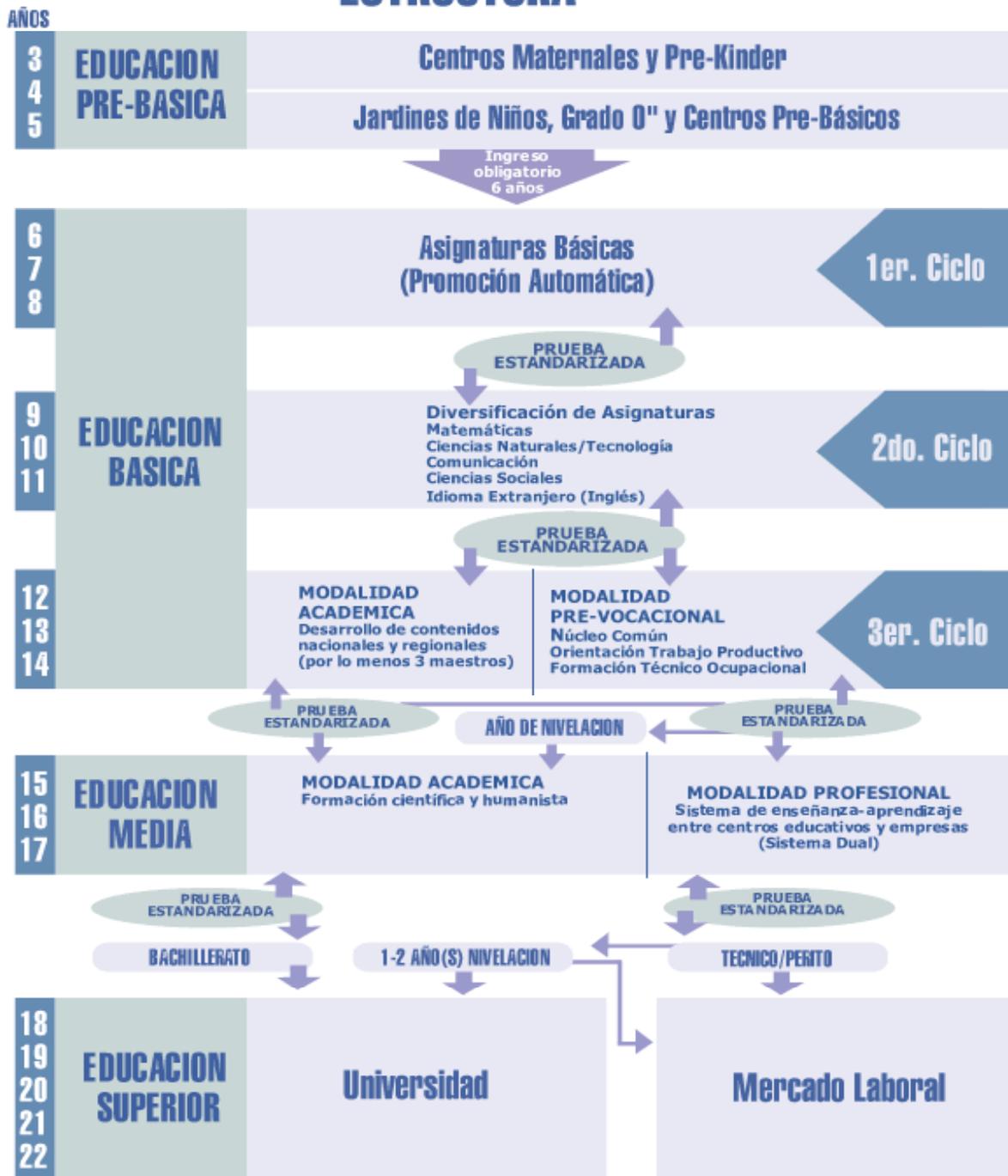


Figura 01: Niveles Educativos en Honduras

Fuente: Estructura publicada por Secretaría de Educación en su pagina WEB, www.se.gob.hn

Por otra parte la Secretaría de Educación también cuenta con varios programas o alternativas de educación, que van orientados a satisfacer necesidades de

alfabetización en aquellos lugares donde el sistema formal no ha llegado, para ello cuenta con los siguientes programas:

- Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (PRALEBAH)
- Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)
- Educatodos
- Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras (PRONEEAAH).

Varios de estos programas están al servicio de la comunidad hace muchos años; sin embargo, no existen datos sobre una clara medición de los resultados obtenidos, tales como: indicadores de cobertura, rendimiento, etc., para cada uno de dicho programas.

A su vez la SEDUC ha diseñado varios programas de incentivo a la educación, dentro de los más relevantes se mencionan: el **Programa de Matricula Gratis**. (2006-2012), esta estrategia de gobierno, busca que los padres puedan matricular a sus hijos sin realizar ningún pago por matricula en los centros escolares públicos, los gastos que el centro realizaba con los fondos provenientes de esta matricula ahora son otorgados directamente por la SEDUC de acuerdo al número de alumnos reportados en matricula; el **Bono Educativo del Transporte** este subsidio se otorga una vez al año a todos los alumnos del nivel medio y tiene un valor de L.400.00 (\$20.00 en promedio) por alumno. **Becas de Excelencia Académica** estas se otorgan a cada alumno que presenta un rendimiento académico mayor al 90% y se da una asignación de L.1,200.00 anuales⁷.

2.4 MARCO LEGAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

La Secretaría de Educación ha contado con una marco regulatorio bien amplio, pero para fines de este estudio, solo se tomaran en consideración las leyes que han generado un fuerte impacto en las finanzas públicas, tales como los resultados del

⁷ Convenios de asignación de recursos en cuanto a becas, bonos y transferencia por Matricula Gratis.

Estatuto del Docente Hondureño, el Programa de Ajuste a la Calidad Educativa (PASCE) y la recientemente aprobada Ley Fundamental de Educación.

Desde la aprobación de la Constitución de la República donde establece la educación como un derecho de todo hondureño; la Ley General de Educación que data de 1966 y establece la composición y funcionamiento del sistema educativo nacional; la Ley de Escalafón que regulaba la administración docente, y que posteriormente se contó con la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño (Decreto 136-97), que establece el régimen de administración de personal que tutela la carrera docente en institutos oficiales, semioficiales y privados, han dado lugar a que esta Secretaría realice importantes cambios y reformas en la administración de recursos humanos y financieros. La Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo, Decreto Ejecutivo PCM-35-2006 el Programa Salarial de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE), hasta la reciente aprobación de la Ley Fundamental de Educación, han dado paso a cambios en la forma de liderar y administrar los recursos en materia educativa.

Los cambios que se dieron en materia salarial, en su mayoría, se debieron a la aplicación del Estatuto del Docente Hondureño, por lo se ha dedicado un espacio dentro de este estudio para profundizar su aplicabilidad e impacto financiero en los presupuestos de la Secretaría de Educación.

- MARCO DESCRIPTIVO DEL ESTATUTO DEL DOCENTE HONDUREÑO

El Estatuto del Docente Hondureño, una conquista del sector magisterial, fue aprobado por el Congreso Nacional en el año de 1997 bajo Decreto Legislativo No. 136-97. Las pocas estimaciones del impacto de este Decreto han dado lugar a que los presupuestos aprobados para la SEDUC reciban un impacto negativo en su ejecución.

Para el año de 1997 los maestros de educación primaria ganaban L.12.34 por hora clase y los maestros de educación secundaria y media ganaban L. 22.99 la hora clase, diferencia que los maestros luchaban por equiparar.

El EDH, establece el régimen para administrar docentes, los que ejercen funciones docentes tanto en las instituciones oficiales, semioficiales y privadas. Está compuesto

por 8 títulos; sin embargo, se tomaran de manera más amplia los artículos que corresponden al Régimen Económico que corresponden al capítulo V del Título IV Administración de Personal, por su impacto en la formulación y ejecución de los presupuestos aprobados a la SEDUC, por lo cual se detalla literalmente los artículos del Capítulo V, Capítulo I del Estatuto del Docente Hondureño:

Tabla 1: Capítulo V Régimen Económico del Estatuto del Docente

No. De Artículo	Artículo
43	Se entiende por sueldo base, la asignación presupuestaria mensual establecida para el docente que presta sus servicios profesionales en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, el que utilizará para el cálculo de todas las compensaciones colaterales.
44	Para efectos de esta Ley, se define como hora clase, el tiempo determinado para que el docente desarrolle con sus alumnos las actividades contenidas en los planes y programas de estudio aprobados por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, así como actividades técnico docentes, administrativas y coprogramáticas. La hora clase tiene duración de cuarenta y cinco minutos. Debe entenderse por años de servicio el tiempo que un docente haya laborado en la docencia. Cada año de servicio deberá cuantificarse de diez meses calendario, para los docentes de nivel primario; y de mil horas clases anuales para los docentes laborando en el nivel medio.
45	<p>Son docentes de educación media, los profesionales que ostenten título para ese nivel, adquirido en una institución de educación superior del país o del exterior legalmente reconocida, asimismo los Licenciados y Bachiller universitarios en Pedagogía cuyo título hubiera sido obtenido en una institución de educación superior del país o del extranjero legalmente reconocida.</p> <p>Son docentes de educación primaria y preescolar, los profesionales que ostenten título para ese nivel adquirido en una institución de educación media del país o del exterior legalmente reconocido. Estos docentes podrán postular para los diferentes cargos y funciones del sistema educativo o en los términos que establece este Estatuto y los instrumentos operativos.</p>
46	El valor de la hora clase para el cálculo del sueldo base mensual no será menor que L. 0.71132 del promedio del salario mínimo vigente. El factor referencial anterior es el resultado de dividir el valor de horas clase vigente entre el valor promedio del salario mínimo vigente en marzo de 1997.

No. De Artículo	Artículo
46	El valor promedio del salario mínimo se obtiene de la suma del salario mínimo menor y mayor establecido en la ley de salario mínimo dividido entre dos.
47	El sueldo base de todo docente será el resultado de multiplicar 156 horas clase mensual por el valor de la hora clase resultante.
48	El valor de la hora clase para cada nivel se obtiene de multiplicar el valor promedio del salario mínimo por el factor referencial. Al personal docente que no labore a tiempo completo, se le calculará su salario mensual multiplicando el total de horas clase mensual por el valor de la hora clase resultante.
49	El sueldo base y el valor de la hora clase para los docentes, será incrementado de manera automática y directa por los ajustes que se apliquen al salario mínimo regulado por la correspondiente ley.
50	A los profesores titulados para ejercer en el nivel medio, a los Licenciados, Bachilleres Universitarios en Pedagogía se les calculará una compensación por calificación académica, asignándoles un sesenta y nueve por ciento 69% sobre el sueldo base vigente. Igual reconocimiento se dará a los maestros de educación primaria que ostenten título de Profesor de Educación Media o Universitario en el campo docente
51	El personal regulado por el presente Estatuto tendrá asignaciones salariales colaterales por los conceptos siguientes: 1) Puesto desempeñado; 2) Antigüedad en el servicio; 3) Grados académicos adquiridos; 4) Méritos profesionales alcanzados; y, 5) Zona de trabajo. El incremento salarial por estos colaterales será calculado sobre el sueldo base, en los porcentajes establecidos en el Manual de Clasificación de Puestos y Salario
52	- Por concepto de años de servicio se otorgará a los docentes un incremento calculado en forma automática sobre el sueldo base, de acuerdo a la escala siguiente: 1) Cinco (5) años de servicio: 15%, 2) Diez (10) años de servicio: 30% , 3) Quince (15) años de servicio: 45%, 4) Dieciocho (18) años de servicio: 60%, 5) Veintiún (21) años de servicio: 75%, 6) Veinticuatro (24) años de servicio: 90%, 7) Veintisiete (27) años de servicio: 105%, 8) Treinta (30) años de servicio: 120%
53	El factor referencial será revisado y actualizado por lo menos cada tres (3) años, mediante una comisión integrada por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación y de Finanzas, y en conjunto con los colegios magisteriales.

Existen otros artículos que también tienen afectación a nivel presupuestario y que se harán mención en el desarrollo del contenido de este documento.

El Estatuto deroga la Ley del Escalafón que era el régimen que administraba a los docentes; sin embargo, al entrar en vigencia el estatuto, surgieron contradicciones entre los beneficios ya adquiridos y que no estaban contemplados en la nueva ley, por lo que algunos maestros optaron por continuar con la aplicación de la Ley de Escalafón, tal y como lo establece el artículo 95 del estatuto.

Por lo anterior, traemos algunos datos de la historia que es importante conocer, para entender de una mejor manera el impacto financiero que estos han dado lugar en años posteriores a la aprobación del Estatuto del Docente.

Período 1998-2001

Después de la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño se estableció que durante los primeros 4 años, a los maestros de primaria se les otorgaría incrementos anuales al sueldo base de 10%, 19%, 20% y 20% para los años 1998, 1999, 2000 y 2001 respectivamente⁸. Resultado de lo anterior, para el año 2001 se tiene que todos los docentes de educación primaria ganarían L. 22.99 por hora clase. Es importante mencionar que para determinar el salario base se multiplica 156 horas clases máximas que un docente puede ofrecer frente a alumnos, como lo establece el estatuto del docente⁹, por el valor de la hora clase vigente.

Sin embargo, a los maestros de educación secundaria y media, no se les aumento el valor de la hora clase para dicho período, pero si se les otorgo un incremento por concepto de calificación académica en los mismos porcentajes. Con lo anterior se pretendía que ambos maestros tuviesen el mismo salario base, pero la diferencia en el salario del maestro de secundaria y media, fue el pago por calificación académica.

8 Decreto 136-96. Estatuto del Docente Hondureño. Art. 47

9 Decreto 136-96. Estatuto del Docente Hondureño, Art. 86

Tabla 2 Incremento de la Hora Clase y establecimiento del

Sueldo Base de docentes
Periodo 1998-2001

Año	Periodo	Incremento Valor Hora Clase	Nuevo valor de la Hora Clase	Nuevo Valor del Sueldo Base
1997	Enero a Diciembre	0.00	L.12.34	L. 1,925.04
1998	Enero a Diciembre	10%	13.57	2116.92
1999	Enero a Diciembre	19%	16.15	2,519.4
2000	Enero a Diciembre	20%	19.38	3,023.85
2001	Enero a Diciembre	20%	22.99	3,586.44

Fuente: Datos de SEFIN

Años 2002-2005

Se emitió el Decreto No. 347-2002 en el cual se estableció el incremento al valor de la Hora clase para los años 2002-2005, pasando este de L.22.99 en el año 2001 a L.33.18 para el año 2005, tal y como lo establece el artículo tercero de dicho Decreto.

Tabla. 3 Incremento de la Hora Clase y establecimiento del

Sueldo Base de docentes
Periodo 2002-2005

Año	Periodo	Incremento Valor Hora Clase	Nuevo valor de la Hora Clase	Nuevo Valor del Sueldo Base
2002	Enero a Diciembre	L. 2.76	L.25.75	L. 4, 017.00
2003	Enero a Junio	1.50	27.25	4,251.00
	Julio a Diciembre	1.30	28.55	4,453.00
2004	Enero a Diciembre	2.32	30.87	4,815.72
2005	Enero a Junio	2.31	33.18	5, 176.08

Fuente: Datos de SEFIN

Pero debido a que era necesario reordenar de manera equitativa los regímenes salariales de los servidores públicos y que en los últimos años el crecimiento de los ingresos habían sido destinados al financiamiento de los salarios, sin implicar la creación de nuevas plazas que atendieran a la población, dio lugar a la creación de La Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central mediante Decreto Legislativo 220-2003 el cual reforma algunos artículos del Decreto 347-2002¹⁰. y presenta un nuevo panorama para la definición del Sueldo base del docente, quedando de la siguiente manera:

Tabla 4: Reformas al valor de la hora clase años 2004-2006
Sueldo Base de docentes

Año	Incremento Valor Hora Clase	Nuevo valor de la Hora Clase	Nuevo Valor del Sueldo Base
2004	1.63	30.18	4,708.08
2005	1.63	31.81	4,962.36
2006	1.63	33.44	5,216.64

Fuente: Datos de SEFIN

Esta Ley en su artículo 8, estableció que los montos recibidos por calificación académica y años de servicio (antigüedad) se mantendrán fijos para los años 2004, 2005, 2006 con un valor por año de L.3, 073.00 la calificación académica y L.668.00 la antigüedad. El primero representaba el 69% del sueldo base establecido a 2003, siendo esto de L.4,453.00

Años 2006-2009

Para el año 2006, el sector magisterial abogo por una revisión al valor de la hora clase, que dio lugar a que se derogara el artículo 8 de la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo y se hiciera una revisión al salario. El mismo año fue aprobado el Decreto Ejecutivo PCM-35-2006 “Propuesta Salarial y Programa de Ajuste Social y Calidad

¹⁰ Decreto 220-2003 Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo. Art. 8

Educativa” (PASCE), como respuesta a las demandas del sector magisterial, en él se estableció un nuevo valor a la hora clase para los años 2007-2009 y para 2010 sería ajustado conforme al aumento del salario mínimo, tal y como lo expresa el artículo 49 del Estatuto del Docente Hondureño.

Tabla 5: Reformas al valor de la hora clase años 2004-2006 según aplicación del PASCE

Año	Incremento Valor Hora Clase ¹¹	Nuevo valor de la Hora Clase	Nuevo Valor del Sueldo Base	Incrementos a la Calificación Académica	Incremento a los Quinquenios
2007	8.01	41.45	6,466.20	187.46	40.75
2008	8.01	49.46	7,715.76	198.89	43.23
2009	8.00	57.46	8,963.76	211.02	45.87
2010	Conforme al art. 49	Conforme al art. 49	Conforme al art. 49	Conforme al art. 49	Conforme al art. 49

Fuente: Datos de SEFIN

Como se puede observar, los incrementos a la hora clase anuales fueron casi 5 veces más de lo que se venía otorgando, eso sin lugar a duda tuvo su impacto dentro de las finanzas del Estado. También se incrementó la Calificación Académica y Antigüedad, que se habían mantenido estáticas por 3 años consecutivos con la aplicación del Decreto 220-2003, ambos fueron incrementados en un 6.1% anual, en base a los L.3,073.00 y L.668.00 que se tenían para Calificación Académica y Antigüedad a 2003. Por otra parte, el Acta Especial trae consigo el incremento por otros colaterales y acoge a las personas que no tienen un título universitario a nivel de licenciatura pero si un técnico universitario.

También establece que el PASCE como tal será un incentivo a la calidad educativa, el monto total de este programa fue de L.2,406,400,000.00,¹² es decir L.601,600,000 por año con una población de docentes beneficiada de 48,141, este beneficio el docente

11 Decreto PCM-35 2006. Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa. Art. 1 Numeral 11

12 Decreto PCM-35 2006. Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa. Art. 1 Numeral 6

podría lograrlo únicamente por una plaza, y se efectuaría el pago mediante cuotas trimestrales de L. 3,124.63 para un total de L.12,498.42 por docente al año.

Otro dato importante de esta Acta es que en su numeral 6, menciona que se elaborará un Manual de Puestos y Salarios que entraría en vigencia a partir del año 2007, y que a su vez este manual debería de enmarcarse estrictamente en la política financiera del Estado y en principios de racionalidad económica y sostenibilidad financiera. Pese a lo anterior se hicieron esfuerzos por elaborar el manual pero nunca se concluyó el trabajo y por ende la Secretaría de Educación, no cuenta con un manual de puestos y salarios que regule las funciones del personal docente. Siguen rigiéndose por el Estatuto del Docente y por otros acuerdos, decretos que se han aprobado.

Posterior al PASCE fue creada la Ley Fundamental de Educación la cual deroga la Ley Orgánica de Educación que data de 1966, y que se recogen y exponen algunos de estos detalles a continuación.

- LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN

El Decreto 262-2011 aprobado el 22 de febrero de 2012, decreta la Ley Fundamental de Educación, la cual garantiza el derecho humano a la educación, define la estructura del Sistema Nacional de Educación, las atribuciones y obligaciones del Estado, los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en la función educadora. Esta Ley está dividida de la siguiente forma:

Tabla 6. Capítulos que conforman la Ley Fundamental de Educación

No.	Titulo	Capítulo
I	Garantías y Fundamentos	I. Del Objeto y Finalidad, derechos y Obligaciones, garantías y jerarquía normativa. De los principios, valores y fines de la Educación Nacional

No.	Titulo	Capítulo
II	Estructura del Sistema Nacional de Educación	I. El Sistema Nacional de Educación II. De la Educación Formal III. De la Educación No Formal IV. De las Modalidades de Educación
III	Administración del Sistema Nacional de Educación	I. De la Estructura de la Administración (compuesta por 5 secciones) II. De la Gestión de la Educación III. De las Instituciones de Educación no gubernamentales IV. Del Financiamiento de la Educación Pública
IV	Modelo Educativo	I. Del Modelo Educativo II. Del Currículo de la Educación Nacional III. De la supervisión del Sistema Nacional de Educación IV. De la Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
V	Docentes	V. De la carrera docente VI. De la Formación Inicial Docente VII. De la Formación permanente VIII. De la Evaluación Docente
VI	Participación de la Comunidad Educativa	
VII	Disposiciones Generales	

Se estudiará principalmente el Título III Administración del Sistema Nacional de Educación y los capítulos I y IV, por la relación al tema de esta investigación.

Hasta el momento no se cuenta con el reglamento de esta ley, y se están dando algunos avances en cuanto a la aplicabilidad de la misma; sin embargo, el cambio de autoridades de la Secretaría de Educación ocurrido en 2012, así como la poca disponibilidad de recursos han sido factores determinantes en este proceso.

2.5 PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Un presupuesto para cualquier persona, empresa o gobierno, es un plan de acción de gasto para un período futuro, generalmente de un año, a partir de los ingresos disponibles. Un año calendario para un gobierno se le denomina "año fiscal".¹³

En el sector público, la elaboración del presupuesto permite estimar los recursos con que contaremos y distribuirlos de acuerdo a las prioridades del gobierno entre las distintas instituciones. Indica el límite de gasto de cada entidad, para realizar las actividades requeridas para alcanzar sus planes y objetivos a través de sus programas y proyectos.

El presupuesto de un ejercicio fiscal refleja el modo y el grado en que el Estado satisface las necesidades de los ciudadanos que no son factibles de ser satisfechas por el mercado empresarial o se considera por motivos de equidad y eficiencia, inconveniente dejarlas libradas a su acción total o parcial.

Según el artículo 362 de la Constitución Política de la República de Honduras, se debe interpretar como presupuesto para el sector gubernamental, lo siguiente: “Todos los ingresos y egresos fiscales constarán en el Presupuesto General de la República, que se votará anualmente de acuerdo con la política económica planificada y con los planes anuales operativos aprobados por el Gobierno.”

El Artículo 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) expresa que Plan Operativo Anual “ Es la expresión, para un ejercicio fiscal, de la planificación estratégica de las Entidades Públicas, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo, con Objetivos específicos a alcanzar y actividades y proyectos a ejecutar en relación con metas y resultados, incluyendo la estimación de los recursos requeridos, todo ello compatible con las directrices y orientaciones emanadas del marco macroeconómico y de las políticas gubernamentales”

13 Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto No. 83-2004

Define el Presupuesto Anual: como la expresión del plan operativo anual en términos de Ingresos, Gastos y Financiamiento bajo una metodología presupuestaria que facilita el análisis, la discusión, la aprobación y el conocimiento público de la gestión financiera de las entidades del Estado”

El artículo 10 de la LOP indica que el *Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República* es el que está integrado por los Presupuestos de la Administración Central del Poder Ejecutivo; del Poder Legislativo y de los Órganos Constitucionales dependientes del mismo; del Poder Judicial y de otros Órganos Constitucionales sin adscripción específica como el Ministerio Público, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la Procuraduría General de la República (PGR) y demás Entes públicos de similar condición jurídica.

El artículo 8 de las Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto define el Presupuesto como un instrumento de gestión por resultados que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, para un período determinado.

El presupuesto aprobado por el Congreso Nacional a la Secretaría de Educación para el año 2012 es de L. 23,205,532,041.00 de los cuales el 5.5% corresponden a Fondos Externos por un total de L.1,281,987,708.00 y la diferencia corresponde a Fondos Nacionales, la cual asciende a L.21,923,544,333.00. Del total del presupuesto de la SEDUC el 76% corresponde a Salarios tanto de Docentes como de Servicio Civil, la diferencia se asigna para funcionamiento, transferencias a instituciones varias y a universidades.

Históricamente el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación ha representado entre un 29% y 31% del Presupuesto General de la República, ha sido la Secretaría de Estado con mayor presupuesto, generalmente supera en 100% al Presupuesto asignado a la Secretaría de Salud, es 10 veces más que el Presupuesto asignado a la Secretaría de Obras Públicas, por citar algunos ejemplos. En la Figura 2 se compara el presupuesto ejecutado contra el Presupuesto General de la República ejecutado para

últimos 13 años. La figura muestra que porcentaje del Presupuesto Total de la Administración Central, se asigna a la Secretaría de Educación.



Figura 2. Presupuesto de Educación versus Presupuesto Total de la República

Fuente: Secretaría de Finanzas 1998-2010

2.6 FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Internacionalmente se consideran algunos criterios que permiten determinar la forma de la distribución de los fondos o recursos en educación. Algunos expertos mencionan que dentro de estos criterios se tienen los siguientes:

- Las regiones o localidades
- Los Niveles educativos y programas especiales
- Las Escuelas o instituciones en particular
- Por categorías de recursos educacionales (maestros, materiales, edificios, gastos operativos, etc.)

Estos criterios a su vez dependerán no solo de las formulas o métodos discrecionales utilizados para la distribución de fondos de cada uno de los Ministerios de Educación,

sino también de los marcos regulatorios existentes en cada país, ya sean de tipo político o administrativo, que trae consigo disposiciones o reglas para los participantes del proceso de distribución y asignación de recursos, Financiamiento de la Educación en América Latina, (PREAL-UNESCO, 1998).

Es así entonces que la forma en que se estructure un sistema educativo, se determinarán los métodos de asignación; estos pueden ser desde un gobierno central hacia gobiernos regionales, o de un gobierno central a gobiernos locales, por número de centros educativos y su relación a la matrícula, etc. Sin embargo se toman en consideración los marcos regulatorios existentes y demás peculiaridades propias de cada país.

Para este fin Honduras trabaja bajo el esquema de una gestión basada en resultados, a través de la identificación de su cadena de valor, la cual comienza por la determinación de los recursos o insumos, los procesos de transformación que estos deben sufrir, para la entrega de un producto o servicio a la sociedad, que finalmente generara resultados e impactos. En la figura 3, se muestra un ejemplo de lo que el sector público define una cadena de valor.

Este marco de trabajo se desprende y toma en consideración la Ley de Visión de País y el Plan de Nación, misma que establece un mecanismo de trabajo, logro de metas e indicadores a ser alcanzados en los tiempos ya establecidos en esta ley. A través de este marco se busca el otorgamiento de recursos en base a resultados así como el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Nación y Planes de Gobierno. Las Metas en cuanto a Educación se encuentran representadas en el Objetivo No. 1 de esta ley, compuesta por 6 metas e indicadores de medición.

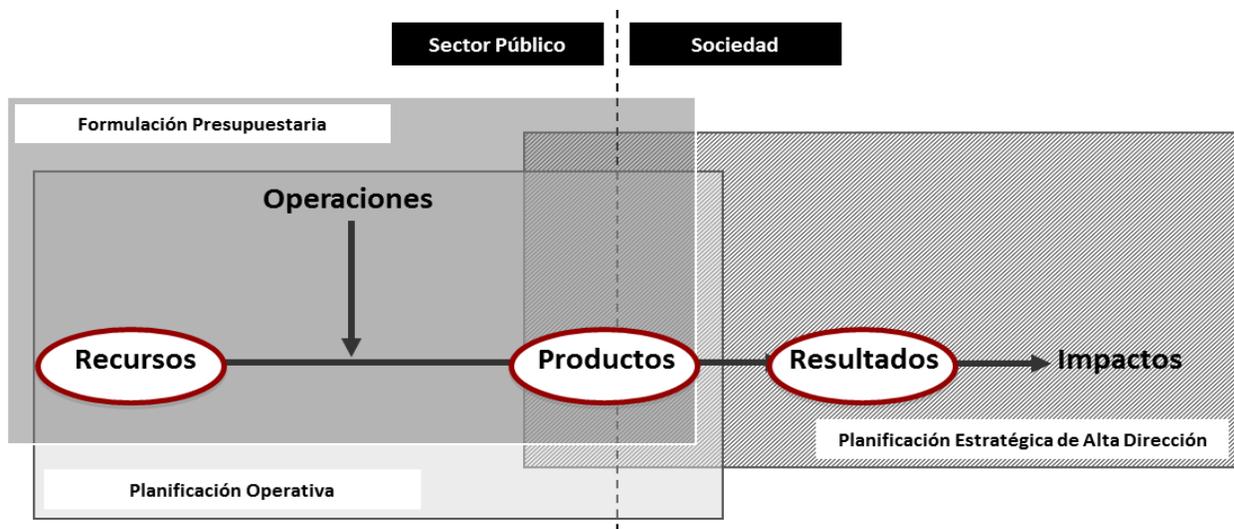


Figura 3. Cadena de Valor Público

Fuente: Jorge Sotelo –Cadena de Valor Público, 2011.

La Secretaría de Educación en el año 2012 creó un documento de formulación presupuestaria llamado “Manual Planificación Operativa y Presupuesto Secretaría de la Educación” el cual define los conceptos y lineamientos que se deben de tomar en consideración antes de formular un Plan Operativo Anual y un Presupuesto de gasto.



Figura 4. Política de Planificación de la Secretaría de Educación

Fuente: Manual Planificación Operativa y Presupuesto Secretaría de la Educación, Secretaría de Educación, 2011.

El marco regulatorio y conceptual que define la SEDUC se encuentra resumida en la Figura 4, la cual parte desde los requerimientos desde el Centro Educativo que finalizan en el cumplimiento de objetivos y metas establecidas en la Visión de País.

Para Honduras, los lineamientos de formulación presupuestaria son dictados por las Secretaría de Finanzas y Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), para cumplimiento de todas las instituciones del Sector Público, enmarcados a partir del año 2010 en la Visión de País, Plan de Nación y Plan de Gobierno 2010-2014 como ya se había expuesto anteriormente.

La Secretaría de Finanzas asigna un techo presupuestario a la Secretaría de Educación, y esta tendrá que cubrir la planilla de docentes, los servicios administrativos, gastos de funcionamiento, inversión, entre otros; que por el poco crecimiento en la partida presupuestaria otorgada, dejan de cubrir la demanda existente. La GIZ¹⁴ en un Diagnóstico realizado en 2008, agregaba que otro problema reincidente en los presupuestos de Educación era que, las negociaciones salariales entre el gremio magisterial y el Gobierno, son un gran obstáculo para revertir la tendencia que se ha mantenido en el presupuesto donde año a año incrementa de forma lineal. Lo que da como resultado que se busque únicamente el cumplimiento con los compromisos adquiridos con los docentes y dejando mínimos porcentajes para los gastos de funcionamiento.

Es con todo este marco regulatorio y tomando en consideración los productos o servicios que la SEDUC entrega a la sociedad, luego de haber identificado su cadena de valor, es que se definen los gastos que se realizaran en pro y mejora de la educación. Pese a lo anterior nos planteamos algunas preguntas ¿Se ha invertido bien? ¿Qué Dicen algunos expertos de las inversiones en Educación? ¿Se obtienen los resultados esperados?, para ahondar más y poder contestar estas preguntas, se presentan en la siguiente sección algunos estudios realizados en cuanto a inversión en educación se refiere.

¹⁴ Cooperación Alemana e Invent (GIZ), Diagnóstico de los Presupuestos Educativos en América Central, 2008

2.7 ESTUDIOS SOBRE LA INVERSIÓN DE LA EDUCACIÓN EN HONDURAS

En el documento llamado Encuesta sobre Prestación de Servicios y Seguimiento del Gasto Público- Educación y Salud en Honduras, BID, Volumen I, menciona que se ha visto un rápido crecimiento de los recursos destinados a este sector entre los años de 1990 y 2007, pasando de un 5% a un 8.6% del PIB, representando el presupuesto de educación del total del sector público un 17.5% para 1990 y pasando a representar un 32.5% para 2007. Aun con estas cifras, los resultados del sector educativo no han estado a la par del esfuerzo, afirma el BID.

La explicación según este informe del divorcio entre resultados y gasto en educación, se debe a: 1) el gasto de salarios de docentes alcanzan un gran porcentaje del presupuesto total. 2) el Gobierno ha dedicado más tiempo y esfuerzo a generar políticas en cuanto a la negociación y control del gasto salarial, dejando a un lado las políticas públicas orientadas a evaluar el desempeño y niveles de aprendizaje.

Los expuesto anteriormente se ve claramente evidenciado en el Informe de Progreso Educativo Honduras: un desafío impostergable, 2010, presentado por el Programa de Promoción de la reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) que ha elaborado varias publicaciones inspirados en las calificaciones de libretas escolares, monitoreando los cambios en los rendimientos de los estudiantes junto a los cambios aportados al sistema, con el fin de entender como la afectación de estos factores, permiten o no, el alcance de mejores resultados.

En muchos países de la región centroamericana el porcentaje que se asigna a la Educación Pública representa entre un 6 y 10% del Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. Para el caso de Honduras al año 2011 el presupuesto asignado a la SEDUC representa el 7% del PIB, y en los últimos años la media está entre 6% y 8%. Algunos informes mencionan que el indicador de gasto en educación/PIB es alto en Honduras comparado con los indicadores reportados por la región centroamericana.

Para Honduras, PREAL junto con la Fundación para Educación Ricardo Ernesto Maduro (FEREMA) han realizado tres informes en los años 2002, 2005 y 2010, en este último informe, se presenta el progreso educativo obtenido por Honduras a este año, para las áreas de Cobertura, Eficiencia, Calidad, Equidad, Autonomía y rendición de cuentas, Estándares y Evaluación, Profesión docente y por último el Financiamiento; asignando calificaciones en escala y evaluando tendencias de progreso. Para una mejor apreciación en la Tabla No. 7 se presenta los resultados de este informe.

La Escala de calificación van desde Excelente calificado con una a, b) bueno, c) regular, d) deficiente y f) Muy deficiente. Honduras obtuvo calificaciones de bueno en las áreas de cobertura, estándares y evaluación, sin embargo en eficiencia, calidad y equidad fueron calificadas como deficientes, curiosamente el financiamiento fue calificado como regular, pareciera que no ha sido el suficiente al contrastarlo con estas últimas áreas calificadas deficientemente.

En cuanto a cobertura, si bien es cierto ha mejorado mediante la implementación de programas especiales tales como el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) y los Centro Comunitarios de Educación Pre básica (CCEPREB), programas que no forman parte de este estudio, debido a que únicamente se consideró el gasto educativo en el sistema público nacional de tipo formal, es necesario determinar realmente a cuanto corresponde la cobertura con estos programas. En cuanto a estándares y evaluación, ahora se aplican pruebas de admisión en el caso de las Escuelas Normales, a través de MIDEH se evalúan cada dos años el rendimiento en español y matemáticas, en 2012 se realizó una medición de forma censal, la cual permitirá conocer la situación del alumnado de 1° a 9° grado en esas áreas de estudio.

¿Cuánto se invierte en Educación? Según este informe, se invierte muchos recursos pero aun así no se están alcanzando los resultados esperados. El pago salarial es el gasto con mayor asignación de recursos y su incremento año a año no está vinculado al desempeño.

El estudio demuestra que para 2008 el 70% era ocupado por salarios. Un 25% de transferencias, y la diferencia dirigida a otros gastos de funcionamiento e inversión. Por lo anterior, advierte que se debe de buscar un acuerdo con los docentes a fin que el incremento salarial esté vinculado de alguna manera con su efectividad en promover el desempeño estudiantil.

Tabla 7: Informe de Progreso Educativo – Honduras 2010

Area	Calificación	Tendencia	Comentarios
Cobertura	B	↑	Continua mejorando la cobertura preescolar y básica, pero todavía hay 1.1 millones de niños, niñas y adolescentes fuera del sistema. El problema de cobertura es crítico en el tercer ciclo de la educación Básica y en la educación media.
Eficiencia	D	↔	Los porcentajes de graduación han mejorado 8 de cada 10 alumnos matriculados en 1º grado permanecen en la escuela y llegan a sexto grado, pero solo 3 de 10 se gradúan con edad oportuna. Los niveles de deserción han bajado, pero los de repitencia siguen siendo altos.
Calidad	D	↔	Los resultados de los estudiantes en las pruebas nacionales de logro académico siguen siendo bajos y son muy pocos los que alcanzan niveles satisfactorios de aprendizaje.
Equidad	D	↔	La iniquidad de género prácticamente ha desaparecido, pero persisten inequidades por estatus socioeconómico. Los mas pobres continúan siendo los mas excluidos y estan aprendiendo menos.
Autonomía y Rendición de Cuentas	D	↔	Se siguen apostando por una desconcentración departamental que todavía no rinde frutos. La autonomía de los centros escolares en la toma de decisiones siguen siendo escasa y, como no hay reporte de desempeño, no hay rendición de cuentas.
Estándares y Evaluación	B	↑	La mayoría de los docentes cuentan con estándares de contenido y desempeño, pero falta que los usen adecuadamente. Existen pruebas nacionales, aunque no todas son comparables a través del tiempo. El país esta participando nuevamente en estudios internacionales de rendimiento académico.
Profesión Docente	D	↔	La formación docente es a nivel secundario, de tres años. La capacitación en servicio sigue siendo en cascada de manera desarticulada de los otros componentes del sistema. El incentivo para la formación es alto pero desligado del desempeño.
Financiamiento	C	↔	En promedio, Honduras es el país que mas invierte en educación como porcentaje de la riqueza nacional. Sin embargo, la inversión por alumna es baja y el sistema educativo es de los mas ineficientes de la región. Además, la mayor parte del presupuesto se sigue invirtiendo en salarios y muy poco en proyectos de inversión educativa.
Escalas: A. Excelente B. Bueno C. Regular D. Deficiente F. Muy Deficiente			
		Progresando ↔	Sin tendencia definida ↓ Retrocediendo

Fuente: Informe de PREAL, 2010.

Por otra parte se estudió un caso de estudio llamado “El Estatuto del Docente Hondureño de 1996 y la Negociación salarial de 2010” elaborado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), en el cual narra los acontecimientos que han dado lugar a que el Estatuto sea impagable; según el caso algunas acciones han sido aprobadas para ganar adeptos en política por las personas que estuvieron a cargo, esto ha hecho aún más difícil la aplicación del estatuto del docente y ha llevado a que el Gobierno de Honduras realice negociaciones de corto plazo para evitar la pérdida de clases en los centros educativos. Cabe señalar que antes de la sanción presidencial de esta Ley, se pidió revisión técnica a la Secretaría de Finanzas, quien informo y evidencio las graves implicaciones que conllevaba la aplicación del Estatuto, pese a ello se aprobó el decreto. Para llevar a cabo el estudio de las implicaciones del Estatuto, se realizaron entrevistas con actores determinantes en este proceso, como ministros de Finanzas y Educación, ex presidentes, entre otros que permitieron llegar a la resolución de este caso.

Este caso sostiene que el Gobierno debe de establecer las bases de una nueva negociación con el sector magisterial, con el fin de prevenir una crisis presupuestaria y fomentar el mejoramiento de la calidad educativa. Dentro de algunas alternativas que propone este caso es analizar la derogación o no del Estatuto del Docente a través de un Plebiscito, o negociación parcial de reformas al Estatuto, entre otras. Esto permitiría al Estado dedicar tiempo y recursos a la mejora de la calidad de la educación y no únicamente erogaciones para mejoras salariales.

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

3.1 ENFOQUE Y MÉTODOS

Este estudio es una combinación de la investigación histórica y la investigación de tipo Descriptiva. Esta investigación por se de tipo social utiliza el estudio descriptivo porque se desea describir situaciones y eventos. Este tipo de estudio se orienta a especificar las características importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno sometido a análisis.

También como lo afirmarían Hernández Russbel, 2011, los estudio descriptivos miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones, componentes del fenómeno a investigar. Desde esta perspectiva, describir es medir o caracterizar.¹⁵

3.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología utilizada fue de tipo cuantitativa, debido a que para el análisis se tomaron en cuenta series históricas de los presupuestos de la SEDUC, así también los aportes y consideraciones de algunos actores claves en el sistema educativo; sin embargo no se descarta que se realicen investigaciones futuras donde se analice información documental de tipo cualitativo que permita comparar los datos presentados en este estudio. A este tipo de combinaciones se les llama triangulación y es utilizada cada vez con mayor insistencia.

3.3 FASES DE LA INVESTIGACIÓN

- a. **Definición del Tema de Investigación:** Se inició esta investigación definiendo un tema de importancia social y que demande de investigaciones con una visión objetiva, generando alternativas de solución que permitan la toma de decisiones y pueda servir de una línea de base para estudios más avanzados en esta temática

¹⁵ Bernal Cesar Augusto(2006) Metodología de la Investigación (2da ed.) pag.55-58

- b. **Definición de Fuentes de Información:** para la construcción de la información, cuadros y tablas de contenido, se recurrió a información publicada o proporcionada por aquellas instituciones que tienen alguna relación directa con la unidad de análisis, tal es el caso del Instituto Nacional de Estadísticas, Banco Central de Honduras, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Educación, entre otras. De estas fuentes de información se consideró los datos relacionados a los presupuestos aprobados a la SEDUC para los años de estudio, datos referentes a matrícula, número de docentes, número de centros educativos, entre otros. Así también se realizaron consultas a expertos internos y externos que permitieron la construcción de un árbol de problemas.
- c. **Estructuración del Trabajo:** tomando en consideración la información obtenida se estructuró el trabajo de manera tal, que el lector pueda conocer la historia de la problemática a estudiar desde el punto de vista presupuestario, los acontecimientos que formaron parte del problema, los resultados del análisis y finalmente conclusiones así como sugerencias y propuesta de mejora.
- d. **Presentación de la información y hallazgos:** la información fue presentada en su mayoría a través de figuras o gráficos que permitan ilustrar la información recolectada, así como las conclusiones obtenidas producto del análisis de la información.
- e. **Definición y presentación de la Aplicabilidad:** a través del enfoque de dos áreas importantes como es el incremento de la cobertura y la implementación de un plan de mejora de la infraestructura escolar, como resultado del mandato estipulado en la Ley Fundamental de Educación

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS APLICADOS

Para ejecutar el trabajo, conforme a los objetivos y cronograma establecidos, se procedió de la siguiente manera:

1. Estudio Permanente de Investigaciones

- a) Búsqueda Bibliográfica
- b) Análisis Literario
- c) Selección de Fuentes de Información

2. Entrevista

- a) Elaboración de preguntas base que guían la entrevista
- b) Establecimiento de agenda de contactos e informantes claves, que tengan alguna participación en el Sistema Educativo Público Nacional o fueron actores claves en algún periodo entre los años de estudio 1998-2012
- c) Consolidación de la información
- d) Análisis de la información obtenida a producto de las entrevistas sostenidas con los informantes claves.

3. Estudio de Resultados y Difusión

- a) Contrastar los resultados de la entrevista versus análisis de la documentación histórica.
- b) Análisis de las desviaciones encontradas entre lo aprobado
- c) Análisis de la Ejecución de los presupuestos de educación y su relación con el Presupuesto General de la República.
- d) Árbol de Problemas
- e) Proyecciones a Futuro tomando en consideración implicaciones de la Ley Fundamental de Educación.

4. Elaboración del documento final, con base en la estructura diseñada por la UNITEC

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS

4.1 COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN EN HONDURAS CON EL RESTO DE CENTRO AMÉRICA AÑO 2012

En los últimos años, los sistemas educativos en Centroamérica han demostrado, en algunos países más que en otros, la importancia de: a) efectuar inversiones cuantiosas y continuas en el rubro de la educación, b) reformar los currículos, especialmente del nivel de la primaria, para darle más cabida a las materias claves que sientan las bases del aprendizaje; c) extender la cobertura del sistema escolar, sobre todo en el nivel de primaria (grados 1-6); d) introducir nuevas modalidades de gestión escolar, en apoyo a la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades locales; y e) cuestionar el costo y las formas de operación de las instituciones de educación superior, por lo general exentos de la fiscalización pública debido a la tradición de autonomía universitaria.

Pese a las iniciativas que buscan mejorar la cobertura y la eficiencia de los servicios educativos, los déficits educativos todavía son mayores que los intentos por superarlos.

Los grandes déficits de la educación Centroamericana actual

- La educación que se recibe es insuficiente
- Las altas tasas de repitencia y extra edad
- Los desincentivos que frenan la asistencia
- El gasto en educación es muy reducido en relación al PIB
- La deficiente formación de maestros y la ausencia

Los grandes retos de la educación *en* Centroamérica

- Una educación de calidad es cara
- Una educación de calidad es difícil

- Las niñas y los niños llegan a las escuelas en condiciones de mucha desigualdad
- El talón de Aquiles de los sistemas educativos: el magisterio

Las cifras de permanencia y abandono de la escuela muestran mucha variación en la región centroamericana. En Guatemala, el país con los indicadores educacionales más críticos, el promedio de escolaridad es de apenas 2.3 años a nivel nacional, cifra que se reduce a solamente 1.3 años en los departamentos de mayoría poblacional indígena. En Honduras la escolaridad promedio en 1996 fue de 3.4 años, pero en algunos municipios de la región suroccidental del país – la más empobrecida – los niveles de escolaridad rondan entre uno y dos años. En El Salvador en 1997, la escolaridad promedio en las zonas urbanas fue de 6.6 años, pero solamente alcanzó a los 2.9 años en las zonas rurales. En Nicaragua, de cada cien niños que entran al nivel de la primaria, solamente siete llegan a la secundaria y uno ingresa a la educación superior. En cambio, en Costa Rica se ha logrado una cobertura de un 93.5% de la población escolar del séptimo grado y será muy difícil extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos con los presupuestos raquíticos que manejan la mayoría de los ministerios de educación de la región. Esto lo justifican por que el mayor porcentaje se asigna a salarios y pequeños porcentajes a gasto operativo.

Tomando en consideración lo anterior, se realizó una comparación entre los presupuesto de los países Centroamericanos y Panamá contra el presupuesto de la Secretaria de Educación en Honduras y se obtuvieron las siguientes consideraciones.

En la figura 5, se presentan los presupuestos aprobados para el año 2012, para los diferentes Ministerios de Educación en los países Centroamericanos. Tal y como refleja la figura, Costa Rica alcanza un mayor valor en comparación con los demás países asignando \$ 3,133,522,491, seguido de Guatemala con \$ 1,425,885,350, en tercer lugar se encuentra Honduras con \$ 1,121,345,707, Panamá con \$ 969,500,000, el Salvador con \$ 827,710,740 y Nicaragua con \$ 272,148,719



Figura 5. Presupuestos de Educación en Centro América para 2012
 Fuente. Información Publicada por los Ministerios de Educación de cada país.

El presupuesto de Honduras para Educación en el año 2012, en comparación de la inversión pública en Educación en Centro América representa, un 14% de este total, sin embargo no son totalmente comparables por las condiciones específicas de cada país; ejemplo Costa Rica tiene alrededor de 4,553 centros educativos públicos y Honduras tiene más de 20000 centros, así también el número y salario de los docentes, cantidad de alumnos matriculados, etc. Por lo anterior a la Figura 6, únicamente compara los dólares invertidos en Honduras, como porcentaje del total de la inversión en Centro América.

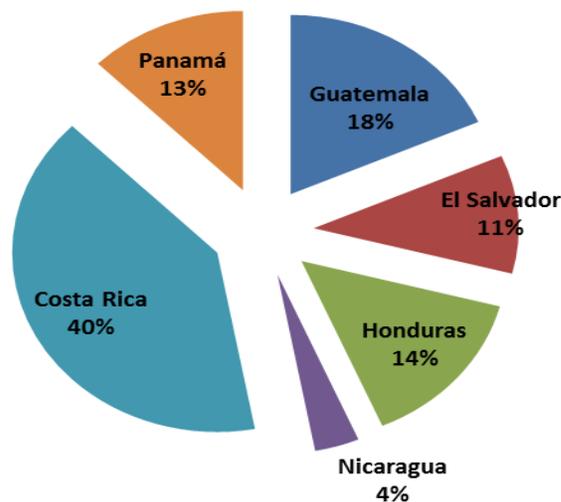


Figura 6. Inversión Pública en Educación en Centroamérica
 Fuente: Información publicada por los Ministerios de Educación de cada país

4.2 COMPOSICIÓN DE LOS PRESUPUESTOS APROBADOS PARA LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PARA LOS AÑOS DE ESTUDIO, 1998 A 2012

El presupuesto asignado a la Secretaría de Educación ha representado por muchos años el mayor gasto que realiza el gobierno de todo el sector público, representando está entre un 29% y 31% del Total de Presupuesto General de la República; sin embargo estos recursos al parecer no son los suficientes para alcanzar los resultados propuestos. Es por lo anterior que creímos necesario analizar la composición del mismo para entender un poco más como se invierte o gasta en educación.

Se inició en análisis de la composición del presupuesto en base a la clasificación del gasto establecida por la Secretaría de Finanzas, a través de esta clasificación se busca presentar de forma sistemática y homogénea los gastos en compras de bienes, servicios y transferencias que el sector público realiza en el desarrollo de su gestión. Con lo anterior permite ejercer un control interno y externo de las transacciones del Sector Público, facilita la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, manejo de inventarios, presentación de información para la toma de decisiones, etc.

Esta clasificación del gasto se realizó agrupando las transacciones por su fin en grupo de gasto. Los grupos de gastos que el sistema público utiliza son: Servicios Personales, Servicios No Personales, Materiales y Suministros, Bienes Capitalizables, Transferencias y Donaciones, Activos Financieros, Servicio de la deuda y Otros Gastos.

El presupuesto de la SEDUC visto desde esta composición, podría clasificarse en 7 grupos de gastos entre los años, 1998 y 2003; sin embargo a partir del año 2004 solo se manejan 5 grupos de gastos que son Servicios Personales, Servicios No Personales, Materiales y Suministros, Bienes Capitalizables y Transferencias y Donaciones.

Gran parte del presupuesto aprobado a esta Secretaría es consumido en salarios, para ejemplificar en la Figura 7 se puede observar que para el año de 1998 ya el presupuesto esta Secretaría era gastado en un 67% en el pago de salarios, seguido de un 29% de transferencias y mínimos porcentajes para gastos de inversión y funcionamiento.

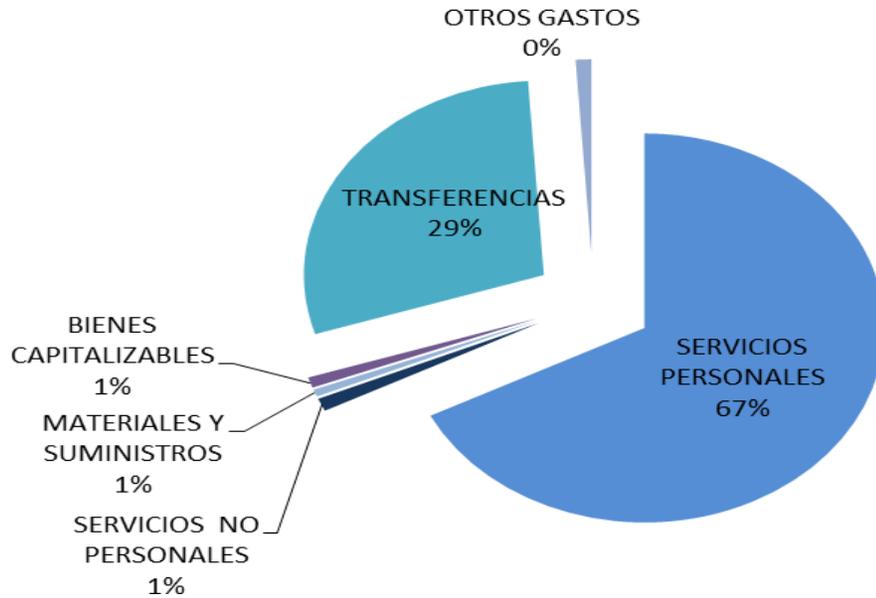


Figura 7. Composición del Presupuesto en el año 1998

Fuente: Presupuesto Aprobado en 1998-Secretaría de Finanzas

Tabla 8: Presupuesto por Grupo de Gasto

Detalle	Presupuesto Aprobado 1998
SERVICIOS PERSONALES	1716470,617.00
SERVICIOS NO PERSONALES	27276,671.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	15177,968.00
BIENES CAPITALIZABLES	22156,500.00
TRANSFERENCIAS	733261,289.00
OTROS GASTOS	-
ASIGNACIONES GLOBALES	26793,506.00
TOTAL	2541136,551.00

Fuente: SEFIN

En la tabla 8 se presentan las cifras por grupo del gasto del presupuesto aprobado a la SEDUC para 1998, siendo este de L.2,541,136,551.00. Tal y como refleja la figura 7 es el grupo de Servicios Personales el que alcanza un mayor valor, dentro de este grupo se realiza el pago de salarios a docentes y sus colaterales (décimo tercer mes, décimo cuarto mes, vacaciones y pago al instituto de previsión), personal por servicio civil, por contrato y por Jornal, entre otros gastos que van orientados a remuneraciones.

Es importante mencionar que dentro de la Secretaría de Educación, existen programas educativos formales y no formales, dentro de los Formales, se tiene al Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) este programa nace con el deseo de llevar la educación a las áreas donde el sistema formal no puede llegar, funciona de

forma diferente al sistema formal en cuanto la contratación de maestros, es decir estos son contratados por las sociedades de padres de familia que se asocian para llevar la educación a su comunidad, el pago de salarios no se refleja en el grupo de servicios personales, sino como transferencia. Cabe señalar que si bien es cierto que la forma de contratación y pago es diferente, la carga académica que se imparte a los niños es igual que en el sistema formal y el título otorgado en estos centros tiene igual validez.

En cuanto al 29% que se presupuesta en Transferencias, la SEDUC no tiene injerencia en las mismas, es decir el 62% de estas, es para las Instituciones de Educación Superior es decir para la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y a la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), y las diferencias en Instituciones Sin Fines de Lucro como el caso de escuelas PROHECO, la Matricula Gratis que se otorgó a partir de 2006, becas y otras.

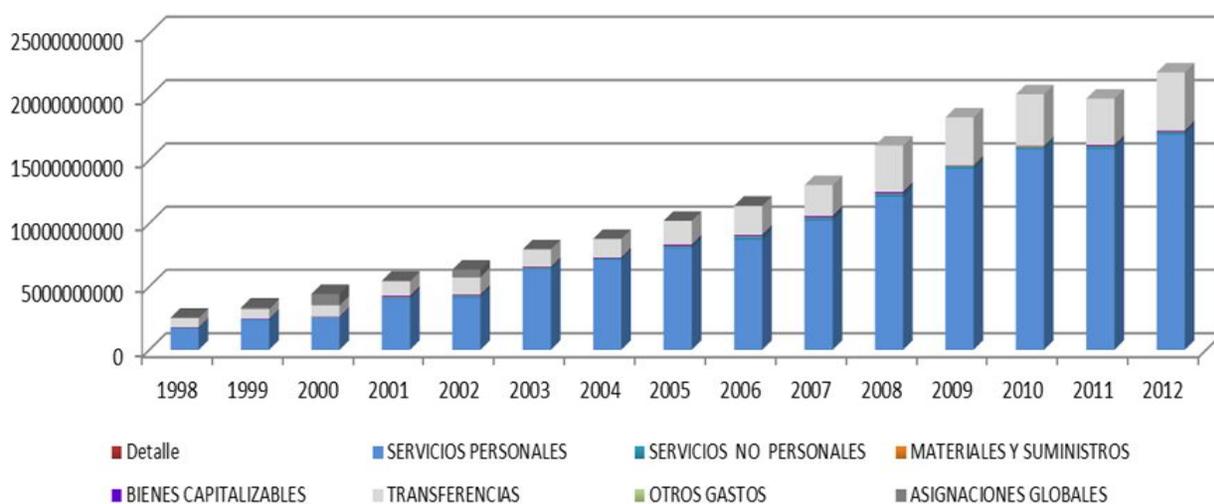


Figura 8. Composición del presupuesto de Educación 1998-2012

Fuente: Datos publicados por SEFIN

Como se puede observar en la figura anterior, las transferencias y los gastos en salarios, son los que ha representado los mayores porcentajes a lo largo de los años. Por lo anterior se presenta la Figura 9, que hace una radiografía de la composición del presupuesto al año 2012.

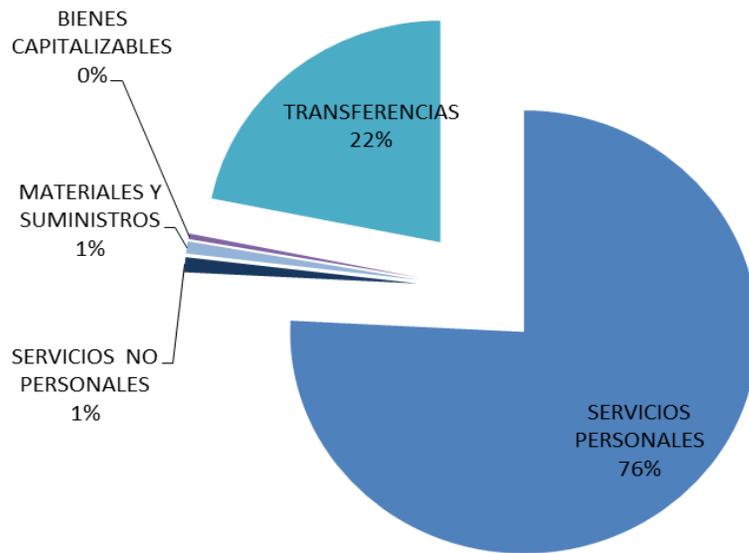


Figura 9. Composición del presupuesto de Educación para el año 2012

Fuente: Presupuesto Aprobado para la SEDUC en 2012

Detalle	Presupuesto Aprobado 1998
SERVICIOS PERSONALES	17591831,608.00
SERVICIOS NO PERSONALES	252147,523.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	205562,598.00
BIENES CAPITALIZABLES	90976,868.00
TRANSFERENCIAS	5065013,444.00
OTROS GASTOS	-
ASIGNACIONES GLOBALES	-
TOTAL	23205532,041.00

Fuente: SEFIN

En la tabla 9 se presentan las cifras por grupo del gasto del presupuesto aprobado a la SEDUC para 2012, siendo este de L.23,205,532,041.00 Tal y como refleja la figura 9, 14 años después se puede observar, los salarios siguen siendo el mayor porcentaje del presupuesto total asignado a la SEDUC, siendo este un 76%, subiendo a través

de los años en un 9%. El mayor porcentaje del Presupuesto sigue siendo cubierto por fondos nacionales.

Pese a lo anterior creemos que sería importante presentar el presupuesto de la SEDUC sin los valores que figuran como transferencias y únicamente dejar lo que corresponde a los demás grupos del gasto. En la Figura 10, se puede observar cómo ha sido el crecimiento del presupuesto, especialmente en salarios, representando este en promedio un 98% de los presupuestos para cada año.

Tabla 10 Presupuesto de la Secretaría de Educación Sin Transferencias y otros gastos

Grupo de Gasto	Detalle	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
10000	SERVICIOS PERSONALES	1716,471	2402,741	2574,409	4220,726	4315,377	6626,495	7326,983	8343,836	9159,299	10807,523	12504,903	14767,216	16358,983	16399,728	17591,832
20000	SERVICIOS NO PERSONALES	27,277	69,616	86,526	98,316	196,890	293,837	280,468	486,273	393,516	520,578	439,524	425,176	400,631	408,744	252,148
30000	MATERIALES Y SUMINISTROS	15,178	125,465	87,677	72,158	81,882	61,929	69,780	194,566	199,410	126,040	272,492	236,494	254,175	282,016	205,563
40000	BIENES CAPITALIZABLES	22,157	70,617	48,465	84,158	119,248	150,324	214,470	270,156	387,611	505,839	311,615	57,716	41,038	87,679	90,977
	TOTAL	1781,082	2668,438	2797,077	4475,358	4713,398	7132,586	7891,702	9294,831	10139,836	11959,981	13528,534	15486,602	17054,826	17178,166	18140,519

Fuente: SEFIN

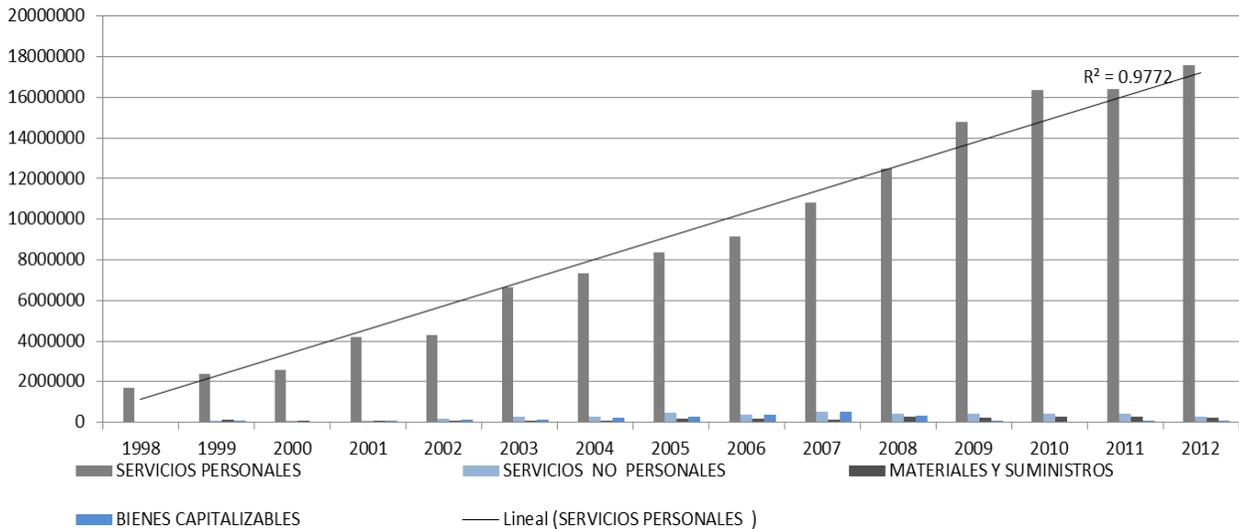


Figura 10. Presupuesto Aprobado a la SEDUC por grupo de gasto sin transferencias.

Fuente: Elaboración Propia con datos de SEFIN

La figura 10, también muestra una línea de tendencia en salarios y un coeficiente de correlación de un 98%, donde a medida que el gasto en salarios se incrementa, se mueve significativamente el presupuesto total asignado a SEDUC. El análisis de correlación es la herramienta estadística que podemos usar para describir el grado hasta el cual una variable esta linealmente relacionada con la otra. La correlación también se puede usar sola para medir el grado de asociación entre dos variables, y es claro en estas y otras graficas de este documento que, las erogaciones en salarios impactan en los aumentos o no del presupuesto de esta Secretaría.

Es así, que los salarios pasan de L.1,716.5 millones en 1998 a L.17,591.8 millones en 2012, aunque si bien es cierto que dentro de este monto se encuentran los pagos realizados al personal que labora bajo el régimen de Servicio Civil, personal por contrato y otros pagos menores en salarios, estos no representan más del 6.5%, por lo que el mayor crecimiento es atribuible a docentes.

Es aquí donde se puede comprobar los resultados o impactos que se obtuvieron como producto de las negociaciones laborales que se expuso en el capítulo anterior, mismas que fueron posteriores a la fecha de aprobación y aplicación del Estatuto del Docente Hondureño, y que sumado a lo ya estipulado en el Estatuto hacen que el porcentaje del presupuesto asignado a salarios, incrementa año con año.

Esta tendencia en ascenso viene desde algunas décadas atrás, igual lo describe el documento titulado Sistema Educativo Nacional de Honduras del 2001, publicado por la Secretaría de Educación de Honduras y Organización de Estados Iberoamericanos, donde muestra a través de la figura siguiente el comportamiento del gasto público ordinario en la educación primaria. De igual manera Morduchowicz, en su documento Discusiones de Economía de la Educación, 2003¹⁶, expone que en promedio el gasto público educativo se asigna entre un 80% y 90% a solventar el pago de personal docente y no docente, entre un 3% y 5% para el funcionamiento de los organismos de conducción educativa (para el caso de Honduras las Direcciones Departamentales), y un 5% para equipamiento e infraestructura educativa y el resto para gastos de funcionamiento, así como subsidios, ayuda escolar, etc.

¹⁶ Alejandro Morduchowicz, de nacionalidad Argentina, especializado en economía y financiamiento de la Educación, actualmente trabaja con UNESCO, Cooperación Alemana e INCAE.

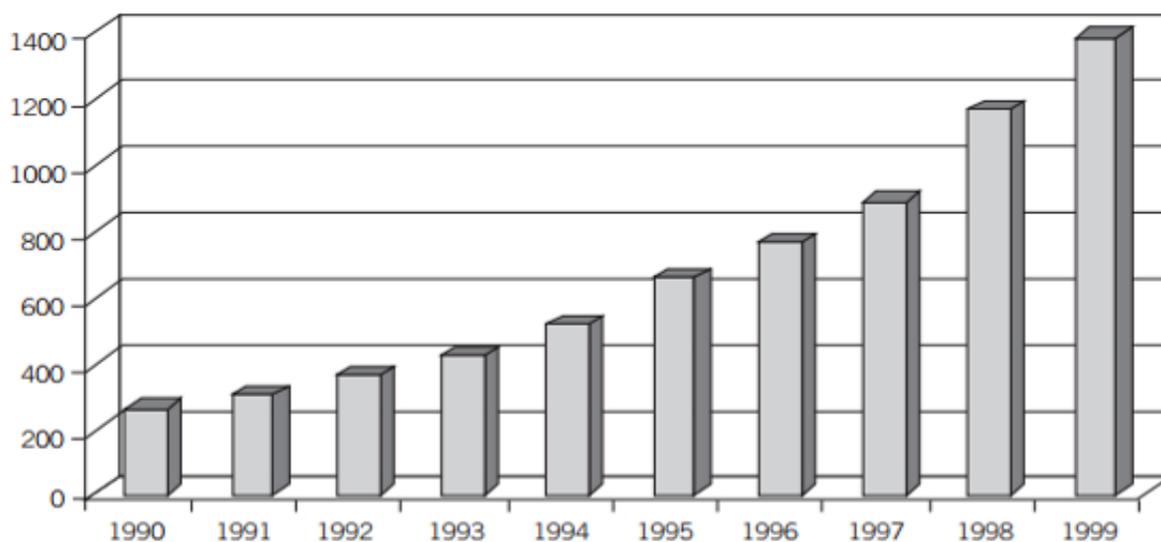


Figura 11. Comportamiento del gasto público ordinario en la educación primaria en Millones de Lempiras. 1990-1989

Fuente: Tomada del Informe publicado por la OEI-SEDUC, Sistema Educativo Nacional 2001

Por otra parte, en la Figura 12 se puede observar como el presupuesto de la SEDUC no ha bajado del 90% alcanzado hasta porcentajes de un 97% para el año 2012. Llama la atención que tanto en el año 2012 como en 1998, la conformación del presupuesto a nivel de estos grupos de gasto es muy parecida. Para 1999 se observa que el presupuesto también se incrementó en los grupos de gasto de materiales y suministros con un 5% del presupuesto y la inversión con un 3%. Revisando el presupuesto se observa que se realizó una mayor inversión en útiles de escritorio, en textos de enseñanza pasando de L.848,180 en 1998 a L. 3,271,466 a 1999, de igual forma casi se dobló la cifra de inversión en textos escolares, como algunos ejemplos.

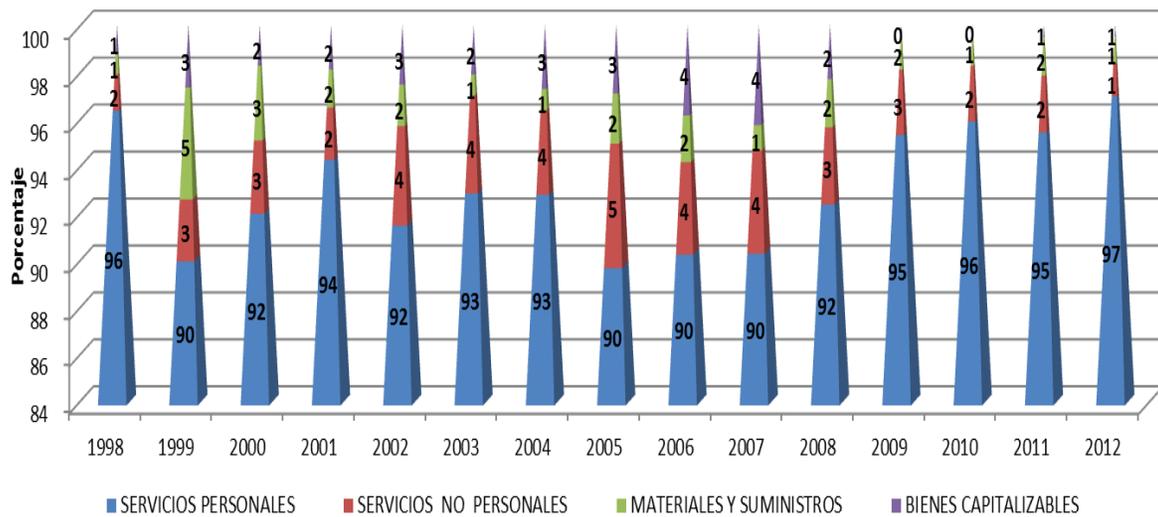


Figura 12. Presupuesto de Educación por grupo de gasto

Fuente: SEFIN (Presupuestos Aprobados para Educación 1998-2012)

En cuanto al grupo de bienes capitalizables la inversión en Construcciones y Mejoras en Bienes de Dominio Público y Privado, ha ido en crecimiento desde 1999 hasta 2008 con montos desde L.24.9 millones a L.55.5 millones respectivamente de fuente nacional. Es a partir de 2009 donde sufre una caída la inversión y de la cual no se visualiza un incremento del mismo con fondos nacionales.

Es importante profundizar a que se deben precisamente estas variaciones en las aprobaciones y ejecuciones de presupuesto, por lo que a continuación se presenta la Figura 13, los crecimientos presentados por la SEDUC, mediante la comparación del Presupuesto Vigente para los años de estudio, con todos los grupos del gasto exceptuando las transferencias.

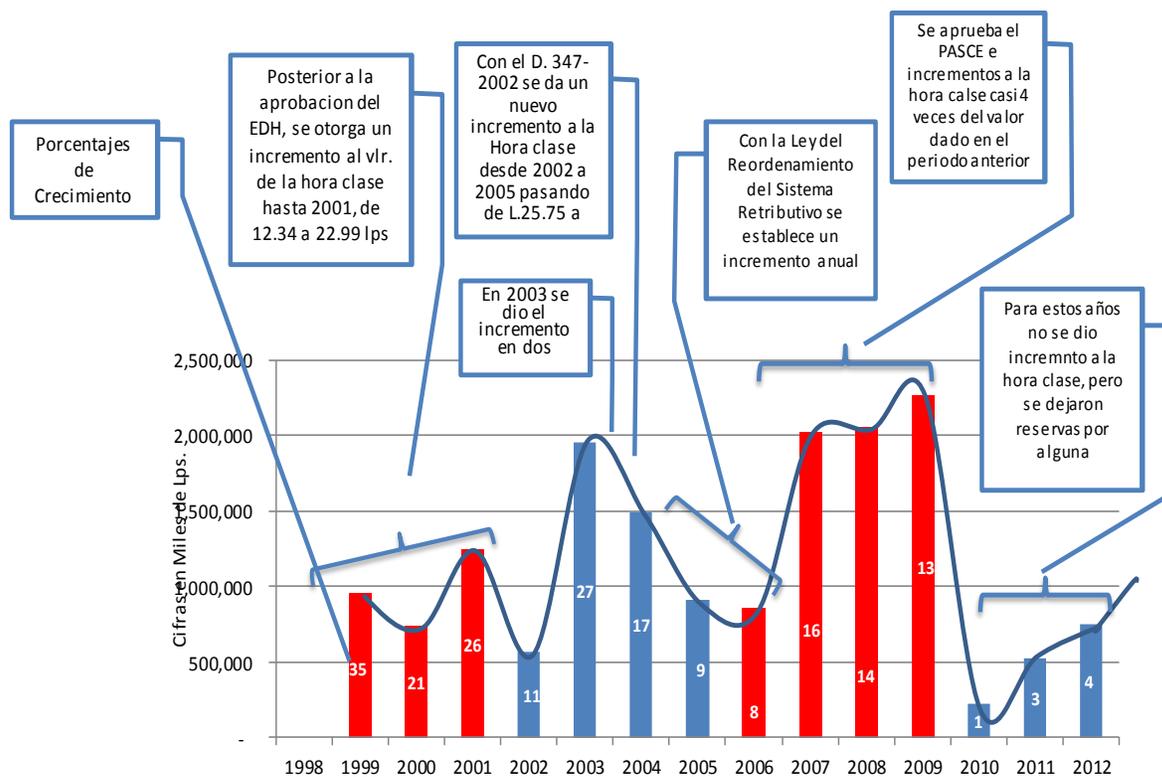


Figura 13. Crecimientos del Presupuesto de Educación

Fuente: SEFIN- SEDUC

Como se había comentado anteriormente el incremento en el gasto salarial impacta fuertemente en las variaciones del presupuesto, aunque si bien es cierto que se obtuvieron otro tipo de gastos en materia educativa diferentes a salarios, estas tienden a verse insignificantes comparado a los salarios. Como se puede ver en la figura anterior no son muy altos los porcentajes de crecimiento, si bien es cierto para unos años representan fuertes cantidades de dinero, se debe al valor del dinero en el tiempo por lo que no podría atribuirse en su totalidad que los incrementos hayan sido altos.

Con esta figura se trata de resumir a que se debieron los principales incrementos, para los años de estudio, seguido de ello se explica de una forma más profunda estas variaciones en las secciones que se detallan a continuación.

Sección A

Posterior a la aprobación del Estatuto... 1998-2001

En cuanto a la primera variación que se observa en la gráfica, se debe a que una vez aprobado el EDH, era necesario nivelar el salario de los docentes de educación primaria el cual era de L. 1,925.04 para 1997, y con aumentos al valor de la hora clase de un 69% esta llegaría a valer L.22.99 y el salario base de un docente sería de L.3,586.44. Es aquí donde se comprueba que pequeños valores aumentos de forma marginal pueden generar grandes impactos en su totalidad.

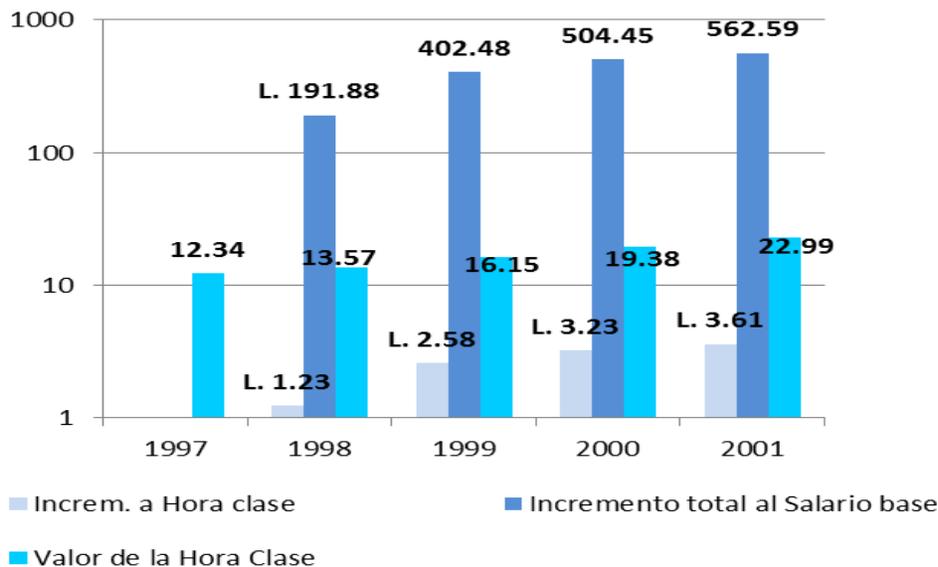


Figura 14. Incremento a la Hora clase e incremento final al salario

Fuente: Estatuto del Docente Hondureño, Artículo 86.

Los valores que en concepto de salario se devengarían fueron establecidos en el Estatuto del Docente en su artículo 86; sin embargo, se desconoce porque no se cumplieron a cabalidad los porcentajes de crecimiento que estipulaba en el artículo 85 de la misma ley. Para el año 2001 el incremento a la hora clase debió ser el 20%, y solo se dio un 19%, ahorrando L.42.70 de posible incremento al Salario base.

Sumado a esto hay varios artículos en el Estatuto del Docente que tienen impacto en el salario y que su falta de consideración hace que los picos de las curvas sean más

pronunciadas, tal es el caso del beneficio de antigüedad o años de servicio, que su forma de cálculo difiere de la zona donde trabaja o se encuentre el docente, es decir un valor corresponde a los docentes que laboran en la zona rural y otro a los que laboran en el área urbana.

Sección B

Incremento al Valor de la Hora Clase 2002-2005

Las presiones del magisterio en materia salarial, no se hicieron esperar y buscaron negociar los incrementos salariales para años posteriores a 2001. A través del Decreto 347-2002 se establece el incremento al valor de la hora clases para los años 2002-2005, los cuales permitieron que el docente tuviese un salario para este último año de L.5,176.08.

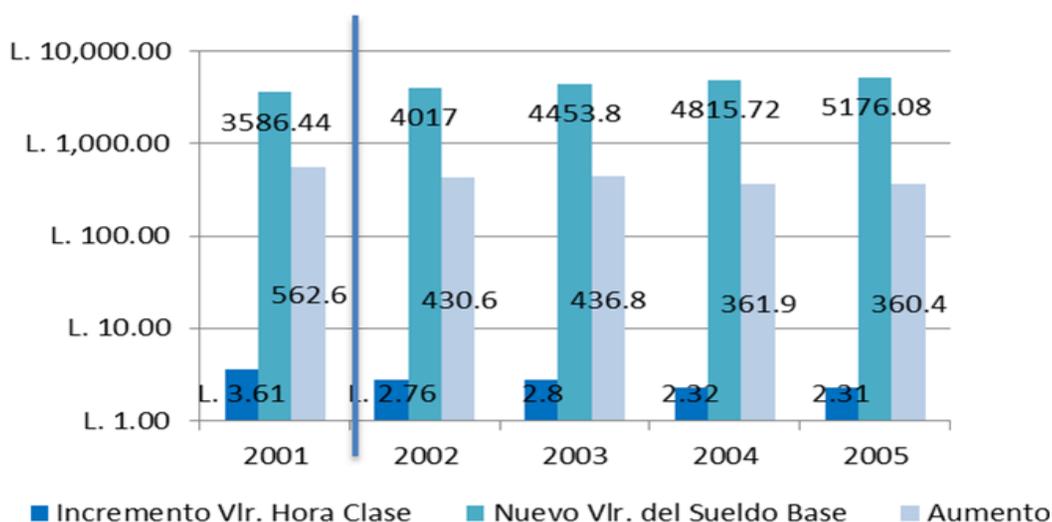


Figura 15. Incremento a la Hora clase, aumento y Salario base anual.

Fuente: Decreto 347-2002

Como se observa en la Figura 15, los incrementos a la hora clase no llegaron a ser mayores a L.3.00 y por ende el incremento al salario mensual tampoco fue mayor a los L.562.60 otorgados en el año 2001. Esto se debió a las fuertes medidas restrictivas aplicadas durante el gobierno en dicho periodo, por la crisis económica que enfrentaba el país.

Para el año 2003 el incremento salarial se dio en dos partes, por eso se observa un porcentaje mayor de crecimiento para este año (Fig. 16), no solo el salario incremento, sino también el valor que se otorga por calificación académica.

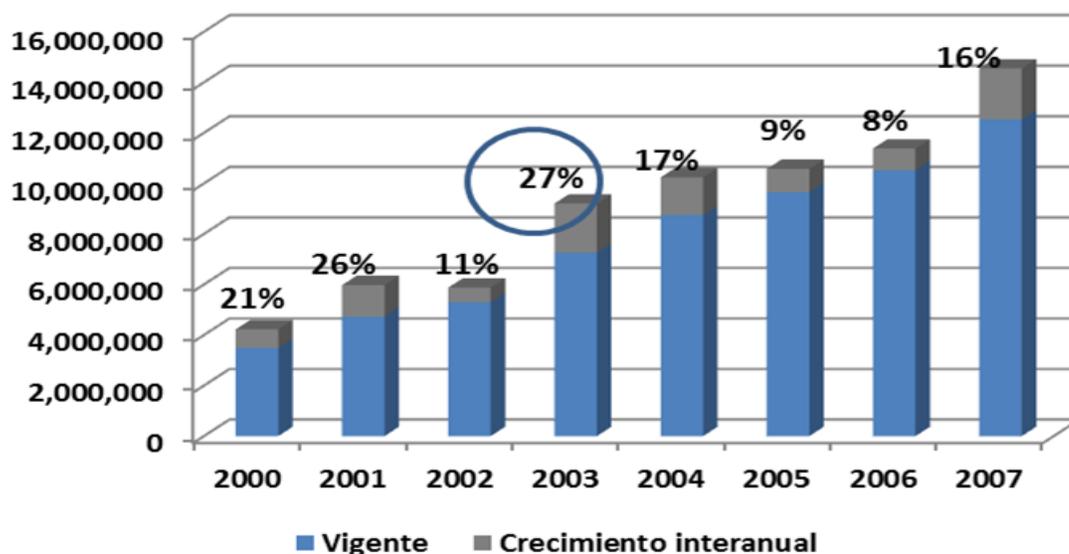


Figura 16. Presupuestos Vigentes y su incremento en relación al año anterior.

Fuente: SEFIN/ años 2000-2007

Sección B1

Aplicación de la Ley de Reordenamiento Retributivo ... 2003-2006

Sin embargo, el Gobierno en la búsqueda de reordenar equitativamente los regímenes salariales de los servidores públicos, debido a que años anteriores a 2003 la casi totalidad de los ingresos tributarios, habían sido destinados al financiamiento de los aumentos salariales, sin que haya sido posible crear suficientes plazas, necesarias en el sistema educativo nacional, en salud y seguridad. Fue necesario la aprobación de la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central mediante Decreto 220-2003 y reformar la sección de salarios a docentes contemplada en el Decreto 347-2002, determinando finalmente un incremento al valor de la hora clase fijo para tres años y también de forma fija un valor para el reconocimiento de la calificación académica y la antigüedad laboral.

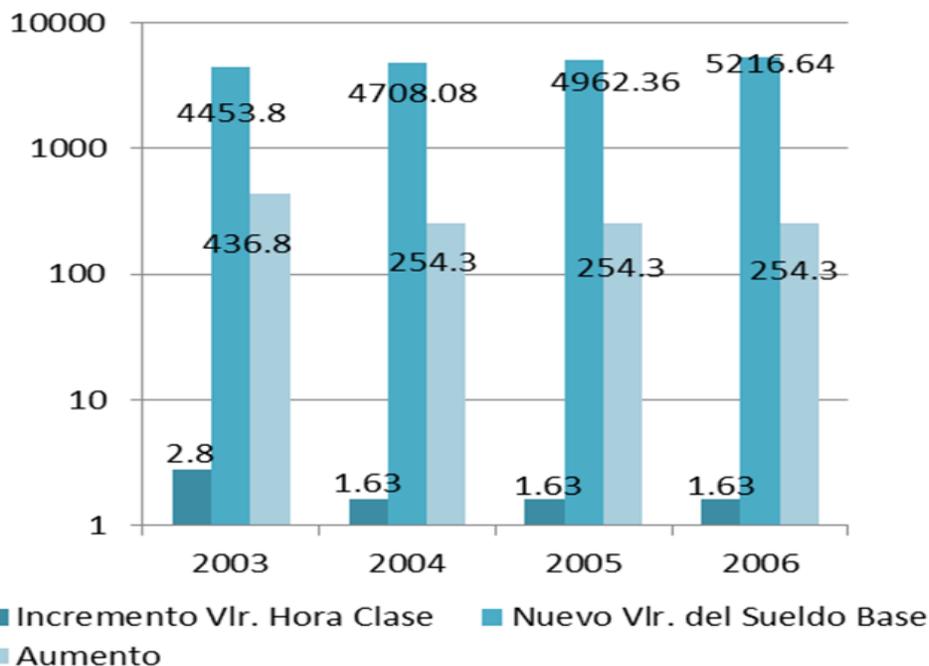


Figura 17. Cambios en el valor de la Hora clase por aplicación del Decreto 220-2003

Fuente: Decreto 220-2003

Así también se hace una comparación con los incrementos que se otorgaron por concepto de calificación académica y su proporción como parte del salario base, donde queda evidenciado que a partir del año 2004 no se aplica el 69% establecido en el Estatuto del Docente Hondureño en su artículo 50. El Decreto 220-2003 estipulo que el monto que se percibiría por Calificación Académica seria fijo para el periodo 2004-2006 por valor de L.3, 073.00. Lo que al incrementar el salario base aumentaba el desfase en el porcentaje de aplicación. (Fig. 18)

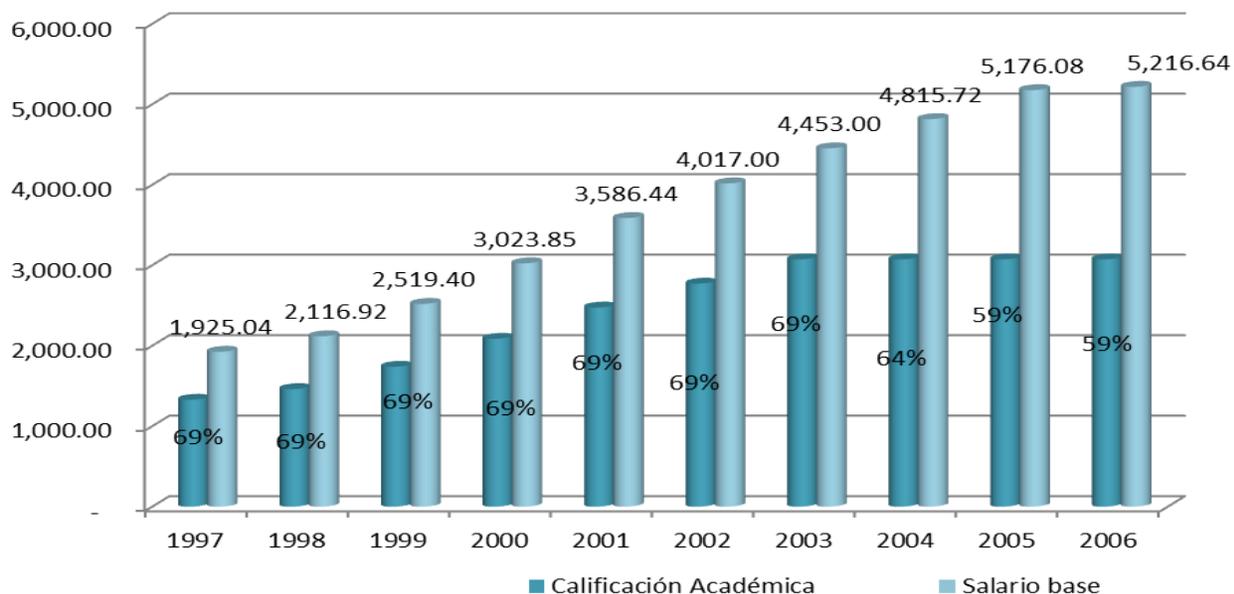


Figura 18. Porcentaje de Calificación Académica con respecto al Salario base por año
Fuente: SEFIN

Sección C

Aprobación del PASCE ... 2006-2009

Es el año 2006 un cambio crucial en el salario del docente, luego de tener restringido el incremento de los colaterales y adiciones fijas al valor de la hora clase, la dirigencia magisterial y su base presionan al Gobierno de Honduras para determinar la cifras de crecimiento a partir del año 2006, que dio como resultado la firma del Acta Especial mejor conocida como PASCE, el cual establece los incrementos más altos a la hora clase después de la aprobación del Estatuto, así como otros beneficios.

En la Figura 19 se puede observar los incrementos otorgados a la hora clase desde el año 1998 hasta 2009, donde los incrementos más altos se registran en los años 2007-2009 por lo contenido en el Acta Especial PASCE. Esto sin duda alguna desequilibra las finanzas públicas, porque no solo incremento el salario base de los docentes, sino también otros colaterales. En esta acta se benefició únicamente a 48,141 docentes, curiosa cifra porque realmente a ese año las planillas de educación mostraban que

existían alrededor de 49,825 docentes laborando en el sistema público nacional, observándose más docentes cada mes, después de la cifra pactada en el PASCE.

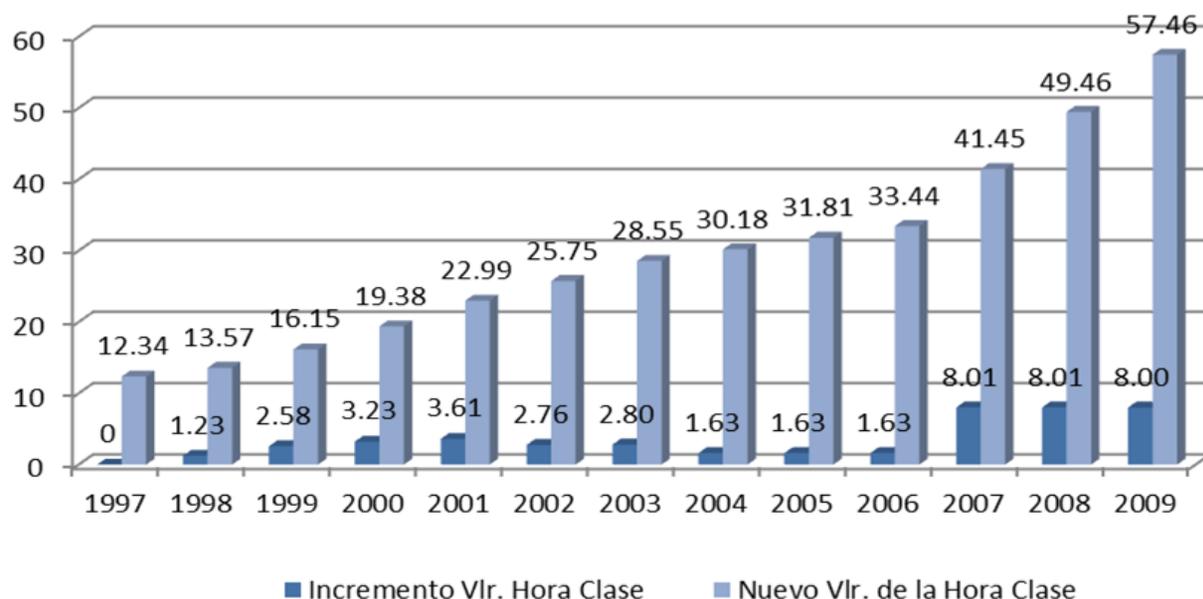


Figura 19. Incremento anual al valor de la Hora clase

Fuente: SEFIN

En estos años también se dejó pactado el incremento que se otorgaría por Calificación Académica para los siguientes años que hasta 2006 se había mantenido fijo en L.3,072.57 y se incrementó a partir 2007 hasta 2009, logrando a este año L.3,669.94 representando el 41% del Salario Base siendo este de L.8,963.76

Es importante Señalar que el haber establecido una suma fija para el colateral de Calificación Académica para los años 2004-2006, permitió que los déficit por este concepto no fueran más altos de lo reportado años después por el Informe de Auditoría de Puestos y Salarios elaborado por el Tribunal Superior de Cuentas en el periodo 2007-2008 fases I y III, donde uno de sus principales hallazgos fue, que alrededor de 6,836 docentes que gozaron o gozan¹⁷ del colateral de Calificación Académica que no

¹⁷ Se dice gozan, porque la SEDUC no tiene datos a este año de las acciones realizadas contra estos docentes. La Lic. Yesenia Martínez –Sub Gerente de Recursos Humanos Docentes de la SEDUC, expuso que desde Octubre se esta haciendo un cruce con la base de datos de egresados de la UPNFM para corroborar si en efecto los docentes cuentan con el titulo docente. Ya hay hallazgos de varios docentes con títulos ilegales.

presentaron su título en el transcurso del censo o su título presenta alguna anomalía (como por ejemplo: Tomo y Folio) sumaron L.745,873,272.59

Tabla 11: Valor de Calificación Académica

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Calificación Académica	1,328.28	1,460.67	1,738.39	2,086.46	2,474.64	2,771.73	3,072.57	3,072.57	3,072.57	3,072.57	3,260.03	3,458.92	3,669.94	3,669.94	3,669.94

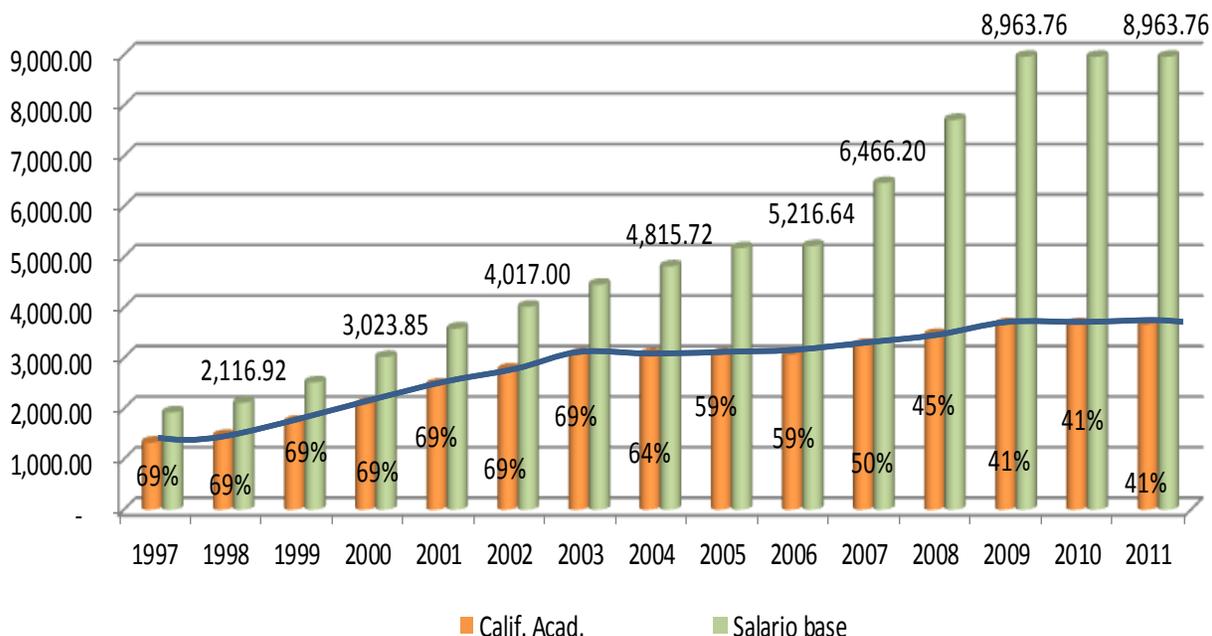


Figura 20. Calificación Académica como porcentaje del Salario Base.

Fuente: SEFIN

Otro de los fuertes impactos que se generaron en el periodo 2007-2009, fue la aprobación por parte del Presidente de la República en el año 2008 en autorizar el pago de planillas por crecimiento vegetativo, planillas por deudas, las cuales se volcaron sobre el presupuesto que se amplió para atender esta disposición. Así también en el Congreso Nacional se aprobó el funcionamiento de varios Centros de Educación Básica, sin que contaran con la debida disponibilidad presupuestaria lo que dio lugar a incrementar el déficit ya estimado por la aprobación de dicho decreto.

Estas contingencias sumadas al creciente salario del docente, generaron varios pagos adicionales por lo que a continuación se presenta el análisis de la ejecución mensual

del presupuesto del año 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 de forma mensual, esto nos permitirá evaluar las variaciones en la ejecución que mes a mes se dan en la planilla de docentes, así también los cambios en el monto de la planilla en el tiempo y las variables influyentes en la misma.

Como se observa en las figuras 21, 22, 23, 24 y 25 de los años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 respectivamente observamos que en los 5 años comparados, la mayor parte de estos gasto se ven reflejado en el Nivel de Educación Primaria, seguido de Educación Media, posteriormente en Educación Prebásica, Educación Básica, Educación a Distancia y Educación de Adultos, así mismo año con año las cifras van en aumento, a diferencia para el año 2009 ya que solamente se expresan los meses de enero a junio, debido a que la información proporcionada por la SEDUC, no está completa para todo el año.

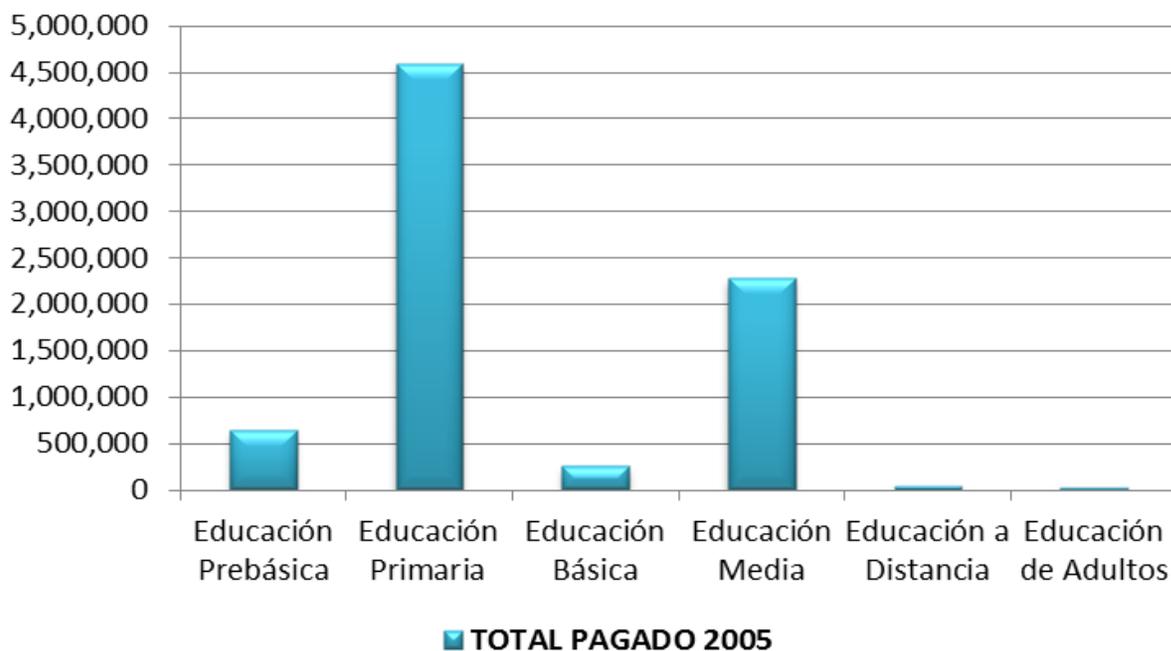


Figura 21. Planillas Pagadas por Nivel Educativo año 2005

Fuente: SEDUC

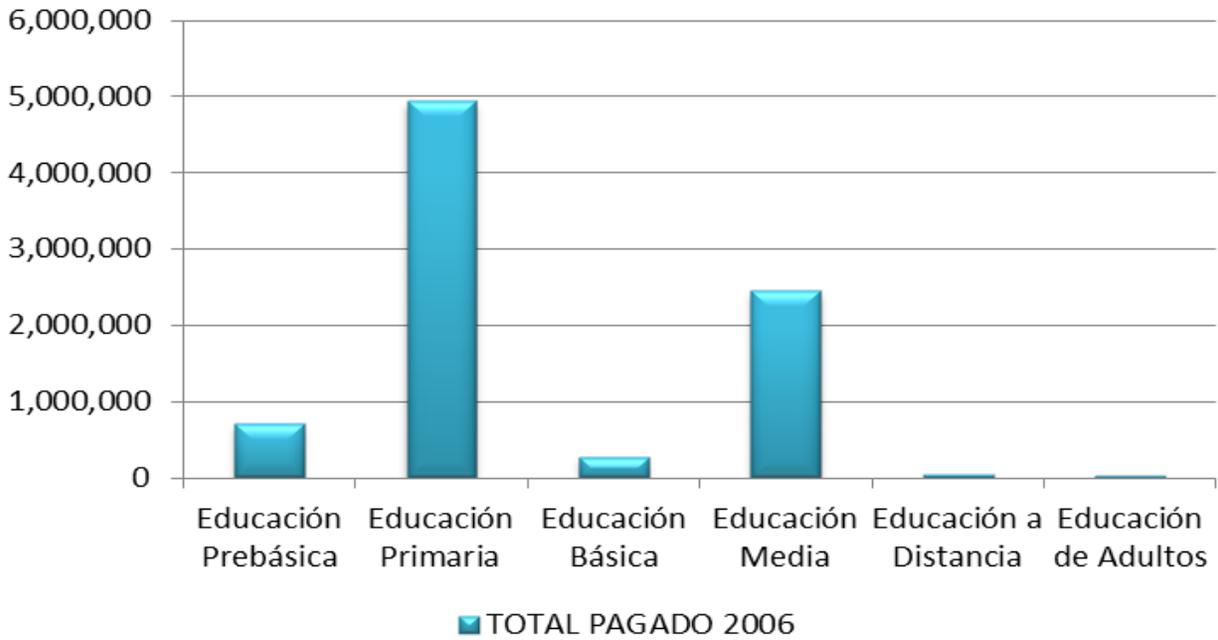


Figura 22. Planillas Pagadas por Nivel Educativo año 2006

Fuente: SEDUC

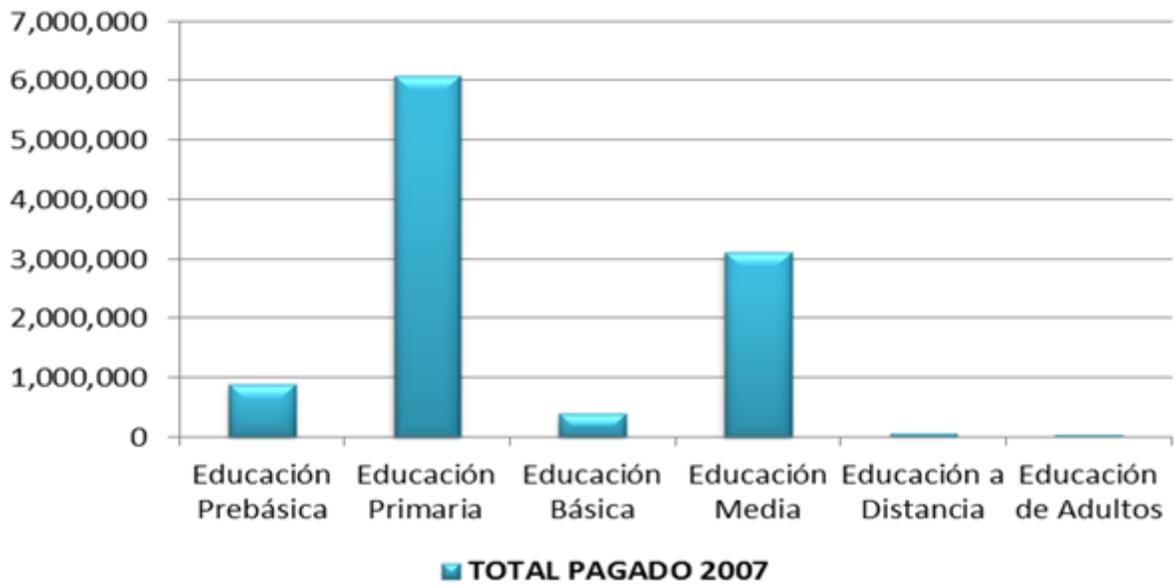


Figura 23 Planillas Pagadas por Nivel Educativo año 2007

Fuente: SEDUC

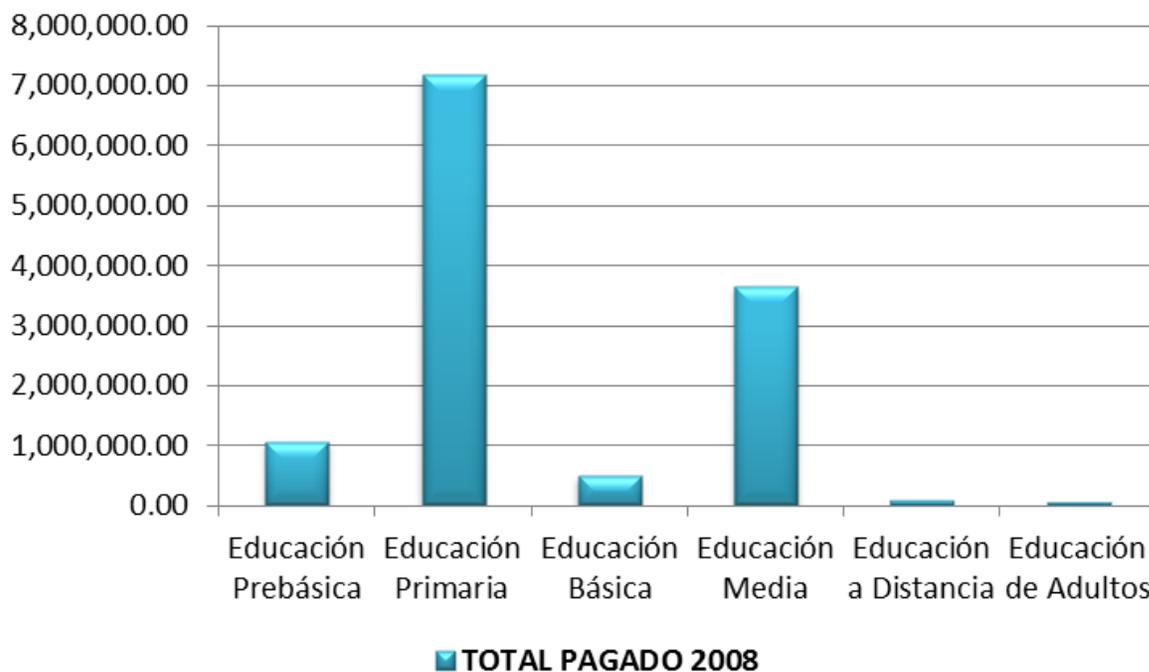


Figura 24. Planillas Pagadas por Nivel Educativo año 2008

Fuente: SEDUC

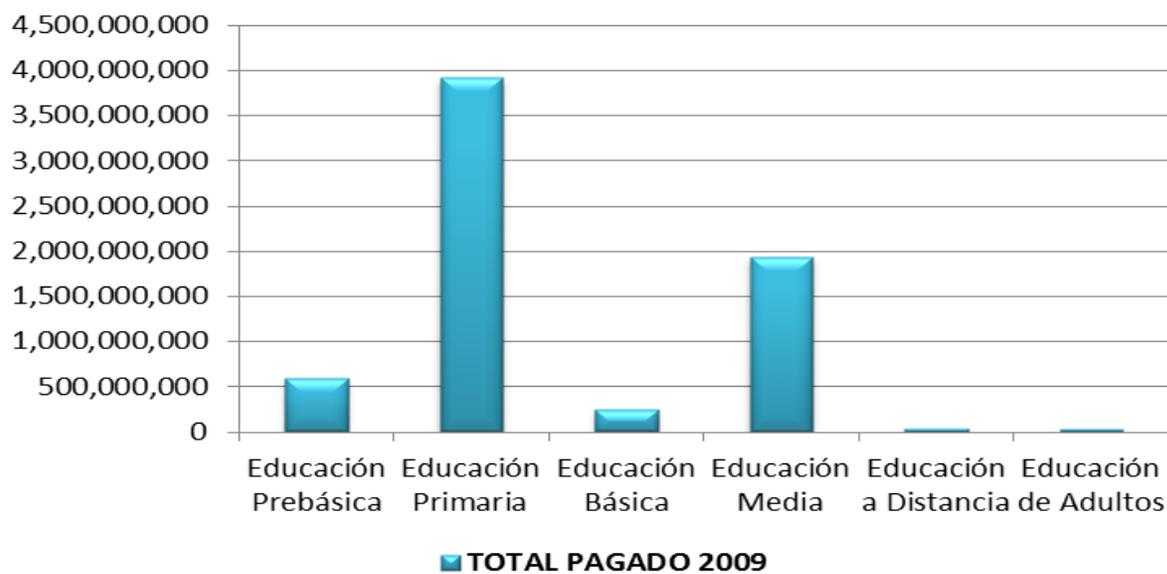


Figura 25 Planillas Pagadas por Nivel Educativo año 2009, solamente contiene de enero a junio

Fuente: SEDUC

Así también se hace una comparación de Planillas Pagadas por mes desde el año 2005 hasta el 2012, con el deseo de conocer la variabilidad de las planillas que se dan mes a mes y la comparación de estas año a año.

Analizando la Figura 26 nos damos cuenta que cada año el pago de planilla de salarios de docente va en aumento, producto de las mejoras salariales otorgadas y que fueron descritos en las figuras y contenido anteriormente expuestos. La figura muestra como la planilla paso en promedio de pagar L.450.0 millones en 2009 a L.1,100.0 millones en 2012.

Para el año 2012 se realizó un estimado para los meses de diciembre, aguinaldo y vacaciones ya que a las fecha no se ha concluido su pago

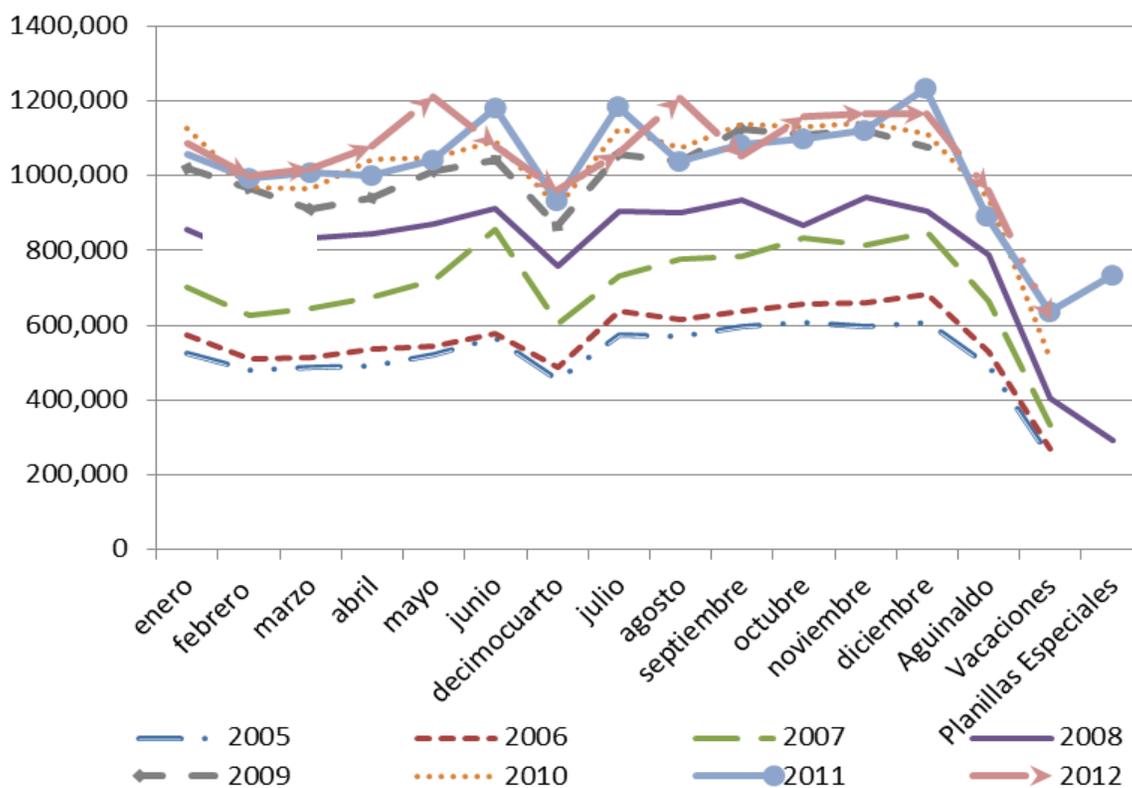


Figura 26 Pago de Planillas por mes año 2005 a 2009

Fuente: SEDUC

Como se puede observar la planilla mes a mes, presenta una tendencia en crecimiento, y que tiende a bajar en el decimocuarto mes de salario, pero vuelve a su tendencia en los siguientes meses.

Para los meses de enero la planilla generalmente es alta y baja para el mes de febrero, debido a que en el mes de enero finalizan las contrataciones bajo la modalidad de interinato, y vuelven a subir a partir del mes de marzo donde se incorporan a la planilla los acuerdos otorgados en el mes de febrero-marzo, en el mejor de los casos debido a que muchas veces estos acuerdos de nombramiento no son remitidos inmediatamente a la Sub Gerencia de Recursos Humanos Docentes (SGRHD) sino hasta varios meses después, generando deudas de pagos mes a mes con los docentes.

En la figura 27, se hace una comparación de las planillas por mes únicamente en el año 2008 ya que en este año se dio el Decreto de apertura de Centros Básicos de Educación, incluyen pago de planillas especiales (crecimiento vegetativo y pago de deuda) por L. 290.3 millones.

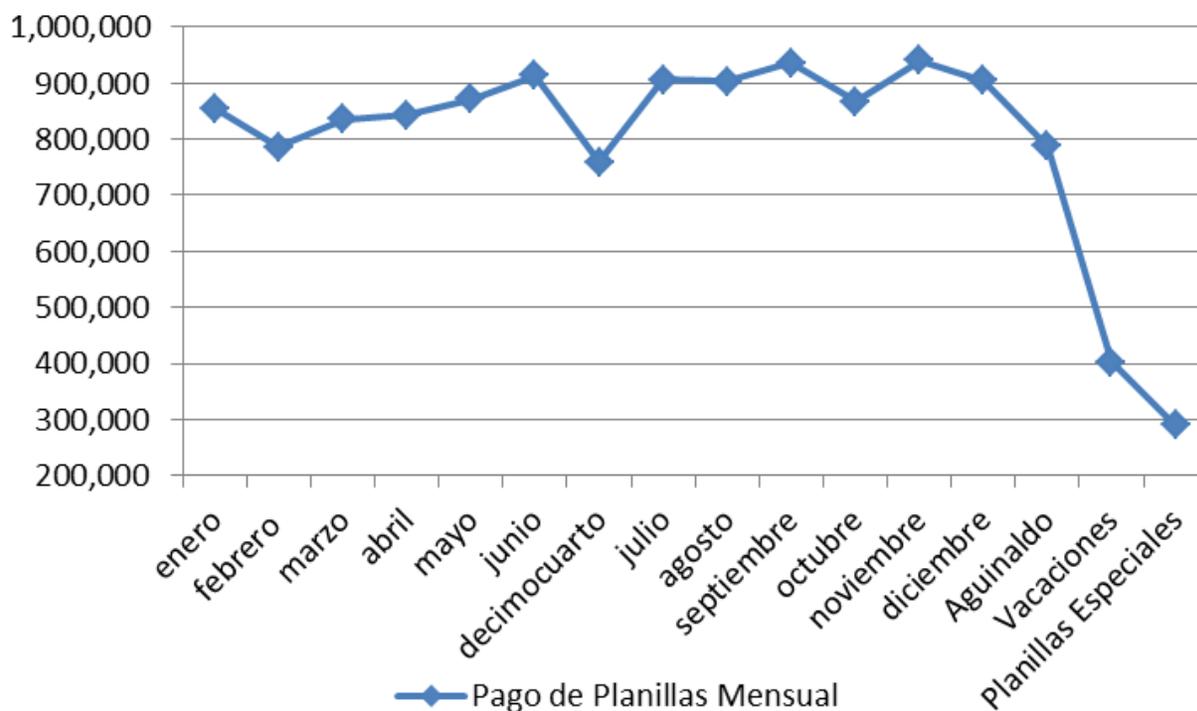


Figura 27. Pago de Planillas por mes año 2008

Fuente: SEDUC

Para los años de estudio se han realizado pagos complementarios y de tipo especial, sin embargo se encontraron datos únicamente para los años 2008, 2010, 2011 y 2012.

Es importante mencionar que para el año 2010, se suscribió un convenio entre la Secretaría de Finanzas, Secretaría de Educación y Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, donde se comprometen a mejorar y regular la gestión del recurso humano en especial la nómina docente, los puntos principales de acuerdo en este convenio fueron:

- Depuración de la base de datos del Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios Docentes y hacer de público conocimiento
- Las conversiones, oficializaciones y creaciones de centros educativos así como nuevas modalidades de estudio, deberán contar con un dictamen favorable de la SEFIN.
- Aplicación de Medidas del Censo de auditoria de Puestos de los docentes realizado por el TSC.
- Aplicación de medidas de racionalización del gasto entre otras acciones de tipo administrativo.

Este convenio sería aplicable para los años 2010-2012 (Ver Anexo No.01). En el año 2012 fue suscrito otro convenio con el nuevo Ministro de Educación el Dr. Marlon Escoto donde se buscó el pago de las deudas reclamadas por el gremio de docentes pero que contengan el respaldo legal para hacerlo, elaborar y ejecutar un plan de ahorro, entre otros puntos que se espera que se logren al final de esta gestión. (Ver Anexo No. 2)

Según declaraciones de la Lic. Yesenia Martínez – Subgerente de Recursos Humanos Docentes, ya se iniciaron ¹⁸ los cruces de información entre la base de datos de la SEDUC contra la base de datos de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), para corroborar la obtención de títulos de docentes, y que hasta la fecha hay más de 600 casos que presentan irregularidades.

¹⁸ Declaración dada en el Audiencia Pública citada por el Congreso Nacional en fecha 6 de diciembre de 2012.

Este tipo de acciones difícilmente han sido posible cuantificar el ahorro que se generara, pero se espera que generen importantes ahorros en el pago de la planilla para los siguientes meses.

A continuación se hizo una comparación entre el número de Docentes que se reportan mes a mes para los años 2005 -2009.

Respecto a la representación gráfica de las figuras de la 28 a la 32 encontramos diferencias año tras año entre el número de Docentes y Multinivel ya que la categoría llamada N° Docentes (única) representa el número de docentes reales que laboraban en el sistema público nacional; así también este dato se tomaba en cuenta para el pago de planillas, mientras que el N° de Docentes Multinivel son los docentes que trabajan en más de un nivel educativo, por ello se refleja como que fuesen más docentes ya que el dato no depura por identidad sino simplemente docentes laborando por nivel, dato que tiende algunas veces a confundir y se habla que hay más de 60 mil docentes en el sistema público educativo.

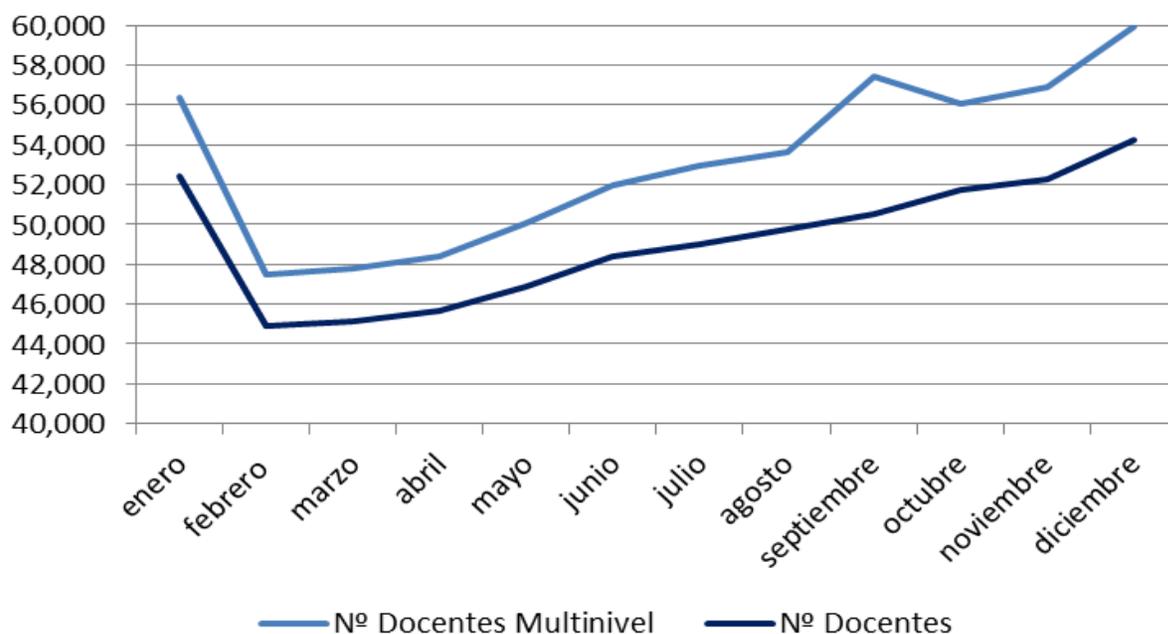


Figura 28 Comparación N° Docentes con N° de Docentes Multinivel año 2005

Fuete: SEDUC

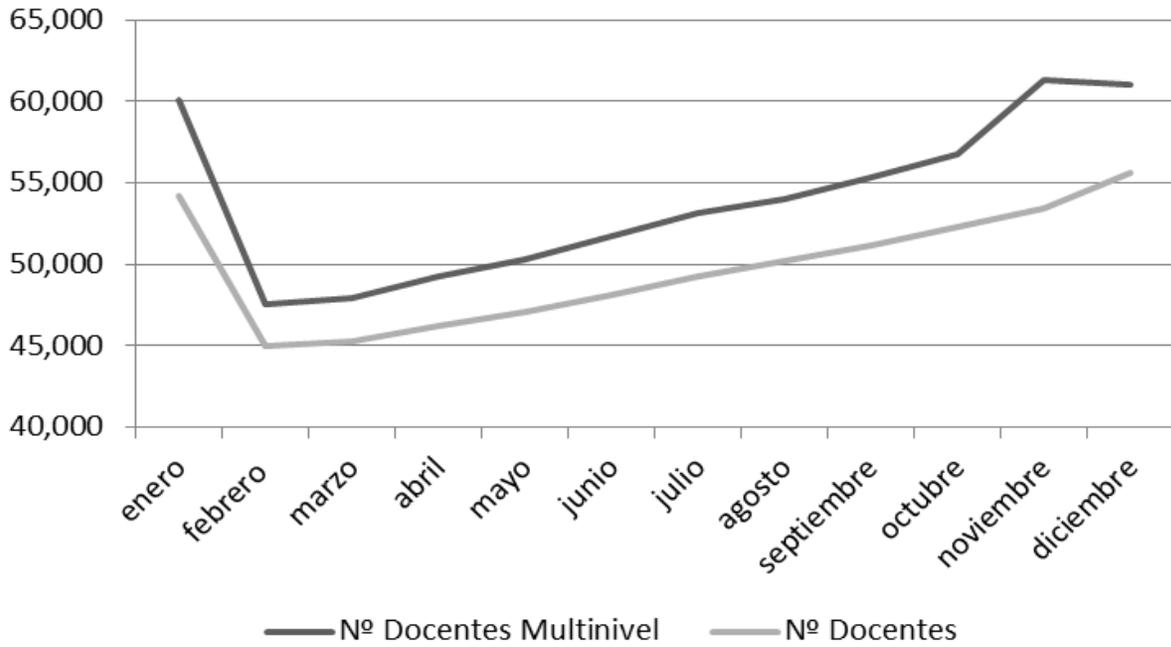


Figura 29 Comparación Nº Docentes con Nº de Docentes Multinivel año 2006
Fuete: SEDUC

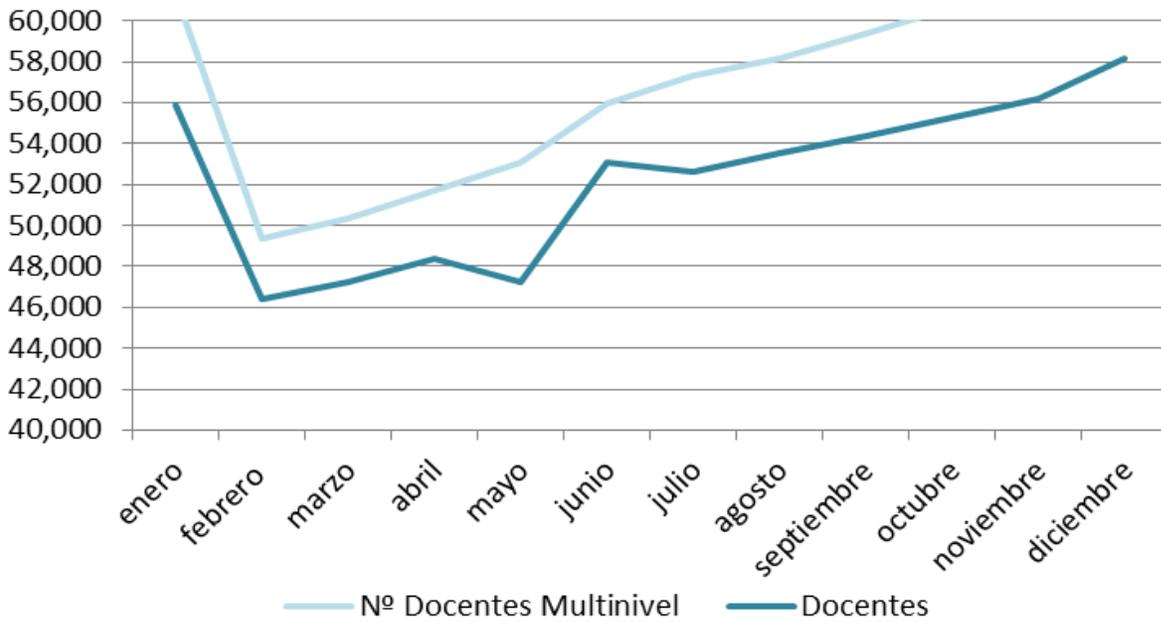


Figura 30 Comparación Nº Docentes con Nº de Docentes Multinivel año 2007
Fuete: SEDUC

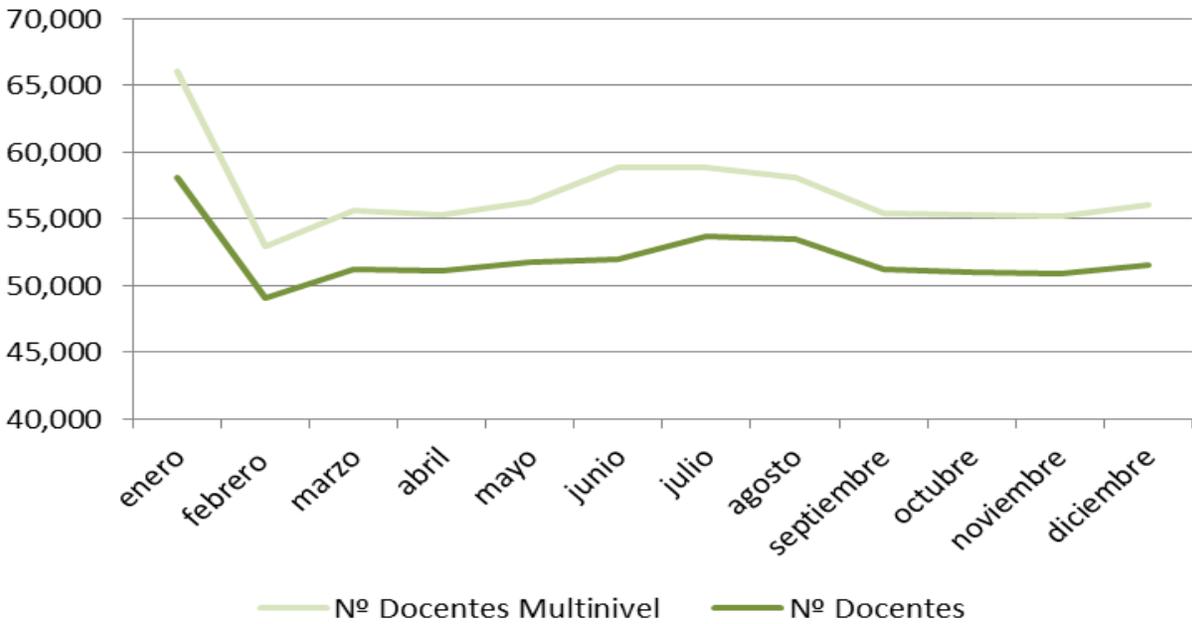


Figura 31 Comparación Nº Docentes con Nº de Docentes Multinivel año 2008

Fuente: SEDUC

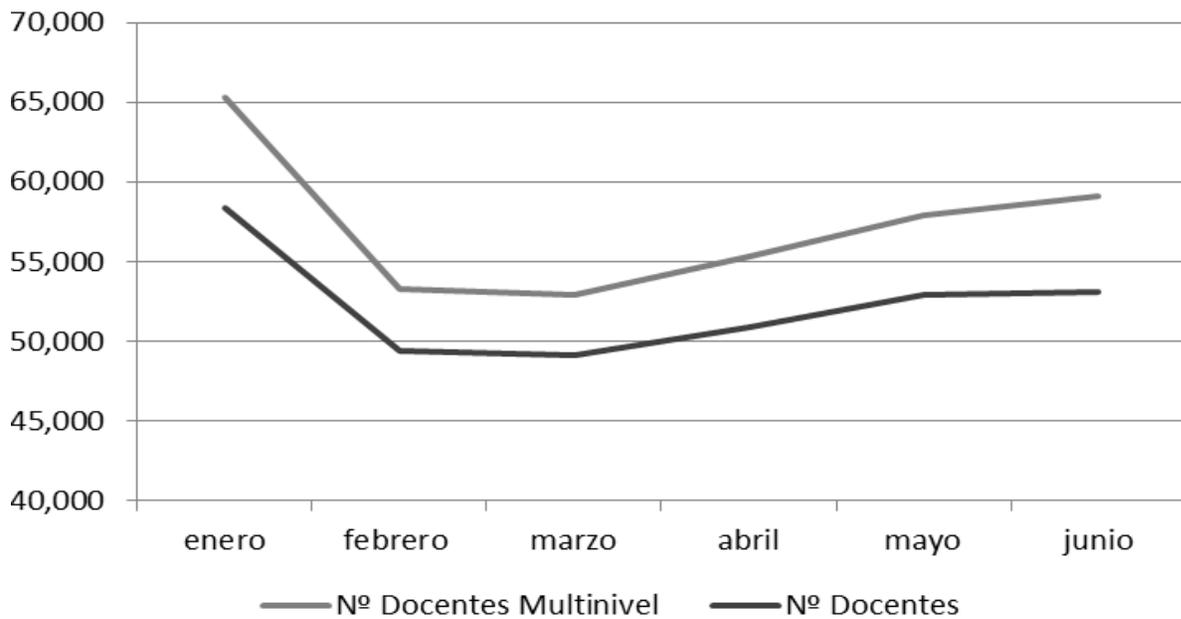


Figura 32 Comparación Nº Docentes con Nº de Docentes Multinivel año 2009 solamente contiene los meses de enero a junio

Fuente: SEDUC

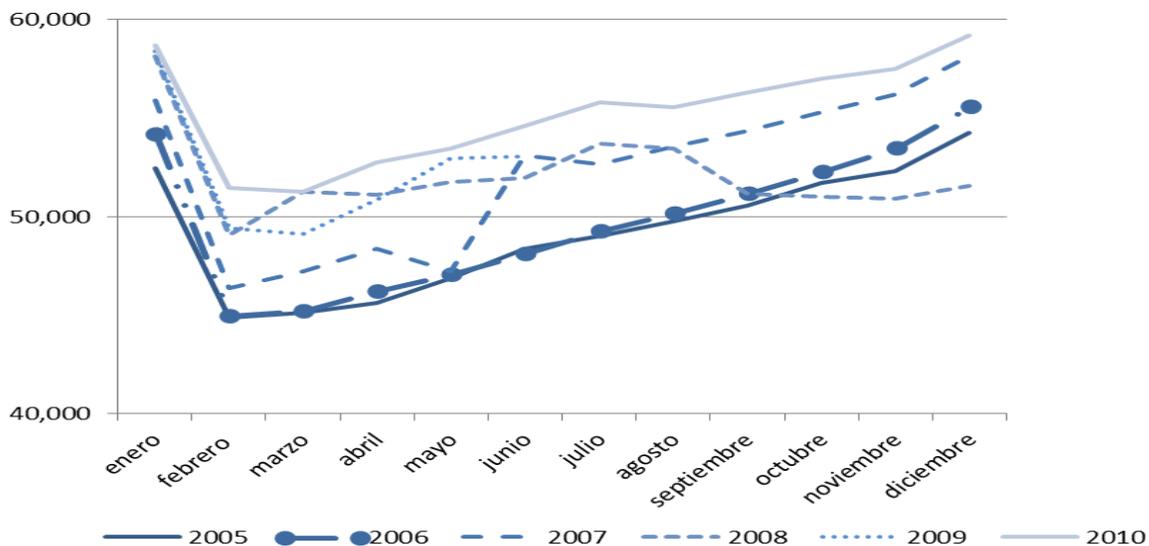


Figura 33 Comparación Nº Docentes año 2005 a 2010

Fuente: SEDUC

No se colocaron los datos para los años 2011-2012 porque únicamente se cuenta con datos de docentes por nivel, es decir docentes multinivel, lo que tiende como ya explicábamos anteriormente a confundir al definir cuántos docentes realmente laboran en el sistema.

También se puede observar que el número de docentes hasta el año 2012 no llegan a los 60000. Según el censo realizado en el año 2011 se encontraron 55,901 docentes laborando y varios miles pendientes de corroborar, para el año 2012 se está pagando un promedio de 55,500 docentes mes a mes, en estos datos se incluyen personal docente que labora en forma interina.

Sección D

Años 2010-2011

Para los años 2010-2011 no hubiesen incrementos al valor de la hora clase, sin embargo para estos 2 años se había dejado contemplado un monto para atender un posible incremento al salario base de los maestros, mismos que no fueron negociados y se mantuvieron con un salario base de L.8,963.76 por una plaza de 36 horas; sin embargo la asignación presupuestaria fue utilizada para atender compromisos de

planillas y valores adeudados. Es por lo anterior, que para esos años denota un crecimiento mínimo en los incrementos y por ende en los presupuestos vigentes.

Para el año 2009 se presentaron los informes de 9 auditorías realizadas en fases por las erogaciones o pagos realizados a docentes entre el periodo 2003-2008 y reflejan que el Estado ha realizado erogaciones en millones debido a pagos indebidos, ejemplo de ello el pago del colateral de Zonal de Trabajo a 206 docentes que no tenían derecho porque no laboran en los Departamentos de Islas de la Bahía y Gracias a Dios como lo establece el Estatuto del Docente Hondureño.

A continuación se presenta la Tabla No.12 la cual detalla los diferentes informes que realizo el TSC de sus auditorías y los montos erogados.

Tabla 12: Informes de Auditorias de Puestos y Salarios del Recurso Humano Docente del Sistema Educativo

No.	Número Informe	Detalle	Perjuicio económico detectado
1	01-2007-DA	Informe de investigación especial censo de puestos y salarios del recurso humano docente del Sistema Educativo Nacional fase I	-
2	02-2008-DA	Informe de investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del Sistema Educativo Nacional fase II zona de trabajo (zonaje)	20916,200.00
3	03-2008- DASII-S	Informe de investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional fase II	26440,260.00
4	04-2008-DA	Informe de investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional fase II colateral de meritos profesionales.	5490,133.43
5	05-2008 -DA	Investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional, fase II calificación académica (69%)	473766,479.00
6	01-2009-DA	Informe de investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional, fase III jornada de trabajo (horas clase).	12782,745.16
7	02-2009- DA	Informe de investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional fase ii	745873,275.59
8	03-2009-DA	Informe de investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional fase III colateral de zona de trabajo (frontera).	89954,117.94
9	04-2009-DA	Investigación especial auditoria de puestos y salarios del recurso humano docente del sistema educativo nacional fase III colateral de antigüedad en el servicio	9779,412.25
		Total	1385002,623.37

Fuente: Informes de Auditorias de Puestos y Salarios del Recurso Humano Docente del Sistema Educativo

A continuación se presenta el detalle y descripción de estas Auditorias:

Tabla 13 Resumen de los Informes emitidos por el Tribunal Superior de Cuentas

No.	Número Informe	Descripción del Perjuicio Económico Dictado
1	02-2008-DA	Por concepto del pago colateral de zona de trabajo (zonaje) beneficiando a 206 docentes que no tienen derecho a ello en vista de que no laboran realmente en los departamentos de Islas de la Bahía ó Gracias a Dios, causando un perjuicio económico para el Estado de Honduras. Además, los mismos docentes beneficiados y que violan el Estatuto del Docente Hondureño no desempeñaban ningún cargo directivo cuando fue creada esta ley.
2	003-2008-DASII-SE-A	Se concluye que existen docentes a quienes se les ha reconocido y pagado el 34.5 por ciento del beneficio del proceso de profesionalización pero sin cumplir con el requisito respectivo y los docentes que continuaron recibiendo el beneficio de profesionalización del 34.5 por ciento y que no han acreditado su título o no hay evidencias del cumplimiento y continuaron recibiendo el beneficio en el tiempo comprendido de julio del año 2003 a junio de 2002 ocasionaron una pérdida económica al estado de Honduras.
3	04-2008-DA	Se presentan resultados de auditoría sobre pagos efectuados por el colateral de Méritos Profesionales a 228 docentes que no han acreditado sus “méritos profesionales y, por lo tanto, no se justifica el pago del colateral incluido en la planilla y otra parte no se encontró la debida evidencia o sustento legal para efectuar dicho pago”.
4	05-2008-DA	Se detectó que 240 docentes reciben a la fecha el colateral de calificación académica (69%) “sin presentar el título que justifique el pago del mismo incluido en la planilla y adicionalmente no se encontró el sustento legal para el pago del mismo colateral que en algunos casos exceden las 36 horas clase reglamentarias y en los cuales se determinó un total de 16,013 casos.
5	01-2009-DA	Pagos a docentes cuya jornada de labores excede del límite de tiempo establecido en el Estatuto del Docente Hondureño y su Reglamento, por lo tanto, no se tiene la debida evidencia o sustento legal para efectuar dicho pago
6	02-2009-DA	Contiene los resultados de pagos efectuados por el colateral de Calificación Académica (69%), sobre una compensación económica dada a cada docente sobre el sueldo base vigente, de lo cual no se encontró el sustento legal para efectuar dicho pago, que en algunos casos exceden las 36 horas clase reglamentarias y en los que se determinó un total de 2,749 casos.
7	03-2009-DA	Relacionado al Colateral de Zona de Trabajo (Frontera), se presentan los resultados a pagos efectuados por Zona de Trabajo en beneficio de 1,576 docentes, los que se encuentran fuera de los límites establecidos reglamentariamente, sin que se justifique el pago incluido en la planilla.
8	04-2009-DA	Señala pagos efectuados por el colateral de Antigüedad en el servicio" correspondiente a 150 docentes y 168 plazas, encontrándose que a la fecha existen docentes que no han acreditado los documentos requeridos y, por lo tanto, no se justifica el pago del colateral incluido en la planilla y por otra parte

Fuente: Informes de Auditorias de Puestos y Salarios del Recurso Humano Docente del Sistema Educativo

Los informes expuestos por el TSC hacen sugerencias de las acciones que debe de tomar la SEDUC a fin que se pueda evitar más erogaciones de este tipo y reparar a los docentes que recibieron este pago como a personas involucradas en estos casos.

Es por lo anterior y por la falta de evaluación al personal docente, así como incumplimiento a algunos artículos del acta firmada para el periodo 2006-2009, no se establecieron valores a incrementar por hora clase para los subsiguientes años, así tampoco la renovación de esta Acta Especial. El Gobierno dio instrucciones a SEDUC que buscara la depuración de su planilla de pago docentes, no creación de nuevas plazas, ejecutar acciones de acuerdo a los informes de Auditorías realizadas por el TSC, etc.

Estos informes sin duda alguna muestran una realidad del sistema educativo, que debido a su complejidad, tamaño y deficiente manejo, han permitido que se presenten este tipo de irregularidades.

El incremento al salario base de los docentes para los últimos 14 años, eran superiores a los otorgados a los demás empleados públicos. Para ejemplificar se realizó un comparativo en base a los salarios mínimos pactados con los sectores productivos y de servicio, donde su mayor incremento fue otorgado en el año 2009 bajo el gobierno del Sr. Manuel Zelaya Rosales, pasando en el 2008 de L.3,248.00 en promedio para el sector de servicios a L.5,500.00 en el 2009.

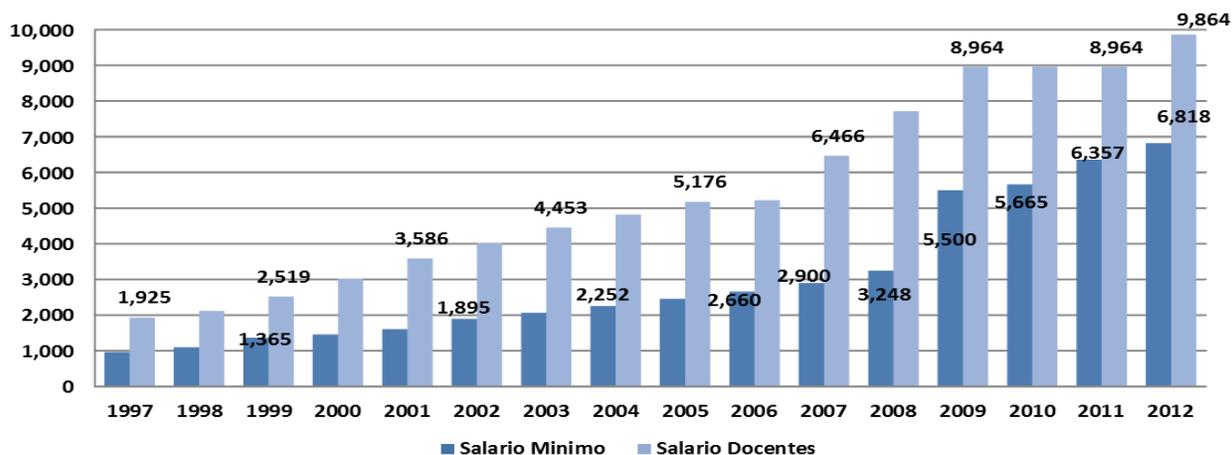


Figura 34. Comparativo del salario base dado a docentes vrs salario mínimo.

Fuente: Compilación de datos-varias fuentes.

4.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El presupuesto otorgado a la Secretaría de Educación, por muchos años ha sido la mayor asignación presupuestaria del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Sector Público, duplicando la cifra que se otorga a la Secretaría de Salud, siete veces más de lo que se asigna a la Secretaría de Obras Públicas Transporte y Vivienda, como ejemplo.

Esto muestra la importancia que da en cierta manera el Estado a la Educación, aunque como ya se expuso anteriormente la composición del gasto no es justamente la deseada.

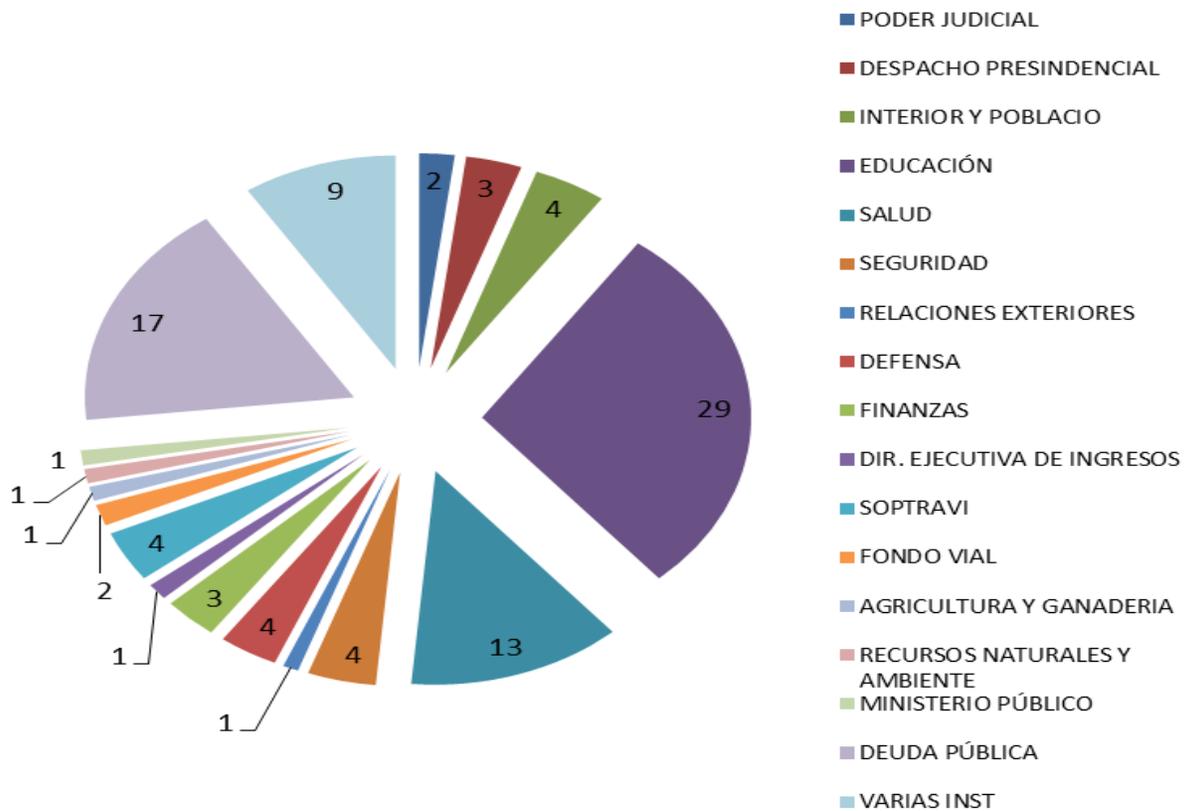


Figura 35. Secretarías de Estado con Presupuesto mayor a los L.700.0 millones

Fuente: Presupuesto Aprobado a 2011-SEFIN

- Varias Instituciones: incluye todas aquellas instituciones con presupuesto menor a los L.700.0 millones

En cuanto al presupuesto aprobado la Secretaría de Educación se le otorga el 29% del Presupuesto General de la Administración Central, siendo esta la Secretaría con mayor presupuesto, seguido de Salud y la Deuda Pública.

Sin embargo es meritorio analizar la ejecución del presupuesto de estas Secretarías de Estado reportadas al final del año 2011.

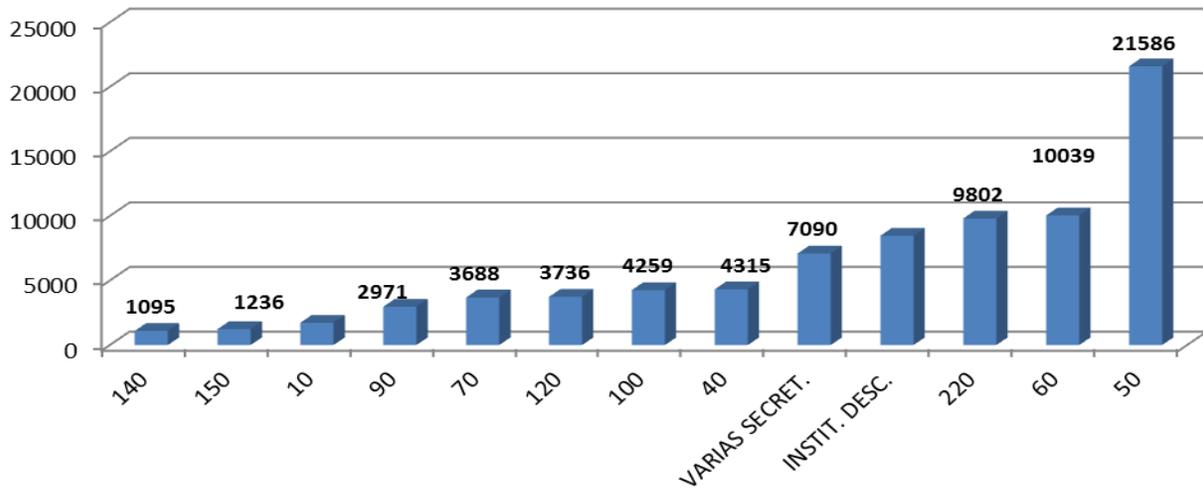


Figura 36. Secretarías de Estado con ejecución mayor a los L.1,000.0 millones,2011.

Fuente: SEFIN- Presupuesto Ejecutado a 2011

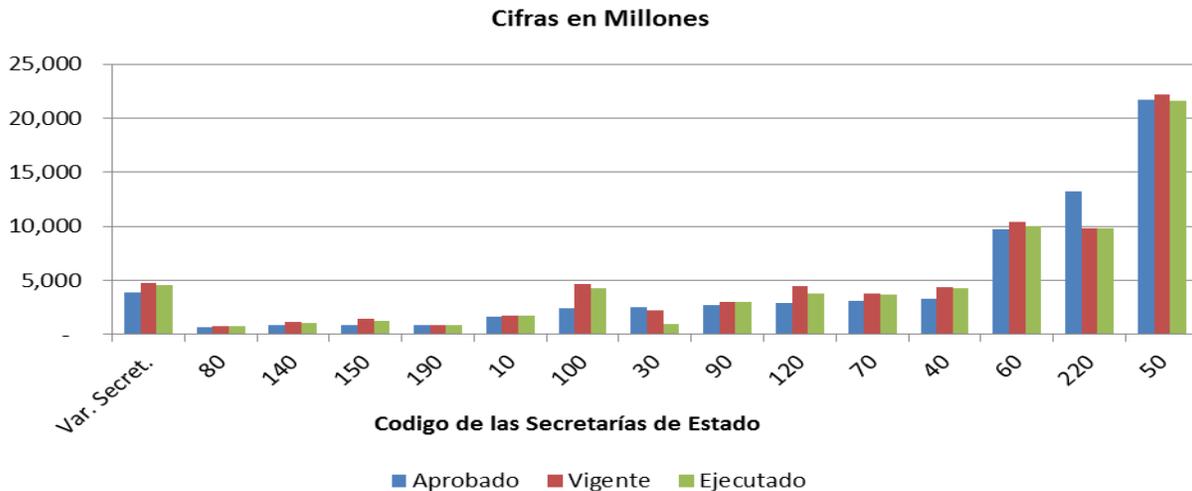
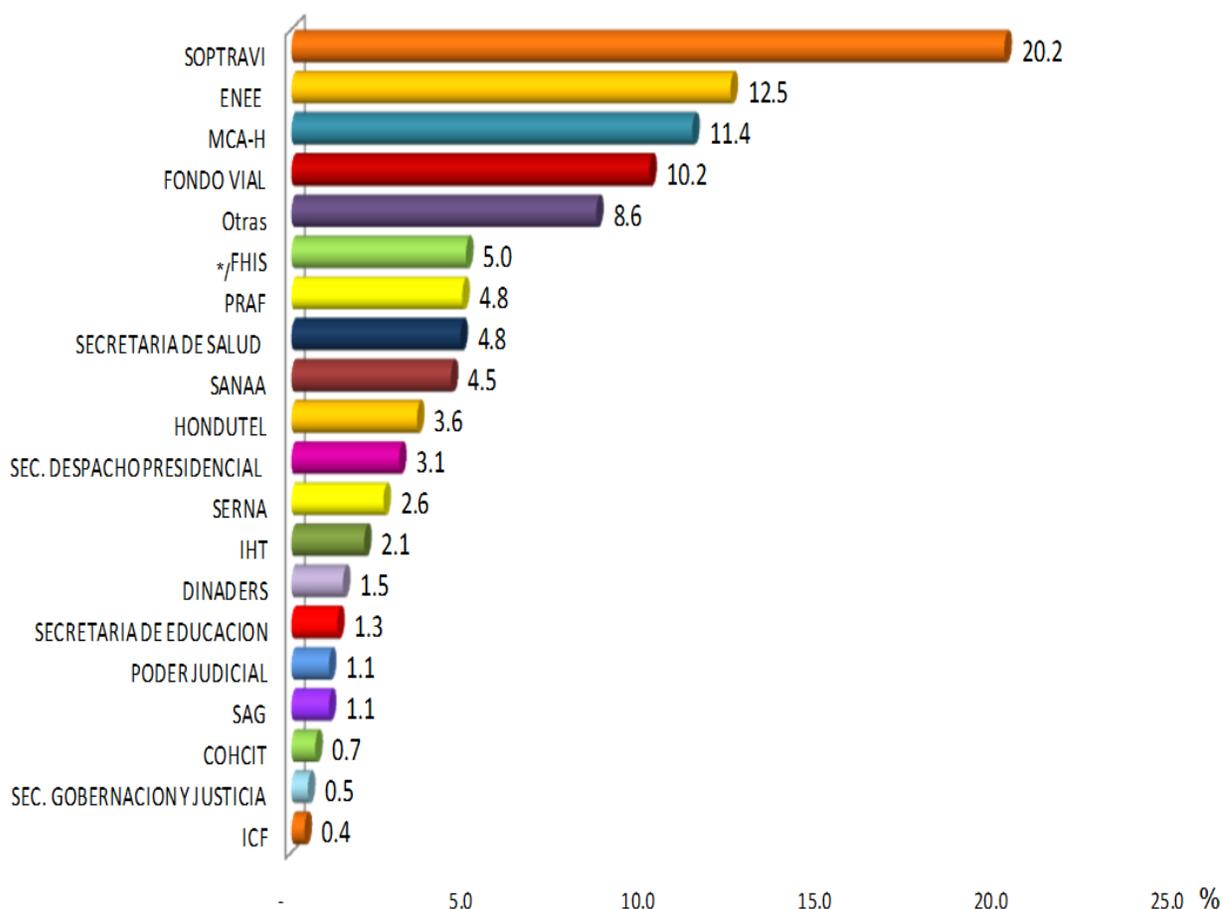


Figura 37. Presupuesto Aprobado, Vigente y Ejecutado de las Secretarías del Sector Central.

Fuente: SEFIN- Presupuesto Ejecutado a 2012

Pese a lo anterior, revisando el gráfico presentado en el Informe de Inversión Pública a 2010 del Sector público, la situación cambia presentando una relación de uno a 20, siendo SOPTRAVI la institución que ejecuta el 20.2% en inversión y la SEDUC un 1.3 %, situación que para los años 2011-2012 no ha cambiado significativamente, debido a que la inversión en infraestructura ha sido mínima



*/ Otras incluye: SIC, SEFIN, STSS, Secretaría de Defensa, ENP, TSC, CNBS, BCH, BANHPROVI, Universidades, INE, DICTA, COPECO, INPREMA, IP.

Figura 38. Programa de Inversión Pública Institucional, año 2010

Fuente: SEFIN

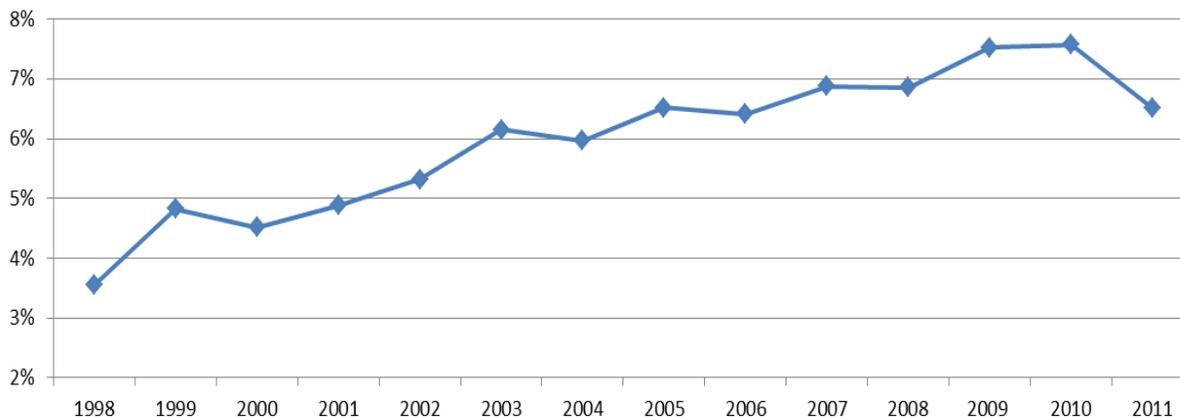


Figura 39. Presupuesto de Educación como porcentaje del PIB

Fuente: SEFIN-BCH

Luego de haber revisado y analizado como ha sido el comportamiento del crecimiento, movimientos y situaciones varias que han afectado la ejecución del presupuesto de la SEDUC, se procedió a comparar estos datos numéricos con algunas causas que según algunos actores han dado lugar a esta situación, por lo anterior se utilizó la herramienta de árbol de problemas la cual se profundiza a continuación.

4.4 ÁRBOL DE PROBLEMAS

Esta tesis fue elaborada con el fin de entender la problemática presupuestaria que presenta la Secretaría de Educación año a año. A través de la información recolectada, investigaciones, informes, entrevistas y exposiciones de personas claves en el sector educativo; por lo anterior se ha construido un árbol de Problemas, una herramienta de análisis que comprende ver una situación problemática, a través de las causas o posibles causas que lo originan y los efectos que este problema podría generar.

Es una técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican. Esta técnica facilita la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema. El tronco del árbol es el problema central, las raíces son las causas y la copa los efectos. (Metodologías e Instrumentos para la

Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Árbol de Problema Y Áreas de Intervención, COMFAMA / CEPAL)

A continuación presentamos algunas observaciones y consideraciones importantes sobre el sistema educativo actual por parte de algunos actores claves.

Tabla 14: Entrevistas Realizadas a Expertos

Nombre	Causas	Efectos
<p>Marlon Escoto Valerio</p> <p>Ministro de Educación. 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Interés y voluntad política en lograr verdaderos cambios. - Falta de Motivación y vocación para ejercer la docencia. - Injerencia Política. - Limitantes Legales y contradictorias - Falta de apoyo de la sociedad Civil y del Gobierno para ejecutar los cambios. - El Sistema ha sido diseñado para que se vuelva inmanejable - Falta de Cumplimiento de Leyes - Deficiencias en Infraestructura administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Altos Grados de corrupción - Incumplimiento del Calendario Escolar - Mínimas mejoras en los indicadores educativos.
<p>Carlos Ávila Molina</p> <p>Ex Ministro de Educación. Periodo 2002-2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Poca Importancia a la Educación a nivel de Gobierno, por años. - El EDH es un limitante para el progreso de la Educación, es Impagable, insostenible y difícil de manejar. - Alta injerencia política que retrasa u obstaculiza procesos de cambio 	<ul style="list-style-type: none"> - No logro de indicadores educativos - Ingovernabilidad - Erogaciones indebidas -Incumplimiento del calendario académico

Nombre	Causas	Efectos
	<ul style="list-style-type: none"> - Las inversiones de los últimos años han sido destinadas a pago de salarios, y mínimos porcentajes a la mejora de la Calidad Educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Erogaciones indebidas - Incumplimiento del calendario académico
Roberto A. Zuniga Director General de Presupuesto - SEFIN	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Control Administrativo por parte de la SEDUC - Falta de aplicación de Leyes - Mal aplicación de Estatuto del Docente - Alta rotación de personal administrativo - Ineficiente manejo de los recursos financieros y humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Pagos indebidos - Incumplimiento del Calendario Escolar - Descontrol Administrativo - Paros de labores
Dagoberto Ordoñez Asesor en materia Educativa -SEFIN	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiente Manejo Administrativo - No aplicación de Normas y Leyes - Injerencia Política - Falta de mecanismos de Control - Incorrecta Toma de Decisiones 	
Rodolfo Zelaya Ex Director de Infotecnología de Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Tardío procesamiento de los acuerdos y movimientos de los docentes. - Mal aplicación de la Ley - Incumplimiento de procesos establecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Retraso en el pago de los docentes - Generación de deuda por no pago (en algunos casos trasciende de un año a otro).

Con estos aportes y la información analizado en secciones anteriores, podremos considerar que las causas que originan el déficit presupuestario que año a año enfrenta la SEDUC, no son atribuibles en su totalidad a la misma institución, existen factores externos que inciden de manera directa en el problema. De acuerdo a las entrevistas y

exposiciones con actores claves en el Sector Educativo, hemos creado un árbol de problemas, determinando alguna de las causas y los efectos que éstas generan. Fig. 18

En el Centro de la figura se encuentra lo que hemos llamado El Problema “Déficit en el Presupuesto de la Secretaría de Educación”, en la parte inferior se cuentan con las causas que dan lugar al problema, ordenadas al inicio las que estas directamente relacionadas con el Problema Central, y otras causas a menor nivel que se interrelacionan unas con otras. En la parte superior se cuenta con los efectos que van desde los más inmediatos o directamente relacionados con el problema hasta niveles más generales.

En nuestro árbol de problemas, atribuimos las causas principales que impactan en el problema podrían ser las siguientes, 1) La falta de políticas educativas claras, 2) Alta Injerencia Política y 3) Negociaciones Salariales imprevistas y de poco estudio.

De cada una de ellas se desprenden otras situaciones que dan lugar a la causa enunciada solo que en menor nivel, aunque la suma de todas ellas dan lugar a que el problema se de en mayor o menor nivel.

Es posible que estas causas señaladas tengan relación directa o indirecta con algunos de los efectos que hoy por hoy se ven en el sistema educativo público nacional desde el deficiente logro de metas y objetivos, altos niveles de corrupción hasta erogaciones por pagos indebidos, por citar algunos de ellos.

Entendemos que no podríamos determinar que solo estas sean las causas en materia presupuestaria en el sector educativo, el Gobierno es grande y complejo por lo que podría tenerse un árbol de problemas con mayores causas y efectos, visto de diferentes perspectivas.

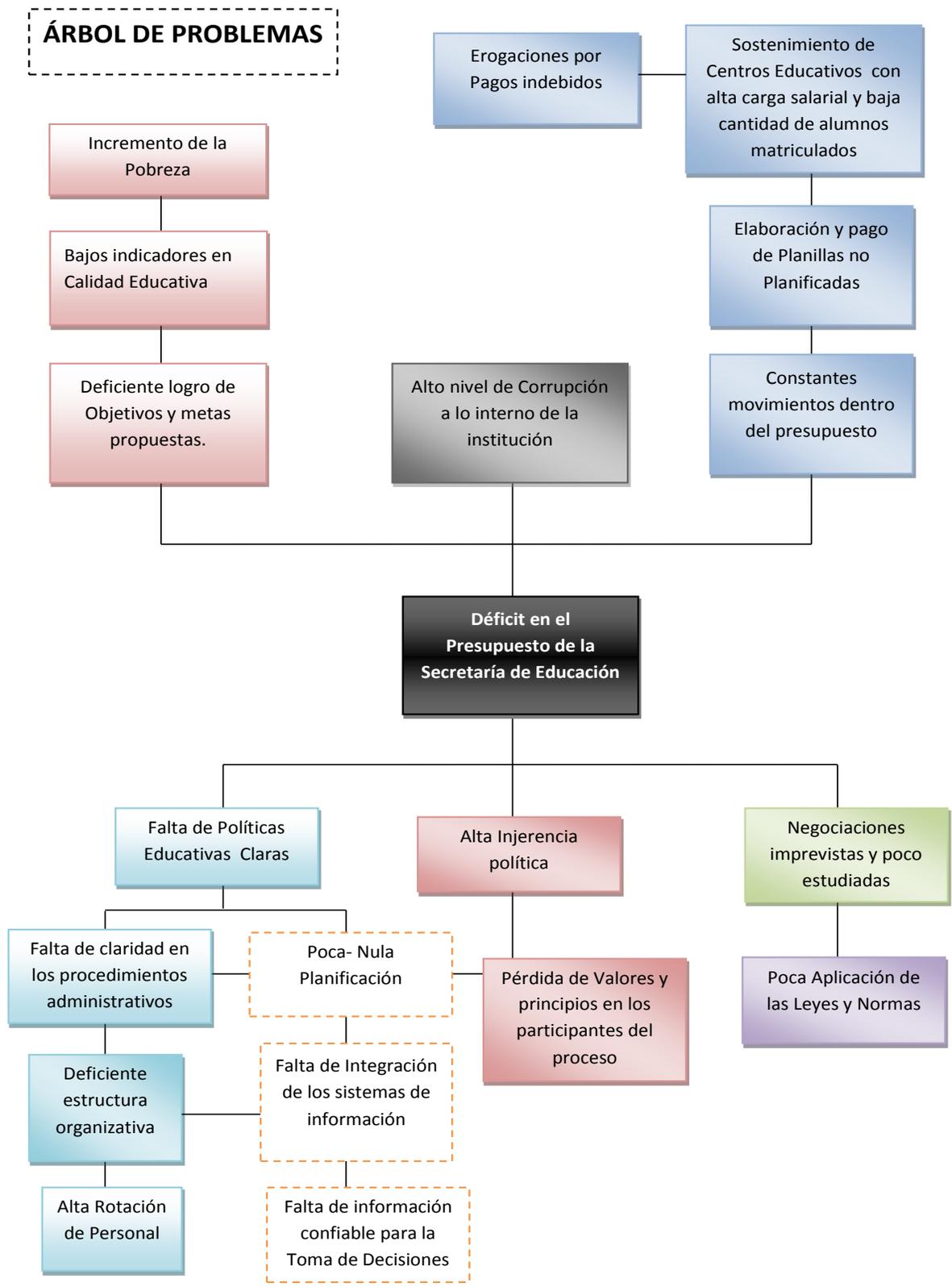


Figura. 40 Árbol de Problemas

Fuente: Entrevistas con Expertos

4.5 IMPACTOS EN LA MEJORA DE LA COBERTURA Y CALIDAD EDUCATIVA

Luego de haber realizado las revisiones en el tiempo al crecimiento del presupuesto de la Secretaría de Educación e inclusive la comparación de la inversión en educación en Honduras en relación a otros países de la región centroamericana, es propio analizar un poco si estas inversiones han tenido su impacto en la mejora de la calidad educativa, reformando los indicadores de cobertura, de alfabetización, cobertura, entre otros.

A continuación se presenta la figura 41 la cual muestra los avances año a año en el incremento de la cobertura escolar en todos los niveles educativos. Es importante mencionar que esta figura fue construida con información publicada por el INE a mayo de 2011, donde la tasa de cobertura es igual al número de alumnos que asisten a la escuela o colegio entre el número de personas en edad escolar que tiene el país.

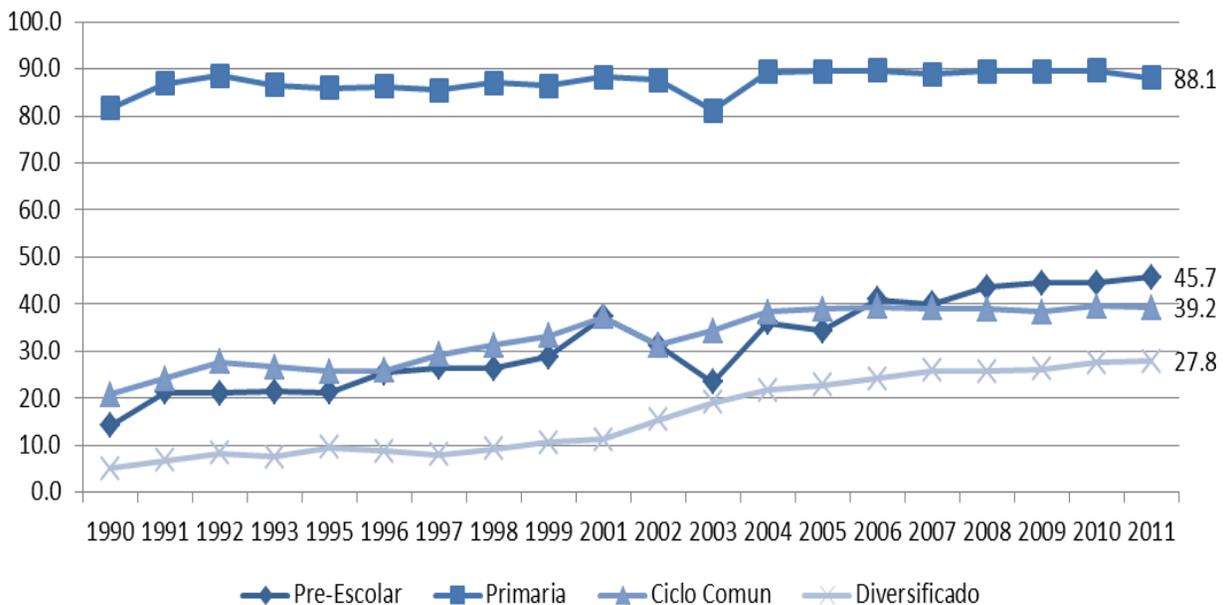


Figura 41. Porcentaje de Cobertura escolar por nivel

Fuente: Datos reportados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). XLI Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2011.

Cabe mencionar que en materia de indicadores de cobertura, se utiliza la matrícula reportada y dividida esta, entre la población total en edad escolar; sin embargo este indicador de cobertura se creó sobre la base de asistencia al Centro educativo (público

y privado) reportada en la XLI Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples a Mayo de 2011.

Por otra parte en la Figura 10 mostramos como incrementaba año a año el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación sin contar con las transferencias, únicamente tomando en consideración lo que se asigna a la SEDUC para gastos de funcionamiento salarios docentes y no docentes, gastos en materiales, servicios básicos, inversión, etc. Pese a que haya incrementado el presupuesto, la inversión en infraestructura educativa y la admisión de nuevos maestros no creció en la misma proporción, para ello se presenta la Figura 42 que contiene el detalle por nivel educativo del número de centros registrados a nivel nacional.

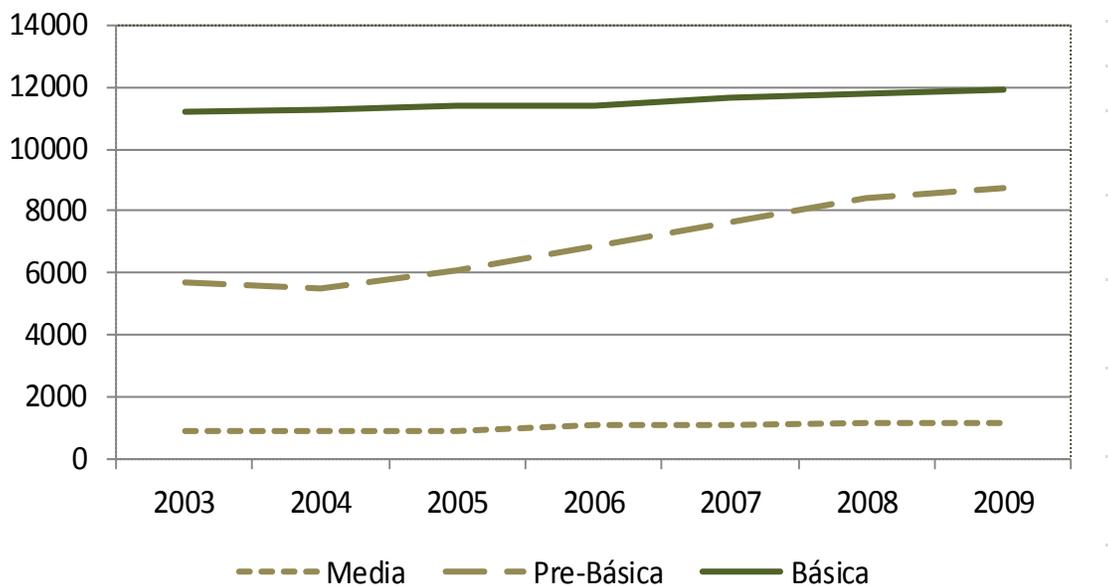


Figura 42. Centros Educativos por Nivel (años 2003-2009)

Fuente: SEDUC

Como se observa el crecimiento se denota únicamente en el nivel de básica, caso contrario a lo reflejado en los niveles de media y pre básica, esto demuestra que las inversiones son mínimas en capital y la mayoría de construcciones que se han realizado ha sido por el aporte de organismos internacionales.

Según el Plan para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa de la SEDUC, 2004, hace la observación que más del 50% de los edificios del sector público fueron

construidos a partir de la década de los 80, por lo que en mayoría de las edificaciones presentan deterioro en sus instalaciones, sumado a ello en el año 1998 producto del desastre natural causado por el Huracán Mitch, la infraestructura general del país se vio duramente afectada; las escuelas y colegios no quedaron excluidos, siendo un total de 1,306 centros educativos afectados, a continuación se presenta el número de centros educativos a esa fecha por departamento que fueron afectados por esta situación

Tabla 15: Entrevistas Realizadas a Expertos

Daños del huracán y tormenta tropical Mitch en el sistema de aulas

No.	Departamentos	Centros educativos existentes a 1998	Centros educativos afectados	Aulas destruidas	Aulas Dañadas	Total de aulas afectadas	Centros educativos existentes
1	Atlántida	555	161	31	221	252	555
2	Colón	417	170	102	474	576	417
3	Comayagua	711	47	60	118	178	711
4	Copán	567	18	2	30	32	567
5	Cortés	1,231	186	89	240	329	1,231
6	Choluteca	690	168	238	264	502	690
7	El Paraíso	777	69	17	74	91	777
8	Francisco Morazán	1,719	64	252	58	310	1,719
9	Gracias a Dios	177	68	40	108	148	177
10	Intibucá	408	48	17	63	80	408
11	Islas de la Bahía	104	27	10	58	68	104
12	La Paz	393	7	0	14	14	393
13	Lempira	586	15	0	30	30	586
14	Ocotepeque	248	3	0	3	3	248
15	Olancho	968	34	20	72	92	968
16	Santa Bárbara	718	12	15	12	27	718
17	Valle	338	87	16	115	131	338
18	Yoro	782	122	122	173	295	782
	Total	11,389	1,306	1,031	2,127	3,158	11,389

Fuente: Informe presentado por UNESCO en 2002 con datos de la Secretaría de Educación

Se presenta a continuación un cuadro detallado del total del Centros Educativos del Sistema Público registrados a 2012 por Departamento y Nivel Educativo

Tabla 16: Centros Educativos por Nivel y Depto.

Departamento	Prebásica Jardines	Prebásica CCEPREB	Básica	Media	Básica Adultos	TOTAL
(01) - Atlántida	194	209	490	31	10	864
(02) - Colón	220	252	450	27	4	929
(03) - Comayagua	297	461	766	31	11	1481
(04) - Copán	231	621	620	16	10	1464
(05) - Cortés	429	481	755	49	33	1562
(06) - Choluteca	310	257	694	17	18	1243
(07) - El Paraíso	230	478	989	30	10	1686
(08) - Francisco Morazán	452	478	1054	126	72	2030
(09) - Gracias a Dios	97	76	164	10	0	330
(10) - Intibucá	304	269	512	16	7	1031
(11) - Islas de la Bahía	35	29	41	5	6	107
(12) - La Paz	165	248	477	16	3	856
(13) - Lempira	345	360	768	19	3	1477
(14) - Ocotepeque	139	116	362	15	2	619
(15) - Olancho	307	386	1229	38	15	1946
(16) - Santa Bárbara	266	459	790	34	0	1524
(17) - Valle	162	183	291	15	6	603
(18) - Yoro	298	555	905	32	11	1613
Total general	4481	5918	11357	527	221	21365

Cabe señalar que el total de centros educativos en el país, tanto públicos y privados son 23,384, de los cuales 2019 pertenecen al sector privado.

Tipo de Admón	Prebásica CCEPREB	Prebásica Jardines	Básica	Media	Básica Adultos	TOTAL
Total	6118	5574	12637	1492	260	23384

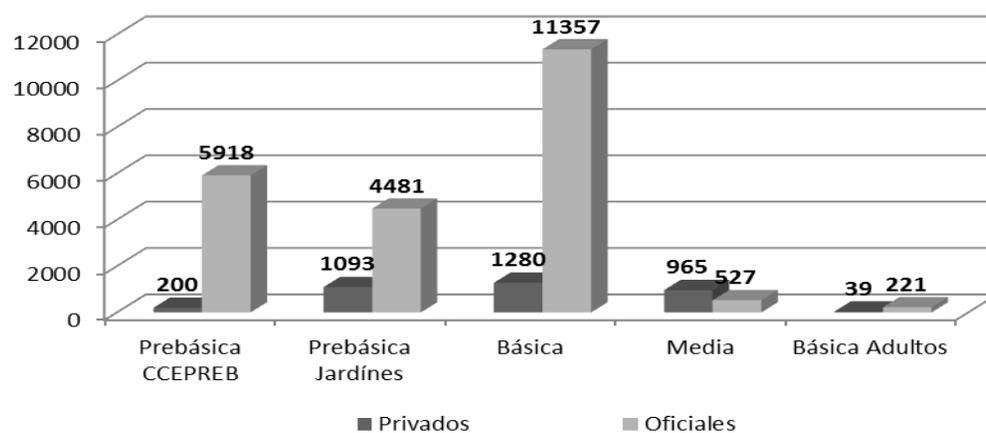


Figura 43. Distribución de Centros Educativos Por Nivel y Tipo de Admón.

Fuente: Unidad de Infotecnología de la SEDUC

En el caso de lo que se reporta por Matricula, que si bien es cierto los datos reportados por la SEDUC difieren en el tiempo, se presenta un detalle de lo que se reporta en matricula por nivel educativo para los años 2000-2012

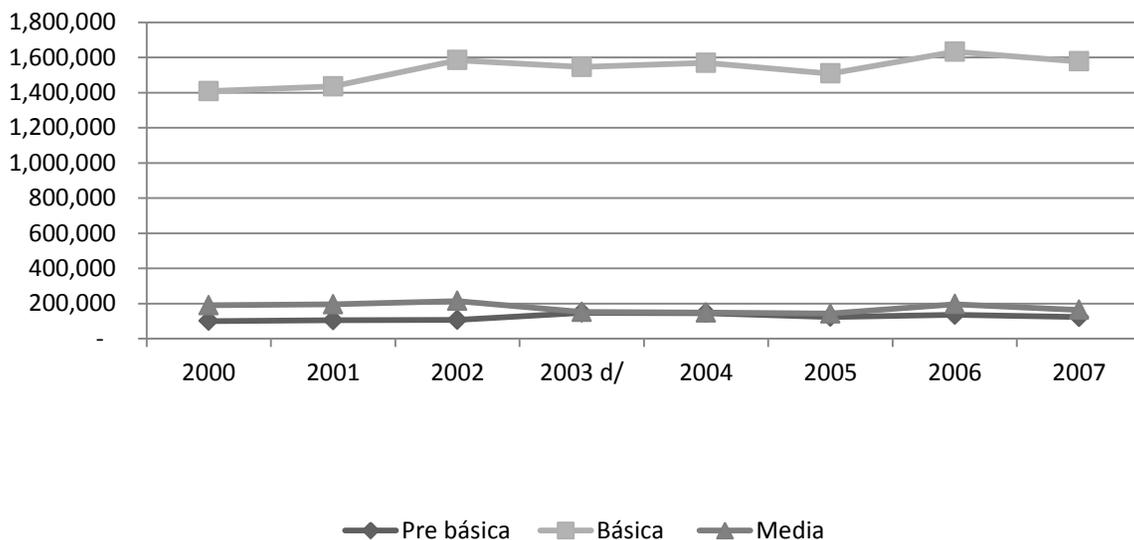


Figura 44. Matricula por año y nivel educativo (años 2000-2007)

Fuente: Banco Central de Honduras en el informe anual de Honduras en Cifras.

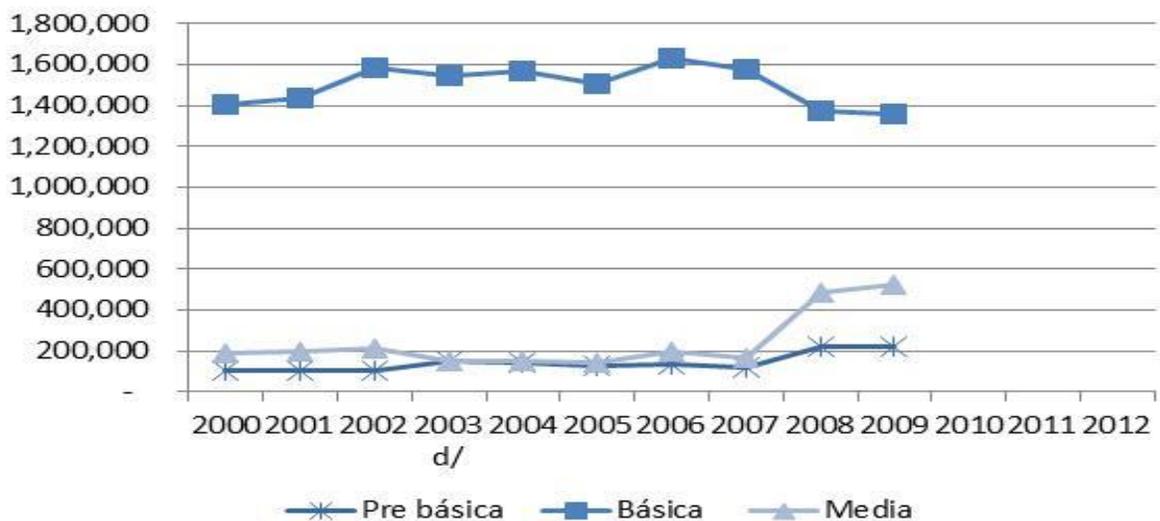


Figura 45. Matricula por año y nivel educativo (años 2000-2012)

Fuente: BCH años 2000 a 2006 y por la Secretaría de Educación con datos de 2007-2012

Estas diferencias en la Información, hacen un tanto difícil el análisis correcto y la toma de decisiones oportunas. Por lo anterior se presenta un cuadro de alguna de las variaciones que hemos encontrado en cuanto a la información disponible, tanto en el número real de docentes, matrícula reportada, número de centros educativos, etc reportados por la Secretaría de Educación, Banco Central de Honduras y el Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 17: Datos según Banco Central de Honduras

Detalle	2000	2001	2002	2003 d/	2004	2005	2006	2007
Pre básica								
Niños Matriculados	100,298	104,661	106,386	147,604	145,527	123,843	135,240	123,187
Básica								
Niños Matriculados	1408,551	1434,984	1584,521	1545,959	1569,524	1508,514	1633,104	1577,458
Media								
Niños Matriculados	189,361	195,072	214,269	151,790	148,310	142,450	195,741	163767
Total Docentes	44,803	45,455	49,500	50,871	54,545	56,384	62,697	53,545

a/ Según El banco Central de Honduras a través de las publicaciones de Honduras en Cifras reporta numero de docentes, aunque por la cantidad deja la duda que puedan ser plazas

Media incluye a distancia

Basica Incluye los CEB

Tabla 18: Datos según Infotecnología - Secretaría de Educación

Detalle	*2006	*2007	2008	2009
Pre básica				
Niños Matriculados	217,037	219,403	222,037	217,644
Básica				
Niños Matriculados	1384,189	1410,625	1375,762	1361,040
Media				
Niños Matriculados	473,564	476,193	481,911	524,651
Total Docentes	60,229	69,488	69,663	70,732

Tabla 19: Datos según UPEG - Secretaría de Educación

Años	Matrícula Inicial			Número de Instituciones			Número de Docentes		
	Prebásica	Básica	Media	Prebásica	Básica	Media	Prebásica	Básica	Media
1998	183,361	1067,582	289,990	1,729	8,743	917	3,192	32,519	14,357
1999	202,804	1079,869	291,011	1,613	8,768	939	3,752	29,702	16,417
2000	181,685	1094,792	310,053	3,288	9,423	994	6,839	32,144	19,129
2001	185,616	1094,792	319,404	2,890	9,746	1,000	4,595	35,160	20,887
2002	190,107	1094,792	383,583	4,741	10,001	1,000	5,423	35,842	22,953
2003	197,408	1255,859	441,890	5,327	10,045	871	5,232	40,143	16,435
2004	189,578	1259,626	442,360	5,340	11,169	870	7,838	41,292	16,154
2005	189,835	1291,767	413,241	6,353	11,142	967	5,265	36,362	14,597
2006	211,824	1372,917	469,871	6,661	11,110	1,049	10,137	46,308	23,750
2007	216,438	1394,388	481,611	6,692	11,913	938	8,925	45,685	23,188
2008	227,419	1339,180	491,758	9,109	12,073	1,149	12,437	46,494	25,163
2009	234,884	1353,077	501,941	8,002	11,552	1,088	8,247	49,511	26,869
2010	247,266	1380,520	558,155	10,869	12,522	1,304	15,707	55,554	28,960
2011	251,220	1369,220	566,616	11,461	12,788	1,384	17,034	56,330	33,163

Fuentes: 1) Los datos color café (desde 1990 hasta 2003) se tomaron del documento "Estadísticas de educación de los países centroamericanos" -CECC-(8 2003) Componente Datos e indicadores educativos "Comportamiento Histórico 1990-2003" y para el año 2004 de CECC-(9 2004)

2

2) Los datos para los años 2010 y 2011 son tomados la página WEB de la Secretaría de Educación del "Sistema de Estadísticas matrícula Inicial)

3) Los datos para los años 2005 al 2009 son tomados de algunas hojas de cálculos para Anuarios de esos años matrícula Inicial)

Tabla 20: Datos según Instituto Nacional de Estadística

Tasa de Asistencia de la Población de 5 a 18 Años										
Año	Poblacion				Total	Asistencia				Total asistencia
	De 5 - 6 Años	De 7 - 12 Años	De 13 - 15 Años	De 16 - 18 Años		De 5 - 6 Años a Preescolar	De 7 - 12 Años a Primaria	De 13 - 15 Años a Ciclo Comun	De 16 - 18 Años a Diversificado	
1998	318,550	1013,379	456,150	429,292	2217,371	83,768	881,184	142,267	39,642	1146,861
1999	343,421	1032,850	474,454	454,949	2305,674	98,685	893,030	158,085	48,039	1197,839
2001	336,735	1101,667	501,252	471,914	2411,568	125,537	972,641	186,627	53,227	1338,032
2002	376,872	1142,574	500,851	480,575	2500,873	117,992	1001,878	156,803	73,636	1350,309
2003	380,214	1181,405	525,924	494,304	2581,847	88,759	958,315	180,612	94,140	1321,826
2004	395,668	1180,485	540,493	510,695	2627,341	142,525	1054,664	206,798	110,524	1514,511
2005	400,882	1220,595	574,901	526,150	2722,528	137,512	1091,339	224,065	119,817	1572,732
2006	399,985	1267,174	591,160	550,796	2809,115	163,831	1134,936	232,721	132,890	1664,377
2007	364,950	1282,474	607,870	574,312	2829,605	146,026	1138,751	238,076	148,480	1671,333
2008	343,627	1281,656	628,385	597,211	2850,878	149,561	1147,478	244,798	153,649	1695,487
2009	334,276	1276,002	639,662	623,553	2873,493	148,701	1141,739	245,340	163,235	1699,015
2010	337,533	1253,932	633,176	627,312	2851,953	150,149	1123,901	250,294	173,117	1697,461
2011	365,176	1178065	656997	635545	2835,783	166748	1038299	257709	176862	1639,618

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

De acuerdo a la información presentada en esta tesis, los datos aportados, documentación histórica y todos los elementos que se recabaron, se concluye en lo siguiente:

- Si bien es cierto, que históricamente la Secretaría de Educación es la Secretaría de Estado a la que se asigna el mayor presupuesto del Sector Público, y que esta erogación representa un 7% del Producto Interno Bruto del país, los recursos presupuestarios siguen siendo insuficientes ante la creciente demanda educativa.
- En comparación con Centro América, Honduras ocupa el tercer lugar como el país que mas recursos destina a Educación; sin embargo no son totalmente comparables por las diferencias entre las unidades de análisis, donde Honduras tiene un mayor numero de docentes, un alto número centros educativos, lo que da como resultado que sean menos las cantidades que se distribuyen.
- De acuerdo a la forma que se analizo la información, se comprobó que mas del 90% del presupuesto asignado a Educación para atender los niveles educativos, exceptuando el nivel superior; son destinados para el pago de salarios; pese lo anterior los porcentajes de crecimiento anual de los presupuestos, no son muy altos aunque representan fuertes cantidades de dinero, esto debido a la perdida del valor del dinero en el tiempo.
- El marco legal y regulatorio que rige al Sector Educativo Público Nacional es muy amplio. La aprobación del Estatuto del Docente Hondureño, surge de una coyuntura política, que aunque en su momento se evidencio que sería impagable, este fue aprobado, dando lugar a que se emitirán posteriormente una serie de acuerdos y decretos, para la atención de lo dispuesto en el estatuto; sin embargo esto ha limitado en muchos casos la correcta aplicación del mismo. Como ejemplo se tiene que el beneficio de Calificación Académica que debe de

representar un 69% del salario base según el estatuto pero a la fecha solo se esta pagando un 41% del mismo.

- El EDH, si bien es cierto contempla un capítulo llamado Régimen Económico, este no contiene todo los beneficios que realmente recibe el docente en materia monetaria, debido a que en varios artículos fuera de este capítulo, se otorgan beneficios y derechos que goza el docente que tienen un impacto presupuestario y financiero, y que muchas veces no es contemplado y estudiado en los presupuestos que año se formulan y se someten a aprobación.
- Existe dificultad en determinar el número real de docentes que laboran en el sistema público nacional, así como los pagos que realmente le corresponden, esto ha generado que se realicen erogaciones extra presupuestarias para hacer frente a reclamos por deudas, beneficios no reconocidos, entre otros; tal y como lo sucedido en los 2008 y 2011, donde se hicieron pagos no presupuestados inicialmente, para atender estos compromisos a falta de contar con un verdadero Anexo Desglosado de Salarios de Sueldos y Salarios y una Manual de Puestos y Salarios.
- Se construyo un árbol de problemas con el fin presentar varias causas que dieron lugar al déficit presupuestario, entre ellas se tiene La falta de políticas educativas claras, alta injerencia política y negociaciones precipitadas de poco estudio.
- Cabe mencionar, que en el argot popular se habla de que existen más de 60 mil docentes en el sistema público nacional, situación que fue comprobada a través del análisis de pagos mes a mes y estadísticas reportadas de docentes, donde se obtuvieron cifras como máximas de 56 mil docentes. La cifra inicialmente se debe a que se cuenta el numero de docentes por nivel educativo, pero no se depura la revisión tomando en consideración que los docentes solo se encuentren en un nivel esto permite que no se repita una misma persona en diferente nivel. Sin embargo mes a mes la cantidad de docentes varia por lo que no se puede definir la cantidad real y final de docentes.

- En cuanto a la consistencia de información se tuvieron algunas complicaciones al momento de realizar comparaciones, debido a que son presentadas de forma y cantidades diferentes, lo que muchas veces limita realizar un verdadero análisis y por ende la toma de decisiones en el caso de las autoridades que a diario requieren de este insumo

5.2 RECOMENDACIONES

- Para análisis posteriores debe de tomarse en cuenta que esta investigación únicamente es descriptiva, por lo que se pueden realizar cruces de información con otros tipo de información de tipo cualitativo.
- En virtud que la SEDUC, se encuentra frente a un proceso de descentralización del sistema educativo, un presupuesto ya aprobado para 2013 que no contempla incremento alguno, la puesta en marcha y cumplimiento de la Ley Fundamental de Educación, se sugiere que se ejecute la acción de forma paulatina y con Direcciones Departamentales Pilotos, a fin que le permita a la Secretaría de Educación concentrar recursos y asistencia técnica en vista que cuenta con recursos escasos para la atención de gasto operativa.
- Ante un marco regulatorio tan amplio bajo el que se rige la Secretaría de Educación, es necesario hacer una revisión y reformas al Estatuto del Docente, tomando en consideración que dentro del mismo hay mandatos que no son considerados al momento de hacer las condiciones macroeconómicas, sociales y tecnológicas, así como las exigencias de un mundo globalizado, han variado mucho a lo largo de estos 14 años, por lo que será necesario actualizar y presentar un estatuto acorde a la realidad del país.
- Se sugiere que se analice y evalúe la aplicación de la Ley Fundamental de Educación, estableciendo unidades de estudio de acuerdo a las áreas de su competencia, que permitan elaborar un plan de trabajo para cumplimiento de dicha Ley para el siguiente y subsiguiente años, y que sirva de base para la definición de políticas educativas claras y solicitudes de financiamiento con plataformas solidas que permitan acceder a recursos de organismos internacionales.

- La Ley Fundamental de Educación y El Estatuto del Docente Hondureño contienen artículos que requieren de revisión y en varios casos interpretación a nivel del Congreso Nacional, a fin que no dificulten la aplicación correcta de la ley, por la falta de explicación y en otros casos contradicción entre estos.
- Para la correcta aplicación del Estatuto del Docente, es urgente y necesario que se concluya y Oficialice el Manual de Puestos y Salarios Docentes, contentivo del detalle de puestos y funciones a desempeñarse en la SEDUC. Debido a que la aplicación de muchos artículos del Estatuto remiten a este Manual que aun sigue sin aprobación, así también debe respetar y cumplir lo ahora dispuesto en la Ley Fundamental de Educación.
- Contar con un verdadero Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios Docentes, que permita la identificación real de docentes por centro educativo, esto permitirá a su vez cuantificar y estimar los incrementos reales que se requieren en materia salarial y en atención de cobertura de la demanda educativa.
- Elaborar y oficializar Normativa de Tipo Administrativo que permita controlar y encaminar las acciones de mejora, y que permita lograr a nivel descentralizado un correcto manejo del recurso humano. Esto también deberá prestar cuidado a las validaciones de seguridad del sistema que den lugar a mejoras en el desarrollo de este proceso.
- Continuar con la política de solicitar tanto dictamen técnico como financiero antes de adquirir nuevos y mayores compromisos a los ya obtenidos en los presupuestos aprobados.
- Es necesario que la Secretaría de Educación, oficialice una sola fuente de información o por lo menos consistencia entre unidades, debido a que se solicito información a tres instancias de la SEDUC y los datos presentaban considerables variaciones, por tanto se tomaron las cifras publicadas únicamente.

CAPITULO VI. APLICABILIDAD

6.1 PROYECCIONES A FUTURO TOMANDO EN CONSIDERACIÓN IMPLICACIONES DE LA LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN EN CUANTO A INCREMENTO DE LA COBERTURA EDUCATIVA Y MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

INTRODUCCIÓN

Como se explicó y mostro de forma gráfica en las secciones anteriores, las mejoras o incrementos en el presupuesto de Educación no han significado impactos relevantes y de manera positiva en los indicadores educativos. Ante esta situación donde se observa que el gasto ha ido incrementado para atender y cumplir con mejoras salariales dejando de lado la inversión y mejora en la calidad de la educación, como el cumplimiento de los 200 días de clases, contenido académico real impartido, cumplimiento de estándares de calidad, aplicación de forma oficial y correcta del Currículo Nacional Básico, entre otras situaciones, es necesario sentar un precedente y revisar en donde estamos y que retos o desafíos a corto y mediano plazo enfrenta el sistema educativo público.

Se presenta a continuación un detalle de los artículos que sin duda alguna tendrán impacto financiero en la ejecución del presupuesto de SEDUC en los subsiguientes años.

Posteriormente se hace mención de Plan de Acción, que permitió la obtención de los datos y las estimaciones que dieron lugar a determinar la inversión requerida para incrementar la cobertura en los niveles de pre básica, básica y media, para el año 2013.

Finalmente se muestran los costos financieros por año y el impacto final, tomando en consideración varios factores que se enunciaron en cada uno de los escenarios realizados.

Por lo anterior se ha revisado la reciente aprobada Ley Fundamental de Educación (LFE), la cual trae consigo varios cambios y reformas en el Sistema Educativo.

A continuación se presentan algunos desafíos para 2013 que el proyecto de presupuesto de L. 22,692,107,117 mismo que incluye un 21.5% en transferencias, debe dar respuesta al cumplimiento de la LFE.

Tabla 21: Artículos de la Ley Fundamental de Educación para ser atendidos en 2013

Artículo	Descripción
22	Implementación del 9no grado en los centros escolares.
27	Incorporar el Programa de Educación Multicultural (afro descendientes), el programa de educación y reforzamiento en línea (Internet), Programa de Profesionalización de maestros y el programa para familias de escasos recursos la dotación de zapatos, uniformes y útiles escolares.
32	Estructurar un Sistema de Información Desconcentrado y su respectiva partida presupuestaria
31, 33	Recursos Humanos docentes y no docentes separarlos de lo que es Servicio Civil, INJUPEMP e INPREMA
38, 40 y 89	El presupuesto de la SEDUC debe venir desglosada en 19 partes: el del nivel central y el de las 18 direcciones departamentales con su estructura organizativa y financiera administrativa y docente
36	Creación del Ente de la Infraestructura Educativa
64	Creación del Instituto de la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa
60	Incorporar la implementación de la educación bilingüe y tecnologías de información y comunicación en el currículo básico
56 y 73	Para Incentivos educativos según lo establece la Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y Participación Comunitaria
80-83	Elaboración e implementación de reglamentos y financiamiento de la Comisión Ad Hoc

DESCRIPCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

El análisis de estimaciones en mejora de cobertura se realizó tomando en consideración lo que actualmente la Ley Fundamental de Educación establece para cada nivel educativo, los salarios aprobados y vigentes a la fecha; así como información de primera mano que permitió realizar las estimaciones necesarias.

Debido a que cuenta con un referente de cumplimiento, decidimos analizar el cumplimiento del artículo que habla sobre la mejora de la Cobertura en todos los niveles; y en vista que la Ley Fundamental no estipula fechas y porcentajes de cumplimiento, se tomaron como referentes los siguientes datos:

1. Las metas a lograr en cobertura estipuladas en la Visión del País- Plan de Nación.
2. La estimación de la población de Honduras y los estimados por quintil para 2011 y 2012
3. Las estadísticas proporcionadas por el INE en cuanto a la asistencia escolar reportada en la XLI Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2011
4. Los reportes de matrícula final 2011 e inicial 2012 por nivel Educativo, publicados en la página web de la Secretaría de Educación.
5. Número de Centros Educativos públicos y los requerimientos de mejora y construcción nueva.

Es importante mencionar que el INE considera como Proyección total de Honduras, a la suma de las proyecciones departamentales, las cuales se suman con un programa especial RUPAGG. La proyección hecha en esta forma provee toda la información

demográfica y de población correspondiente al total del país. El procedimiento seguido en estas proyecciones, hace que la proyección del país que resulta de la suma de las proyecciones departamentales es completamente consistente con la proyección de los departamentos. La suma de los nacimientos, defunciones y migración internacional de los departamentos, es la misma que los obtenidos en la proyección del país.

Partiendo de esta información, se ha revisado con las estadísticas reportadas por este Instituto según la XLI Encuesta de Hogares, mayo 2011; comparado con la asistencia actual y su relación en el logro de las metas planteadas en la Visión de País, que dieron como resultado la línea base en cuanto a porcentajes de cobertura los cuales se detallan en la tabla 22 y los porcentajes que se proponen alcanzar, cabe mencionar que la Ley de Visión de País, define varios porcentajes que a nuestro parecer son muy bajos ante las exigencias que el mundo globalizado demanda día a día. Estos porcentajes se muestran en la tabla 22 que se detalla a continuación.

Tabla 22 Lineamiento Estratégico No. 4 Educación y Cultura como medio de emancipación social

No.	Indicador	Línea Base 2009 (ultimo dato disponible)	Situación 2011	2013	2017	2022	2038
1	% de Cumplimiento del Calendario escolar (200 días) en establecimientos educativos públicos (UMCE-UPN)	0	113	90	100	100	100
2	% Cobertura neta de Educación Pre básica	38.6	45.7	45	55	75	95
3	% Cobertura neta de Educación Básica en sus dos primeros ciclos (INE)	92.5	88.1	95	100	100	100
4	% Cobertura neta de Educación Básica en tercer ciclo (INE)	39.7	39.2	42	60	70	80
5	% Cobertura neta de Educación Media	24.2	27.8	27	35	45	60

Fuente: Ley Visión de País-Plan de Nación

En la Tabla 23, se presentan los porcentajes que la SEDUC debería proponer como meta a alcanzar, reduciendo los tiempos de alcances para cada uno de los niveles

educativos, en cuanto al % de Cumplimiento del Calendario Escolar, 200 días de clases, este debe de cumplirse al 100% para este y los subsiguientes años, debido a que la Ley Fundamental de Educación en su artículo No. 16 obliga el cumplimiento de estos días como mínimo y no se dará por concluido el año escolar hasta haber cumplido este tiempo.

Suponemos algunos porcentajes de cumplimiento para realizar los cálculos al año 2013

Tabla 23 Estimación en incremento a Cobertura para los años 2013-2038

No.	Indicador	Línea Base 2009 (ultimo dato disponible)	Situación 2011	2013	2017	2022	2030	2038
1	% Cobertura neta de Educación Pre básica (INE)	38.6	45.7	45	75	100	100	100
2	% Cobertura neta de Educación Básica en sus dos primeros ciclos (INE)	92.5	88.1	95	100	100	100	100
3	% Cobertura neta de Educación Básica en tercer ciclo (INE)	39.7	39.2	42	60	80	100	100
4	% Cobertura neta de Educación Media (INE)	24.2	27.8	27	40	60	80	100

Fuente: Ley Visión de País-Plan de Nación

Sin contar con los posibles incrementos en la matricula 2012 y que seguramente moverán en alguna medida los indicadores, vemos que en lo referente a la meta en Pre básica y media fueron alcanzadas en su totalidad a inicios de 2012 y con alguna diferencia por alcanzar para variación, por lo que al comparar con la matricula reportada al año 2012 total (pública y privada) se cumple todas las metas a 2013, si se midiese la cobertura únicamente con los datos de los centros educativos públicos si requiere cubrir ese porcentaje a través de la contratación de nuevos maestros, para lo cual se hará un estimado que se presenta seguidamente a la tabla 24.

Tabla 24 Matricula versus meta Plan de Nación

	COMPARACIÓN DATOS 2012 VRS META 2013	Matricula	Población 2012	% COBERTURA	Dif actual - meta
	NIVEL EDUCATIVO	Públicos			
1	PREBASICA a/	144,644	372,940	38.78	-6
2	BASICA 1-6	1,100,200	1,203,112	91.45	-4
3	BASICA 7-9	303,417	670,965	45.22	3
4	MEDIA	169,106	649,057	26.05	-1
	Sub total	1,717,367	2,896,074	59.30	
	NIVEL EDUCATIVO	Privados + otros	2,012		
1	PREBASICA a/	32,563	372,940	8.73	
2	BASICA 1-6	115,806	1,203,112	9.63	
3	BASICA 7-9	103,117	670,965	15.37	
4	MEDIA	84,445	649,057	13.01	
	Sub total	335,931	2,896,074		
	NIVEL EDUCATIVO	Total			
1	PREBASICA a/	177,207	372,940	47.52	2.52
2	BASICA 1-6	1,216,006	1,203,112	101.07	6.07
3	BASICA 7-9	406,534	670,965	60.59	18.59
4	MEDIA	253,551	649,057	39.06	12.06
	Total	2,053,298	2,896,074		

Escenario 1

Basándonos en que es necesario cubrir la demanda solo tomando en consideración los centros públicos, se trabajo bajo los siguientes supuestos:

1. Que el salario base del docente L.9,863.76; por concepto de calificación académica se paga un valor de L.3,730.00
2. En los niveles de Educación Pre básica y básica solo se consideran las plazas con el salario base y no es obligatorio el pago de calificación académica, esto según los requisitos actuales para optar a una plaza en el sector educativo publico.
3. Las creaciones que se proponen, solo serán para plazas de 36 horas de nuevo ingreso. No considera el traslado de docente como opción.
4. No se considera el pago de vacaciones porque el docente tiene derecho únicamente después de 5 años de servicio.

Tabla 25 Calculo de Incremento de Cobertura

Detalle	Meta 2013	Cobertura Sector Público	Diferencia a cubrir
PREBÁSICA			
Matricula de Niños a nivel de Prebásica	45%	39%	6%
Población	167,823	144,644	23,179
Maestros (40 alumnos por maestro)	4,196	3,616	579
BÁSICA			
Matricula de Niños a nivel de básica	95%	91%	4%
Población	1142,956	1100,200	42,756
Maestros (40 alumnos por maestro)	28,574	27,505	1,069
MEDIA			
Matricula de jóvenes a nivel de Media	27%	26%	1%
Población	175,245	169,106	6,139
Maestros (40 alumnos por maestro)	4,381	4,228	153

Las Diferencias a cubrir en docentes requieren de financiamiento, el cual se calcula y detalla a continuación:

Tabla 26 Requerimiento Presupuestario para ampliar Cobertura

Detalle	Costo de una Plaza	NIVEL PREBÁSICA		NIVEL BÁSICA		NIVEL DE MEDIA	
		Costo de una Plaza	Costo Total de Plazas requeridas	Costo de una Plaza	Costo Total de Plazas requeridas	Costo de una Plaza	Costo Total de Plazas requeridas
Cantidad		1	579	1	1069	1	153
Salario Anual (plaza 36 horas)	9,864	9,864	5,711,117	9,864	10,544,359	9,864	1,509,155
Calificación Académica	3,730					3,730	570,765
Nuevo Salario Base Mensual	13,594	9,864	5,711,117	9,864	10,544,359	13,594	2,079,920
Total Salario Anual	163,131	118,365	68,533,404	118,365	126,532,313	163,131	24,959,043
Decimo tercer	13,594	9,864	5,711,117	9,864	10,544,359	13,594	2,079,920
Decimo cuarto	13,594	9,864	5,711,117	9,864	10,544,359	13,594	2,079,920
Aportación INPREMA	22,838	16,571	9,594,677	16,571	17,714,524	22,838	3,494,266
Total Anual	213,158	154,664	89,550,315	154,664	165,335,556	226,752	34,693,070

Con los cálculos presentados en las tablas 25 y 26 se puede observar que buscar el cumplimiento de la meta tipificada en la Ley de Visión de País, tendría que invertirse un aproximado de L.289,957,941.00 para el logro de la cobertura en los tres niveles educativos para el año 2013.

Escenario 2

En cuanto a la Infraestructura educativa, tanto la Ley Fundamental de Educación como la actual administración, tienen como objetivo el mantenimiento de las actuales edificaciones y la construcción de nuevos centros, tomando como base el Plan Maestro para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa que data desde el año 2004, este plan dio a conocer importantes datos¹⁹ sobre la situación de la Infraestructura educativa para ese entonces, se mencionaba que existían alrededor de 12,901 locales, aproximadamente 13,018 predios y 20,204 edificios. Un centro educativo típico está conformado por 1-3 aulas para 20-150 estudiantes, los materiales con que están contruidos los edificios son materiales básicos como concreto y cemento, muchos de ellos no cuentan con cielos falsos y mucho menos calefacción o aire acondicionado.

El Plan Maestro se describía como un taburete de 4 patas representando a la infraestructura, matrícula, idoneidad y costo/financiamiento.

Actualmente a través del Programa de Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE)²⁰, tiene como objetivo fortalecer la rectoría sectorial en infraestructura educativa de la Secretaría de Educación y la gestión local participativa, así como mejorar el acceso de niños de comunidades pobres a centros educativos de calidad que operen de manera sostenible. Este proyecto se implementara en apoyar de inicio a los departamentos de Copán, Ocotepeque, Intibucá, Lempira, Santa Bárbara y la Paz, con el fin de incrementar la matrícula y elevar el nivel de cobertura.

El convenio del Programa PROMINE, y la Cooperación de Alemania, a través de KFW Bankengruppe, otorgaran 360 millones de lempiras como donación, un préstamo blando de 120 millones de lempiras y una contraparte nacional de 90 millones de lempiras para financiar la ampliación, reparación o equipamiento de escuelas y colegios a nivel nacional.

¹⁹ Secretaría de Educación: Plan Maestro para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa, 2004

²⁰ Secretaría de Educación, Programa de Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE) y presentado Oficialmente el 25 de junio de 2012, en Yamaranguila, Intibucá.
<http://www.fhis.hn/noticias/58-noticias/282-25061201>

Es por lo anterior que partiendo de esta necesidad y debido a que en el Proyecto de Presupuesto del año 2013 de la Secretaría de Educación, no contempla asignaciones presupuestarias para la construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura educativa, se hará un estimado de lo que costaría al estado realizar a partir del 2012 la reparación de centros educativos, tomando en consideración los supuestos siguientes:

1. Los Centros Educativos que se consideraron para este análisis, únicamente serán los centros que pertenecen a los Departamentos de Copán, Ocotepeque, Intibucá, Lempira, Santa Bárbara y la Paz.
2. Los Niveles que se focalizara la ayuda será Pre básica y básica.
3. El costo promedio de inversión por Proyecto para reparación por centro educativo en nivel de pre básica o jardines, será de L.200,000.00 para 2013; L.220,000.00 a 2014; L.240,000.00 a 2015 y L.250,000.00 a 2016
4. El costo promedio de inversión por Proyecto para reparación por centro educativo en nivel básica, será de L.300,000.00 para 2013; L.330,000.00 a 2014; L.350,000.00 a 2015 y L.350,000.00 a 2016
5. El valor de inversión solo contempla reparaciones básicas, piso, techado, repello de paredes.

Partiendo de los supuestos anteriores, se presenta el total de centros y programación de reparación para 6 departamentos, para los años 2013 a 2016

Tabla 27 Cantidad de centros para los Departamentos que se priorizara la inversión

Departamento	Prebásica Jardines	Básica	TOTAL
Copán	231	620	851
Intibucá	304	512	816
La Paz	165	477	642
Lempira	345	768	1113
Ocotepeque	139	362	501
Santa Bárbara	266	790	1056
Total	1450	3529	4979

Fuente: Infotecnología- SEDUC

Tomando en consideración que en promedio se contará con un aproximado de L.570.0 millones para infraestructura bajo PROMINE, se estimó un promedio de atención de estos centros a 4 años, estableciendo porcentajes del 10%, 30%, 35% y 25% para los años 2013, 2014, 2015 y 2016 respectivamente. En los niveles de prioridad como lo es Pre básica y Básica, como lo muestra las Tablas 28 y 29

Tabla 28 Proyección de mantenimiento a jardines (por 4 años)

Departamento	Prebásica Jardines	2013 (10%)	2014 (30%)	2015 (35%)	2016 (25%)
Copán	231	23	69	81	58
Intibucá	304	30	91	106	76
La Paz	165	17	50	58	41
Lempira	345	35	104	121	86
Ocotepeque	139	14	42	49	35
Santa Bárbara	266	27	80	93	67
Total	1450	145	435	508	363

Fuente: Infotecnología- SEDUC

En el año 2012 se inició con un Diagnóstico situacional de los centros educativos en todo el país y de manera especial en los departamentos mencionados, esto permitirá realizar las inversiones en 2013, y en virtud que el proyecto de presupuesto no cuenta con asignación presupuestaria para este programa, se estima ejecutar como mínimo un 10% en mantenimiento a los centros educativos seleccionados.

Tabla 29 Proyección de mantenimiento a Centros de Básica (por 4 años)

Departamento	Básica	2013 (10%)	2014 (30%)	2015 (35%)	2016 (25%)
Copán	620	62	186	217	155
Intibucá	512	51	154	179	128
La Paz	477	48	143	167	119
Lempira	768	77	230	269	192
Ocatepeque	362	36	109	127	91
Santa Bárbara	790	79	237	277	198
Total	3529	353	1059	1235	882

Partiendo de las metas a cumplir se procedió a realizar la estimación del financiamiento requerido para el mantenimiento de estos centros, que dan como resultado un total de L.134,870,000 para el año 2013, con la atención de 498 centros en total.

Tabla 30 Inversión a 2013

Departamento	Prebásica Jardines			Básica		
	No. De Centros del nivel	2013 (10%)	Costo	No. De Centros del nivel	2013 (10%)	Costo
Copán	231	23	4620,000	620	62	18600,000
Intibucá	304	30	6080,000	512	51	15360,000
La Paz	165	17	3300,000	477	48	14310,000
Lempira	345	35	6900,000	768	77	23040,000
Ocatepeque	139	14	2780,000	362	36	10860,000
Santa Bárbara	266	27	5320,000	790	79	23700,000
Total	1450	145	29000,000	3529	353	105870,000
Total Inversión para 2013 Prebásica y básica						134870,000

Para 2014, la inversión a requerir bajo parámetro establecido, sería de L.445,071,000.00 para el mantenimiento de 1434 centros educativos, y en estos dos años se invertiría la totalidad de los fondos del Proyecto PROMINE, sin contar gastos administrativos y bajo el supuesto que los montos a invertir no varíen en aumento.

Tabla 31 Inversión a 2014

Departamento	Prebásica Jardines			Básica		
	No. De Centros del nivel	2014 (30%)	Costo	No. De Centros del nivel	2014 (30%)	Costo
Copán	231	69	15,246,000	620	186	61,380,000
Intibucá	304	91	20,064,000	512	154	50,688,000
La Paz	165	50	10,890,000	477	143	47,223,000
Lempira	345	104	22,770,000	768	230	76,032,000
Ocotepeque	139	42	9,174,000	362	109	35,838,000
Santa Bárbara	266	80	17,556,000	790	237	78,210,000
Total	1450	435	95,700,000	3529	1059	349,371,000
Total Inversión para 2014 Prebásica y básica						445,071,000

En seguimiento a la programación la inversión a requerir para los años 2015 y 2016 sería de L.554,102,500 y L.399,412,500 respectivamente. Como se muestra en las tablas No. 32 y 33.

Tabla 32 Inversión a 2015

Departamento	Prebásica Jardines			Básica		
	No. De Centros del nivel	2015 (35%)	Costo	No. De Centros del nivel	2015 (35%)	Costo
Copán	231	81	19,404,000	620	217	75,950,000
Intibucá	304	106	25,536,000	512	179	62,720,000
La Paz	165	58	13,860,000	477	167	58,432,500
Lempira	345	121	28,980,000	768	269	94,080,000
Ocotepeque	139	49	11,676,000	362	127	44,345,000
Santa Bárbara	266	93	22,344,000	790	277	96,775,000
Total	1450	508	121,800,000	3529	1235	432,302,500
Total Inversión para 2015 Prebásica y básica						554,102,500

Para el año 2016 demuestra una baja por que el porcentaje a cubrir es menor que el estimado a 2015, y una inversión de L.250,000 por jardín y L.350, 000 para básica.

Tabla 33 Inversión a 2016

Departamento	Prebásica Jardines			Básica		
	No. De Centros del nivel	2016 (25%)	Costo	No. De Centros del nivel	2016 (25%)	Costo
Copán	231	58	14,437,500	620	155	54,250,000
Intibucá	304	76	19,000,000	512	128	44,800,000
La Paz	165	41	10,312,500	477	119	41,737,500
Lempira	345	86	21,562,500	768	192	67,200,000
Ocotepeque	139	35	8,687,500	362	91	31,675,000
Santa Bárbara	266	67	16,625,000	790	198	69,125,000
Total	1450	363	90,625,000	3529	882	308,787,500
Total Inversión para 2016 Prebásica y básica						399,412,500

A continuación se presenta figuras o graficas mostrando el costo de mantenimiento para los años en mención

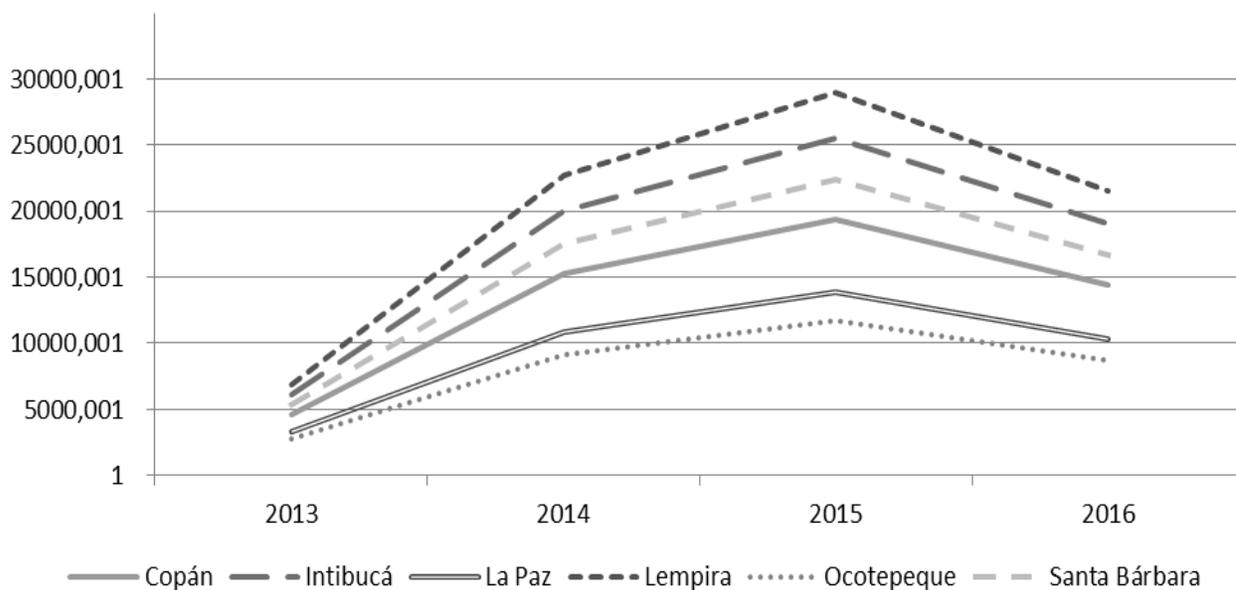


Figura 46. Mantenimiento de centros de Pre básica por Departamentos Objetivo 2013-2016

Fuente :Estimaciones de los Cuadros 30 -33

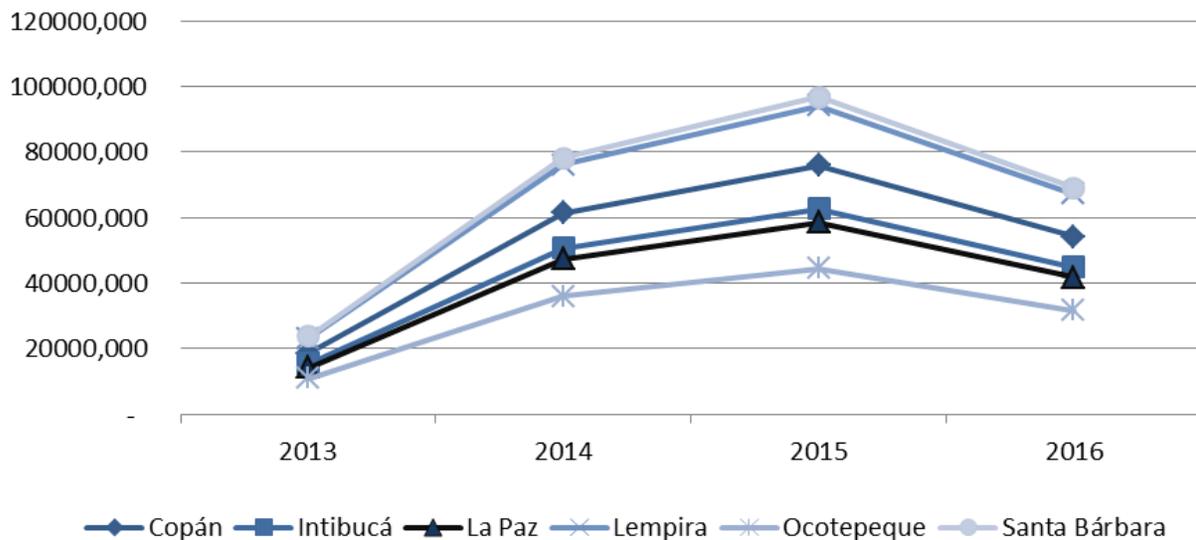
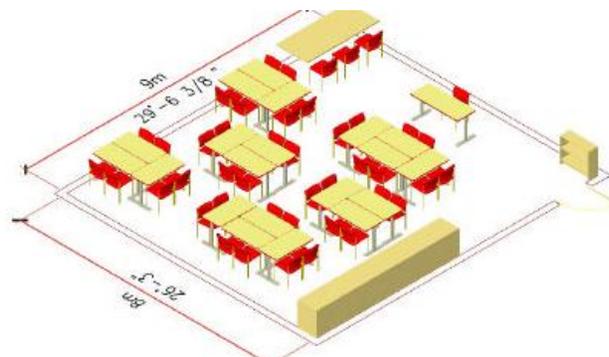


Figura 47. Mantenimiento de centros de Básica por Departamentos Objetivos. 2013-2016

Escenario 3

Suponiendo que el Gobierno de Honduras a través de la SEDUC establezca como política la construcción de aulas necesarias para atender el incremento de la cobertura a 2013 según las proyecciones presentadas en la Tabla 23, bajo los supuestos siguientes:

1. Se tomará el tamaño del aula sugerido en el Plan Maestro para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa, año 2004²¹ mismo que es de 48m² para educación básica y 72m² para pre básica.



Fuente: Plan Maestro para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa, año 2004, Metros Cuadrados por Aula clase, pag. 29

²¹ Plan Maestro para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa, año 2004, Metros Cuadrados por Aula clase, pág. 29

2. Costo de la construcción del aula en promedio L.250,000.00 (paredes, techo, electrificación, piso) para básica y de L.400,000.00 para pre básica.
3. No se estima costos adicionales por fletes y zonas de difícil acceso.

Tabla 34 Construcción de Aulas

Departamento	2013	m2 por aula	Inversión Unitaria	Total
Prebásica Jardines	579	72	400,000.00	231,600,000.00
Básica	1069	48	250,000.00	267,250,000.00
Total	1648		650,000.00	498,850,000.00

La suma presentada en la tabla 34 muestra que será necesario incrementar un partida de L.498,850,000.00 destinada para construcción de 1648 aulas en los niveles de Pre básica y Básica.

Consolidando la inversión necesaria para incrementar la cobertura en 2013 a través de la contratación de 1648 docentes de primer ingreso, mantenimiento de aulas en 7 departamentos objetivos del Plan de Infraestructura y la construcción de 1648 aulas, se requeriría aproximadamente de **L. 888,605,871.00** para los Niveles de Básica y Pre básica, asignación no contemplada en el Proyecto de Presupuesto 2013 como se mencionaba anteriormente.

De acuerdo a las revisiones y entrevistas realizadas con personal técnico y autoridades de la Secretaría de Educación, aun no se cuenta con un estudio de los requerimientos que trae consigo la aplicación de la Ley Fundamental de Educación, por lo que se sugiere que par su cumplimiento sea formulado un Plan de Trabajo, de estudio y estimación del cumplimiento en el tiempo de esta ley, en las áreas pedagógica, curricular, salarial, organizacional, de infraestructura, admón. De sistemas, etc. que permitan ver en una forma holística la integración en el tiempo de cada una de estas áreas en pro de la mejora de la calidad de la educación en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Banco Central de Honduras en su página Web www.bch.hn
2. Bernal Cesar Augusto (2006). Metodología de la Investigación (2da ed.) pag.57
3. Cristian Aedo, Ian Walker, Skills for the 21st Century in Latin America, 2012.
4. Cooperación Alemana-Invet, Diagnostico de los Presupuestos Educativos en América Central, 2008.
5. Constitución de la República, 1882, art. 151
6. Convenio de aprobación del programa de matrícula gratis. Secretaria de Educación Acuerdo 0631-SE-2007
7. Currículo Nacional Básico, 2004, p.11
8. Carreras, incentivos y Estructuras Salariales Docentes, Alejandro Morduchowicz,
9. Buenos Aires – Argentina, Mayo 2002.
10. Decreto N° 262-2011, Ley Fundamental de Educación, Art.20...23
11. Decreto 136-96. Estatuto del Docente Hondureño, Art. 47
12. Decreto 136-96. Estatuto del Docente Hondureño, Art. 86
13. Decreto PCM-35 2006. Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa. Art. 1
14. Encuesta sobre prestación de servicios y seguimiento del gasto público – Educación y Salud en Honduras, Volumen I, Junio 2010, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial
15. Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Centro de Estudios en Políticas
16. Públicas (CEPP) y de la Fundación Konrad Adenauer (FKA), 2005.
17. Guía paso a paso para la Planificación Estratégica a Nivel Desconcentrado, Secretaría de Educación, 2011.

18. Informes de Honduras en Cifras, Banco Central de Honduras, años 2000,2004,2007,2009,2010.
19. Informe de Auditorias a Puestos y Salarios Docentes, Tribunal Superior de Cuentas, 2003-2009.
20. INCAE, Caso de Estudio “El Estatuto del Docente Hondureño de 1996 y la Negociación salarial de 2010”, 2011
21. Instituto Nacional de Estadística. Tasa de analfabetismo. Extraído el 27 de octubre de 2012 desde: <http://www.ine.gob.hn/drupal/node/107>
22. Jorge Sotelo, Cadena de Valor Público, 2011.
23. Muñoz, Vernor (2004). El derecho a la Educación. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas
24. Proyectos de Apoyo a la Gestión Educativa y sus Áreas Programáticas de Atención. Modernización de la Estructura del Sistema Educativo. Extraído el 27 de octubre de 2012 desde: <http://www.se.gob.hn/index.php?a=Webpage&url=proyectos>
25. Reglamentó para asignación de recursos. Secretaria de Educación
26. SISTEMA EDUCATIVO Nacional de Honduras: 2001 / Secretaría de Educación de Honduras y Organización de Estados Iberoamericanos; Madrid, 2001
27. Secretaría de Educación: Plan Maestro para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa, 2004
28. Secretaría de Educación, Programa de Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE) y presentado Oficialmente el 25 de junio de 2012, en Yamaranguila, Intibucá. <http://www.fhis.hn/noticias/58-noticias/282-25061201>
29. Secretaría de Finanzas de la República de Honduras. www.sefin.hn
30. PREAL 2010, Informe de Progreso Educativo, “Educación: un desafío impostergable”

- 31.PREAL-UNESCO, Financiamiento de la Educación, 1998.
- 32.Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos de la República y Presupuestos de la Secretaría de Educación para los años 1998-2011
- 33.UNICEF, 1995, “Educación para el Desarrollo: Manual para el profesorado”, COMITE ESPAÑOL. p. 03
- 34.UNICEF, 1989, Convención sobre los Derechos del Niño
- 35.UNESCO 2010, La Educación sí Importa.
- 36.UNESCO 2005, Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo.

ANEXOS

Cuestionario de Preguntas para la Entrevista

A continuación se mencionan algunos puntos que deberán ser tomados en consideración en la entrevista:

1. Cuales fueron a su criterio, las principales razones que dieron lugar a la aprobación del Estatuto del Docente.
2. Cual cree usted que han sido los problema para la aplicación total del Estatuto del Docente.
3. Cree usted factores politicos han influenciado las negociaciones con el sector magisterial.
4. ¿Cuáles son las principales acciones que debería de tomar el gobierno, para mejorar esta situación en el Sector Magisterial?

Ing. Carlos Avila Molina-Admón. de Flores Facusse (1998-2001)

INDICE DE TABLAS

Nº	Descripción	Página
1.	Capitulo V Regimen Economico del Estatuto del Docente Hondureño	15
2.	Incremento de la Hora Clase y establecimiento del Sueldo Base de docentes Periodo 1998- 2001.....	18
3.	Incremento de la Hora Clase y establecimiento del Sueldo Base de docentes Periodo 2002-2005.....	18
4.	Reformas al valor de la hora clase años 2004-2006 Sueldo Base de docentes.....	19
5.	Reformas al valor de la hora clase años 2004-2006 según aplicación del PASCE sueldo base del docente.....	20
6.	Capitulos que conforman la Ley Fundamental de Educación.....	21
7.	Informe de Progreso Educativo: Honduras, 2010.....	31
8.	Presupuesto Aprobado por Grupo del Gasto Secretaria de Educación Año 1998.....	40
9.	Presupuesto Aprobado por Grupo del Gasto Secretaria de Educación Año 2012.....	42
10.	Presupuesto de la Secretaria de Educación sin Transferencias y otros Gastos años 1998- 2012.....	43
11.	Valor de Calificación Académica años 1997-2011.....	54
12.	Informes de Auditorias de Puestos y Salarios del Recurso Humano Docente del Sistema Educativo.....	65
13.	Resúmenes de los Informes Emitidos por Tribunal Superior de Cuentas.....	66
14.	Entrevistas realizadas a Expertos	72
15.	Daños al Huracán Mitch en el Sistema de Aulas.....	78
16.	Centros educativos por Nivel y Departamento	79
17.	Datos Según Banco Central de Honduras	81

18. Datos Según Infotecnología –SEDUC.....	81
19. Datos según UPEG-SEDUC.....	82
20. Datos Según Instituto Nacional De Estadística	82
21. Artículos de la Ley Fundamental de Educación para ser atendidos en 2013.....	88
22. Lineamiento Estratégico No. 4 Educación y Cultura como medio de mancipación social	91
23. Estimación de Incremento de Cobertura 2013-2038.....	92
24. Matrícula versus Plan de Nación.....	93
25. Cálculo del Incremento de Cobertura.....	94
26. Requerimiento Presupuestario para ampliar cobertura.....	94
27. Cantidad de Centros para los Departamentos a priorizar la inversión	97
28. Proyección de mantenimiento de Jardines.....	97
29. Proyección de mantenimientos de Centros Básicos.....	98
30. Inversión a 2013.....	98
31. Inversión a 2014.....	99
32. Inversión a 2015.....	99
33. Inversión a 2016.....	100
34. Construcción de Aulas.....	101

INDICE DE FIGURAS

Nº	Descripción	Página
1	Niveles Educativos en Honduras	12
2	Presupuesto de educación Versus Presupuesto Total de la Republica.....	25
3	Cadena de Valor Publica.....	27
4	Política de Planificación de la Secretaria Educación.....	27
5	Presupuestos de Educación en Centro América para el 2012.....	38
6	Inversión Pública en Educación en Centroamérica.....	38
7	Composición de Presupuesto en el año 1998.....	40
8	Composición del Presupuesto de Educación 1998- 2012.....	41
9	Composición del Presupuesto de Educación para el año 2012.....	42
10	Presupuesto Aprobado a la SEDUC por Grupo del Gasto sin Transferencias.....	43
11	Comportamiento del gasto público ordinario en la Educación Primaria 1990-1989.....	45
12	Presupuesto de Educación por Grupo del Gasto.....	46
13	Crecimiento del Presupuesto de Educación.....	47
14	Incremento a la hora clase, e incremento final al salario	48
15	Incremento a la hora clase, aumento y salario base anual.....	49
16	Presupuesto Vigente y su incremento en relación al año anterior.....	50
17	Cambios en el valor de la hora clase por aplicación del decreto 220-2003.....	51
18	Porcentaje de Calificación Académica con respecto al salario base por año.....	52
19	Incremento anual a la hora clase.....	53
20	Calificacion Academica como porcentaje al salario base.....	54
21	Planillas pagadas por Nivel Educativo año 2005.....	55

22	Planillas pagadas por Nivel Educativo año 2006.....	56
23	Planillas pagadas por Nivel Educativo año 2007.....	56
24	Planillas pagadas por Nivel Educativo año 2008.....	57
25	Planillas pagadas por Nivel Educativo año 2009.....	57
26	Pago de Planillas por mes años 2005-2009.....	58
27	Pago de Planillas por mes años 2008.....	59
28	Comparacion N° de Docentes con N° Docenes Multivel año 2005.....	61
29	Comparacion N° de Docentes con N° Docenes Multivel año 2006.....	62
30	Comparacion N° de Docentes con N° Docenes Multivel año 2007.....	62
31	Comparacion N° de Docentes con N° Docenes Multivel año 2008.....	63
32	Comparacion N° de Docentes con N° Docenes Multivel año 2009.....	63
33	Comparacion N° de Docentes con años 2005- 2010.....	64
34	Comparacion del salario base dado a docentes vrs salario minimo	67
35	Secretarias de Estado con presupuesto mayor a los L. 700.0 millones	68
36	Secretarias de Estado con ejecución mayor los L. 1,000.0 millones, año 2011.....	69
37	Presupuesto Aprobado, Vigentye y Ejecutado de las Secretarias del Sector Central.....	69
38	Programa de Inversión Pública Institucional, año 2010.....	70
39	Presupuesto de Educación como porcentaje del PIB.....	71
40	Arbol de Problemas.....	75
41	Porcentaje de Cobertura escolar por Nivel.....	76
42	Centros Educativos por Nivel años 2003- 2009.....	77
43	Distribucion de Centros Educaivos por Nivel y Tipo de Admon.	79
44	Matricula por año y Nivel educativo años 2000-2007.....	80

45	Matricula por año y Nivel educativo años 2000-2012.....	80
46	Mantenimiento de centros de Pre básica por Departamentos Objetivo 2013- 016.....,	99
47	Mantenimiento de centros de Básica por Departamentos Objetivos. 2013-2016.....	100