

- PN - ABE - 385 64854 -



EDUCATION
FIELD
TECHNICAL
SUPPORT
CONTRACT

EVALUACION DEL SUBSECTOR DE LA EDUCACION PRIMARIA DE HONDURAS

A contract between the U.S. Agency for International Development (LAC/DR/EST) and The Academy for Educational Development and subcontractor Juarez and Associates, Inc. Contract No. LAC-0000-C-00-6074-00.

EVALUACION DEL SUBSECTOR DE LA EDUCACION PRIMARIA DE HONDURAS

Diciembre de 1989

El presente informe fue producido en virtud del Contrato No. LAC-0000-C-00-6074-00 entre la Academia para el Desarrollo Educativo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Honduras.

SISTEMA DE EDUCACION DE HONDURAS

DATOS ESTADISTICOS BASICOS

<u>ESTADO ACTUAL</u>	<u>PRIMARIA</u>	<u>SECUND.</u>	<u>SUPERIOR</u>
1. No. de Alumnos	862.803	188.191	40.176 (1987)
2. No. de Maestros	23.438	8.100	2.998 (1987)
3. No. de Escuelas	7.335	474	8 (1987)

Millones de Lempiras

4. Asignación Presupuestaria (5+6)	233,3	91,9	84,4 ¹
5. Gastos Periódicos	230,3	84,3	84,4
6. Capital	3,0	7,6	--
7. Gastos Periódicos del Gobierno por Alumno (5 dividido por 1)	Ls. 285,09	Ls. 447,95	2

INCREMENTOS ANUALES

	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
No. de Escuelas Primarias	6.304	6.549	6.813	7.063	7.335
No. de Maestros de Primaria	19.787	20.328	20.886	22.291	23.438
No. de Alumnos de Primaria	736.902	774.078	810.412	840.390	862.803
No. de Escuelas Secundarias	340	328*	365	444	474
No. de Maestros de Secundaria	6.313	6.496	6.984	7.901	8.110
No. de Alumnos de Secundaria	164.453	158.789*	179.444	183,916	188.191

¹ Incluye la transferencia a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la Escuela Superior del Profesorado.

² Este cálculo no se realizó ya que no se dispuso de los costos para las universidades privadas, la Escuela Agrícola Panamericana, la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), etc.

1988 --Información de las matriculas más recientes-- sujeta a ajuste.

1984 a 1987 --Información tomada de las estadísticas anuales.

* Las cifras son más bajas. Posiblemente no se envió o registró información para algunas escuelas.

JNCHF/VDEV*
Agosto de 1989

a

Indice

Introducción	i
Resumen: Cuestiones y Recomendaciones	ii
I. Estado Actual y Tendencias	
A. Educación Pública	1
B. Educación Primaria	2
C. Instalaciones	3
D. Intervenciones Actuales	3
1. USAID/Honduras	3
2. Gobierno del Japón	5
3. Banco Mundial	5
4. Gobierno de Holanda	6
5. Fondo de las Naciones Unidas para Asistencia en Población (FNUAP)	6
6. Organización de los Estados Americanos (OEA)	6
II. Costos y Financiamiento de la Educación Primaria	
A. La Educación Primaria y la Economía Nacional	8
B. Problemas	8
1. Asignaciones de Recursos no Equilibradas	8
2. Falta de Planificación	10
3. Una Deficiente Administración de Recursos	11
C. Cuestiones y Repercusiones Normativas	12
1. Políticas y Administración de la Educación	12
2. Aportes del Sector Privado	12
D. Recomendaciones	13
III. Acceso, Eficiencia y Costos Proyectados	
A. Problemas y Restricciones	16
1. Acceso	16
2. Eficiencia	16
B. Tres Escenarios para Intervención	18
1. Perfil de Escenarios	18
2. Resultados de los Escenarios -- Resultados hasta 1996	18
C. Conclusiones sacadas de los Escenarios	20
D. Cuestiones y Repercusiones Normativas	21
E. Recomendaciones	22
IV. Instalaciones	
A. Estado Actual de las Instalaciones de Educación Primaria	35
B. Necesidades Futuras Estimadas para Construcción	35
C. Papeles Respectives del Gobierno de Honduras, Las Comunidades Locales y los Donantes	36
D. Recomendaciones	38

b.

V.	Procesos y Prácticas de Instrucción	
A.	Puntos Fuertes	41
	1. Conciencia de los Programas Curriculares	41
	2. Compromiso y Dedicación de los Maestros	41
	3. Materiales de Enseñanza bien Recibidos	41
B.	Problemas	42
	1. Instalaciones Físicas Deficientes	42
	2. Ausentismo Excesivo	43
	3. Dirección Inadecuada del Aula	44
	4. Materiales de Instrucción escasos e Inapropiados	45
	5. Falta de Sensibilidad a Influencias no Escolares	46
C.	Cuestiones	47
D.	Recomendaciones	48
VI.	Las Escuelas Primarias Multigrado y las Relaciones entre la Escuela y la Comunidad	
A.	Problemas	52
	1. Insensibilidad Administrativa	52
	2. Prácticas Ineficaces de Aula	54
	3. Materiales Inadecuados del Currículum	55
	4. Capacitación en Servicio	56
B.	Relación entre la Comunidad y la Escuela	56
C.	Recomendaciones	57
VII.	Capacitación de Maestros y Formación del Personal	
A.	Capacitación de Maestros Previa al Servicio	63
	1. Situación Actual	63
	2. Problemas y Restricciones	64
B.	Capacitación de Maestros en Servicio	65
	1. Situación Actual	65
	2. Problemas y Restricciones	68
C.	Recomendaciones	69
VIII.	Administración de la Educación	
A.	Administración: Aulas	71
	1. Escuelas Multigrado	71
	2. Baja Tasa de Retención	71
B.	Administración: Maestros	72
	1. Administración del Personal Docente	72
	2. Control de la Asistencia de los Maestros	74
	3. Supervisión Pedagógica	76
C.	Administración: Planeamiento de las Inversiones	77
	1. Falta de Planeamiento Central	77
	2. Ejecución fuera del Ministerio de Educación	78
	3. Exclusión de los Municipios	79
D.	La Nuclearización como Método de Mejorar la Administración	79

Anexos

1. Organigrama Funcional de la Secretaría de Educación Pública
2. Leyes Educativas del Estado y Programas de Estudios
3. Plan de Estudios para la Educación Primaria
4. Categorías de Ajustes al Sueldo Base de los Maestros
5. Algunos de los Resultados Obtenidos por el Centro de Actualización del Magisterio

Referencias

2

Introducción

La Evaluación del Subsector de la Educación Primaria de Honduras analiza la educación desde la perspectiva del costo, el acceso de los alumnos al sistema y su eficiencia, las prácticas de instrucción, las escuelas de grados múltiples, la capacitación de maestros, las instalaciones educativas y la administración. Proporciona información acerca de cuestiones educativas actuales y ofrece recomendaciones para estudio adicional y diálogo con el Gobierno de Honduras. Servirá de base para decisiones sobre inversiones en la educación hondureña por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

La evaluación es una síntesis de informes extensos preparados en Honduras por un grupo de especialistas en educación, desde febrero hasta mayo de 1989, bajo la dirección de Nadine Dutcher, de la USAID. El grupo incluyó los siguientes especialistas y áreas de responsabilidad:

Ray San Giovanni	Jefe de Grupo
Jorge Sanguinetti	Costos y Financiamiento
Kurt Moses	Acceso y Eficiencia
Martha Montero-Sieburth	Procesos y Prácticas de Instrucción
Hernando Gelvez	Escuelas Primarias de Grados Múltiples
Howard Lusk	Capacitación de Maestros
Clemencia Chiappe	Administración Educativa

Los lectores interesados en repasar los informes extensos en los que se basa esta evaluación pueden solicitarlos de Nadine Dutcher, HRD/E, USAID/Honduras.

RESUMEN: CUESTIONES Y RECOMENDACIONES

A. CUESTIONES

1. Costos y Financiamiento

La educación primaria en Honduras se financia de tres formas: mediante fondos asignados en el presupuesto nacional, mediante fondos proporcionados por donantes externos y mediante fondos privados para estudiantes no pertenecientes a las escuelas públicas. Todas estas tres formas presentan problemas.

Presupuesto Nacional. El presupuesto nacional para educación es limitado. Aunque los gastos en la educación han aumentado espectacularmente en el curso de estos últimos siete años, los fondos nacionales asignados a dicho rubro no han seguido el mismo ritmo de aumento. La educación pública recibe más del 20 por ciento del presupuesto nacional. De esa cantidad, la educación primaria recibe 55 por ciento. En 1988, la matrícula en las escuelas primarias alcanzó un total de 879.000 alumnos. Esa cifra refleja incrementos anuales promedio de 4,6 por ciento, tendencia que continúa aún. Por tanto, se necesitarán aumentos en los fondos para atender la creciente población estudiantil, aún sin un incremento en la cobertura y para financiar mejoras en la calidad de la educación. Sólo dos fuentes de fondos parecen probables: (1) ahorros internos del propio sistema, y (2) contribuciones del sector privado.

Las asignaciones dentro del presupuesto nacional están sesgadas. A los sueldos de los maestros y otro personal corresponde 96 por ciento del presupuesto de la educación primaria.

Donantes Externos: El Ministerio de Educación Pública depende de fondos externos para inversión, en particular de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, puesto que 96 por ciento del presupuesto de la educación primaria se dedica a sueldos de los maestros, dejando poco para libros de texto y otros materiales de instrucción que contribuyen notablemente a la calidad de la educación. En 1988, 4 por ciento, aproximadamente, del presupuesto empleado provino de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y del Banco Mundial.

Fondos Privados. Los fondos privados financian sólo una pequeña parte de la educación primaria puesto que únicamente 5 por ciento de las escuelas primarias son privadas. La carga de financiar el 95 por ciento de la educación en las escuelas primarias gravita sobre el sector nacional. La Constitución de Honduras estipula que la educación es una función y responsabilidad del estado, limitando así la participación del sector privado a donaciones de terreno, construcción de escuelas y provisión de equipo, muebles y suministros escolares.

2. Dirección y Administración

En muchos casos, falta una dirección eficaz de las finanzas, personal docente y "productos" educativos. Una planificación inadecuada a plazos medio y largo por el Ministerio resulta a menudo en gastos de capital erráticos en instalaciones escolares y equipo. Los aumentos y descensos espectaculares en inversiones de capital han sido la norma, al menos en los últimos seis años.

La ejecución de los planes de inversión, incluyendo las licitaciones y contratación, ocurren fuera del Ministerio: la autoridad descansa bien en la Procuraduría Nacional o en el Ramo Ejecutivo, es decir, el propio Presidente. Se realizan evaluaciones de las necesidades para determinar las inversiones, pero existe falta de una coordinación centralizada por parte de la Dirección de Planeamiento, y, por tanto, no se dispone de información centralizada acerca de las necesidades. Las evaluaciones son realizadas por unidades del Ministerio tales como la Dirección General de Construcciones Escolares y el Centro de Actualización del Magisterio (CAM) en coordinación con la Unidad de Textos Escolares. Además, la Unidad de Coordinación de la Cooperación Externa, una agencia del Ministerio, trata de coordinar las actividades de agencias exteriores.

La administración de personal es a menudo ineficaz. En términos de dirección pedagógica, la supervisión de los maestros es débil ya que los supervisores se concentran en aspectos administrativos. La supervisión administrativa recae sobre los supervisores departamentales y auxiliares que son responsables de un promedio de 35 escuelas, pero que tienen un presupuesto para viajes de sólo dos semanas al año. La supervisión es especialmente difícil en las zonas rurales remotas, donde las escuelas no están concentradas dentro de una distancia manejable.

Los procedimientos para las acciones de personal resultantes de la supervisión administrativa son engorrosos. Los supervisores no tienen autoridad completa sobre el personal supervisado ya que las acciones de personal --incluida la contratación, despido, transferencia y licencias-- están sumamente centralizadas. El procedimiento para las acciones va desde el director de escuela hasta el Presidente de la República. En medio, están los niveles del supervisor auxiliar, el supervisor departamental, la Dirección General de Educación Primaria, la Oficina de Personal y Escalafón del Magisterio, el Oficial Mayor y el Ministro de Educación. El Presidente tiene autoridad exclusiva para el nombramiento del personal docente.

En relación con el aspecto más abstracto de la dirección de la educación, no existe una serie de "productos" educativos claramente definidos ni hay un sistema para medir los resultados académicos. No hay indicios de que las autoridades de educación estén planificando la definición de los objetivos educativos más específicamente.

En la mayoría de los casos, las escuelas no han aprovechado el interés y apoyo de la comunidad tanto como sería posible en un proceso de administración de la educación. Únicamente se estimula a la comunidad para que invierta en la construcción y dotación de muebles a las escuelas. Las asociaciones de padres, contempladas en la ley, se reúnen con poca frecuencia. Las escuelas a menudo hacen poco para fomentar una estrecha relación entre ellas y la comunidad, bien sea académica o administrativamente.

3. Acceso y Eficiencia

El acceso a la educación primaria es elevado. En realidad, la tasa de matrícula bruta (TMB) de 106 por ciento es la más elevada de la América Central, excepto Panamá. (El Ministerio, utilizando una base de población diferente, calcula que la TMB es de 90 por ciento.) Sin embargo, muchos alumnos estudian en aulas que están en un grave estado de deterioro. La mitad, aproximadamente, de las 18.000 aulas necesitan reparaciones, desde las ventanas y pupitres hasta las paredes y techos. Las comunidades desempeñan un papel casi nulo en el mantenimiento de las escuelas; esa responsabilidad recae sobre el personal de la escuela y los estudiantes.

No sólo necesitan reparación las aulas, sino que, además, existe escasez de las mismas. El Ministerio ha construido sólo unas 250 aulas por año, lo que representa un déficit de 550 anuales. En la actualidad, el déficit es aproximadamente de 5.000 aulas. A medida que aumentan las medidas de eficiencia interna, se espera que un número mayor de niños permanezcan en la escuela por más tiempo y, de esta forma, que aumente la urgencia de disponer de instalaciones nuevas y renovadas.

Sin embargo, en la actualidad, la eficiencia educativa interna es baja. En 1987, por ejemplo, sólo el 46 por ciento de los estudiantes que entraron en el primer grado se graduaron del sexto grado. El promedio centroamericano es de 55 por ciento. La eficiencia es especialmente baja en las zonas rurales. Del mismo grupo de estudiantes de sexto grado en 1987, 49 por ciento de los estudiantes urbanos que entraron en el primer grado estaban aún en la escuela; sólo 23 por ciento de los estudiantes rurales permanecían en la escuela. Las estimaciones indican que los niños de las zonas rurales tienen sólo la mitad de la probabilidad de completar el sexto grado que los niños de las zonas urbanas. La mayor pérdida en las escuelas primarias ocurre en los primeros tres años de la escolaridad. Para el mismo grupo, los datos estadísticos indican que, para el tercer grado, 66 por ciento de los niños de las zonas urbanas estaban en la escuela; sólo 45 por ciento de los niños de las zonas rurales permanecían aún matriculados en la escuela.

La eficiencia externa es también baja en algunas zonas, especialmente en la capacitación de maestros previa al servicio. Cada año se gradúa un número mayor de maestros que el que puede absorber el sistema de escuelas primarias. Sólo algo más de un tercio de los maestros que se graduaron en 1989, por ejemplo, entrarán en servicio docente. Incluso si el sistema pudiera absorberlos, un elevado porcentaje de graduados no desea trabajar en la docencia.

4. Calidad

Son esenciales mejoras en la calidad de la educación para mejorar la eficiencia. En la actualidad, la calidad es deficiente tal como lo indica una enseñanza deficiente en clase, una organización ineficaz de grados múltiples y una limitada capacitación y supervisión de maestros. En la clase, la instrucción impartida por los maestros limita frecuentemente las oportunidades para el aprendizaje. Los maestros dependen de metodologías tradicionales, creando así una atmósfera centrada en el maestro en vez de estar centrada en el alumno. Dirigen aproximadamente el 80 por ciento de las actividades de la clase y hablan aproximadamente el 70 por ciento del tiempo de la clase. Los niños escuchan pasivamente y no inician actividades educativas.

Aunque de 70 a 80 por ciento de las escuelas ofrecen grados múltiples, los sistemas para la administración y apoyo, curriculum y capacitación de maestros se establecen como si la norma fuera un maestro por grado. Los maestros de grados múltiples, sujetos a las mismas disposiciones que los maestros de un sólo grado, se ven sobrecargados de trabajo por los requisitos impuestos por períodos de clases de 40 minutos, exámenes bimensuales y, en algunos casos, responsabilidades administrativas y de la comunidad. Las prácticas docentes en las clases de grados múltiples tienden a incluir una instrucción repetitiva, promociones no justificadas a grados más elevados y una atención inadecuada al desarrollo social y afectivo de los niños. Las necesidades del curriculum son demasiado extensas para que los maestros de grados múltiples cumplan con ellas, y los textos se elaboran casi exclusivamente para los maestros de un sólo grado. Con sólo unas cuantas excepciones, la capacitación de maestros está orientada a la instrucción en escuelas de un solo grado.

Tal como se indicó anteriormente, no existe un sistema adecuado para medir el producto educativo. En el momento de redactar el presente documento, no se habían elaborado pruebas para evaluar lo que los estudiantes deberán conocer cuando terminen la escuela ni han comenzado los funcionarios a pensar en estos términos.

Tal como los programas de capacitación de maestros en servicio están ahora organizados, quizás no sean ni sostenibles ni eficaces en términos de un efecto medible sobre el comportamiento de los maestros y el aprendizaje de los alumnos. En la actualidad, debido a una documentación insuficiente, hay pocas pruebas científicas de que la capacitación en servicio haya mejorado la calidad de la instrucción en clase. El enfoque para la capacitación es "de arriba a abajo"; la participación de los maestros en el planeamiento del programa es mínima.

Puesto que no existe una supervisión pedagógica eficaz por parte de los supervisores, que están preocupados de las responsabilidades administrativas, los maestros reciben poco apoyo en analizar sus prácticas docentes, en administrar sus clases y en resolver problemas. Se dispone de dirección pedagógica a través del programa de capacitación del CAM, que ha estado orientado sólo al uso de los nuevos libros de texto. Dicha capacitación parece estar sustituyendo al supervisor como proveedor de apoyo pedagógico.

B. LIMITACIONES

1. Costos y Financiamiento

Entre las limitaciones que se interponen al financiamiento de la educación primaria figuran recursos financieros limitados, presiones de los maestros para aumentar los sueldos, uso ineficaz de los recursos disponibles y restricciones gubernamentales sobre la ayuda del sector privado. Honduras es el país más pobre de la América Central. Su producto nacional bruto por persona (PNB) es de \$740, en contraste con \$820 para El Salvador y \$1.420 para Costa Rica (cifras de 1986). A pesar del hecho de que más del 20 por ciento de los gastos nacionales son para educación, la cifra es aún demasiado baja para sufragar todos los gastos de los servicios educativos necesarios. Los costos de la educación primaria siguen aumentando debido a una creciente matrícula y a los costos de construcción y equipamiento, aunque su porción proporcional de los gastos totales en la educación ha descendido. Aproximadamente, el 96 por ciento del presupuesto de la educación primaria se dedica a sueldos de los maestros; sólo queda 4 por ciento para otras necesidades educativas, tales como los materiales de instrucción. Sólo dos fuentes de fondos adicionales parecen posibles: ahorro como resultado de la eficiencia interna y ayuda del sector privado (si se suprimen las limitaciones constitucionales o se reinterpretan).

Los recursos financieros disponibles no se utilizan eficazmente debido a limitaciones administrativas, docentes y de otra índole. La ausencia de planeamiento fiscal resulta a menudo en gastos de capital erráticos, que impiden al gobierno distribuir por igual los gastos en el curso del tiempo y, por tanto, administrar los recursos con más eficiencia. Las inversiones necesarias de capital se posponen a veces por razones políticas o fiscales. Falta una administración apropiada de los recursos. No existe plan para una inversión eficiente en nuevas instalaciones físicas ni para una administración eficiente de las existentes.

Las ineficiencias en la capacitación de los maestros y en las prácticas de instrucción en clase también repercuten sobre los recursos disponibles. El desperdicio de capacitación --en graduados de la escuela normal que no entran en el servicio docente, por ejemplo-- o una capacitación incompleta en servicio -- que está orientada sólo a los nuevos libros de texto, por ejemplo-- producen desajustes en los recursos financieros. Las prácticas docentes deficientes que afectan adversamente a la calidad de la educación y que pueden contribuir a la decepción estudiantil y la repetición también perjudican el presupuesto.

El sector privado puede ayudar financieramente, pero la Constitución disuade la ayuda del sector privado para soportar la carga financiera del sector nacional. La Constitución decreta que la educación primaria es responsabilidad del sector nacional, es decir, el Estado. De ahí que la ayuda del sector privado se haya limitado, en su mayor parte, a la construcción de escuelas y dotación de equipo. (Sin embargo, otras secciones de la Constitución parecen sugerir una interpretación menos estricta del papel del sector privado y pueden, por tanto, ofrecer posibilidades para una mayor asistencia de la comunidad.)

2. Dirección y Administración

Las limitaciones que se interponen a la administración de las inversiones educativas, la construcción de escuelas y los "productos" educativos emanan principalmente de una falta de planeamiento eficaz, situación sobre la cual el Ministerio de Educación no parece siempre ejercer control. Los requisitos jurídicos han resultado en fragmentación de responsabilidades para la ejecución de los planes de inversión y han apartado al Ministerio de Educación de áreas en las que debería estar involucrado. El Ministerio de Educación carece de una agencia central para la administración y vigilancia del presupuesto de inversión. La Procuraduría de la República administra todas las adquisiciones, no el Ministerio de Educación. En su mayor parte, las actividades de planeamiento para inversiones han sido administradas de forma casi fortuita por agencias donantes externas que proporcionan la mayor parte de los fondos. Muchas actividades burocráticas, tales como acciones personales y contratación, son manejadas por el propio Presidente. No existe un plan

sistemático de construcción de escuelas, excepto para proyectos financiados por la USAID y el Banco Mundial. En ausencia de estudios actuales de planimetría escolar, se desconoce la naturaleza exacta y la magnitud de las necesidades de construcción. También faltan datos censales actualizados sobre los niños de edad escolar, necesarios para determinar las necesidades de construcción de escuelas. Por decreto del Congreso, el terreno para la construcción de escuelas cae dentro de la propiedad nacional, no municipal. Como resultado, ha ocurrido una demora en la construcción de escuelas para el Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria.

Una falta de objetivos claramente definidos para los "productos" del sistema de educación ha resultado en falta de dirección para la educación primaria. Aunque se han desarrollado competencias básicas, no se han diseñado pruebas para medir lo que los estudiantes conocen cuando finalizan la escuela. Sin un sistema eficaz para medir el logro de los objetivos, la educación pública no será responsable de lograr "productos" aun cuando se determinen.

En pocas palabras, la falta de planeamiento parece ser el resultado de una falta de conciencia acerca de la necesidad de planeamiento. No parece haber un sentido de necesidad en lo que respecta a un proceso de planeamiento para conservar un registro institucional de las actividades o para evitar la impresión de gestión por crisis.

3. Acceso y Eficiencia

Las limitaciones existentes en lo tocante a abordar los aspectos de acceso y eficiencia son aplicables al financiamiento y dirección de la educación y también incluyen la asignación desigual de los recursos. Los recursos son limitados y son administrados de forma ineficaz a pesar del mandato del gobierno en el curso de los últimos diez años de hacer importantes inversiones que resulten en acceso universal a la educación. Si las tasas de acceso continúan aumentando, tal como indican las proyecciones, los costos de capital y costos periódicos para el sistema serán enormes. Además, los alumnos con edad menor y mayor de la habitual son comunes, con lo que se incrementa aún más la población estudiantil.

La concentración urbana del sistema centralizado de educación ha resultado en discriminación de las escuelas rurales en la asignación de recursos. La norma es menos maestros para más alumnos en las zonas rurales: la relación de alumno a maestro para las zonas rurales es de 42:1 frente a una relación urbana de 32:1. Existen desventajas análogas en la relación de alumnos a aulas de clase que puede ser de hasta 83:1 en algunas zonas rurales. El sistema, en efecto, exige que los maestros de las zonas rurales sean de 50 a 75 por ciento más eficientes que los maestros de las zonas urbanas, cosa que no está ocurriendo.

4. Calidad

Limitaciones análogas financieras, gerenciales y de asignación de recursos, así como falta de objetivos convenidos para los "productos" educativos, se aplican a la calidad de la educación. Existen limitaciones adicionales en las áreas del proceso de instrucción, clases de grados múltiples, capacitación de maestros y supervisión.

Los métodos de instrucción tradicionales prevalecen, siendo el maestro la fuente de la mayor parte de la actividad educativa. La tradición del aprendizaje pasivo para los niños no cambiará fácilmente. La exposición de los maestros a otros métodos que fomenten el aprendizaje activo es limitada. La capacitación a través del Centro de Actualización del Magisterio ha tenido una perspectiva limitada puesto que se concentra en los libros de texto. Fuera de esto, existe poca oportunidad para que los maestros se reúnan como grupo a hablar de sus preocupaciones pedagógicas mutuas.

El énfasis en la instrucción de un solo grado en los programas de capacitación de maestros y producción de libros de texto, indica una falta de conciencia del grado de la extensión de las clases de grados múltiples. Incluso cuando existe una conciencia del problema, no se sabe cómo abordar la

situación. Como resultado de ello, existe falta de asistencia a los maestros: No se les proporcionan materiales de clase para autoaprendizaje ni capacitación para facilitar trabajo independiente en grupo entre los niños.

Existen limitaciones adicionales para la calidad de la educación en el sistema de capacitación de maestros. Al nivel previo al servicio, las oportunidades para la capacitación de maestros de escuela secundaria son escasas debido a que existen pocas escuelas secundarias que justifiquen la capacitación. En la actualidad, hay sólo 474 escuelas secundarias en Honduras. Tomando como base las tendencias actuales, se espera que 75.000 alumnos de escuela primaria completen la escuela primaria en 1989; y se requerirán escuelas secundarias adicionales para recibir a estos alumnos. Entre el presente y 1995, las intervenciones de eficiencia interna aumentarán el número de graduados de la escuela primaria de 5.000 a 13.000, acentuando aún más la necesidad de construcción de escuelas secundarias y de programas para capacitación de maestros.

Existen otras limitaciones al nivel previo al servicio. Primero, hay limitaciones políticas para cambiar las escuelas normales por otros sistemas más eficientes ya que muchas de las escuelas surgieron como resultado de iniciativas políticas. Segundo, no existen vínculos estructurales entre las escuelas normales, las escuelas primarias y la capacitación en servicio. Para las escuelas normales, el contacto con las escuelas primarias vecinas se limita, de ordinario, a practicar la enseñanza y observación en clase, y las limitaciones presupuestarias pueden impedir los esfuerzos del curriculum revisado de formación de maestros para proporcionar a los estudiantes de la escuela normal experiencia en la escuela primaria antes de su graduación. Ocurre poca interacción entre los capacitadores en servicio y los maestros de aula. En pocas palabras, hay una conciencia limitada de las realidades diarias de la clase. Al nivel de capacitación en servicio, existe falta de información acerca de las repercusiones de costos a largo plazo del programa del CAM en el presupuesto del Ministerio de Educación.

Finalmente, en el área de supervisión de maestros, las principales restricciones son la falta de recursos financieros y una supervisión ineficaz. Debido a limitaciones financieras, sólo dos semanas al año se presupuestan para que los supervisores visiten a los maestros. Los supervisores, que idealmente deberían proporcionar dirección en la instrucción a los maestros, no han sido seleccionados por sus aptitudes docentes creativas sino por sus capacidades administrativas. Así pues, los maestros ven a los supervisores con poca frecuencia para que las visitas sean eficaces y reciben poco o ningún asesoramiento acerca de la instrucción, la administración de las clases y la resolución de problemas.

C. RECOMENDACIONES

Tomando como base las cuatro principales cuestiones educativas y las limitaciones para abordarlas que emergen de esta evaluación del sector educación --costos y financiamiento, dirección, acceso y eficiencia y calidad-- se hacen las siguientes recomendaciones para consideración e inversión por la USAID y el Gobierno de Honduras,

Realizar una serie de estudios preliminares en aspectos de las cuatro funciones principales que exigen una mayor información, reevaluación o documentación científica, a saber:

- Costos y Financiamiento

Función y limitaciones del sector privado en la educación primaria.¹

¹ Uno de los analizadores de la misión comentó lo siguiente: "La participación del sector privado debería analizarse a fondo puesto que significa una enmienda constitucional. Debería presentarse un fuerte caso a favor del papel del sector privado y el alivio previsto en la actual carga de los costos de la educación primaria sobre el sector público. Además, debería prepararse una explicación de que el empeño constitucional de conservar, desarrollar y propagar la cultura a fin de proyectar, sin discriminación, los beneficios de la educación en toda la sociedad no sufre merma con la participación

Evaluación de la factibilidad de los impuestos locales con una proporción dedicada a uso escolar.

- Dirección

Limitaciones jurídicas para una dirección y administración eficientes

Fortalecimiento de la capacidad de planeamiento

Factibilidad de delegar algunas funciones de personal a los alcaldes o supervisores departamentales

Factibilidad de utilizar a la comunidad para vigilar ciertos aspectos de las escuelas como, por ejemplo, la asistencia a la escuela y la conclusión de la escolaridad

Factibilidad de mantener ciertos procesos de ejecución dentro del Ministerio de Educación, por ejemplo, aprobación de acciones de personal, y adquisiciones

- Acceso y Eficiencia

Diferencias en las escuelas urbanas y rurales

Métodos de construcción de bajo costo

Efectos de los aumentos de la eficiencia al nivel primario sobre la demanda de educación secundaria

- Calidad

Limitaciones para la ejecución de las reformas del currículum de 1984

Extensión y actividades de las escuelas de grados múltiples. (Se están realizando algunos estudios a través del proyecto actual de eficiencia en la educación primaria. Estos fueron estimulados principalmente por la actividades realizadas durante esta evaluación subsectorial.)

Factibilidad de la instrucción por radio para los estudiantes en los grados 4 a 6, así como una combinación de trabajo independiente por los estudiantes junto con supervisión por los maestros y prueba para justificar el aprendizaje

Factibilidad de convertir a las escuelas normales en instituciones con propósitos más generales

Sostenimiento del CAM como ayuda al actual sistema de supervisión

del sector privado. La declaración constitucional de una educación primaria universal, obligatoria y gratuita (el subrayado es mio) debería analizarse en vista de la mayor participación del sector privado".

Iniciar un diálogo normativo acerca de la factibilidad de las siguientes actividades en las cuatro áreas principales:

- Costos y Financiamiento
Aumentar las asignaciones de rubros no salariales del presupuesto para educación
Eliminar las limitaciones que se interponen a la participación del sector privado
- Dirección
Definir los "productos" del sistema como metas administrativas y de instrucción y como base para medición de los resultados
Fortalecer los mecanismos de planeamiento y controles dentro del Ministerio de Educación
Implantar la planimetría escolar
- Acceso y Eficiencia
Continuar corrigiendo el desequilibrio entre las escuelas rurales y urbanas
- Calidad
Dar prioridad al reconocimiento del alcance y ventajas de la enseñanza multigrado
Seguir con las reformas del curriculum tanto de escuela primaria como de escuela normal
Desarrollar programas para enseñar los grados 4 a 6 por radio
Desarrollar escuelas normales como instituciones de nivel secundario de fines múltiples

Nota: Pueden sacarse rubros adicionales de la serie de estudios preliminares citados arriba.

Ejecutar las acciones siguientes:

1. Construir nuevas aulas, reparar las aulas existentes y proporcionar el equipo requerido.
2. Proporcionar asistencia técnica en las áreas siguientes:
 - Dirección
Definición de los "productos" del sistema
Elaboración de manuales de relaciones entre la escuela y la comunidad
Mejoras de la capacidad de planeamiento y ejecución de personal del Ministerio de Educación
 - Acceso y Eficiencia
Mejora de los procesos de recopilación de datos (ahora en vías de realización a través del actual proyecto)

Ajustes en los datos estadísticos escolares con información censal actualizada

Planimetría escolar y recogida de datos del censo sobre las escuelas (puede realizarse dentro del proyecto actual)

• Calidad

Desarrollo de una base de datos de referencia para evaluar el efecto del CAM sobre los cambios en las prácticas de los maestros y el aprendizaje de los estudiantes

Preparación de programas de aprendizaje por radio para los grados 4 a 6

Ayuda a los maestros en la evaluación de los estudiantes para la promoción de grado (en vías de realización por el proyecto actual)

Elaboración de materiales de autoaprendizaje para las escuelas de grados múltiples (en vías de realización con el proyecto actual)

Nota: Se sugerirán medidas adicionales de los estudios y consideraciones normativas arriba citados.

ESTADO ACTUAL Y TENDENCIAS

CAPITULO I

Introducción

El presente capítulo se analiza el sistema educativo en general en Honduras con respecto a las metas, reglamentos y administración de la educación. En particular, se consideran las características del sistema de escuelas primarias, concentrándose en las tasas de acceso, la eficiencia, la supervisión de los maestros y las instalaciones educativas. Termina con un análisis de proyectos actuales en Honduras financiados por donantes externos.

A. EDUCACION PUBLICA

La educación, en particular la primaria, tiene alta prioridad para el Gobierno de Honduras. Esta alta prioridad está claramente expresada en la Constitución y otros documentos oficiales así como en los pronunciamientos públicos. También es evidencia de ella la dimensión relativa del Ministerio de Educación Pública, en comparación con otros ministerios, y la parte del presupuesto nacional dedicada a la educación. La Constitución de Honduras decreta que la educación primaria será pública, universal, obligatoria y gratuita; también será de alta calidad. Su meta es proporcionar una base para la continuación de los estudios hasta los grados medios y para la formación de una persona educada, socialmente responsable. (Véase el Anexo 1 donde se presenta el Organigrama Funcional del Ministerio de Educación.)

Las metas educativas se enuncian claramente en los documentos básicos con los que están muy familiarizados los maestros. La Constitución; las Leyes Educativas del Estado, incluyendo la Ley Orgánica de Educación y la Ley del Escalafón del Magisterio; y el Programa de Estudios a Nivel de Primaria. (Véase el Anexo 2 donde se proporciona un análisis adicional de estos documentos y el Anexo 3 donde se da el plan de estudios para la educación primaria.) Además de las metas académicas, estos documentos oficiales, mediante los reglamentos que les acompañan, exponen atributos específicos para los maestros, supervisores y directores de escuela y sus responsabilidades y derechos.

El Gobierno de Honduras ejecuta la política y programas educativos mediante un sistema altamente centralizado, con algunas características descentralizadas. Al nivel centralizado, la responsabilidad principal para la educación primaria es asignada, a través del Ministerio de Educación, a la Dirección General de Educación Primaria, cuyo director da cuenta directamente a la Subsecretaría de Educación Pública para Servicios Técnicos. Además, siete supervisores nacionales, 18 supervisores departamentales --uno para cada departamento-- y aproximadamente 200 supervisores auxiliares son responsables de la supervisión de los aspectos jurídicos, administrativos y docentes de la educación primaria.

La educación pública tiene alta prioridad para la asignación de recursos: Recibe más del 20 por ciento del presupuesto nacional de cuya cifra el 55 por ciento se reserva para la educación primaria.

Oficialmente, el Gobierno insiste en que la educación primaria sea pública y, en realidad, el 95 por ciento de todas las escuelas son públicas. Sin embargo, promueve la asistencia por el sector privado --en forma de donación de terrenos, construcción de escuelas, equipo, muebles y suministros-- a través de los individuos y de la comunidad. El Gobierno también promueve la participación de la comunidad en el sistema educativo mediante asociaciones de padres.

El sistema educativo de Honduras consiste en seis años de educación primaria, seis años de educación secundaria y de dos a cinco años de formación superior. La matrícula en la educación primaria es casi universal, matriculándose el 55 por ciento de los niños en el primer grado.

El acceso a la educación secundaria ha estado aumentando, pasando del 16 por ciento en 1973 al 33 por ciento en 1986, según datos de la UNESCO. La educación superior se ofrece en cinco instituciones a unos 40.000 estudiantes.

B. EDUCACION PRIMARIA

El acceso a la educación primaria es el más elevado de la América Central, salvo Panamá. De acuerdo con las estimaciones del presente estudio, la tasa de matrícula bruta² para 1988 fue del 106 por ciento. (En Belice, por ejemplo, ésta fue del 92 por ciento, y en Guatemala, del 75 por ciento). La elevada tasa de acceso es el resultado de una intensa campaña de construcción de escuelas en todo el país y de la adición de unos 800 nuevos cargos docentes cada año durante los últimos cinco años. Hay ahora 7.300 escuelas primarias, 88 por ciento de ellas en las zonas rurales. Aproximadamente 900.000 alumnos están matriculados en los grados uno a seis.

A pesar de la alta tasa de acceso, la eficiencia del sistema de educación está por debajo de la de cualquier otro país centroamericano. En 1987, por ejemplo, sólo 46 por ciento de los alumnos que entraron en la escuela primaria se graduaron de sexto grado, en comparación con un promedio para Centroamérica de 55 por ciento. Debido a las altas tasas de repetición y deserciones escolares, como promedio, se requieren 10,3 años para que el sistema produzca un egresado del sexto grado. A esta tasa, el costo promedio de proporcionar escolaridad a un alumno es de US\$1.465. En un sistema totalmente eficiente, el costo sería de US\$855.

Las metas principales para el Gobierno y los donantes externos son las de asegurar el acceso para mantenerse a la altura del crecimiento de la población y mejorar la calidad y eficiencia de la educación.

La mayoría de las clases son de grados múltiples, es decir, los maestros enseñan más de un nivel de grado simultáneamente. Las políticas relativas al currículum no se han modificado desde 1950, aunque los planes de estudios se revisaron en 1967. Los materiales de instrucción, distintos de los nuevos textos escolares que se están introduciendo al amparo de un programa de la Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional y que ahora se hallan en las clases de primero y segundo grados, son escasos y, frecuentemente, irrelevantes o de baja calidad.

El sistema educativo emplea a unos 24.000 maestros, 62 por ciento de los cuales enseñan en las zonas rurales donde la población estudiantil es del 61 por ciento de la matrícula total y la relación de maestros escuelas es de 2,3 a 1. La mayoría de los 24.000 maestros de escuela primaria son graduados de 12 escuelas normales en Honduras que cada año producen más maestros que los que el sistema puede absorber. En 1987, el Ministerio de Educación revisó el currículum de la escuela normal para introducir metodologías docentes y contenidos de los cursos más actualizados. Los primeros egresados del nuevo currículum de educación de maestros serán los de la clase de 1990.

La responsabilidad para la supervisión corresponde a la Oficina del Director General de Educación Primaria del Ministerio de Educación, específicamente los supervisores. El sistema de supervisión consiste en siete supervisores nacionales, 18 supervisores de departamento y 205 supervisores auxiliares a nivel de distrito. El Centro de Actualización del Magisterio (CAM), creado en 1982 para proporcionar capacitación en servicio, funciona como unidad de ejecución pedagógica del sistema de supervisión.

²Tasa de matrícula bruta: número de niños en las escuelas divididos por niños de edad escolar en la población. Es mayor de 100 debido a la presencia de niños con edad excesiva en las escuelas. (Véase el Capítulo III, Sección A.1. donde se proporcionan análisis adicionales de la TMB.)

C. INSTALACIONES

La responsabilidad para la construcción de escuelas y su equipamiento corresponde a la Dirección General de Construcciones Escolares del Ministerio de Educación. Debido a datos insuficientes, no se dispone del número, ubicación y condición exactas de las escuelas. (El Ministerio de Educación tiene proyectado realizar un detallado estudio de planimetría escolar y censo de escuelas.) La información actual indica que hay aproximadamente 18.000 aulas, lo que arroja un déficit de unas 5.000. Para atender a los aumentos en el número de alumnos, se necesitan aproximadamente 800 nuevas aulas por año; el Ministerio de Educación ha estado construyendo aulas a razón de 250 por año. En la actualidad, el costo de construcción y provisión de muebles de una nueva aula es de \$7.650; en 1995, será de US\$15.000. Los donantes externos sufirán ahora los gastos de la construcción de nuevas escuelas.

Las instalaciones de educación primaria tienden a estar en un estado de deterioro. De acuerdo con el Ministerio de Educación, la mitad, aproximadamente, de las aulas actuales requieren reparaciones que van de reparaciones de las ventanas a reparaciones en los techos y paredes. Son comunes pupitres rotos, recintos escolares y zonas de juego descuidados, instalaciones sanitarias inadecuadas y falta de agua. Aunque las comunidades desempeñan a veces un papel en la construcción de escuelas, no contribuyen al mantenimiento escolar. Este es responsabilidad del personal escolar y de los alumnos. La mayoría de las aulas tienen pizarras, pero poco equipo más tales como cuadros y globos terráqueos.

D. INTERVENCIONES ACTUALES

La alta prioridad dada por el Gobierno a la educación primaria se lleva a la práctica mediante cierto número de actividades, muchas de ellas financiadas a través de donantes externos. La coordinación de los fondos para estos proyectos es responsabilidad de la Secretaría de Planificación (SECPLAN). Las donaciones son administradas por la Dirección de Cooperación Técnica Internacional de SECPLAN; los préstamos son administrados por la Dirección de Proyectos. Dentro del Ministerio de Educación, la coordinación de los proyectos técnicos con los donantes externos es responsabilidad del Viceministro para Asuntos Técnicos. Los principales donantes son la A.I.D. y el Japón, seguidos del Banco Mundial. Donantes menores son el Gobierno de Holanda, el Fondo de las Naciones Unidas para Ayuda en Población y la Organización de los Estados Americanos.

1. USAID/Honduras

El Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria (GOH-AID-522-0273), que fue iniciado a fines de 1986 y que terminará en 1994, es un intento integral por mejorar el acceso, la eficiencia interna y la calidad del sistema de escuelas primarias públicas. El costo total se estima en US\$32 millones de cuya cifra US\$27 millones provienen de la USAID y US\$5 millones de fondos de contrapartida procedentes del Gobierno. Siete componentes principales guían las actividades del proyecto:

- Construcción, Renovación y Provisión de Muebles a las Escuelas

Al contrario de otros componentes de este proyecto, las actividades de construcción de escuelas se llevan a cabo bajo el control directo del Ministerio de Educación y son financiadas por completo con cargo al presupuesto de contrapartida de Fondos de Apoyo Económico. La AID no participa directamente en la construcción, renovación o mantenimiento. La AID aceptó un plan del Ministerio de Educación consistente en utilizar un enfoque algo descentralizado, que se pretendía fuera de bajo costo y basado en la comunidad, y convino en proporcionar US\$1,5 millones anualmente durante tres años en apoyo de este componente. Entre las metas del proyecto figuran la construcción de 450-900 aulas, la renovación de 300-600 aulas y el mantenimiento de 300-600 aulas a través del periodo de tres años.

- Materiales de Instrucción

Se están escribiendo, produciendo y distribuyendo cuatro millones de textos escolares en las cuatro materias principales (español, matemáticas, estudios sociales y ciencias naturales) para los seis años de la escuela primaria. Se producirá un total de 200.000 guías del maestro y libros de trabajo de los alumnos y 20.000 de guías de "Preparación para la Lectura" para los alumnos de primer grado.

Una parte integral del proyecto consiste en desarrollar la capacidad del Ministerio de Educación para redactar, imprimir y distribuir las revisiones necesarias de éstos y otros materiales docentes.

- Capacitación de Maestros en Servicio

Mediante la asistencia técnica al Centro de Actualización del Magisterio, se están proporcionando talleres en servicio a corto plazo para supervisores departamentales y auxiliares, directores de escuela y maestros de aula en el uso de textos escolares y guías del maestro. En el futuro, este componente también incluirá un sistema permanente de capacitación en servicio que utilizará la radio, los medios impresos, textos semiprogramados y seminarios para supervisores, directores y maestros de aula en un programa de aprendizaje a distancia.

- Investigación Educativa

Se ha establecido una unidad permanente de estudio de la política educativa (integrada por dos investigadores hondureños) en el seno de la Oficina del Viceministro de Asuntos Técnicos del Ministerio de Educación. Además de diseñar, efectuar y analizar unos 20 estudios durante la vida del proyecto, la unidad ha de realizar unas 10 conferencias y talleres sobre investigación de política. Entre los estudios emprendidos o propuestos figuran los siguientes:

- Efectos de la supervisión de la educación primaria sobre los resultados obtenidos por los alumnos.
- Causas de la reprobación y repetición de cursos entre los alumnos de escuela primaria.
- Antecedentes filosóficos y teóricos del sistema para evaluación y promoción controlada.
- Efectos de los programas de almuerzos escolares.
- Evaluación de las áreas vocacionales, agrícolas y de salud del curriculum de la escuela primaria.
- Costos de ciertas políticas de personal, por ejemplo, transferencias, permisos de ausencia
- Efecto del día escolar de una sola sesión sobre los resultados obtenidos por los alumnos y la administración de las escuelas.
- Efecto económico de la capacitación en servicio de los maestros.
- Evaluación de las escuelas de guía técnica, escuelas de aplicaciones y escuelas piloto.

- Sistema de Información Gerencial

Este componente proporciona asistencia técnica y productos básicos para ampliar y mejorar el sistema de información gerencial del Ministerio de Educación. Se están formulando nuevas técnicas para recopilación de datos a fin de proporcionar datos oportunos y confiables a los planificadores de la educación. Se proporcionará a los usuarios capacitación en la formulación y utilización de estas técnicas.

- Prueba y Evaluación

Este componente incluye la formulación de objetivos mínimos de aprendizaje para todas las materias por nivel de grado. Los objetivos de aprendizaje y pruebas normalizadas basadas en los objetivos se introducirán a los maestros mediante los talleres de capacitación en servicio y nuevas guías del maestro. También se someterá a prueba una muestra nacional de los alumnos de escuelas primarias para seguir los cambios en los logros académicos generales resultantes del proyecto.

- Medios Educativos

Este componente es administrado por AVANCE, una organización voluntaria privada hondureña. Incluye dos actividades importantes:

1. Radio interactiva que proporciona lecciones complementarias por radio en las aulas de primaria, comenzando por las matemáticas y el español y abarcado los grados uno a tres. Los maestros adquieren voluntariamente un aparato de radio a un costo reducido, una guía del maestro de autoenseñanza y cuadros murales.
2. Un periódico semanal nacional, llamado El Agricultor, que proporciona secciones complementarias para uso tanto por los maestros como por los alumnos.

2. Gobierno del Japón

El proyecto proporciona un edificio moderno y asistencia técnica para capacitación de maestros en servicio a los niveles primario, secundario y universitario, subrayando las matemáticas, las ciencias, la tecnología, la estética, la educación física y los deportes. Los fondos consisten en una donación del Gobierno del Japón de US\$12 millones (L. 24 millones) y una contribución del Gobierno de Honduras de US\$399.000 (L. 798.000). No se especifica la cifra de dinero asignada a la educación primaria.

3. Banco Mundial

El Banco Mundial proporciona un préstamo de US\$4,4 millones (L. 8,8 millones) a través de un periodo de cuatro años (la contribución de contrapartida del Gobierno de Honduras es de 5 millones de lempiras) al Ministerio de Educación para desarrollar un sistema administrativo y para la operación de un proyecto piloto de educación rural. Un objetivo secundario consiste en ayudar al Ministerio de Educación a mejorar su política y procedimientos organizativos y administrativos internos. Seis departamentos en la Región Norte de Honduras (Atlántida, Colón, Cortes, Gracias a Dios, Islas de la Bahía y Yoro) participan en actividades integrales, entre ellas las siguientes:

- Crear un comité de coordinación del proyecto y un comité coordinador regional.
- Realizar análisis de las necesidades de la educación rural en los seis departamentos.
- Desarrollar un proyecto piloto en dos distritos escolares que incluya la construcción y dotación de equipo de las aulas, capacitación en servicio del personal, provisión de materiales de aprendizaje y el establecimiento de un sistema de evaluación.
- Establecer un sistema permanente para el planeamiento y administración de las actividades de educación regional en las zonas rurales. Hasta la fecha, se han realizado cuatro seminarios y talleres para planeamiento e iniciación de las actividades del proyecto.

4. Gobierno de Holanda

Este proyecto piloto está concebido para proporcionar donaciones modestas a adultos para el establecimiento de pequeñas empresas o "industrias familiares", pero incluye actividades de educación básica que versan sobre la alfabetización y la adquisición de aptitudes relacionadas con el trabajo. Los fondos proceden de una donación del Gobierno de Holanda de US\$3,4 millones (L. 6,8 millones).

5. Fondo de las Naciones Unidas para Asistencia en Población (FNUAP)

En 1987 y 1988, se proporcionó una donación modesta de US\$74.000 (L. 148.000) para financiar la asistencia técnica preparatoria a fin de incluir materiales relacionados con la población en el currículum de educación primaria de Honduras. La contribución de contrapartida del Gobierno de Honduras fue de US\$53.000 (L. 106.000).

6. Organización de los Estados Americanos (OEA)

La OEA tiene actualmente dos proyectos con el Ministerio de Educación. El primero es una actividad innovadora encaminada a transformar las bibliotecas nacionales tradicionales en centros de recursos de aprendizaje integrales para la educación primaria y secundaria. Este proyecto, que se tenía programado realizar durante 1988 y 1989, es financiado por una donación de la OEA de US\$41.000 (L. 82.000), con una contribución del Gobierno de Honduras de US\$70.000 (L. 190.000). El segundo proyecto entraña la creación de un centro pedagógico para preparar materiales de instrucción destinados a la educación preescolar y capacitar a maestros en las modernas técnicas docentes. El proyecto es financiado por una donación de la OEA de US\$21.000 (L. 42.000) con una contribución del Gobierno de Honduras de US\$177.500 (L. 335.00).

COSTOS Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION PRIMARIA
CAPITULO II

Introducción

En este capítulo se analiza el nivel de recursos financieros asignados a la educación primaria, su participación en los gastos totales del Gobierno, los costos unitarios de la educación y la evolución reciente de estos indicadores. Desde un punto de vista estrictamente financiero, los principales problemas que se analizarán son la insuficiencia del actual financiamiento por el Gobierno para satisfacer las necesidades en las escuelas primarias y la incapacidad del sector público de proporcionar todos los fondos necesarios.

A. LA EDUCACION PRIMARIA Y LA ECONOMIA NACIONAL

Para comprender los aspectos económicos de la educación primaria en Honduras, hay que considerar los costos y financiamiento de la educación como parte del cuadro económico en general. Entre 1981 y 1988, el crecimiento de la población en Honduras excedió al crecimiento económico: Mientras que el crecimiento real del Producto Nacional Bruto (PNB) aumentó en el 15 por ciento, el PNB por persona disminuyó en el 8 por ciento. Por tanto, podemos suponer razonablemente que el nivel de vida durante ese mismo periodo descendió para la mayor parte de la población (Cuadro II-1, líneas 1-4).

Entre 1981 y 1988, los gastos en la educación aumentaron a un ritmo más acelerado que la economía o la población. Los gastos totales del Gobierno aumentaron en 28 por ciento y la población aumentó en 25 por ciento. La proporción del PNB asignada a los gastos aumentó lentamente del 15 al 17 por ciento. Durante este periodo, la proporción de los gastos totales en la educación en relación con los gastos del Gobierno central aumentó de 23 a 29 por ciento (Cuadro II-1, líneas 5-8).*

El nivel absoluto de incremento de estos gastos fue aún más espectacular --un incremento del 61 por ciento en siete años para todos los niveles educativos: los gastos en la educación primaria aumentaron en 51 por ciento; los gastos de la educación secundaria y superior aumentaron en una cifra aún mayor-- más del 61 por ciento en realidad, que es la tasa medida de crecimiento para todo el sector. Mientras que los gastos en la educación primaria aumentaron, la porción proporcional de los gastos en la educación primaria frente a los gastos totales en la educación disminuyó a través del periodo de siete años, descendiendo del 58 por ciento al 55 por ciento (Cuadro II-1, línea 11).

B. PROBLEMAS

1. Asignaciones de Recursos no Equilibradas

Durante este periodo de tiempo, los gastos en la educación primaria por persona aumentaron de 22 a 26 lempiras, con un incremento del 2,0 al 2,64 por ciento del PNB por persona. Los costos unitarios para la educación primaria también aumentaron de 121 lempiras por alumno por año en 1982 a 144 lempiras en 1988, utilizando costos ajustados para tener en cuenta la inflación. Aunque numerosos factores pudieran contribuir a los incrementos, el factor principal lo constituye la creciente proporción de los sueldos de los maestros, un problema importante para financiamiento de la educación. Mientras que, en la mayoría de los países desarrollados, los sueldos de los maestros absorben el 80 por ciento de los gastos totales en la educación, en Honduras la cifra es del 96 por ciento. Por tanto, sólo cuatro por ciento se emplea en otros bienes y servicios, tales como la construcción y mantenimiento de escuelas y materiales de instrucción. El nivel de sueldos de los maestros es, pues, la principal variable que determina el nivel total de gastos.

* Basado en cifras reales de ejecución del presupuesto

CUADRO II-1

HONDURAS PRODUCTO NACIONAL BRUTO, GASTOS ACTUALES, GOBIERNO CENTRAL,
 TOTALES Y EDUCACION PRIMARIA, 1981-1988

(en millones de lempiras constantes, cifras por persona en
 lempiras, matrícula en miles)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. PNB	4,153	4,072	4,061	4,174	4,308	4,427	4,612	4,787
2. Tasa de crecimiento %	1.5	-2.0	-0.3	2.8	3.2	2.8	4.2	3.8
3. PNB por persona	1,087	1,029	992	986	985	982	993	1,001
4. Tasa de crecimiento %	-1.9	-5.3	-3.6	-0.6	-0.1	-0.3	1.1	0.8
5. Gastos Gob. Centr.	619	609	658	683	742	687	769	793
6. GGC/PNB	0.15	0.15	0.16	0.16	0.17	0.16	0.17	0.17
7. Gastos total educ.	142	155	157	166	182	195	225	228
8. GTE/GGC	0.23	0.26	0.24	0.24	0.25	0.28	0.29	0.29
9. Gastos educ. prim.	83	81	83	91	97	103	117	126
10. Tasa de crecimiento %	--	-2.1	1.8	10.0	6.4	6.4	13.9	7.4
11. GEP/GTE	0.58	0.52	0.53	0.55	0.53	0.53	0.52	0.55
12. GEP por persona	22	21	20	22	22	23	25	26
13. Tasa de crecimiento %	--	-5.5	-1.6	6.4	3.0	3.2	10.6	4.3
14. GEP/PNB	2.00	2.00	2.04	2.18	2.25	2.33	2.55	2.64
15. Matríc. primaria	--	672	704	740	774	810	840	879
16. Tasa de crecimiento %	--	--	4.8	5.1	4.6	4.7	3.7	4.6
17. Costos unitarios	--	121	118	124	125	127	140	144
18. Tasa de crecimiento %	--	--	-2.8	4.7	1.8	1.6	9.9	2.6
19. Deflactor imp.	1.34	1.42	1.49	1.55	1.62	1.72	1.75	1.82

Abreviaturas:

PNB: Producto Nacional Bruto

GGC: Gastos del Gobierno Central

GTE: Gastos Totales en la Educación

GEP: Gastos en la Educación Primaria

El desequilibrio en la asignación de recursos es un problema sobre el que las autoridades educativas han ejercido poco control. Gran parte del problema emana de un mecanismo integral para aumentos salariales automáticos, sistema en el que el sueldo base aumenta continuamente debido a ciertos factores de ajustes aplicados a él (Véase el Anexo 4). Desde 1981, los sueldos base para los maestros han aumentado a una tasa que está seis puntos porcentuales por encima de la tasa de inflación. Los ajustes consisten en compensación por trabajo en destinos difíciles, así como por servicio --se ofrece un incremento del 15 por ciento cada cinco años-- por mérito, y por mayor responsabilidad, por ejemplo, por servir como director de una escuela modelo, piloto o experimental. Los maestros que trabajan en Gracias a Dios y las Islas de la Bahía reciben un sueldo base de L. 515 por mes, antes de los ajustes, frente a L. 425 que se abonan a otros maestros. (Los sueldos base para cada grupo han aumentado en un 32 y 42 por ciento, respectivamente, desde 1981.) Los ajustes por mérito, que se dan tres veces durante la carrera docente, guardan relación con actividades que se supone influyen en el aprendizaje: puntualidad, asistencia, cumplimiento de las responsabilidades. Las evaluaciones del desempeño de los maestros tienen poco fundamento científico; dependen de la percepción de un supervisor acerca de la actuación de un maestro.³

2. Falta de Planificación

Sin embargo, el problema principal no está en el sistema de evaluación --ni siquiera en los propios ajustes-- sino en la falta de planificación, tanto en lo que respecta a los costos periódicos como a los gastos de capital. En términos de costos periódicos (principalmente sueldos), incluso cuando algunos ajustes son prácticamente automáticos y, por tanto, pudieran proyectarse o, cuando no son automáticos, pudieran preverse con un simple sistema de información gerencial, no se lleva a cabo este planeamiento necesario. En términos de gastos de capital, las cifras en el Cuadro II-2 muestran un planeamiento errático para recursos físicos tales como edificios escolares, instalaciones, equipos, muebles y ayudas de instrucción. En 1982, los gastos de capital aumentaron en 144 por ciento frente a 1981. Entre 1982 y 1986, las inversiones en educación fueron considerables, aunque fluctuantes. Sin embargo, en 1987, la inversión experimentó un grave descenso, acusando una disminución de 83 por ciento frente al año precedente. El descenso continuó en 1988, aunque sólo en un 6,5 por ciento. Dichos aumentos y descensos erráticos pudieran evitarse; un adecuado planeamiento a plazo medio o largo permitiría al Gobierno distribuir sus gastos por igual en el curso del tiempo y, de esa forma, administrar los recursos de forma más eficiente.

CUADRO II-2

HONDURAS: GASTOS DE CAPITAL EN LA EDUCACION PRIMARIA, 1981-1988
(Financiados tanto interna como externamente)
(En miles de lempiras)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gastos de capital	3.705	9.041	6.972	6.759	11.026	10.256	1.738	1.625
Tasa de crecim. %	--	144,0	-22,9	-3,1	63,1	-7,0	-83,1	-6,5

³En octubre de 1989, un comité del Congreso debatió las propuestas para un Estatuto del Docente que sustituirían a la actual Ley del Escalafón. Este ley propuesta aumentaría el sueldo base de los maestros y limitaría las operaciones de las escuelas privadas. El Presidente adoptó la decisión de posponer la votación sobre las propuestas hasta fines del año siguiente.

El problema de la inversión errática es exacerbado por el hecho de que el Gobierno puede posponer -- y de hecho pospone-- las inversiones de capital por razones políticas o fiscales, sabiendo que puede hacerlo sin las repercusiones que ocasionarían las reducciones en los sueldos de los maestros, por ejemplo. También forman parte del problema los aportes irregulares por las agencias donantes internacionales (Véase el Cuadro II-3). No sólo han contribuido los donantes al elemento errático movilizándolo grandes sumas de dinero de tiempo en tiempo, sino que, además, han ayudado a crear una dependencia a largo plazo para Honduras. El Gobierno ha llegado a esperar que los donantes extranjeros financien los gastos de capital en la educación, liberando así al Gobierno para seguir invirtiendo sus recursos casi exclusivamente en la partida de sueldos de los maestros.

CUADRO II-3

HONDURAS: RECURSOS EXTERNOS INVERTIDOS EN TODOS LOS NIVELES DE LA EDUCACION, 1981-1988

(En miles de lempiras)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gastos de capital	1.492	3.772	4.773	10.085	18.299	15.188	10.409	6.411
Tasa de crecim. %	--	152	22	111	81	-17	-31	-38

3. Una Deficiente Administración de los Recursos

La falta de planeamiento de las inversiones no es el único problema; la administración de los recursos, es decir, el cuidado de las instalaciones físicas, también es problemática ya que tiene repercusiones sobre el presupuesto tanto a largo como a corto plazos. Un plan es esencial no sólo para inversiones eficientes en nuevos recursos sino también para una administración eficiente de los recursos existentes. Se necesitan asignaciones presupuestarias tanto para mantenimiento como para sustitución. Cuando el mantenimiento y la sustitución se posponen en vez de posponer los gastos en personal o de atender otras necesidades presupuestarias, como ocurre a menudo, se dejan sentir los efectos a largo plazo. Las instalaciones físicas descuidadas se deterioran más rápidamente que las que se cuidan y, por lo general, requieren reparaciones importantes y, por tanto, costosas, o sustituciones totales.

Un planeamiento eficaz de los recursos permitiría obtener cierto número de objetivos. Permitiría al Gobierno prever los costos, distribuirlos a través de un periodo de tiempo y reducir su dependencia de recursos externos. Enviaría un mensaje a las organizaciones de maestros y al público en general en el sentido de que las inversiones de capital y en partidas distintas de las de personal son tan importantes para el proceso de la educación como los sueldos. Ayudaría a disipar la atmósfera

generalizada de administración por crisis resultante de la respuesta gubernamental a las necesidades de inversión sólo cuando se llega a un nivel de crisis. La administración por crisis elimina una preparación cuidadosa para los gastos y actividades, y su posterior evaluación, así como el análisis de los costos periódicos asociados con ella. Y elimina completamente la posibilidad de considerar una serie más amplia de alternativas para la asignación de recursos, por ejemplo, para la inversión en la capacitación de maestros, la administración de la educación o las ayudas de instrucción.

C. CUESTIONES Y REPERCUSIONES NORMATIVAS

¿Cuál es la solución para el creciente incremento en el sueldo de los maestros, la resultante asignación desequilibrada de los recursos financieros y la deficiente administración de los recursos? No es pragmático esperar grandes incrementos en el presupuesto para el Gobierno en general y para la educación primaria en particular. La solución, según parece, resultará de dos elementos: (1) mayor eficiencia en el uso de los recursos, lo que exige cambios en las políticas y administración de la educación, y (2) aportes del sector privado.

1. Políticas y Administración de la Educación

Para ser eficaces, las políticas educativas han de establecer objetivos que se lograrán en términos de cobertura y calidad de la educación. Sin objetivos específicos --y sin un calendario y sistema para medir el logro de los objetivos-- la educación pública no será responsable de la producción del "producto" educativo. Y sin responsabilidad, el sistema sólo servirá a los maestros a quienes se garantiza antigüedad y sueldo. Para establecer objetivos educativos apropiados sería necesario formular --y luego responder-- preguntas tales como las siguientes:

- ¿Qué proporción de los egresados de sexto grado han de saber cómo resolver problemas matemáticos de dos operaciones?
- ¿Qué proporción ha de poder leer a un nivel determinado de comprensión de acuerdo con una cierta prueba?
- ¿En qué porcentaje debería reducirse la tasa de repetición de cursos dentro de un determinado periodo de tiempo?
- ¿Cuáles deberían ser las metas de largo plazo para las puntuaciones de resultados en diferentes temas? ¿Las metas intermedias?

Sin embargo, no basta establecer políticas y metas. Ha de instituirse un sistema administrativo eficaz para alcanzarlas y supervisarlas. Una estructura administrativa descentralizada es ideal y debería hacer participar a la comunidad en la administración de los recursos. Sin embargo, incluso cuando se adoptan estas medidas, la base fiscal será todavía insuficiente para una mayor cobertura y calidad de los "productos" educativos. El sector privado puede desempeñar un papel en esta etapa tanto sustantiva como financieramente, en tres niveles: a nivel de comunidad, al del sector comercial y al del sistema de escuelas privadas.

2. Aportes del Sector Privado

En el primer nivel, puede pedirse a la comunidad que recaude fondos para satisfacer necesidades críticas de las escuelas, aun cuando el hacerlo a expensas de ser excluida de funciones más sustantivas la alienaría con el tiempo. Sin embargo, la comunidad también puede servir al sistema escolar de una forma más sustantiva, por ejemplo, proporcionando una función de evaluación. Sus miembros pudieran supervisar las actividades en áreas a las que son especialmente sensitivos -- asistencia, puntualidad y dedicación de los maestros a la escuela, por ejemplo-- y sus evaluaciones pudieran incluirse en el sistema mayor que determina las promociones de los maestros. Quizás el aporte más importante que podría hacer la comunidad sería el de servir de agente regulador en la cuestión de los sueldos de los maestros. Si las comunidades estuvieran organizadas, podrían influir

en el proceso de asignación de recursos reduciendo la continua presión para aumentar los sueldos de los maestros en detrimento de necesidades no relacionadas con el personal. Como grupo organizado, pudieran desempeñar una labor de cabildero en demanda de más ayudas docentes y mejor mantenimiento de las instalaciones.

Al segundo nivel, el nivel comercial puede desempeñar asimismo un papel y complementar las actividades de la comunidad. Destacadas figuras comerciales pueden proporcionar liderazgo nacional para influir en los altos niveles del Gobierno en lo que respecta a una mejor asignación de los recursos. Sus actividades influirían no sólo en el sector educación sino también en el desarrollo económico del país puesto que la educación y la economía están relacionadas entre sí. Los padres comprenderían que, con una mejor educación, sus hijos tendrán mejores posibilidades de empleo y un nivel de vida más alto. Así pues, se animará al sector comercial y a la comunidad a apoyar las actividades mutuas en la lucha por conseguir una mejor asignación de los recursos educativos. Sin embargo, hay que dar instrucciones tanto al uno como a la otra para que trabajen en estrecha asociación con el sector público y con los sindicatos de maestros : fin de ejercer su influencia de la forma más constructiva posible.

En el tercer nivel está el propio sistema de escuelas privadas. Para aliviar la carga financiera que gravita sobre el sistema de escuelas públicas, el Gobierno debería determinar la factibilidad de realizar el sistema de escuelas privadas. Los funcionarios del Gobierno deberían determinar la capacidad del mercado para pagar la educación privada, las condiciones en las que opera el sistema actual y las posibilidades para subvencionar a las escuelas privadas.

D. RECOMENDACIONES

En la sección precedente se analiza la situación económica de Honduras y su relación con los costos y financiamiento de la educación. De ese análisis emanan las recomendaciones siguientes. Sugieren cambios de política y mejora en el planeamiento y administración de las inversiones que deberían ser condiciones para la inversión por la AID en Honduras.

1. **Realizar investigación relacionada con la política de la manera siguiente:**
 - A fin de considerar los sueldos de los maestros en Honduras dentro de un contexto más amplio, analizar los sueldos de maestros nacionales e internacionales y su relación proporcional con los costos periódicos totales de la educación. Considerar el poder adquisitivo, los antecedentes académicos, los costos de la educación.
 - A fin de ayudar al Gobierno en el planeamiento de inversiones futuras en la educación primaria, analizar su actual dependencia de fuentes de fondos externos, en particular de la USAID, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno del Japón.
 - Evaluar las posibilidades para participación de la comunidad a nivel de escuela en la administración y supervisión como medio de corregir el desequilibrio en la asignación de los recursos y mejorar el planeamiento y la administración.
 - Examinar la posibilidad de aumentar las fuentes de fondos públicos.
 - Evaluar las posibilidades para participación del sector privado a nivel nacional a fin de proporcionar dirección y ayuda en mejorar la calidad de la educación.
 - Determinar la factibilidad de ampliar la escolaridad en las escuelas primarias como medio de contrarrestar la escasez de recursos públicos para la educación. Evaluar la factibilidad de dictaminar leyes que permitan dicha acción.

2. Animar al Ministerio de Educación a:

- Planear los costos periódicos de las inversiones de capital a fin de que pueda considerarse una gama de alternativas de asignación.
- Mejorar la administración de los recursos a fin de prever las necesidades de mantenimiento y sustitución de los edificios escolares y el equipo.
- Formular políticas educativas que resulten en el establecimiento de objetivos educativos específicos vinculados con calendarios concretos.

3. Recomendar que la A.I.D.:

- Condicione su asistencia al mejoramiento de la asignación de los recursos que aumentaría la porción de fondos disponibles para gastos en partidas no salariales.
- Condicionar su asistencia a cambios en la política del Ministerio de Educación en términos de los objetivos educativos a fin de mejorar la responsabilidad y reducir las presiones ejercidas por las organizaciones de maestros.

ACCESO, EFICIENCIA Y COSTOS PROYECTADOS

CAPITULO III

Introducción

En el presente capítulo se consideran los principales problemas y restricciones que se interponen al mejoramiento del subsector de la educación primaria en Honduras.

A. PROBLEMAS Y RESTRICCIONES

En esta sección se detallan los principales problemas y restricciones contribuyentes que se interponen al mejoramiento del subsector de la educación primaria en Honduras.

1. Acceso

El acceso a la educación primaria en Honduras, al año 1987, es bastante elevado. En realidad, tal como se indicó en el Cuadro III-1 adjunto, medido por la Tasa de Matrícula Bruta (TMB), es el más elevado en la América Central, salvo Panamá: 106 por ciento. La Tasa de Matrícula Bruta que mide la matrícula total en las escuelas primarias frente a la población estimada con 7 a 12 años de edad, indica que el acceso a las escuelas en Honduras mejora cada año desde 1980 --del 93 por ciento al 106 por ciento--. En el Cuadro III-2, se presenta el porcentaje de cada gama estimada de edades de los alumnos matriculados desde 1982. Como puede verse, el porcentaje de los alumnos de 9 años matriculados en la escuela primaria aumentó de 81,9 por ciento en 1982 a 91,1 por ciento en 1987.

Tal como se advertirá más adelante, estas mejoras sustanciales en el acceso son el resultado de una importante campaña de construcción de escuelas en todo el país y de los niveles de apoyo en constante crecimiento a la educación primaria desde 1980.

El Ministerio de Educación utiliza una base de población ligeramente diferente para calcular la TMB. Para el Ministerio, el acceso a la escuela primaria se extiende de las edades 6,5 a la edad de 13 --un total de 7,5 años--. En realidad, se permite a los alumnos matricularse un año y medio antes en el primer grado que en la mayoría de los demás países de América Central. De acuerdo con esta medida ampliada del acceso, la TMB es sólo de 78,4 por ciento, pero también ha estado aumentando cada año desde 1980.

Estas medidas del acceso dependen de una evaluación exacta de la población por edad en Honduras. De acuerdo con las cifras utilizadas por el Ministerio de Educación, hemos empleado cifras de población elaboradas inicialmente en 1974 y actualizadas en 1983. El censo más reciente (concluido a fines de 1988) indica que la población real es de unas 500.000 personas menos de la estimada. Cuando se disponga de cifras finales del censo específicas para la edad, deberán mejorar todas las tasas de acceso medidas para Honduras (TMB y TMN), puesto que cada año habrá el mismo número absoluto de matrículas escolares, pero divididas por una menor población o en comparación con ella.

2. Eficiencia

Conforme a cualquier medida, la eficiencia del sistema de educación primaria de Honduras es subestándar. Tal como se advirtió en el Cuadro III-1, Honduras ocupa un lugar que está sistemáticamente por debajo del promedio centroamericano en cuanto a eficiencia de la educación; y, conforme a un indicador --las tasas de conclusión de la primaria, el más bajo en Centroamérica--, es decir, en 1987 sólo el 45 por ciento de sus alumnos entrantes se graduaron del sexto grado, en comparación con el promedio para Centroamérica de 55 por ciento.

El problema es mucho peor en las zonas rurales que en las urbanas. Aunque no es difícil obtener datos estadísticos uniformes para las tasas rurales de conclusión de la escolaridad, las estimaciones indican que los niños de las zonas rurales tienen sólo la mitad de la probabilidad de completar el sexto grado que los niños en las zonas urbanas. Utilizando datos estadísticos sobre las matrículas urbanas y rurales, correspondientes a la clase que comienza en 1982, para el tercer grado el 66 por ciento de los niños urbanos estaban aún en la escuela y sólo el 45 por ciento de los niños

rurales estaban aún en ella. Para el sexto grado (1987), el 49 por ciento de los niños urbanos estaban aún en la escuela frente a sólo el 23 por ciento de los niños rurales.

La pérdida de niños rurales para el sistema de escuelas primarias es mayor en los primeros tres años de escolaridad. Tal como se indica a continuación, 72 por ciento, aproximadamente, de los niños urbanos pasan del primero al segundo grados y sólo 60 por ciento de los niños rurales. Poco más del 92 por ciento de los niños urbanos pasan del segundo al tercer grado, y sólo un 78 por ciento de los niños rurales. Para el tercer grado, casi el 90 por ciento de los niños urbanos pasan al cuarto grado, mientras que sólo lo hacen 76 por ciento de los niños rurales.

**Porcentaje de Alumnos que pasan al Grado Siguiente
1986/1987**

	Niveles de Grado				
	<u>1/2</u>	<u>2/3</u>	<u>3/4</u>	<u>4/5</u>	<u>5/6</u>
Urbanos	71,8%	92,4%	89,7%	90,2%	88,6%
Rurales	60,0%	77,8%	76,1%	80,5%	82,4%

En secciones posteriores de este documento se detalla el efecto de la migración, relaciones más elevadas de alumnos/maestros y aulas más grandes (a menudo una sola habitación, aulas de grados múltiples) sobre el desempeño escolar más deficiente en las zonas rurales.

Las tasas de repetición y las tasas de deserción escolar en el país son relativamente altas para la escuela primaria, tal como se indica en el Cuadro III-3. Son notablemente más elevadas en los primeros tres grados de la escuela primaria --las tasas de repetición del primer grado en 1987 superan el 26 por ciento (habiendo mejorado sólo ligeramente del 27,3 por ciento en 1982), y en el segundo grado son de 15,6 por ciento-- mejorando también sólo ligeramente frente a la tasa de 16,2 por ciento de 1982. Las tasas de deserción escolar en el primer grado se hallan inmediatamente por debajo del 16 por ciento (lo que significa un descenso de la cifra de 19,3 por ciento en 1982) y son de 10,8 por ciento en el segundo grado en 1987.

Tomando como base, en parte, diferentes definiciones de alumnos que repiten cursos y abandonan la escuela utilizadas por el Ministerio de Educación de Honduras para fines de declaración (es decir, diferentes de las definiciones de la UNESCO), hay razón para creer que las tasas de repetición se subdeclaran y que, por tanto, exceden a las indicadas aquí hasta en siete puntos porcentuales.

Otra medida clave de la eficiencia de la educación para Honduras, los años para producir un egresado del sexto grado, también arroja resultados subestándar. En 1986, Honduras ocupó el penúltimo lugar en Centroamérica con 10,3 años/alumno requeridos en el sistema para producir un egresado del sexto grado.⁴ Comparese esta cifra con un promedio para Centroamérica de 10,0 años y un buen desempeño de acuerdo con esta medida de 7,7 años (Costa Rica). Aun cuando la tasa para Honduras ha mejorado en el curso del tiempo (de 10,8 años en 1982), el efecto de la falta de eficiencia significa que Honduras paga sustancialmente más por cada egresado del sexto grado.

⁴Este promedio de 10,3 años se refiere a todos los años de escolaridad recibida por todos los alumnos (tanto los que se gradúan como los que abandonan la escuela) dividido por el número de alumnos que llegan a graduarse. Representa una medida promedio de los recursos escolares (en años-alumnos) necesarios para producir un grupo de graduados.

A un costo estimado (en lempiras actuales de 1988) de L. 285/alumno/año para un alumno de escuela primaria, 10,3 años/estudiante por graduado significa que el egresado promedio del sexto grado en Honduras cuesta al sistema L. 2.930 en lempiras actuales. Si el sistema fuera totalmente eficiente, ese egresado costaría sólo L. 1.710. Los bajos niveles de eficiencia en el sistema significan que el Gobierno ha de dedicar una cantidad adicional de L. 1.225/graduado (US\$613), medidos en fondos actuales, en recursos para dar a los alumnos una formación primaria.

B. TRES ESCENARIOS PARA INTERVENCION

Para comprender mejor el efecto de la intervención por la USAID en el sistema de educación primaria en Honduras, hemos confeccionado un programa de tres escenarios para intervención. Los primeros dos escenarios describen el sistema de educación primaria de Honduras sin aportes adicionales por la USAID.

1. Perfil de Escenarios

La PASADA 1 (Sistema Estable) muestra el sistema de escuelas primarias de Honduras sin mejoras adicionales en la eficiencia. En realidad, las tasas de repetición, deserción escolar y conclusión de la escolaridad para el sistema son las de 1986. Esta pasada presumiría que las intervenciones actuales tales como la capacitación de maestros, libros de texto adicionales y la concentración en la mejora del sistema se han interrumpido.

La PASADA 2 (Sistema Dinámico) muestra al sistema de escuelas primarias de Honduras mejorando a la tasa que ha mantenido desde 1982, aproximadamente. Durante esta época, las tasas de repetición, deserción y conclusión de la escolaridad (como resultado de distintas actividades relacionadas con la capacitación de maestros, textos escolares y atención nacional) han mejorado constantemente (cada una de ellas en dos puntos porcentuales en cinco años) --y proyectamos esa mejora hacia el futuro. Esta pasada presupone que continúan los niveles actuales de gastos en las intervenciones, pero que no se realizan actividades adicionales.

La PASADA 3 (Intervención Extensa, grados 1-3) simula el efecto de una intervención adicional por la USAID, más allá de lo que se ha hecho en la PASADA 2. Se supone que las intervenciones, por ejemplo, la instrucción en matemáticas por audio, se concentran en los grados uno a tres. Se supone que los grados cuatro a seis continúan una trayectoria de desarrollo tal como se describe en la PASADA 2.

Para todas las pasadas, tal como se indica en el Cuadro III-4, suponemos que las tasas de entrada (para los alumnos de siete años) siguen siendo las mismas que en 1987 y que se mantienen las normas actuales establecidas para alumnos/maestros (38/1) y alumnos/clases (47/1), en una base nacional. Únicamente estas hipótesis dictan una extensa inversión continua en la educación para el futuro inmediato.

2. Resultados de los Escenarios -- Resultados hasta 1996

Tal como se indica en el Cuadro III-4, los resultados hasta 1995 indican algunos efectos reales de la inversión en la intervención. Al igual que ocurre con muchas inversiones en la intervención en las escuelas primarias, el efecto completo de las intervenciones iniciales no aparece por cierto número de años --de ocho a diez--. Este largo periodo de tiempo se ilustra claramente en el Cuadro III-5 donde, con una mayor eficiencia, un mayor número de alumnos permanecen en la escuela aumentando así la matrícula en grados posteriores, lo que, a su vez, aumenta la matrícula total en las escuelas.⁵

⁵La matrícula para el sistema total aumenta típicamente en los años inmediatamente siguientes a la introducción de las mejoras en la eficiencia. Esto se debe a que los alumnos que antes abandonaban la escuela ahora permanecen en el sistema, y los alumnos que antes repetían ahora son promovidos a grados superiores.

Para las Pasadas 2 y 3, tal como se verá, 1993 es el año en el que las matriculas en el sistema más eficiente (Pasada 3) están por debajo de las matriculas en el sistema menos eficiente (Pasada 2). Sólo cuando se permiten "ineficiencias" en el sistema, desciende el desembolso total. Este proceso requiere, típicamente, de 8 a 10 años.

Matriculas. Tal como se indicó, un sistema estable, sin mejoras adicionales (PASADA 1), también tiene la matrícula más baja para 1995, 1.008 millones de alumnos. El sistema dinámico tiene 1.062,3 millones. La mayor eficiencia mediante la intervención en los grados uno a tres, PASADA 3, resulta en 1.055,9 millones de alumnos, con menos alumnos en el sistema debido a una reducción en las repeticiones de cursos.

Tasas de Matrícula Bruta. Para todas las situaciones, salvo la estable, PASADA 1, la TMB aumenta ligeramente hasta 1995, casi hasta un 110 por ciento, lo que significa que el sistema mantiene sus tasas de acceso bruto para todas las escuelas primarias.

Tasas de Conclusión de la Escolaridad. El porcentaje de egresados del sexto grado (a través de cualquier periodo de tiempo, es decir, de 6 a 20 años) aumenta con cada nivel de intervención. Con la intervención en los grados uno a tres, puede esperarse que aumente el porcentaje de alumnos que completan la escolaridad, de 53,7 por ciento (sistema dinámico directo) --PASADA 2) a 55,1 por ciento para 1995.

Graduado a Tiempo. Pueden observarse efectos análogos a los de las tasas de conclusión de la escolaridad en términos de la graduación a tiempo. En un sistema estable, sólo el 20,4 por ciento parece graduarse del sexto grado en seis años; con una intervención destinada a aumentar la eficiencia, el porcentaje asciende a más del 30 por ciento.

Años-Estudiente para un Egresado del Sexto Grado. Las intervenciones en la eficiencia --PASADA 3-- surten un efecto espectacular sobre el número de años-alumno requerido para generar un egresado del sexto grado. Mientras que el sistema estable requiere 10,33 años por egresado, la PASADA 3 indica que se necesitan 8,98 años.

Menor de Plazas en Secundaria. Las tasas más elevadas de graduación de la escuela primaria imponen una creciente presión sobre las escuelas secundarias. La intervención destinada a aumentar la eficiencia incrementa el número de plazas de secundaria requeridas en 9-13.000 plazas.

Efectos Presupuestarios. Todas las simulaciones indican una necesidad de mayores gastos presupuestarios. El incremento surge debido a la creciente población de edad escolar en Honduras y al hecho de que, si se desea mantener las normas actuales (niveles de acceso y eficiencia estabilizados), el sistema necesitará "mantener su marcha". Las simulaciones indican claramente que, en general, para 1995, la intervención en los grados uno a tres (PASADA 3) costará al sistema menos que en un sistema dinámico, PASADA 2. Las simulaciones, que se resumen en el Cuadro III-6 y se detallan en los Cuadros III-7, III-8 y III-9, indican que, para 1995, la PASADA 3 ahorra un total aproximado de US\$3,8 millones (sobre los niveles actuales de intervención de la PASADA 2). Para el año 2000, la intervención de la PASADA 3 crea ahorros brutos totales de más de US\$36,8 millones.

C. CONCLUSIONES SACADAS DE LOS ESCENARIOS

De los escenarios presentados se desprenden varias conclusiones:

1. Para mantener las actuales normas de acceso, todos los escenarios exigen aumentos presupuestarios superiores a los incrementos por concepto de la inflación en el presupuesto básico del Ministerio de Educación. Los incrementos oscilan entre US\$100,9 millones y US\$135,2 millones para la partida de costos periódicos y entre US\$18,4 millones y US\$25,9 millones para la de costos de capital por encima de los costos de financiar los gastos existentes. Estos se resumen en el Cuadro III-6.

Al recapitular el escenario presupuestario hasta 1995 se desprende lo siguiente:

Presupuesto Estimado Ajustado para tomar en cuenta una inflación del 12% anual: US\$238,0 millones

Presupuesto para Acceso Actual --Pasada 1: US\$357,3 millones

Presupuesto con la Eficiencia Actual --Pasada 2: US\$399,0 millones

Presupuesto con Eficiencia Sustancial --Pasada 3: US\$395,2 millones

Las mejoras en la eficiencia cuestan más inicialmente ya que se gradúa un número mayor de alumnos y, por tanto, éstos permanecen en el sistema escolar por más tiempo. Sin embargo, para el año 2000, las mejoras en la eficiencia comienzan a producir menores costos generales de la manera siguiente:

Presupuesto Estimado Ajustado para tomar en cuenta una inflación del 12% anual: US\$419,0 millones

Presupuesto para Acceso Actual --Pasada 1: US\$812,4 millones

Presupuesto con la Eficiencia Actual --Pasada 2: US\$981,6 millones

Presupuesto con Eficiencia Sustancial --Pasada 3: US\$944,8 millones

Los costos de la Pasada 3 están más de US\$35 millones por debajo de los de la Pasada 2. Más de una tercera parte de los alumnos se gradúan a tiempo y más del 60 por ciento se gradúan del sexto grado.

2. Para mantener las normas actuales en el sistema, la construcción de escuelas ha de continuar. El número de aulas nuevas requeridas hasta 1995 varía desde 2.962 hasta 4.059, según las intervenciones que se adopten para mejorar la eficiencia.
3. En un periodo de 10 años, la intervención encaminada a mejorar la eficiencia en los grados uno a tres muestra claramente ahorros brutos frente a los que se obtendrían dejando simplemente que el sistema operase tal y como está. El Cuadro III-5 muestra la diferencia en los costos anuales entre la PASADA 2 y la PASADA 3. Los ahorros brutos por año alcanzan la cifra de US\$2,2 millones para 1995. Para el año 2000, el efecto de una intervención más pasiva resulta en ahorros estimados de US\$10,5 por año. Incluso si se incluyen los costos de la intervención (que, típicamente, son sufragados por los donantes), los ahorros netos ascienden a un total de más de US\$12,8 millones. En tanto que el costo de la intervención es más bajo que el ahorro, las intervenciones para mejorar la eficiencia proporcionan una ventaja inmediata para el sistema de escuelas primarias.

4. Las estrategias de intervención destinadas a mejorar la eficiencia tienen todas ellas consecuencias sobre las plazas requeridas en la educación secundaria inferior. Incluso un sistema dinámico requiere 102.000 plazas (frente a las 66.300 existentes) para 1995. La intervención en los grados posteriores de cuatro a seis aumenta la demanda de plazas en la educación secundaria con mayor rapidez.
5. Las inversiones en la intervención en los primeros grados no comienzan a mostrar resultados reales y espectaculares en la matrícula total hasta que han transcurrido ocho a diez años. De ahí que los programas necesiten utilizar indicadores que se concentren en los niveles de grados en los que se está llevando a cabo la intervención, a fin de ver su efecto más inmediato. A título de ejemplo, los indicadores de la eficiencia deberían concentrarse en los grados uno a tres, si éstos son los grados en los que está ocurriendo la intervención.

D. CUESTIONES Y REPERCUSIONES NORMATIVAS

La investigación que antecede tiene ciertas repercusiones normativas con las que están familiarizados quienes se ocupan de la eficiencia en la educación primaria.

1. ¿Puede el sistema mantener el acceso y la calidad simultáneamente?

La cuestión normativa básica es una cuestión de cantidad (definida principalmente como la entrada en el sistema escolar) frente a calidad. ¿Deberá un gobierno central invertir en las escuelas y, en cierto grado, en los maestros para proporcionar escolaridad fácilmente accesible a todos los segmentos de su población y no preocuparse excesivamente de la calidad de la instrucción y la eficiencia de la enseñanza? Como alternativa, ¿deberá el Gobierno concentrarse en proporcionar escolaridad a los alumnos que sabe que pueden concluir con éxito el aprendizaje y que serán motivados, y proporcionarles materiales y un ambiente excelente, creando así un sistema escolar eficiente, con acceso mínimo? Cada gobierno ha respondido a este dilema de forma algo diferente.

En Honduras, el Gobierno ha optado claramente, en el curso de los últimos 10 años, por realizar importantes inversiones para proporcionar acceso a todos los segmentos de su población de escuela primaria. Claramente, éste ha sido un mandato tanto político como presupuestario. Es evidente que el Gobierno también ha realizado (como lo demuestran las tasas de eficiencia cada vez más altas en la mayoría de las zonas) algunas inversiones en el mejoramiento de la eficiencia. El proceso de invertir para aumentar el acceso ha sido coadyuvado por el interés de los donantes en colaborar en la construcción de escuelas y por el apoyo adicional proporcionado para programas como los de capacitación de maestros.

De ahí que, para Honduras, la respuesta acerca del acceso y la eficiencia sea la de que, en ciertos niveles, ambas pueden apoyarse. En realidad, es evidente que se necesita apoyarlas ambas, puesto que los niveles actuales de acceso para 1995, a menos que se introduzcan mejoras en la eficiencia, se tornan antieconómicos (en comparación con el ejemplo de la PASADA 2 y la PASADA 3). Está claro que Honduras se encuentra en la etapa en la que ha de concentrarse más decididamente en las cuestiones de eficiencia a fin de evitar que las inversiones en el acceso solamente se hagan antieconómicas.

2. ¿Puede proporcionar el sistema una asignación equitativa de los recursos entre las zonas rurales y las urbanas?

En la actualidad, conforme a distintas medidas como la relación de estudiantes a maestros, las escuelas rurales, con una relación de 42:1, se hallan en una situación de desventaja frente a las escuelas urbanas que tienen una relación de 32:1. Medidas análogas tales como las de alumnos:aula (que, para algunas escuelas rurales, puede llegar hasta la cifra de 83:1) muestran a las escuelas rurales en una situación de desventaja considerable. En efecto, se espera que

los maestros rurales sean de 50 a 75 por ciento más eficientes que los maestros urbanos en un marco más exigente. Los datos estadísticos sobre la eficiencia relativa indican que no esto.

Existen dos posibilidades para mejorar las ventajas rurales: utilizar realmente técnicas que sean más eficaces en función del costo en las zonas rurales (por ejemplo, técnicas de aprendizaje por radio, mejor material docente), o simplemente llevar más recursos a las zonas rurales. Puede ofrecerse a los maestros, por ejemplo, beneficios complementarios por trabajar en las zonas rurales o asegurarles la rotación a mejores puestos una vez se han prestado servicio en zonas rurales durante dos o tres años. Pueden fomentarse técnicas de enseñanza de grados múltiples (la enseñanza de grados múltiples predomina en las zonas rurales). El Ministerio de Educación pudiera establecer una meta de una mejora de 5 por ciento por año en la relación de alumno:maestro para las zonas rurales (haciendo que ésta descienda a 40:1 y, luego, a 38:1 en un período de tres años).

Debido a los puntos de partida relativamente bajos, durante cierto número de años el rendimiento de la inversión en la educación rural excederá en realidad al de las escuelas urbanas. Para determinar cuándo se ha llegado a dicho punto, será necesario una estrecha vigilancia de indicadores tales como los que se describen aquí.

E. RECOMENDACIONES

De este análisis de las cuestiones de acceso y eficiencia en Honduras emanan la siguientes recomendaciones:

1. Es evidente que está justificado construir en Honduras escuelas adicionales. Tal como se advirtió en los cuadros, se necesitará en Honduras un mínimo de 2.900 y un máximo de 4.000 nuevas aulas para mantener los niveles existentes. Deberá darse preferencia a las zonas rurales.
2. También está claramente justificada para la educación primaria hondureña una inversión adicional en mejorar la eficiencia. Tal como indican las pasadas de simulación, las intervenciones tendentes a mejorar la eficiencia en los grados uno a tres por encima de las actuales inversiones, pueden reducir los gastos necesarios a través de un periodo de seis años en US\$3,8 millones aproximadamente, -- combinándose los costos de capital periódicos--. Los ahorros en los costos a largo plazo, es decir, para el año 2000, son casi de ocho veces más. Para el futuro inmediato, debería darse preferencia a las zonas rurales.
3. Es evidente que las inversiones realizadas anteriormente con miras a mejorar la eficiencia, incluidos los textos escolares, la enseñanza de matemáticas por radio, la capacitación de los maestros en servicio y la atención nacional a la educación, han surtido un efecto positivo sobre la eficiencia (se desconoce el efecto proporcional exacto de cada medida). El mejoramiento general en los niveles de eficiencia, en unos momentos en que también estaba aumentando el acceso, indica que "más de lo mismo" en una proporción cuidadosamente vigilada constituye una estrategia razonable.
4. Honduras necesita un sistema de pruebas para todo el país para las escuelas primarias a fin de (1) medir, de forma representativa, los cambios en la cantidad de aprendizaje que tienen lugar, especialmente en el idioma español y en las matemáticas; (2) establecer criterios basados más en niveles nacionales para promoción, especialmente en los grados iniciales. Nuestra actual comprensión de la "calidad" de la educación en Honduras se fundamenta totalmente en indicadores secundarios, no en la medición directa de los resultados educativos. Los indicadores primarios constituyen una de las pocas formas de evaluar realmente la contribución proporcional de cada clase de intervención.

En relación con este aspecto, los responsables de adoptar la política necesitan estar conscientes de los criterios interrelacionados para promoción en la educación primaria. Los maestros exigen actualmente aptitudes "a nivel de suficiencia" tanto en español como matemáticas a sus alumnos. De ahí que, aun cuando una intervención como el estudio de matemáticas por radio puede mejorar espectacularmente las aptitudes en matemáticas, los maestros no aprobarán a un alumno que acuse deficiencias en el idioma español. Como resultado, los requisitos vinculados pueden no producir un cambio apreciable en las promociones a pesar de una intervención muy eficaz.

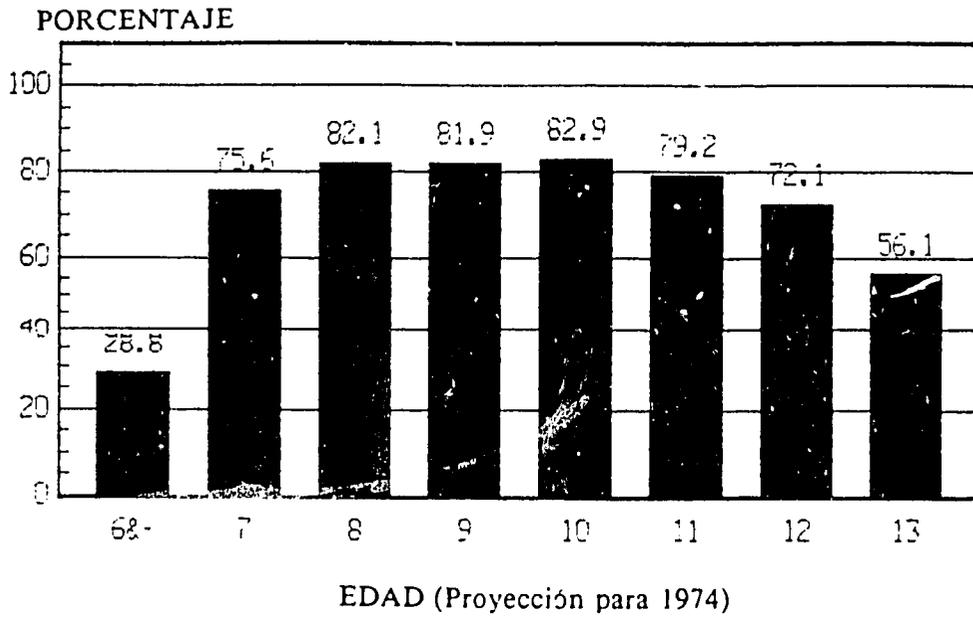
5. Problemas de recopilación de datos y de definición siguen creando dificultades en el Ministerio de Educación. Cuatro áreas necesitan una atención considerablemente mayor:
 - a. Evaluación de las eficiencias relativas del sistema urbano y rural; una mayor concentración en la dinámica diferente de cada sistema.
 - b. Comparación de las definiciones por distrito y región para los alumnos que repiten curso y los desertores escolares en todo el sistema de escuelas primarias.
 - c. Una distribución por edad actualizada del nuevo censo de población. El nuevo censo afectará principalmente a las estimaciones sobre la tasa de crecimiento del sistema de escuelas primarias.
 - d. Consolidación de la recopilación de datos o al menos de los mecanismos para un intercambio más eficaz entre distintas unidades estadísticas (por ejemplo, Informática y la Dirección General de Primaria). El actual sistema de computadoras del Ministerio de Educación es un "sistema de apoyo estadístico" concebido principalmente para producir un anuario estadístico; no es un sistema de información gerencial concebido para ayudar al proceso de toma de decisiones de mes a mes o de año a año.

COMPONENTE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. TASAS (BRUTAS) DE MATRICULA EN PRIMARIA:													
Belize	86%	85%	84%	84%	86%	86%	89%	91%	92%	92%	91%	90%	89%
Costa Rica	104%	103%	99%	97%	98%	101%	103%	103%	103%	104%	104%	105%	106%
El Salvador	90%	74%	83%	86%	87%	91%	91%	92%	93%	94%	95%	96%	96%
Guatemala	71%	75%	70%	75%	76%	75%	76%	75%	75%	76%	76%	77%	78%
Honduras	95%	94%	99%	100%	102%	103%	105%	105%	106%	106%	107%	108%	109%
Panamá	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%
POBLACION promedio (7-12)	85%	82%	83%	86%	87%	88%	90%	89%	90%	91%	91%	92%	93%
MATRICULA PRIMARIA promedio	87%	83%	85%	87%	89%	90%	91%	91%	92%	92%	93%	94%	95%
2. TASAS DE CONCLUSION DE PRIMARIA (RETENCION):													
Belize	77%	72%	78%	89%	70%	83%	86%	86%	87%	87%	87%	87%	87%
Costa Rica	74%	71%	81%	27%	78%	80%	75%	78%	78%	78%	79%	79%	79%
El Salvador	58%	67%	68%	56%	59%	44%	59%	60%	62%	63%	65%	66%	68%
Guatemala	49%	33%	53%	52%	53%	50%	50%	50%	51%	52%	53%	54%	54%
Honduras	33%	50%	42%	43%	49%	45%	45%	46%	48%	49%	50%	52%	53%
Panamá	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%	81%
POBLACION promedio (7-12)	51%	51%	47%	49%	57%	51%	55%	55%	57%	58%	59%	60%	61%
MATRICULA PRIMARIA promedio	51%	53%	45%	48%	57%	52%	55%	56%	57%	58%	60%	61%	62%
3. AÑOS PARA PRODUCIR UN EGRESADO DE SEXTO GRADO:													
Belize	7.9	7.9	7.6	7.1	8.0	7.6	7.2	7.2	7.1	7.1	7.0	7.0	7.0
Costa Rica	8.0	8.2	8.0	14.0	7.7	7.6	7.8	7.7	7.7	7.6	7.6	7.5	7.5
El Salvador	10.2	8.7	10.2	11.1	9.9	12.9	10.1	10.0	9.9	9.7	9.5	9.4	9.2
Guatemala	11.2	11.4	10.5	10.4	10.3	10.5	10.4	10.3	10.1	9.9	9.8	9.6	9.5
Honduras	12.5	9.6	19.8	10.6	10.3	10.4	10.3	10.1	9.9	9.8	9.6	9.4	9.3
Panamá	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
POBLACION promedio (7-12)	10.8	9.9	9.2	11.0	9.9	10.7	10.0	9.8	9.7	9.5	9.4	9.2	9.1
MATRICULA PRIMARIA promedio	10.7	9.7	9.0	11.1	9.8	10.7	9.9	9.8	9.6	9.5	9.3	9.2	9.0

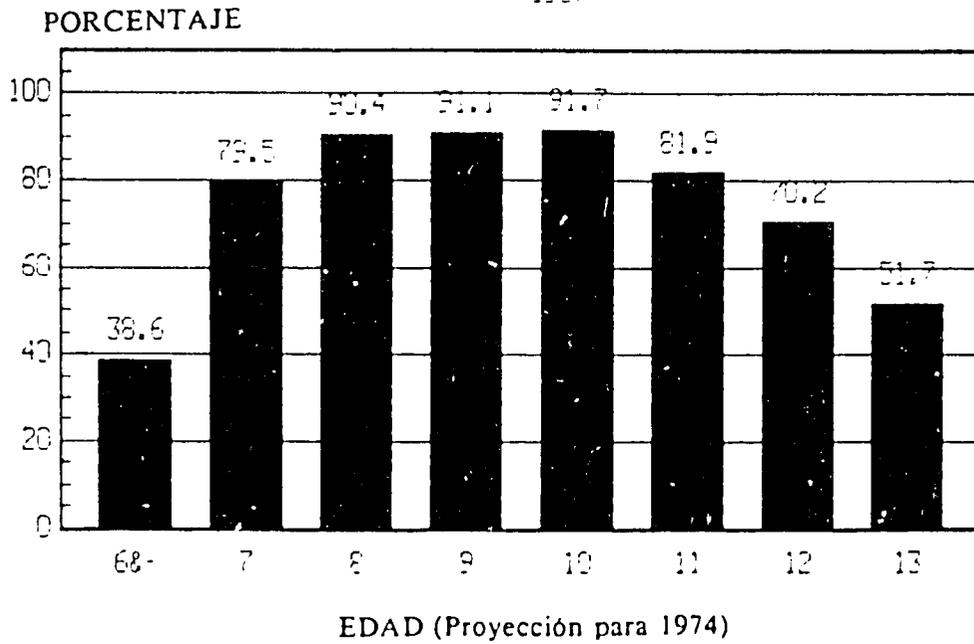
NOTA: Excluye a Panamá. Incluye actualizaciones de agosto de 1988 para El Salvador y Guatemala. Los valores para todos los demás países se basan en 1987.

CUADRO III-2

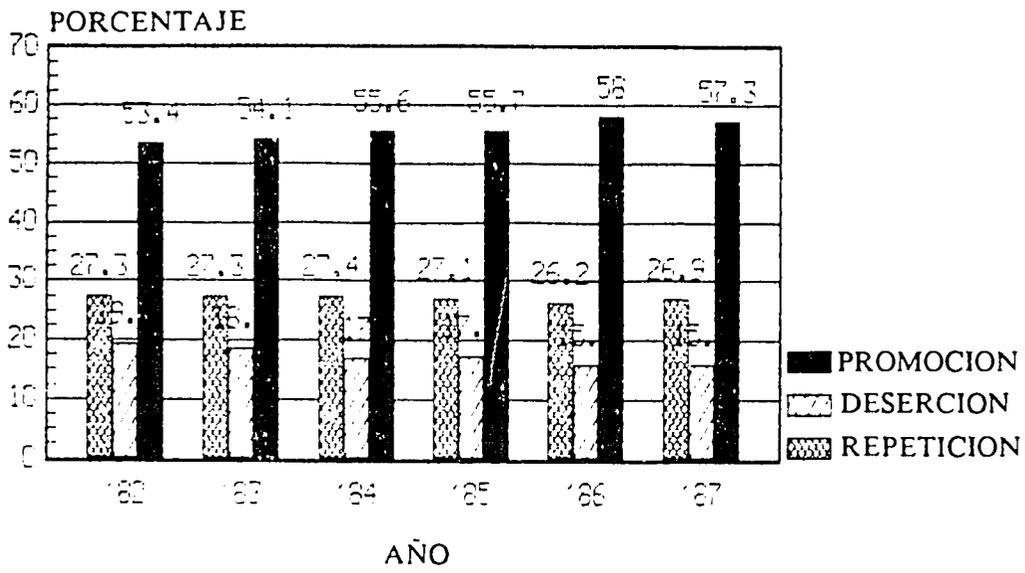
TASAS DE MATRICULA POR EDAD
(1982)



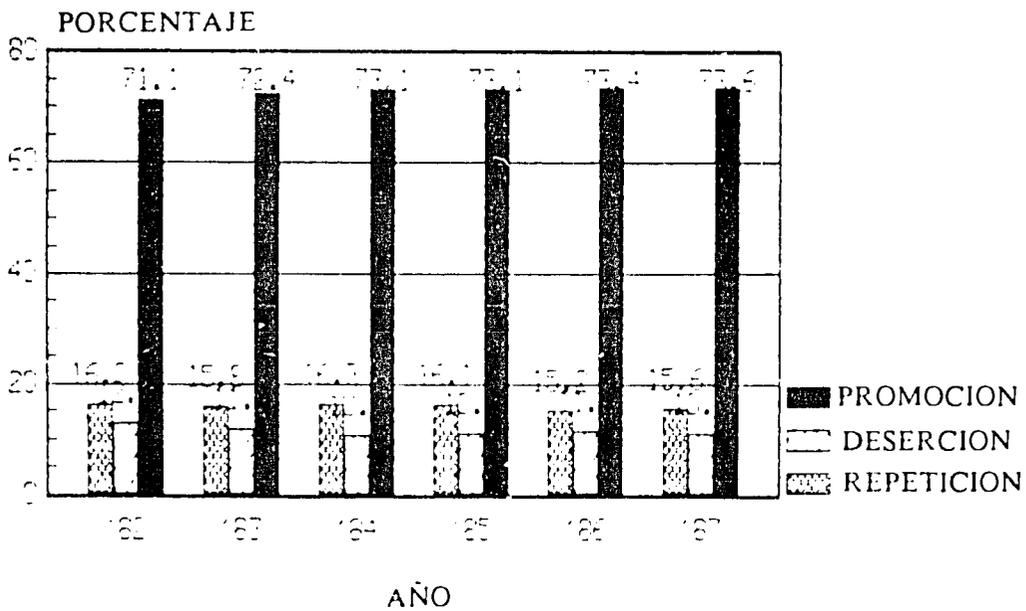
TASAS DE MATRICULA POR EDAD
(1987)



Cuadro III-3
TASAS DE REPETICION/DESERCION/PROMOCION
PRIMER GRADO



TASAS DE REPETICION/DESERCION/PROMOCION
SEGUNDO GRADO



CUADRO III-4

**RESUMEN DE ESCENARIOS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE
LA EDUCACION PRIMARIA**

<u>Rubro</u>	<u>VALOR BASE</u> (1986)	<u>PASADA 1</u> (ESTABLE)	<u>PASADA 2</u> (DINAMICA)	<u>PASADA 3</u> INTERV. GR.1-3
HIPOTESIS				
DATOS				
Gama de edades	-----	7-12 años	-----	-----
Fuente	-----	1974 población, actualizada 1983	-----	-----
Tasa inflación	-----	12%	-----	-----
Razones operativas				
o alumnos/maestro	-----	38/1	-----	-----
o alumnos/aula	-----	47/1	-----	-----
PROYECCION				
Tasa entrada (edad 7 años)	1.34%	1.34%	1.34%	1.34%
Tasa repetición	--	Misma 1986	Descendente promedio 10 años	Descendente mas rapida que R.2
Grado 1	26.2%	26.2%	26.7%	18.0%
Tasas deserción	--	Similar 1986	Descendente promedio 10 años	Descendente misma R.2
Grado 1	15.8%	17.3%	11.0%	11.0%
Tasas promoción	--	Similar 1986	Ascendente promedio 10 años	Ascendente mas rapido que R.2
Grado 1	58.0%	55.7%	62.3%	71.0%
Niveles presup.		Iguales	Incremento	Incremento inicial más que R.2
RESULTADOS HASTA 1995				
Matricula (miles)	810.4	1,008.6	1,062.3	1,055.9
Grado 1	259.6	306.3	302.1	274.5
GER	105%	105%	110%	110%

CUADRO III-4 (Cont.)

Tasas conclusión (% que se gradúan sexto grado)	45.6%	45.1%	53.7%	55.1%
Se gradúan a tiempo (% que se gradúan sexto grado en 6 años)	21.5%	20.4%	27.7%	34.1%
Años-estudiante para un egresado del sexto grado	10.3	10.33	9.45	8.98
Lugares secundaria inferior requeridos (en miles)	66.3	93.9	102.2	106.8
NECESIDADES PRESUPUESTARIAS				
Maestros adicionales (Total para 1988-1995)		3,480	4,839	4,671
Aulas adicionales (Total para 1988-1995)		2,962	4,059	3,925
Costos periódicos adicionales en miles de US\$ (en exceso de la base 1988)		\$100,911	\$135,206	\$132,525
Costos de capital adicionales en miles de US\$		\$ 18,389	\$ 25,854	\$ 24,739

Los costos que anteceden excluyen el costo de la intervención. Además, los costos no incluyen los costos adicionales para el Ministerio de Educación para tomar en cuenta la inflación en relación con el personal existente.

CUADRO III-5

AHORROS ESTIMADOS DE LA INTERVENCIÓN PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA
(en millones de US\$)

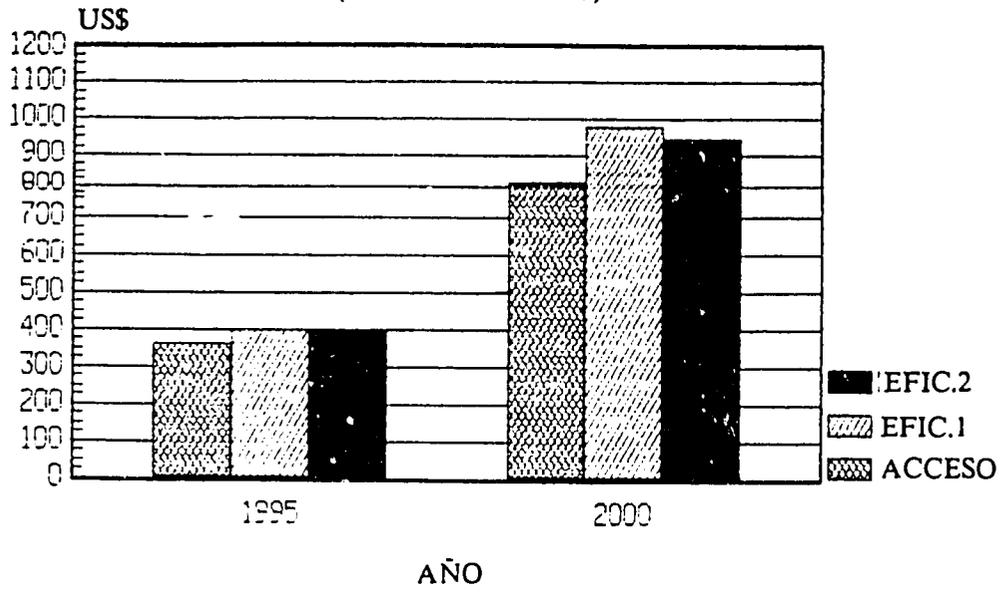
Año	Ahorros brutos (Pasada 3-Pasada 2)	Costo est. intervención	Ahorros netos
1989	-.026	-2.0	-2.026
1990	-.073	-2.0	-2.073
1991	-.001	-2.0	-2.001
1992	-.002	-2.0	-2.002
1993	.479	-2.0	-1.521
1994	1.226	-2.0	-.774
1995	2.168	-2.0	.168
1996	3.317	-2.0	1.317
1997	4.690	-2.0	2.690
1998	6.311	-2.0	4.311
1999	8.231	-2.0	6.231
2000	<u>0.533</u>	<u>-2.0</u>	<u>8.533</u>
AHORROS ACUM.	36.853	-24.0	12.853

NOTA:

1. Presupone un costo constante de la intervención--tal como Instrucción en matemáticas por radio a US\$ 2,0 millones por año. Esto significa incrementos constantes en la eficiencia de la intervención al menos a la misma tasa que la inflación.
2. Ahorros brutos compara el "Costo total del proyecto por año" para la PASADA 2 y la PASADA 3. Véanse los Apéndices al Capítulo III.
3. El punto de "no ganancia-no pérdida" o de equilibrio para la intervención ocurrirá en un año diferente según la a) tasa de inflación, b) el costo real de la intervención.

CUADRO III-6

ESTIMACIONES PRESUPUESTARIAS
PASADAS 1-3
(en millones de US\$)



PASADA I COSTOS ESTIMADOS - GRADOS PRIMARIOS (1-6)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MATRICULA	810,412	840,966	869,408	896,105	919,676	941,155	958,434	975,692	992,172	1,008,596	1,025,639	1,043,809	1,063,780	1,086,683	1,112,260
MAESTROS															
Razón (Alumn./Maes.)	39	37.7	37.7	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Costo/Mes (L act.)	639	692	718	804	901	1,009	1,130	1,265	1,417	1,587	1,778	1,991	2,230	2,498	2,797
Inflación				12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x
No. neto adic. maes.		1,405	770	520	620	565	455	454	434	432	449	478	526	603	673
NUMERO	20,886	22,291	23,061	23,582	24,202	24,767	25,222	25,676	26,110	26,542	26,991	27,469	27,994	28,597	29,270
AULAS															
Razón (Alumn./Aula)	48	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Costo/Aula (L act.)	7,800	7,900	8,000	8,960	10,035	11,239	12,588	14,099	15,791	17,685	19,808	22,185	24,847	27,828	31,168
Inflación				12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x
No. neto aulas adic.		774	667	568	502	457	368	367	351	349	363	387	425	487	544
NUMERO	17,057	17,831	18,498	19,066	19,568	20,025	20,392	20,759	21,110	21,459	21,822	22,209	22,634	23,121	23,665
ADMINISTRACION															
Razón (Sup./Maes.)	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x
Costo/Mes (L act.)	639	692	718	804	901	1,009	1,130	1,265	1,417	1,587	1,778	1,991	2,230	2,498	2,797
No. neto superv. adic.		14	8	5	6	6	5	5	4	4	4	5	5	6	7
NUMERO	209	223	231	236	242	248	252	257	261	265	270	275	280	286	293
OTROS (Mant., etc.)	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x
COSTOS PERIODICOS (en miles L.)															
	TOTAL			INCREMENTAL											
MAESTROS	173,500	200,530	215,253	5,441	7,263	7,412	6,678	7,471	7,990	8,918	10,365	12,377	15,236	19,569	24,477
MANT. AULAS	0	0	0	102	101	103	93	104	111	124	144	172	211	271	339
ADMINISTRACION	133	154	166	54	218	250	285	325	370	421	480	547	624	714	819
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PERIODICOS TOTALES	173,633	200,684	215,419	5,597	7,581	7,765	7,056	7,899	8,471	9,463	10,989	13,095	16,071	20,555	25,635
TOTAL EN MILES US\$	\$86,817	\$100,342	\$107,710	\$2,799	\$3,791	\$3,882	\$3,528	\$3,950	\$4,235	\$4,732	\$5,494	\$6,548	\$8,036	\$10,277	\$12,817
COSTOS DE CAPITAL (en L.)	0	0	0	5,089	5,033	5,136	4,628	5,177	5,537	6,180	7,183	8,576	10,558	13,561	16,961
COSTOS DE CAPITAL (en US\$)				\$2,545	\$2,516	\$2,568	\$2,314	\$2,588	\$2,768	\$3,090	\$3,591	\$4,288	\$5,279	\$6,780	\$8,481
TOTAL (en miles L.)	173,633	200,684	215,419	10,687	12,614	12,901	11,684	13,076	14,008	15,643	18,171	21,672	26,629	34,115	42,596
TOTAL (en miles US\$)	\$86,817	\$100,342	\$107,710	\$5,343	\$6,307	\$6,451	\$5,842	\$6,538	\$7,004	\$7,822	\$9,086	\$10,836	\$13,314	\$17,058	\$21,298
COSTO PROYECTO/AÑO															
Periodicos				\$2,799	\$6,539	\$10,472	\$14,000	\$17,949	\$22,185	\$26,917	\$32,411	\$38,958	\$46,994	\$57,271	\$70,089
Capital				\$2,545	\$2,516	\$2,568	\$2,314	\$2,588	\$2,768	\$3,090	\$3,591	\$4,288	\$5,279	\$6,780	\$8,481
COSTO TOTAL DEL PROYECTO/AÑO (en miles US\$)				\$5,343	\$9,106	\$13,040	\$16,314	\$20,538	\$24,953	\$30,007	\$36,002	\$43,247	\$52,273	\$64,052	\$78,569

PASADA 2 COSTOS ESTIMADOS - GRADOS PRIMARIOS (1-6)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MATRICULA	810,412	840,966	871,470	902,035	931,277	959,711	985,160	1,010,899	1,036,397	1,062,263	1,089,129	1,117,555	1,148,311	1,182,624	1,220,362
MAESTROS															
Razón (Alumn./Maes.)	39	37.7	37.7	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Costo/Mes (L act.)	639	692	718	804	901	1,009	1,130	1,265	1,417	1,587	1,778	1,991	2,230	2,498	2,797
Inflación				12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x
No. neto adic. maes.		1,405	825	622	770	748	670	677	671	681	707	748	809	903	993
NUMERO	20,886	22,291	23,116	23,738	24,507	25,256	25,925	26,603	27,274	27,954	28,661	29,409	30,219	31,122	32,115
AULAS															
Razón (Alumn./Aula)	48	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Costo/Aula (L act.)	7,800	7,900	8,000	8,960	10,035	11,239	12,588	14,099	15,791	17,685	19,808	22,185	24,847	27,828	31,168
Inflación				12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x
No. neto aulas adic.		774	711	650	622	605	541	548	543	550	572	605	654	730	803
NUMERO	17,057	17,831	18,542	19,192	19,814	20,419	20,961	21,508	22,051	22,601	23,173	23,778	24,432	25,162	25,965
ADMINISTRACION															
Razón (Sup./Maes.)	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x
Costo/Mes (L act.)	639	692	718	804	901	1,009	1,130	1,265	1,417	1,587	1,778	1,991	2,230	2,498	2,797
No. neto superv. adic.		14	8	6	8	7	7	7	7	7	7	7	8	9	10
NUMERO	209	223	231	237	245	253	259	266	273	280	287	294	302	311	321
OTROS (Mant., etc.)	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x
COSTOS PERIODICOS (en miles L)		TOTAL		INCREMENTAL											
MAESTROS	173,500	200,530	215,764	6,501	9,010	9,812	9,836	11,142	12,362	14,046	16,339	19,363	23,464	29,318	36,114
MANT AULAS	0	0	0	117	125	136	136	154	171	195	226	268	325	406	501
ADMINISTRACION	133	154	166	65	221	255	293	337	387	444	510	586	674	777	898
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PERIODICOS TOTALES	173,633	200,684	215,930	6,682	9,356	10,203	10,265	11,633	12,920	14,684	17,075	20,216	24,463	30,502	37,513
TOTAL EN MILES US\$	\$86,817	\$100,342	\$107,965	\$3,341	\$4,678	\$5,102	\$5,133	\$5,817	\$6,460	\$7,342	\$8,538	\$10,108	\$12,231	\$15,251	\$18,757
COSTOS DE CAPITAL (en L)	0	0	0	5,827	6,244	6,800	6,816	7,721	8,567	9,733	11,322	13,417	16,259	20,317	25,026
COSTOS DE CAPITAL (en US\$)				\$2,913	\$3,122	\$3,400	\$3,408	\$3,861	\$4,283	\$4,867	\$5,661	\$6,709	\$8,130	\$10,158	\$12,513
TOTAL (en miles L)	173,633	200,684	215,930	12,509	15,599	17,003	17,082	19,354	21,487	24,417	28,398	33,634	40,722	50,819	62,539
TOTAL (en miles US\$)	\$86,817	\$100,342	\$107,965	\$6,255	\$7,800	\$8,501	\$8,541	\$9,677	\$10,743	\$12,208	\$14,199	\$16,817	\$20,361	\$25,409	\$31,269
COSTO PROYECTO/AÑO															
Periódicos				\$3,341	\$8,019	\$13,121	\$18,253	\$24,070	\$30,530	\$37,872	\$46,410	\$56,518	\$68,749	\$84,000	\$102,757
Capital				\$2,913	\$3,122	\$3,400	\$3,408	\$3,861	\$4,283	\$4,867	\$5,661	\$6,709	\$8,130	\$10,158	\$12,513
COSTO TOTAL DEL PROYECTO/AÑO (en miles US\$)				\$6,255	\$11,141	\$16,520	\$21,661	\$27,930	\$34,813	\$42,738	\$52,071	\$63,227	\$76,879	\$94,158	\$115,270

PASADA 3 COSTOS ESTIMADOS - GRADOS PRIMARIOS (1-6)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MATRICULA	810,412	840,966	871,470	902,148	931,605	959,799	985,229	1,009,661	1,032,881	1,055,890	1,079,513	1,104,408	1,131,401	1,161,726	1,195,212
MAESTROS															
Razón (Alumn./Maes.)	39	37.7	37.7	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Costo/Mes (L act.)	639	692	718	804	901	1,009	1,130	1,265	1,417	1,587	1,778	1,991	2,230	2,498	2,797
Inflación				12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x
No. neto adic. maes.		1,405	825	625	775	742	669	643	611	606	622	655	710	798	881
NUMERO	20,886	22,291	23,116	23,741	24,516	25,258	25,927	26,570	27,181	27,787	28,408	29,063	29,774	30,572	31,453
AULAS															
Razón (Alumn./Aula)	48	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Costo/Aula (L act.)	7,800	7,900	8,000	8,960	10,035	11,239	12,588	14,099	15,791	17,685	19,808	22,185	24,847	27,828	31,168
Inflación				12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x	12x
No. neto aulas adic.		774	711	653	627	600	541	520	494	490	503	530	574	645	712
NUMERO	17,057	17,831	18,542	19,195	19,821	20,421	20,962	21,482	21,976	22,466	22,968	23,498	24,072	24,718	25,430
ADMINISTRACION															
Razón (Sup./Maes.)	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x	1x
Costo/Mes (L act.)	639	692	718	804	901	1,009	1,130	1,265	1,417	1,587	1,778	1,991	2,230	2,498	2,797
No. neto superv. adic.		14	8	6	8	7	7	6	6	6	6	7	7	8	9
NUMERO	209	223	231	237	245	253	259	266	272	278	284	291	298	306	315
OTROS (Mant., etc.)	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x	2x
COSTOS PERIODICOS (en miles L)	TOTAL		INCREMENTAL												
MAESTROS	173,500	200,530	215,764	6,531	9,077	9,730	9,829	10,576	11,258	12,494	14,367	16,957	20,593	25,911	32,045
MANT. AULAS	0	0	0	117	126	135	136	147	156	173	199	235	285	359	444
ADMINISTRACION	133	154	166	65	221	255	293	336	385	441	505	579	664	764	880
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PERIODICOS TOTALES	173,633	200,684	215,930	6,714	9,424	10,119	10,258	11,059	11,799	13,108	15,071	17,771	21,542	27,034	33,369
TOTAL EN MILES US\$	\$86,817	\$100,342	\$107,965	\$3,357	\$4,712	\$5,060	\$5,129	\$5,530	\$5,900	\$6,554	\$7,536	\$8,886	\$10,771	\$13,517	\$16,685
COSTOS DE CAPITAL (en L)	0	0	0	5,848	6,290	6,742	6,811	7,329	7,801	8,658	9,956	11,751	14,270	17,955	22,206
COSTOS DE CAPITAL (en US\$)				\$2,924	\$3,145	\$3,371	\$3,405	\$3,664	\$3,901	\$4,329	\$4,978	\$5,875	\$7,135	\$8,978	\$11,103
TOTAL (en miles L)	173,633	200,684	215,930	12,562	15,713	16,861	17,069	18,388	19,600	21,766	25,027	29,522	35,812	44,989	55,575
TOTAL (en miles US\$)	\$86,817	\$100,342	\$107,965	\$6,281	\$7,857	\$8,431	\$8,535	\$9,194	\$9,800	\$10,883	\$12,513	\$14,761	\$17,906	\$22,494	\$27,788
COSTO PROYECTO/AÑO															
Periodicos				\$3,357	\$8,069	\$13,128	\$18,257	\$23,787	\$29,686	\$36,241	\$43,776	\$52,662	\$63,433	\$76,950	\$93,634
Capital				\$2,924	\$3,145	\$3,371	\$3,405	\$3,664	\$3,901	\$4,329	\$4,978	\$5,875	\$7,135	\$8,978	\$11,103
COSTO TOTAL DEL PROYECTO/AÑO (en miles US\$)				\$6,281	\$11,214	\$16,499	\$21,663	\$27,451	\$33,587	\$40,570	\$48,754	\$58,537	\$70,568	\$85,927	\$104,737

INSTALACIONES

CAPITULO IV

Introducción

En el presente capítulo se analiza la cuestión de las instalaciones escolares según abarcan las existencias actuales y la condición de las plantas escolares; la disponibilidad de muebles, equipo y útiles escolares; una estimación de las necesidades futuras de construcción y renovación adicional de aulas, y los respectivos papeles del Gobierno de Honduras, las comunidades locales y los donantes externos en proporcionar instalaciones físicas adecuadas para atender las necesidades de educación primaria del país.

A. ESTADO ACTUAL DE LAS INSTALACIONES DE EDUCACION PRIMARIA

El Ministerio de Educación estima que, de las existencias actuales de 18.000 aulas de escuelas primarias, aproximadamente, casi la mitad requieren renovaciones, que van desde reparaciones menores de los techos, instalaciones sanitarias y seguridad de las ventanas hasta reparaciones importantes de los techos y las paredes. En muchos casos, se necesita añadir aulas, pero en ausencia de estudios de planimetría escolar actuales, se desconoce la exacta naturaleza, magnitud y ubicación de estas necesidades de construcción y renovación.

La condición de la mayoría de las escuelas visitadas por el grupo de evaluación indica que el mantenimiento se realiza a un nivel mínimo. La necesidad de pintar la mayoría de los edificios y aulas fue muy evidente, incluso en las escuelas que fueron construidas en los últimos cinco años. Dentro de las aulas visitadas, la mayoría de los pupitres de los alumnos tenían desperfectos y, en varias escuelas, pupitres rotos estaban apilados en aulas no utilizadas u otras zonas de almacenamiento. En opinión del grupo, muchos de estos pupitres desechados podrían aprovecharse y volverse a poner en servicio después de repararlos localmente, pero las preguntas específicas hechas a este respecto por el grupo obtuvieron respuestas vagas de los directores de escuela. Las instalaciones sanitarias apenas eran adecuadas en la mayoría de las escuelas visitadas, aunque los alumnos realizaban mantenimiento regular, con frecuencia como parte de sus actividades de limpieza ordinaria. La falta de agua, una condición común, ocasionaba problemas adicionales para las actividades de mantenimiento de las escuelas. El recinto general de las escuelas y las zonas de recreo acusaban evidencia de descuido general por parte del director y el personal de las escuelas y sólo en unos cuantos casos observó el grupo señales de orgullo local en el mantenimiento. En estos casos, las plantas eran abundantes y el recinto estaba razonablemente limpio, de ordinario, debido a que se asignaban a alumnos tareas regulares de mantenimiento.

La mayoría de las aulas estaban equipadas con pizarras grandes y utilizables, pero se disponía de poco equipamiento y muebles adicionales. Se observó escasez de mapas, cuadros apropiados, globos terráqueos y otros materiales complementarios.

Rara vez se observó participación de la comunidad en el mantenimiento de las instalaciones escolares. Aparentemente, la actual situación es la de que las comunidades locales desempeñan un papel mayor en la construcción de las instalaciones básicas, mediante aportes de fondos y mano de obra para las actividades de construcción, pero el mantenimiento periódico se deja que lo realicen el personal de la escuela y los alumnos.

El grupo observó un fenómeno curioso en varias zonas urbanas y rurales. Los proyectos de embellecimiento en los que participan la mayoría de los alumnos parecen bastante comunes en Honduras, pero estas actividades se orientan a la propia comunidad, no a la escuela. Un gran número de alumnos barren las calles y eliminan montones de escombros y basura, para lo cual se les permite salir antes de la escuela.

B. NECESIDADES FUTURAS ESTIMADAS PARA CONSTRUCCION

En estos momentos, no es posible determinar con exactitud las necesidades de construcción y renovación de aulas debido a que no se dispone de datos esenciales. Se carece de datos censales actualizados para determinar el número de niños de edad escolar elegibles; también se desconoce la

naturaleza y extensión de la migración de la población dentro de Honduras, y no se conocen el número y condición de las escuelas y su ubicación exacta. Actualmente, el Ministerio de Educación tiene proyectado realizar una detallada planimetría escolar y un estudio local del censo escolar, que deberían contribuir notablemente a aumentar la comprensión de este problema. Sin embargo, la información disponible no proporciona una idea del grado de las necesidades futuras de construcción de escuelas. En el Cuadro IV-1 se describen las recientes tendencias en el número de escuelas, aulas, población escolar, matriculas y no matriculas, y déficit de aulas entre 1982 y 1987.

Tal como puede verse en el cuadro, el déficit actual es de unas 5.000 aulas de primaria. De acuerdo con las estimaciones, se necesitarán unas 800 aulas nuevas para atender un incremento anual de aproximadamente 32.000 alumnos --y sin tomar en cuenta el número de aulas de sustitución que han de construir los alumnos que actualmente ocupan aulas inadecuadas--. Pero el Ministerio de Educación sólo ha estado construyendo un promedio de 250 aulas por año. Además, se espera que las nuevas medidas de la eficiencia interna (por ejemplo, textos escolares, capacitación de maestros en servicio, utilización de la radio y políticas revisadas para evaluación y promoción de los alumnos) resulten en la permanencia de un mayor número de alumnos en las escuelas por más tiempo, reduciendo así las tasas de deserción y repetición de cursos. Todos estos factores se combinan para demostrar que la necesidad de actividades importantes nuevas de construcción y renovación son urgentes y considerables.

Los costos relacionados con la construcción también constituyen un problema grave para el Gobierno de Honduras. El costo de construir y amueblar un aula es de \$7.650 (L. 15.300). Para 1995, utilizando métodos actuales, el costo estimado pudiera ser de \$15.000 (L. 30.000, y para 1999 de \$22.000 (L. 44.000). La mayoría de los costos de capital para construcción nueva en el curso de los últimos cinco años han sido sufragados por donantes externos (principalmente por la A.I.D.) mediante los Fondos de Apoyo Económico (FAE). La incertidumbre de depender de fuentes externas de fondos exacerba la preocupación del Gobierno en lo que respecta a satisfacer esta necesidad crítica continua.

C. PAPELES RESPECTIVOS DEL GOBIERNO DE HONDURAS, LAS COMUNIDADES LOCALES Y LOS DONANTES

Entre las principales restricciones con las que se tropieza al proporcionar las instalaciones físicas adecuadas también figuran la falta de políticas y procedimientos organizativos y operativos apropiados por el Gobierno de Honduras, la falta de una participación apropiada de las comunidades locales y la dependencia incierta de donantes externos para importantes inversiones de capital en la construcción.

Tal como se ha mencionado anteriormente en este informe, la principal responsabilidad para la construcción de escuelas y su dotación de muebles corresponde al Gobierno Central a través de la Dirección de Construcciones Escolares del Ministerio de Educación. Esta agencia centralizada es responsable de los diseños básicos de las escuelas, las especificaciones para los materiales y su adquisición, la contratación con los constructores y la supervisión con la contratación. El Ministerio de Educación cita un control más estricto de la calidad y economías de escala como justificación para esta política, pero las comunidades locales y las empresas privadas de construcción ponen en tela de juicio ciertos aspectos de esta política. Citan largos retrasos burocráticos en aprobar los contratos, cambios en las órdenes de trabajo y la emisión de aprobaciones para el trabajo final y los pagos como razones para los costos cada vez mayores y para la larga demora en la construcción. Las empresas constructoras tienen que obtener fondos prestados de los bancos privados, a altos tipos de interés, por largos periodos de tiempo para sufragar los gastos hasta que el Gobierno efectúe el reembolso, y han de recuperar estos costos aumentando los precios de los contratos. Las comunidades locales consideran que el Gobierno debería autorizar contratos directamente entre el Gobierno y los municipios, los cuales podrían, luego, subcontratar la mano de obra y materiales de otras fuentes locales en la comunidad. Los defensores de este enfoque citan el menor tiempo requerido para completar la construcción y los ahorros sustanciales al utilizar empresas, procedimientos y materiales

**CUADRO IV-1
DEFICIT DEL SISTEMA PRIMARIO**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Escuelas	5,852	6,205	6,304	6,549	6,813	7,063
Urbanas	743	722	717	777	809	800
Rurales	5,109	5,483	5,587	5,772	6,004	6,263
Aulas	13,809	14,981	15,406	16,936	17,057	17,831
Población Escolar	775,907	802,915	830,333	858,061	886,793	916,584
Matrícula	671,780	703,608	736,902	774,078	810,412	840,390
Niños No Atendidos ^{5/}	104,127	99,307	93,431	83,983	76,381	76,194
Déficit de Aulas	5,209	4,787	5,008	4,228	4,731	4,722
Acumulado Anual	2,606 2,603	2,305 2,482	2,673 2,335	2,129 2,099	2,822 1,909	2,818 1,904

^{5/} Estas cifras pueden subestimar el número de niños que no se hallan en la escuela, ya que el número de niños no atendidos contiene a los niños con más edad de la normal. Así, pues, el número de niños no atendidos puede ser mucho más elevado, entre 130,000 y 170,000, y no 76,000.

locales (que se estima ascienden al 30% por aula) como justificación para un método centralizado para la construcción de escuelas. Con este método, se ha tenido más éxito obteniendo la donación por las comunidades locales de fondos, materiales y mano de obra para la construcción local de las escuelas. Un beneficio adicional de este sistema es el de que la comunidad local, al participar más directamente en las actividades de construcción, se sentirá orgullosa e interesada en las instalaciones y en su continuo mantenimiento. La experiencia con proyectos de construcción por la comunidad obtenida por los donantes externos en los países en desarrollo parece justificar este sistema.

Se ha debatido desde hace tiempo el papel apropiado para los donantes externos en la construcción de escuelas y su dotación de muebles. Los defensores de las donaciones o préstamos en condiciones favorables para la construcción de escuelas citan los costos enormes de dichas actividades y la incapacidad de los gobiernos receptores de financiar importantes costos de capital para la construcción escolar. Los detractores de este sistema argumentan que una dependencia excesiva de donantes externos para sufragar los costos de capital contribuye a las ineficiencias internas del Gobierno en la planificación y administración del presupuesto y lleva a decisiones fiscales inapropiadas.

En esencia, la mayoría de los planificadores de la educación convienen en que está justificado recibir alguna asistencia de donantes externos, pero la naturaleza y cuantía de esa asistencia han de considerarse cuidadosamente entre otras opciones de política para la educación primaria.

D. RECOMENDACIONES

1. La A.I.D. debería proporcionar fondos de donaciones para la construcción de escuelas primarias de fuentes de Fondos de Apoyo Económico, al mismo nivel o niveles ligeramente superiores.
2. Los fondos de construcción de la donación de la A.I.D. deberían condicionarse a que:
 - El Gobierno de Honduras emprenda inmediatamente estudios específicos encaminados a adoptar medidas de reducción de costos en la construcción, con una fecha de conclusión. Las condiciones de los Fondos de Apoyo Económico hasta la fecha incluían esta disposición pero el grupo no pudo obtener evidencia de que se hubiera hecho esto. Entre los factores que se estudiarán figuran un análisis de los procedimientos jurídicos, organizativos y operativos actuales para la construcción y equipamiento; una comparación de los costos de construcción centralizados frente a locales y un estudio de lo que las comunidades locales pueden hacer para mejorar la construcción y el mantenimiento de las instalaciones escolares.
 - El Gobierno de Honduras emprenda inmediatamente la planimetría escolar y encuesta de las instalaciones para determinar el número, ubicación, condición y necesidades de educación primaria, con una fecha de conclusión específica.

PROCESOS Y PRACTICAS DE INSTRUCCION
CAPITULO V

Introducción

En el presente capítulo se analizan los procesos de enseñanza dentro del sistema de educación primaria de Honduras y se ofrecen recomendaciones para el uso más eficiente de los recursos humanos y materiales que ya se hallan presentes en las escuelas, es decir, cómo aprovechar estos recursos sin aumentar el costo para el sistema de educación. El capítulo se concentra en particular en los puntos fuertes del proceso de enseñanza, los problemas, cuestiones y recomendaciones. La información se basa en las visitas realizadas a las escuelas urbanas y rurales, en entrevistas celebradas con maestros y con otros funcionarios de las escuelas y en la lectura de los documentos del Ministerio de Educación. Las visitas a las escuelas incluyeron observación en aula, grabación en video de las clases y entrevistas con los maestros.

Algunos niños están ausentes del aula hoy, con lo que sólo hay 15 alumnos --9 niños y 6 niñas--. El maestro, que con anterioridad había enseñado durante 5 años en una escuela rural, había tenido problemas él mismo en llegar a la escuela cuando se vio obligado a trasladarse a Tegucigalpa para recoger su documentación de transferencia. Como resultado de ello, perdió varios días de enseñanza. La lección de hoy consiste en utilizar las sílabas ma, me, mi, mo, mu para introducir una lección del texto de español para el primer año. Los alumnos se sientan en hileras de cara a la pizarra y al maestro. La lección comienza con la repetición por el maestro de las letras que escribe en la pizarra. Después de realizar los 6 ejercicios, pide a los alumnos que vengan a la pizarra y escriban las sílabas. Participan 13 niños --más niños que niñas--. El maestro reconoce la labor realizada por algunos de ellos pidiendo a la clase que aplauda a los que saben escribir. Las alabanzas parecen ser irregulares, más expresivas algunas veces que otras. Sin embargo, los alumnos se muestran deseosos de participar. Las preguntas del maestro siguen un cierto orden y este trata de obtener información de los niños. Un niño descalzo tiene problemas en escribir sus palabras lo suficientemente grandes para que las puedan ver sus compañeros. Mientras se esfuerza por escribir, los demás niños miran intensamente en silencio. Algunas niñas rompen el silencio con risitas. El niño gira en redondo con satisfacción mientras que el maestro lee "papa". Se asigna la tarea a los alumnos: Los niños han de escribir "papá", "papa".

En un aula multigrado rural, el maestro, que también es director de escuela y ha prestado servicio por más de 20 años, se prepara para enseñar 6 grados de gramática. De los 19 alumnos, 10 están en el primer grado, 3 en el segundo, 2 en el tercero y otros 2 en el cuarto, 1 en el quinto y 1 en el sexto. El texto de gramática se halla en su mesa que está a un lado de la habitación llena de bancos largos. Los grados primero y segundo están situados en la parte delantera y el resto en la trasera. El maestro ha distribuido los 7 textos de español sólo a las hileras traseras aun cuando están dirigidos al nivel de primer grado. La lección comienza con un análisis basado en un deteriorado cuadro con la madre y el padre y las sílabas ma, me, mi, mo, mu y pa, pe, pi, po, pu. Los niños se ponen de pie para contestar a las preguntas que les hace el maestro. Las niñas tienden a permanecer silenciosas. El maestro reproduce el sonido de la sílaba y los alumnos repiten varias veces, actividad que lleva bastante más de 35 minutos. El cuadro es el medio de enseñanza; con el primer grado no se hace referencia al libro en absoluto. El maestro pide a los alumnos del segundo grado que respondan de forma "antifona", similar a una reunión en la iglesia. Los alumnos en los grados superiores, en la parte trasera de la sala, leen luego en alta voz del texto. Aunque parte de la lectura apenas si puede oírse, el maestro no dice nada. Los niños leen mejor que las niñas. Cada vez, el maestro intercala una idea. "Leer es un proceso activo, ¿qué es gramática?" Todos los alumnos responden en coro por lo que la distinción entre los grados se hace difusa.

El sistema de escuelas primarias de Honduras --una compleja combinación de escuelas rurales, urbanas, marginales-urbanas, multigrado, experimentales, indígenas, fronterizas y nucleares-- también representa una compleja combinación de puntos fuertes y debilidades en la enseñanza, cualidades ambas que frecuentemente se hallan en la misma aula. Por el contrario, los maestros tienden a estar conscientes de los programas curriculares, están comprometidos a la enseñanza y a sus alumnos y son receptivos de los materiales docentes nuevos. Por otra parte, el sistema se ve asediado por instalaciones deficientes y mal situadas, por prácticas pedagógicas y una administración deficiente de las aulas, por materiales de enseñanza inadecuados o inapropiados, por insensibilidad al efecto de las diferencias culturales sobre el aprendizaje, por la falta de continuidad entre el hogar y la escuela, y por deficiencias nutricionales de los alumnos, condición que probablemente surta un efecto adverso sobre el aprendizaje.

A. PUNTOS FUERTES

1. **Conciencia de los Programas Curriculares**

El Ministerio de Educación tiene bajo su responsabilidad la dirección de la educación del país. La educación primaria aspira a proporcionar una base para continuar los estudios hasta los grados medios y para la formación de una persona educada y socialmente responsable. Es obligatoria y gratuita. Es administrada por la Dirección General de Educación Primaria, una división del Ministerio de Educación. Los maestros están conscientes del currículum y de las metas de la enseñanza que se establecen en la Constitución, las Leyes Educativas del Estado y el Programa de Estudios a Nivel de Primaria. Además de estas metas, estos documentos oficiales exponen los atributos específicos para los maestros, supervisores y directores y sus responsabilidades y derechos. Los maestros y los administradores educativos pueden recitar fácilmente los aspectos jurídicos del currículum tales como escalafones salariales, categorías de maestros y categorías de escuelas. (Véase el Anexo 2 donde se proporciona una breve descripción de los documentos oficiales.)

2. **Compromiso y Dedicación de los Maestros**

A pesar de las condiciones difíciles en las que con frecuencia trabajan los maestros, su compromiso y dedicación son evidentes en todo el país. Están deseosos de recibir reacción sobre la enseñanza y se quejan del aislamiento y falta de acceso a la información acerca del currículum básico y las metodologías docentes. Los maestros que actualmente no tienen textos escolares en sus aulas están deseosos de que lleguen los libros y de participar en las sesiones de capacitación en su uso, tal como ha sido financiado por el Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria.

Los maestros demuestran un verdadero interés por el bienestar académico de sus alumnos en distintas formas. Un maestro bastante inexperto que utiliza tácticas disciplinarias cuestionables -- haciendo que los niños se pongan de cara al sol con las manos extendidas hacia arriba o con los textos en las manos por 20 minutos-- lo hace con el permiso de sus padres a fin de que los niños aprendan. Una maestra mucho más experimentada, con catorce años de experiencia, se preocupa de no haber descubierto todavía qué motiva a sus alumnos. Se queja de no haber recibido capacitación en servicio por más de ocho años y de tener que depender de la intuición para crear lo que ella considera que necesitan sus alumnos. Muchos maestros compran suministros para sus alumnos porque el Ministerio de Educación no se los proporciona y los padres son demasiado pobres para comprarlos para sus hijos.

3. **Materiales de Enseñanza bien Recibidos**

La presencia de textos en el aula, incluso en esta etapa temprana de su distribución, está teniendo un efecto sobre los alumnos y maestros. Los textos son utilizados activamente por los maestros y alumnos en las lecciones o demostraciones en aula y pasivamente por los alumnos que leen o dibujan las figuras en silencio por sí mismos. (Los textos se han elaborado con ayuda del Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria. En la fecha de preparar este informe, los textos han sido distribuidos a las aulas de primero y segundo grados.)

En su mayor parte, en todos los primeros grados existen textos escolares. En dos casos en los que no había textos escolares, un maestro explicó que los estudiantes recibirían sus textos inmediatamente después de haberse sometido a preparación para lectura. En otro caso, el maestro explicó que los otros textos en matemáticas, ciencias y estudios sociales serían utilizados una vez que los alumnos hubieran terminado los ejercicios de preparación para la lectura.

Cuando los alumnos tenían textos escolares, había comúnmente evidencia de participación activa. Hojeaban las páginas, compartían los dibujos del texto unos con otros e, incluso, escondían los textos escolares en sus pupitres, echándoles una mirada mientras que el maestro dirigía la lección.

Los maestros que habían recibido capacitación en el uso de los textos escolares estaban conscientes de su utilidad, de la necesidad de seguir un orden secuencial de preguntas y respuestas y de la necesidad de clausurar cada lección. Incluso cuando la lección dictada tomando como base el libro de texto tendía ser "literal" (limitada al contenido presentado en el texto), en especial con los maestros menos experimentados, era evidente una participación activa.

B. PROBLEMAS

Aunque los puntos fuertes del sistema educativo hondureño son considerables, también lo son los problemas --problemas que emanan de las escuelas y de los propios maestros así como de las condiciones socioeconómicas, la cultura y el estado de nutrición de los niños--. Aun cuando es difícil medir los efectos sobre el aprendizaje de instalaciones inadecuadas, del ausentismo, de una administración ineficaz del aula, de la falta de materiales de instrucción y de una nutrición deficiente, es cierto que estas condiciones han tenido un efecto adverso.

1. Instalaciones Físicas Deficientes

Todo debate de las instalaciones escolares hondureñas ha de evaluar el efecto de la instalaciones en los niños y el efecto de los niños en las instalaciones. Ha de considerar también la relación física de las instalaciones escolares con la comunidad así como la relación de las instalaciones y funciones de la comunidad con la escuela.

Algunas escuelas primarias hondureñas son inoperables. Los tejados tienen goteras, las tablas están sueltas, las ventanas están rotas y las paredes y suelos están agrietados, dificultando el andar. En algunas escuelas, los alumnos se colocan de pie o sentados en el suelo por falta de pupitres. Algunos traen banquillos de sus casas para sentarse en ellos. Los cuartos de baño operativos son la excepción. En tales condiciones, parece apropiado considerar el efecto de las estructuras físicas sobre el aprendizaje.

Otras aulas hondureñas --a menudo con problemas físicos similares-- están mal situadas, tal como demuestran las viñetas siguientes de dos escuelas diferentes.

La escuela está situada en una colina expuesta a los vientos y sólo hay caminos de tierra que conducen a la cima. A ambos lados del edificio hay lo que parecen ser viviendas, pero dos se asemejan más a bares debido a la música fuerte que sale de ellas, perturbando las aulas. A un lado de la escuela de dos pisos, en tres habitaciones, hay una tienda de productos alimenticios con juegos de futbolito enfrente. En la parte trasera, hay una letrina exterior de la que emanan fuertes olores. Mientras que la directora y yo caminábamos junto a la tienda, vimos a unos 15 alumnos jugando al futbolito. La directora les dijo con suavidad que volvieran al aula. Ninguno de los alumnos reaccionó y la directora no repitió la orden. Cuando le pregunté por qué no, respondió que el propietario de la tienda tenía la letrina más próxima

a la escuela --evidentemente utilizada por los alumnos y los maestros-- y que proporcionaba a la escuela los suministros que ésta necesitaba.

La escuela había sido construida en lo alto de una colina en la forma rectangular habitual: pizarra en una pared, carteles en otra y dos paredes con ventanas directamente enfrente unas de otras. En los días de viento o frío, declaró la maestra, los alumnos temblaban aterrorizados y prestaban poca atención a la enseñanza. Los maestros se quejaban de enfermedades en los alumnos producidas por los fríos, problemas respiratorios e influenza. A fin de impedir el paso del viento, la maestra colocó trozos grandes de cartón en las ventanas, reduciendo así la única luz disponible en el aula. Los vendedores de alimentos esperaban en el patio aguardando la salida de los alumnos en los descansos. Durante una visita a la escuela, advertí que un vendedor entró en un aula dos veces mientras que el aula estaba en progreso para ver qué alimentos se necesitaban.

Las dos escuelas habían sido iniciadas por los padres y construidas por el Ministerio de Educación, aparentemente sin prestar atención suficiente a la ubicación y la relación de las instalaciones y las funciones de la escuela y la comunidad. En un área en que la escuela dependía considerablemente del apoyo financiero de la comunidad --como en el caso de estas dos escuelas-- las funciones y las instalaciones físicas han de estar claramente diferenciadas. Aun cuando la venta de los alimentos por los vendedores contribuye a la economía de la comunidad, también interrumpe el ritmo del aula y distrae a los alumnos.

2. Ausentismo Excesivo

Un ausentismo excesivo por alumnos y maestros surte un efecto adverso sobre el aprendizaje. El ausentismo entre los alumnos, por razones de salud o de otra índole, es más predominante en las escuelas rurales y urbanas marginales que en las escuelas urbanas, según informan los directores y subdirectores. El ausentismo entre los maestros también es un problema frecuente. Las entrevistas mantenidas con 12 maestros pusieron de manifiesto una serie de razones para la asistencia deficiente: tenían que emplear uno o dos días obteniendo una licencia o documentación de transferencia; tenían que viajar para atender obligaciones familiares; estaban enfermos. Aunque este grupo no citó la distancia entre su vivienda y la escuela como excusa, con frecuencia ésta también constituye un problema.

Es difícil comprobar la asistencia de los maestros. Muchos directores dependen de los métodos tradicionales de firmar al entrar en la escuela. Al menos en una escuela urbana, existe un reloj para marcar la asistencia del maestro. El consenso general de los directores es el de que son afortunados de tener maestros presentes en las aulas en vista de las distancias tan largas que tienen que recorrer para ir a la escuela. En dos zonas rurales en las que los maestros no se hallaban en las aulas, los alumnos esperaban afuera la llegada de los maestros.

Entre los ruidos producidos por el tráfico en el centro de la ciudad, esta clase de demostración (guía técnica) se reúne en un edificio viejo y dilapidado. La joven y activa maestra prepara a sus 26 alumnos de primer grado (13 niñas y 13 niños) para la introducción del nuevo texto utilizando el manual de preparación para la lectura. Pide a los alumnos que presten atención y anuncia la actividad de la mañana: Fabricar un barco con un ejercicio de cortar y pegar como el que ella ha dibujado en la pizarra. El aula está tan llena de pupitres que apenas si hay espacio en el pasillo. La maestra saca láminas con las piezas del barco, tijeras, goma de pegar y papel de un estante en la

esquina de la habitación y personalmente distribuye las tijeras y el papel a los alumnos. Pide a los alumnos que busquen su propia goma. Este proceso, con el que se pretende desarrollar la capacidad motora de los alumnos, requiere más de 15 minutos. Las instrucciones para la actividad son confusas y la maestra no camina entre los alumnos para asegurar que han comprendido sus instrucciones. Los niños enfrente del aula realizan la tarea por sí mismos y observando a sus vecinos. Dos en la parte trasera del aula requieren más tiempo, pero trabajan individualmente. Un niño enfrente del aula, de quien supe después que es algo lento, consume todo el período en cortar las figuras. Parece pasivo, mira por la ventana por 20 minutos, se distrae fácilmente y trabaja totalmente solo. Finalmente, corta las figuras de forma aproximada y mira sobre la espalda de su vecino para ver cómo completar la tarea. La maestra no se concentra en el niño durante toda la lección. Atiende en vez de ello a la mitad de la clase. Para cuando el resto de los niños están entregando sus tareas, el niño lento está todavía tratando de determinar cómo pegar cada pieza.

3. Dirección Inadecuada del Aula

Incluso cuando los maestros y los alumnos se hallan presentes en el aula, las oportunidades de aprendizaje se reducen a menudo debido al uso ineficaz por los maestros del tiempo y el espacio y a metodologías docentes ineficaces.

Utilización del Tiempo. Aun cuando suena la campana y los maestros saben que han de asignar una cantidad de tiempo específico a determinadas tareas, existe mucha latitud en seguir los programas. Procedimientos ineficaces de clase contribuyen a la mala utilización del tiempo. En una clase de 40 minutos, por ejemplo, no es raro hallar que un maestro emplea 10-15 minutos distribuyendo textos escolares y resolviendo las interrupciones. Eso deja 25-30 minutos para labores académicas.

Utilización del Espacio. Las observaciones indican que los maestros carecen de habilidad para utilizar el espacio de aula ventajosamente, aunque los maestros experimentados tienden a ser más innovadores que los que no tienen experiencia. Los maestros sin experiencia observados --los que tienen menos de tres años de enseñanza-- organizan a los alumnos en filas rectas a un lado de la sala, dejando grandes secciones de la sala sin utilizar. En algunos casos, era imposible pasar por los pasillos en vista de la disposición de asientos y del tamaño y peso de los pupitres. Los maestros experimentados observados tendían a utilizar una disposición más creativa, agrupaciones en grupos pequeños y formaciones semicirculares, por ejemplo.

Oportunidad para Aprendizaje. Distintos factores parecen incidir en la capacidad de los niños para aprender, incluyendo la metodología docente, las oportunidades para que los niños demuestren los conocimientos, la reacción a los alumnos, las tareas asignadas para realizarlas en el hogar y las necesidades culturales. La instrucción en todas las seis escuelas seguían métodos tradicionales: repaso, desarrollo de nuevos temas por el maestro, pregunta y respuesta, recitación, exposición de alguna clase por los alumnos --oral o en la pizarra--, tarea escrita o tarea para el hogar y pasar lista. La secuencia de exposición o recitación, seguida de copiar las preguntas o tomar dictado, reduce al mínimo las oportunidades para que los alumnos desarrollen capacidades críticas de pensamiento. Más del 80 por ciento de las actividades de esta clase eran dirigidas por los maestros. No había actividades iniciadas por los alumnos. Los maestros hablaban el 70 por ciento del tiempo de la clase de 40 minutos. La demostración por los alumnos del conocimiento se reducía fundamentalmente al 30 por ciento restante. Los alumnos contestaban a las preguntas hechas por los maestros en coro: "Esto es lo que llamamos..." Un maestro utilizó la palabra "antifonal" para describir la respuesta que esperaba. En general, las respuestas tendían a ser palabras únicas. A menudo, los maestros no permitían tiempo suficiente entre las preguntas y respuestas. En realidad, con frecuencia respondían sus propias preguntas.

La reacción por el maestro a los alumnos individuales tendía a ser arbitraria y poco sistemática. A veces, con el aliento del maestro, los alumnos recibían reconocimiento y alabanza, incluso eran aplaudidos por toda la clase; otras veces, eran totalmente ignorados. En un caso, los alumnos fueron castigados y criticados públicamente haciéndoles permanecer de pie y siendo ridiculizados por el maestro.

Los maestros corregían los errores de ortografía de los alumnos en la pizarra en vez de hacer que los alumnos efectuasen las correcciones. Un maestro escribió mal varias palabras y tampoco se dio cuenta de varias que estaban mal escritas, las cuales los alumnos copiaron entonces tal como aparecían. Incluso al copiar palabras bien escritas de la pizarra, los alumnos de primero a sexto grados a veces las escribían mal, no conservaban los márgenes y no separaban bien las palabras. El maestro no les corregía estos errores.

Los maestros asignaban igual cantidad de tiempo a la instrucción en grupo que al trabajo individual, aunque la instrucción en el grupo completo es más conducente a buenos resultados académicos que el trabajo individual de rutina. La razón para esto es la de que el trabajo individual de rutina no permite al maestro abarcar tanto material como el que es posible tratar en la instrucción con el grupo completo, no hace participar a todos los niños en las preguntas y respuestas y otro aprendizaje activo y no permite al maestro reforzar con eficacia en aprendizaje.

En dos casos, las tareas asignadas, que según la investigación están correlacionadas con los resultados académicos, parecían ser demasiado exigentes para la lección dictada. En un caso, se pidió a los alumnos de primer grado que contestaran doce preguntas diferentes de un día para otro como parte de la tarea. En otro caso, se exigió de los alumnos de sexto grado que completasen en casa cinco tareas diferentes que exigían niveles diferentes de competencia. A menudo, las tareas asignadas en casa no se explicaban claramente y carecían de orientación.

En pocas palabras, el aprendizaje tendía a ser fragmentado y memorístico.

4. Materiales de Instrucción Escasos e Inapropiados

Rara vez se observan materiales de instrucción distintos de los textos nuevos. Materiales visuales --carteles, recortes, fotografías--, si existen realmente, están anticuados o son inapropiados. Una serie de cuadros tenía al menos 30 años y era irrelevante para el plan de estudios. En una escuela multigrado, la imagen de una familia de pelo rubio --la madre, el padre, y dos niños-- estaba totalmente fuera de lugar. En otra escuela, el maestro suministró recortes de revistas de la Princesa Carolina de Monaco y su esposo como el modelo de la familia ideal a la que debían aspirar los niños.

Aun cuando existen textos escolares, el aprendizaje no mejora necesariamente puesto que los textos se utilizan a menudo de forma inapropiada. Se observan ciertas faltas de uniformidad en su uso:

- Los textos de primer año se utilizan para los alumnos de segundo, tercero y cuarto año, debido, en parte, al hecho de que, en la fecha de preparar este informe, sólo se habían distribuido los textos de primer grado. (En junio de 1989, también se distribuyeron los libros de segundo grado.)
- Los textos de español se utilizan más frecuentemente que otros textos.
- En algunos casos, los maestros utilizan el texto de español con los alumnos durante toda la lección; en otros casos, los textos permanecen en la mesa del maestro hasta la última parte de la lección, cuando son distribuidos.

A pesar de la falta de uniformidad, todos los maestros convinieron en que necesitaban el apoyo proporcionado por los libros, aunque consideraban que el texto escolar no era suficiente. Los maestros más experimentados indicaron que utilizaban los textos además de otros materiales que ellos

habían creado. Evidentemente, se necesitan los textos pero se deberá seguir prestando atención a utilizarlos de la forma más eficaz. Una serie tan impresionante de libros puede abrumar a los maestros o hacerles temer el apartarse del material del texto. Los funcionarios del Ministerio y los instructores han de continuar buscando las reacciones de los maestros acerca de cómo utilizan y aplican el conocimiento obtenido con los textos escolares. Dichas reacciones seguirán proporcionando una información valiosa sobre cómo introducir los textos en el aula y cómo diseñar textos futuros.

5. Falta de Sensibilidad a Influencias no Escolares

Además de los factores escolares arriba indicados, el contexto de enseñanza-aprendizaje también es influenciado por factores no escolares entre ellos, los antecedentes culturales, las influencias del hogar y el estado de nutrición. El currículum nacional y las metodologías docentes no toman necesariamente en cuenta las necesidades culturales de los niños. No es lógico dividir las escuelas en categorías rurales o urbanas y tratar a los alumnos como miembros de un grupo homogéneo en el que todos aprenden de la misma forma y al mismo ritmo. Por ejemplo, hay escuelas urbanas que tienen poblaciones marginales, escuelas rurales que comparten características urbanas en su proximidad a la capital, escuelas rurales cerca de la frontera, escuelas de demostración supuestamente de carácter experimental, pero en realidad, como otras escuelas, escuelas multigrado que son singulares de por sí y escuelas nucleares que son agrupaciones de escuelas dentro de una comunidad. A menos que se tomen en cuenta estos numerosos factores, se reducirán las oportunidades para los niños afectados. El reflejo de su cultura, especialmente para los niños de color diferente, no se observó en los textos ni en las expresiones y actitudes de algunos de los maestros. Un texto escolar, por ejemplo, aprobado por el Ministerio de Educación, tiene repercusiones culturales cuestionables. Diez niños negros pequeños desaparecen uno a uno. Al preguntársele acerca del relato, el maestro indicó poca conciencia de sus repercusiones étnicas y manifestó que a los dos niños negros en la escuela se les trata equánimamente.

Los alumnos de las zonas rurales son considerados como "desventajados" y se considera que los alumnos pobres tienen "déficit". Dichas percepciones llevan a los maestros a suponer que algunos alumnos no pueden aprender, transfieren un sentido de menores expectativas a los niños y desencadenan una profecía de fracaso que se cumple a sí misma. Percepciones erróneas similares se aplican a los padres. La creencia de que los padres no participan en la educación y que, por tanto, no apoyan el aprendizaje de sus hijos es generalizada. La pobreza, la existencia de sólo uno de los padres en el hogar y los hogares en que tanto el padre como la madre trabajan se ofrecen como explicaciones para el deficiente resultado obtenido en la escuela por los alumnos. Aun cuando algunos maestros ayudan a los alumnos "desventajados" mediante una mayor empatía y atención, otros adoptan el método opuesto considerando que la escuela no es responsable de resolver dichos problemas.

Con frecuencia, los maestros no aprovechan la base educativa que los niños traen del hogar. No utilizan las aptitudes adquiridas antes de la llegada de los niños a la escuela --saber cómo contar frijoles-- o los valores que adquirieron en el hogar. A menudo, no ven la importancia de la continuidad entre los dos ambientes y el papel que puede desempeñar en el proceso de aprendizaje. En Honduras, se cree que los maestros que viven en la comunidad y que conocen a sus miembros pueden producir un efecto positivo en el aprendizaje de los alumnos obteniendo el apoyo de los padres y haciéndoles participar en la educación de sus hijos y continuando la vinculación entre el hogar y la escuela.

La nutrición y salud básicas pueden ser un fuerte determinante de los resultados académicos. En Honduras, más del 65 por ciento de los niños preescolares de cinco años de edad sufren una grave desnutrición y tienen 40 por ciento del peso ideal. Muchos sufren daño cerebral. Entre los niños de la población escolar, muchos alumnos de primer grado se aproximan más en estatura a los niños de edad preescolar que a los de su grupo de edad en otros lugares. La nutrición deficiente que resulta en el bajo peso también contribuye a la falta de atención en el aula y a ausencias por enfermedad. Los bajos niveles de energía y la desnutrición en los niños pueden ser factores contribuyentes a los problemas de falta de disciplina en las escuelas hondureñas. (La buena disciplina en el aula también

puede resultar del descanso y ejercicio programados que permiten a los niños dar rienda suelta a sus energías de forma positiva. El temor al castigo público puede ser otro factor.)

C. CUESTIONES

Las principales cuestiones en el área de los procesos de instrucción de la educación hondureña son:

1. La norma es la enseñanza "dirigida", es decir, la instrucción dirigida por un currículum nacional que está centrado en el maestro y no en el niño y presupone que existe un maestro por grado. En este marco, los niños se convierten en alumnos que aprenden pasivamente e inician pocas actividades de aprendizaje, si es que alguna. Se supone que, puesto que este aprendizaje es el mismo para todos los niños, la instrucción deberían dictarla, por tanto, un currículum y textos nacionales, y lo que se hace en un aula de nivel múltiple es igual a lo que se hace cuando existe un maestro por clase.
2. No se están llevando a cabo reformas en el currículum. Las políticas relativas al currículum no se están llevando a cabo como prácticas de enseñanza. Por ejemplo, en las aulas observadas, había poca evidencia de una "educación activa y creativa", tal como estipula el programa del currículum. (Véase el Anexo 2.) La causa de este problema puede ser, en parte, la falta de coordinación entre los programas de capacitación para supervisores, por un lado, y la aplicación del currículum, por el otro. Puede deberse también, en parte, a la duración del tiempo y el tipo de esfuerzo necesarios para "institucionalizar" la reforma del currículum partiendo de la fase piloto, hasta la aprobación presidencial y, finalmente, hasta los cambios en el comportamiento pedagógico de los maestros. También pudiera resultar de la falta de recursos al alcance de los maestros; en la mayoría de las aulas, no tienen incluso guías del currículum.
3. No existe un sistema adecuado para medir los productos educativos. Los educadores necesitan conocer con qué conocimientos entran los alumnos en la escuela y con qué conocimientos salen. Se necesita una serie de competencias básicas para dicha medición de la educación y éstas se han impartido con el Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria. Sin embargo, en la fecha de prepararse este informe no se habían preparado pruebas para evaluar lo que los alumnos deberían conocer cuando terminen la escolaridad ni los funcionarios habían comenzado a pensar en términos de los productos específicos deseados del programa de escuelas primarias.

D. RECOMENDACIONES

Se hacen las recomendaciones siguientes tomando en cuenta los compromisos actuales del Gobierno de Honduras en cuanto a cobertura --incluyendo la construcción y mantenimiento de las escuelas--, calidad de la educación, elaboración del plan de estudios e investigación, y su correspondiente hincapié en los tres primeros grados de la educación primaria donde son más elevadas la reprobación, la repetición y las deserciones. Si se ponen en práctica, estas recomendaciones abordarían de forma interdependiente las tres cuestiones arriba indicadas.

1. Introducir prácticas de enseñanza multigrado proporcionando materiales de auto-instrucción adecuados para los niños, capacitando a los maestros en las prácticas multigrado y proporcionando los

muebles y otro equipo necesarios para organizar aulas multigrado. Estas medidas resultarán en una participación más activa de los alumnos en la clase, empleando más tiempo dedicados a una tarea y aprendiendo a un ritmo adecuado para ellos.

2. Revitalizar la formación de maestros y ampliar la capacitación en servicio (de acuerdo con la política del Gobierno para la capacitación de maestros):

- Complementar la capacitación utilizando a maestros experimentados con maestros no experimentados. Utilizar la experiencia para ajustar los materiales empleados en las sesiones de capacitación de maestros.
- Capacitar a maestros, administradores y a los padres para que vayan más allá de los materiales presentados en los textos, es decir, para ampliar el uso de la educación a distancia, la educación por radio, las actividades con medios impresos, tales como el periódico publicado por AVANCE (una organización voluntaria privada apoyada por la AID), El Agricultor, y los materiales de enseñanza de maestros, Acción Educativa.
- Capacitar a maestros en la administración de las aulas --en el uso mejorado del espacio y el tiempo--. Cuando los maestros administran con eficacia el tiempo y el espacio, pueden mantener el orden y atender las necesidades de la enseñanza. Esto ocurre en particular con las escuelas multigrado donde el espacio y el tiempo son factores críticos para atender las necesidades de niveles diferentes.
- Capacitar a los maestros en el uso de niveles apropiados de preguntas, agrupaciones de todo el grupo frente a agrupaciones individuales, y establecimiento del ritmo y secuencia de las actividades.
- Asegurar que las políticas son claras e informar al maestro acerca de lo que se ha de aprender en el aula. Gran parte de la capacitación debería tener lugar en marcos de campo con sesiones de reflexión previas y posteriores acerca de lo que se observó y se aprendió.
- Introducir cursos de mentalización cultural en los programas de formación de maestros a fin de sensibilizar a los maestros a las diferencias urbanas/rurales y étnicas con objeto de que ajusten su enseñanza a la realidad del aula y la comunidad.
- Concentrarse en la evaluación de los maestros --¿Cómo se evalúa a los nuevos maestros? ¿Con qué frecuencia? Ha de establecerse un vínculo entre la evaluación, la remuneración por méritos, la promoción y la elaboración de los materiales de instrucción preparados por el maestro.

3. Mejorar los Materiales de Instrucción

- Elaborar libros de trabajo para que los alumnos los puedan utilizar en sus hogares a fin de crear un puente entre la escuela y el hogar. Si estos libros pueden sustituir la práctica de copiar de la pizarra por trabajo iniciado por el alumno y si los padres también están conscientes de la necesidad de participar, puede fomentarse una mayor comprensión de la responsabilidad de la familia en el aprendizaje.
- Reestructurar los textos para la enseñanza multigrado. Elaborar módulos de auto-aprendizaje para los niveles de desarrollo de los alumnos. Capacitar a los alumnos de más edad para que puedan enseñar a otros. La enseñanza por los propios alumnos y la formación de pares de alumnos son formas eficaces en función del costo de aprovechar los conocimientos de los alumnos.
- Obtener reacciones de los maestros acerca de los textos escolares. Incorporar sus recomendaciones en textos futuros.
- Crear manuales que preparen a los maestros para la introducción de textos escolares similares al manual de preparación para la lectura.

4. Formular con los Maestros los Objetivos Mínimos de Aprendizaje para los Graduados de la Escuela Primaria:

- Utilizar una amplia gama de escuelas y alumnos para validar estos objetivos.
- Una vez validados, proporcionar a cada maestro en cada escuela una serie de estos objetivos a fin de que sepan a dónde han de dirigir sus esfuerzos.
- Elaborar pruebas para medir el logro de estos objetivos y publicar los resultados por departamento.

5. Revitalizar los Programas de Nuclearización para las Zonas Rurales y Marginales:

El concepto de agrupar las escuelas para formar redes escolares que se apoyen mutuamente es especialmente útil en los casos en que las escuelas están situadas a grandes distancias unas de otras. En estos programas, las comunidades estudian asuntos educativos relacionados con ellas y proporcionan soluciones a los problemas. Puesto que las áreas distantes reciben poco o ningún apoyo directo para sus escuelas del gobierno centralizado y puesto que los supervisores están sobrecargados de trabajo al proporcionar asistencia, la promoción de la participación de la comunidad es una forma de garantizar que ocurre la enseñanza-aprendizaje. Los programas que se concentran en recopilar datos acerca de las tradiciones étnicas y lingüísticas de la comunidad pueden generar mucho interés útil en la comunidad.

6. **Realizar investigación** sobre el ausentismo de los maestros, el ausentismo de los alumnos, especialmente por razones relacionadas con la salud, el estado nutricional de los niños y su relación con el aprendizaje, el efecto de la capacitación de maestros en servicio, las relaciones del currículum con medidas reales de evaluación (tales como los rendimientos básicos) y las pruebas a nivel de grado basadas en las operaciones actuales de la escuela multigrado.

**LAS ESCUELAS PRIMARIAS MULTIGRADO Y LAS RELACIONES
ENTRE LA ESCUELA Y LA COMUNIDAD**

CAPITULO VI

Introducción

En este capítulo se evalúan las escuelas multigrado en relación con la conclusión de que, si bien la mayoría de los maestros enseñan clases de grados múltiples, el sistema ha estado orientado a las necesidades de los maestros de un solo grado. En él se analizan muchos aspectos de los problemas de las aulas multigrado y se presentan recomendaciones que entrañan no sólo cambios en la propia escuela sino en las relaciones entre la escuela y la comunidad. Los datos para este capítulo provinieron de la observación de las escuelas rurales y urbanas; de entrevistas con maestros, padres y funcionarios del Ministerio de Educación y del estudio de documentos del Ministerio de Educación y de la AID.

A. PROBLEMAS

1. Insensibilidad Administrativa

El sistema descuida las necesidades de los maestros multigrado (87 por ciento) y está orientado a las necesidades de los maestros de un solo grado (13 por ciento). Debido a que se proporciona tan poca ayuda a los maestros multigrado, su carga docente es considerable. El sistema de sesión doble que se les impone es un ejemplo del problema al que hacen frente al nivel administrativo.

La Ley Orgánica de Educación se ha concebido para escuelas con maestros de un solo grado. Prescribe una sesión de mañana de tres periodos y una sesión de tarde de dos periodos de 40 minutos por periodo, de lunes a viernes. Los sábados se ofrece una sola sesión de dos periodos. Las sesiones dobles permiten a los maestros de un solo grado dedicar una mayor atención a los alumnos y las materias durante el día ampliado de enseñanza debido a que se reduce el tamaño de la aula. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en el caso de los maestros de grados múltiples. En una escuela con un solo maestro, por ejemplo, un instructor enseña seis grados si la escuela está completa. En tanto que los maestros de un solo grado dedican 40 minutos a cada materia, los maestros de grados múltiples tienen solo 6,7 minutos a su disposición por curso si desean enseñar a todos los seis grados el material requerido. Tienen que elegir entre omitir algunas materias o enseñarlas todas muy superficialmente.

Los requisitos para la evaluación de los alumnos también están concebidos para las escuelas de un solo grado y, por tanto, presentan otro problema a nivel administrativo. En vez de facilitar la labor de los maestros multigrado, el reglamento impone cargas adicionales sobre estos maestros. Un caso al respecto es la serie de requisitos para las calificaciones bimensuales con el sistema de Evaluación y Promoción Controlada. Para cada niño, un maestro ha de tener un mínimo de seis notas en cada área de estudio. Si, durante el primer periodo bimensual, hay 10 áreas de estudio -- cada área requiere seis notas -- cada niño tendrá 60 notas. Un maestro con 50 alumnos ha de obtener, por tanto, 3.000 notas cada dos meses. Cuando se añaden calificaciones para personalidad, la evaluación del alumno se convierte en un ejercicio cuantitativo, en vez de cualitativo, para el maestro.

La deficiente condición de los edificios escolares y muebles, especialmente en las escuelas multigrado de las zonas rurales, desmoraliza aun más a los maestros. La situación es exacerbada por la falta de espacio o por su uso inadecuado. No es raro ver, por ejemplo, a niños de diferentes grados en una sala de aula apiñados alrededor de una pizarra donde ocurre la "enseñanza" mientras otro espacio de sala de aula disponible queda sin utilizar.

En una escuela con un solo maestro, el maestro se ve obligado no sólo a asistir al aula sino que, además, ha de servir como director de escuela. A estas responsabilidades también se añade la responsabilidad de mantener las relaciones con la comunidad. Cuando se combinan estas responsabilidades con todas las demás y cuando las condiciones de la enseñanza son desfavorables, sufren tanto los maestros como los niños.

CUADRO VI-I
 DATOS DEMOGRAFICOS PARA LAS ESCUELAS PRIMARIAS
 HONDURAS

<u>AREA</u>	<u>MAESTROS</u>	<u>% TOTAL MAESTROS</u>	<u>NO. ESCUELAS</u>	<u>% ESCUELAS</u>	<u>MAESTROS:ESCUELAS</u>	<u>NIÑOS</u>	<u>% TOTAL NIÑOS</u>
Rural	14,880	62	6,424	88	2.3:1	550,560	61.2
Urbana	9,120	38	876	12	10.4:1	349,440	38.8
TOTAL	24,000	100	7,300	100		900,000	100.0

(Proyección para 1989)

(Del Memorándum de 1988, Dirección General Educación Primaria)

2. Prácticas Ineficaces de Aula

Los problemas de las escuelas multigrado pueden verse claramente cuando se consideran las prácticas de aula. Los problemas se manifiestan principalmente mediante instrucción repetitiva, promoción injustificada a un grado superior, atención inadecuada al desarrollo social y afectivo del niño, y tiempo insuficiente para corrección.

Aunque la relación promedio de estudiante a maestro es de 37 ó 38:1, en las escuelas rurales ésta puede llegar hasta 60:1, con los 60 alumnos en varios niveles de grados dentro de la misma aula. En estas circunstancias, no hay seguridad de que el maestro ofrezca una atención continua y concentrada a cada grado. Por el contrario, los maestros multigrado tienden a enseñar los mismos materiales a todos sus alumnos, independientemente del grado en que estén. Así pues, los niños de tercer grado en un aula multigrado que contiene los tres primeros grados reciben la misma instrucción que los niños del primero y segundo grados --y, con toda probabilidad, escucharán la instrucción por tercera vez habiéndola escuchado los dos años precedentes en la misma aula--. Existe una situación similar para los niños de segundo grado. En realidad, por tanto, los niños en el segundo y tercer grados se convierten en "alumnos que repiten" que han progresado a un grado superior numéricamente pero no académicamente. Es decir, no se les está exponiendo al contenido académico y a actividades apropiadas para sus niveles. Son agrupados en una sala con los alumnos que entran en el primer grado, con los que repiten el primer grado y con los que repiten el segundo grado. La situación es aún peor en las aulas multigrado que contienen grados superiores también, donde los efectos perjudiciales de dicho sistema sobre la calidad de la educación y la motivación del alumno a permanecer en la escuela son evidentes. De acuerdo con los datos estadísticos correspondientes a 1982, de 1000 alumnos que entren en el primer grado en las zonas rurales, sólo 190 completan en sexto grado en seis años, o el 19 por ciento, aproximadamente. En un intento por evitar exponer a los alumnos de grados más altos a instrucción repetitiva, algunos maestros multigrado asignan a los alumnos actividades independientes, pero tienden a hacer poco más que ejercicios de escritura en los que los niños transfieren secciones del libro de texto a sus cuadernos con poca actividad intelectual.

En vista de la situación, ha de revisarse el concepto tradicional de repetición de grados en Honduras cuando se trata de aulas multigrado. En dichas aulas, todos los niños se convierten en alumnos que repiten cursos --tanto los que son suspendidos como los que progresan al grado siguiente.

El sistema de promoción es problemático por razones adicionales. Los maestros, trabajando con limitaciones pedagógicas graves, saben que han de mostrar tasas favorables de retención y aprobación. Por tanto, promueven a niños que no han dominado la materia y que no cumplen los requisitos necesarios para pasar al grado superior. Como resultado, el sistema de escuelas primarias corre el riesgo de promover a niños que mostraran bajos resultados académicos en grados posteriores o a niños funcionalmente analfabetos en el sexto grado.

En otros casos, por recomendación de los padres e, incluso, de los propios maestros, niños que han alcanzado la calificación mínima se ven obligados a repetir el grado.

La escuela multigrado también afecta adversamente al desarrollo social y afectivo del niño y exagera la falta de desarrollo análogo fuera de la escuela ocasionada por las grandes distancias que separan a las familias. Debido a las cargas impuestas sobre los maestros en las aulas multigrado, existe poca oportunidad para que fomenten relaciones de trabajo con sus alumnos tanto individualmente como a través de proyectos en grupo. Dichas relaciones son necesarias para que el proceso de aprendizaje sea óptimo.

El período de recuperación proporcionado para los alumnos con el sistema de evaluación y promoción controladas también es problemático. Es difícil para un alumno recuperar en 15 días lo que no ha aprendido durante el año. Es más difícil aún si este remedio se proporciona al principio del año siguiente cuando los maestros y alumnos se están ajustando a un nuevo año escolar. Los maestros, en particular, tienen demasiados otros asuntos que requieren su atención en esa época: matrícula, disposición del aula, preparación del aula y organización de la comunidad.

3. Materiales Inadecuados del Currículum

Al nivel curricular, no sólo hay problemas evidentes de las escuelas multigrado en las prácticas de aula sino que éstos también son evidentes en los materiales curriculares, especialmente en las guías del maestro, las listas de rendimientos básicos y los textos escolares. El currículum de primaria fue concebido para los maestros multigrado que han de concentrarse necesariamente en la instrucción en lectura, escritura y matemáticas básicas. Tienen poco tiempo para dedicarlo a otras materias, que tienden progresivamente a desaparecer del aula. Las áreas descuidadas son considerables como demuestra una mirada al plan curricular de 1967, aún en vigor. Son las áreas principales siguientes:

- Educación para la salud
- Educación intelectual, incluyendo idioma español, matemáticas, ciencias naturales y estudios sociales
- Educación estética
- Educación técnica
- Orientación

Además de los problemas que presenta dicho currículum extenso para los maestros multigrado, los programas de estudio también presentan dificultades. Algunos maestros los utilizan; la mayoría no lo hacen debido a que los suministros se agotaron en ciertas zonas hace años. Los que no tienen programas han de depender de cuadernos de colegas o de alumnos anteriores. Cuando se dispone de las guías, éstas tienen más de 20 años, aunque algunas ediciones más recientes se están utilizando extraoficialmente. Sin embargo, esta ayuda es limitada: la audiencia pretendida, nuevamente, es el maestro de un solo grado.

Los textos escolares también parecen haber sido producidos exclusivamente para los maestros de un solo grado y descuidan las necesidades de los maestros multigrado, aunque la producción de textos que se lleva a cabo es la mejor decisión adoptada hasta la fecha para las escuelas primarias. Como parte del plan, se están produciendo textos que corresponden a una serie de competencias básicas que el Centro para Actualización del Magisterio estableció en 1988. Estas competencias para todos los seis grados primarios en el idioma español, matemáticas, estudios sociales y ciencias naturales permiten a los maestros concentrar la atención en cada grado y en cada materia, e indicar lo que los niños han de dominar en el proceso. Las correspondientes guías del maestro están en vías de elaboración. (En la actualidad, se sigue este procedimiento para los primeros tres grados. Se han publicado textos para los grados primero y segundo; los textos para el tercer grado están en vías de producción.) No existen problemas con las competencias básicas propiamente dichas. El problema, nuevamente, es la carga impuesta a los maestros que tratan de enseñar las competencias en aulas multigrado.

Si se desea que los textos y competencias básicas beneficien a los maestros multigrado, es decir, a los que trabajan en el 88 por ciento de las escuelas, quienes capacitan a los maestros en el uso de los textos han de considerar el contenido del texto y la función, así como las metodologías docentes propuestas. Si han de enseñarse a cada grado 10 materias, algunas de las cuales requieren textos múltiples, y los maestros tienen una guía para cada materia y cada grado, la tarea docente se hace difícil, si no imposible, para los maestros multigrado. La solución sería diseñar libros que permitan la enseñanza al ritmo de aprendizaje de los niños, como se ha hecho con éxito en México, Colombia y Argentina.

Independientemente de lo buenos que sean los textos y de lo activos que sean los maestros, a menos que los textos vayan acompañados de un manual apropiado para la enseñanza multigrado y de materiales autodidácticos para los niños, seguirá habiendo un problema, en particular en las aulas multigrado que contienen la totalidad de los seis grados. Se ha hecho algún progreso en este área. Existe ahora un proyecto de manual para la enseñanza multigrado (aunque no se pudo obtener para análisis). Este proyecto de manual subraya la importancia del trabajo independiente por los niños y de la enseñanza de temas complementarios y comunes afines.

4. Capacitación en Servicio

A pesar del hecho que el 95 por ciento de los maestros tienen título profesional, la mayoría no han tenido poca o ninguna capacitación en servicio, algunos por espacio de 15 ó 20 años. Por consiguiente, la necesidad de mejorar el contenido y la metodología es grande. Ahora se dispone de capacitación, a través del Centro de Actualización del Magisterio, en el uso de los nuevos textos. Mediante el modelo de "efecto multiplicador", se proporciona capacitación a tres niveles: nacional/Ministerio de Educación, distrito/supervisión y local/escuela.

A menos que se preste una atención suficiente a la capacitación de todos los maestros --de grados múltiples, de grado único y sustitutos-- en el uso de los textos escolares, los problemas seguirán siendo generalizados. Aunque no es prueba de que los problemas en el uso de los textos sean comunes para todos los maestros sustitutos o de que todos los maestros sustitutos estén inadecuadamente preparados, la anécdota siguiente quizás ilustre más la norma que la excepción. En una escuela, un maestro sustituto que estaba en vías de recibir la licencia utilizaba sólo un libro de texto, transcribiéndolo a la pizarra para que los niños pudieran copiarlo a sus cuadernos. El ejercicio era inútil: Los niños tenían textos a su disposición en el aula.

B. RELACION ENTRE LA COMUNIDAD Y LA ESCUELA

El mundo de la escuela no puede apartarse del mundo de la comunidad. Es fundamental para cualquier maestro, multigrado o de grado único, especialmente en las zonas rurales, tener un sólido apoyo de la comunidad. De esta forma, la comunidad apoya al maestro y la escuela se convierte en el centro cultural de la comunidad. En comparación con las comunidades urbanas, las comunidades rurales tienden a conocer mejor a sus maestros y estar más informadas de lo que está ocurriendo en las escuelas. Aun cuando hay una actitud positiva hacia la escuela y el maestro en las comunidades rurales, es necesario hacer más por promover la relación. Las asociaciones de padres se reúnen, pero infrecuentemente, y a menudo quizás sólo porque las reuniones son exigidas por la ley. De acuerdo con la ley hondureña, la asociación de padres se ha de organizar al comienzo del año escolar y deberá reunirse al menos cada dos meses para determinar las actividades que realizarán conjuntamente la comunidad y la escuela. En muchos casos, las reuniones no van más allá de establecer la junta y aprobar resoluciones a fin de cumplir con los requisitos jurídicos mínimos. Un ejemplo en particular demuestra el problema --asi como parte de las soluciones--. En la mañana de un jueves, 30 padres se reunieron en la comunidad de la Escuela Rural Mixta José Trinidad Reyes, Aldea El Cerro, Municipio de Yamaranguina, para elegir la junta directiva para la asociación de padres. De acuerdo con las actas, la última reunión se había celebrado en agosto del año anterior, no un mes o dos antes. Los padres, según parece, se estaban reuniendo simplemente para cumplir con parte de la ley. Pero 30 padres eran una buena representación en un día laborable y formaban parte de la comunidad que había construido la escuela, la había reparado cuando se necesitaron reparaciones y había donado una parcela grande para el patio de la escuela. Estas cualidades positivas podrían utilizarse para hacer la participación de los padres más eficaz e impresionante.

Además de la comunidad, la propia escuela es a menudo parte del problema. Muchas veces, la escuela recurre a la comunidad sólo para donación de terreno, construcción o reparación de las instalaciones escolares, reparación de los muebles, recaudación de fondos o entrega de certificados o grados. En cierta época, los "Sábados Civicos", actividad establecida por la Ley Orgánica de Educación, ayudó a llenar el vacío entre la escuela y la comunidad promoviendo actividades cívicas que vinculan a los niños la comunidad y la escuelas. Sin embargo, por una u otra razón, las sesiones

de sábados han perdido ímpetu y muchas escuelas han dejado de celebrarlas. El número del 12 de noviembre de 1987 de Acción Educativa, folleto utilizado para capacitación de maestros, reconoció los problemas existentes entre la escuela y la comunidad en un artículo titulado "Relación entre la Escuela y la Comunidad" y sugirió algunas soluciones. Las soluciones estaban dirigidas a los maestros y citaban formas en que pudieran promover buenas relaciones entre la comunidad y la escuela. Entre las sugerencias figuraron vivir en la comunidad; visitar frecuentemente los hogares; participar en los festivales del día del santo; organizar equipos deportivos, clubes de amas de casa y organizaciones juveniles; organizar actividades de recaudación de fondos; ayudar a los padres en las campañas de vacunación; organizar centros de alfabetización. Entre las recomendaciones relacionadas con el aula figuraron permanecer en la escuela durante las horas de trabajo; proyectar tareas diarias; mantener buenas relaciones con otros maestros y alumnos, y cumplir las normas generales para la educación primaria.

Aunque los maestros no pueden ser organizadores de la comunidad, sí pueden ayudar a fortalecer las relaciones entre la comunidad y la escuela. La actividad más importante de un maestro, sin embargo, ocurre en el aula. El servicio más importante que una escuela puede ofrecer a la comunidad es producir un buen producto, es decir, producir alumnos instruidos. Por consiguiente, la relación de maestros a alumnos y su enfoque para los recursos pedagógicos, organización de la escuela y metodología tienen una importancia primordial. Estos factores guardan relación con la producción de alumnos instruidos. Cuando la comunidad ve que sus niños están bien educados, se sentirá inclinada a confiar en la escuela y participar en sus actividades más allá de proporcionar mano de obra.

C. RECOMENDACIONES

1. **Generales**

Permitir que los maestros multigrado, y los programas de clase sean flexibles.

Animar a los maestros a utilizar todas las áreas posibles en el proceso de aprendizaje - el aula, el patio de la escuela, la comunidad, el hogar.

2. **Administración**

Establecer un concejo supervisor integrado por representantes de los niveles departamentales y de escuela-distrito para proporcionar asistencia técnica a cada escuela multigrado.

Organizar una red de escuelas de demostración de grados múltiples, al menos una escuela por departamento, para servir de sede para la capacitación de maestros en la estrategia multigrado y permitir a otras escuelas observar las técnicas de enseñanza multigrado. Asegurar que las escuelas de demostración tienen espacio físico adecuado y de uno a tres instructores para enseñar los seis grados.

En las escuelas de demostración, organizar talleres de orientación pedagógica, de 10 a 15 maestros cada uno, sobre el tema de las escuelas multigrado.

En cada escuela de demostración, organizar un consejo escolar ("concejo de autogobierno", "gobierno escolar", "concejo de alumnos", etc., son nombres igualmente apropiados) integrado por todos los alumnos de la escuela que participarán en su administración. Animar a los niños a colaborar con los maestros en actividades tales como decoración, limpieza, organización de la biblioteca, organización del patio de la escuela; práctica de la atención en la manipulación de los textos escolares; organización de las actividades recreativas y organización de competiciones o certámenes.

3. Currículum

Determinar lo que esperan los padres de la escuela, del maestro y del programa. Adaptar el currículum a las características y necesidades de la comunidad. Incluir temas curriculares tales como los de salud, nutrición, desarrollo cultural y organización de la comunidad.

Utilizar los programas curriculares actuales; no se recomienda elaborar programas nuevos ya que intentos anteriores no han resultado eficaces.

Reimprimir los programas curriculares actuales puesto que muchos maestros no conocen claramente con qué programa están trabajando. Como alternativa a reimprimir los programas, publicar un folleto que describa los logros básicos requeridos para los materiales docentes producidos por el Centro de Actualización del Magisterio.

Producir módulos para los maestros que se concentren en el contenido de los programas curriculares. Como alternativa, modificar la concentración de la guía del maestro para subrayar el contenido más que el proceso en el aula

Aplicar estrategias pedagógicas que complementen las actividades curriculares en las escuelas multigrado. Formular estrategias en un manual de autoinstrucción de maestros que se convierta en la base para la capacitación de maestros multigrado. El manual pudiera abarcar los temas siguientes:

- La escuela activa
- La comunidad y la escuela
- La adaptación de los textos de autoinstrucción y otros textos a las necesidades de los niños y la comunidad
- Organización de juntas escolares y concejos de alumnos
- Materiales didácticos y medios de comunicación útiles para el desarrollo del aula
- Dinámica de grupo y métodos útiles de enseñanza en el aula
- Mejor uso del espacio de aula y muebles escolares
- Uso de programas flexibles adaptados al progreso de los niños y las necesidades de la comunidad
- Evaluación y promoción controlada
- Organización de una biblioteca de referencia

Un proceso que se sugiere para la elaboración de este manual es el siguiente:

- Seleccionar un grupo de expertos: cuatro expertos en currículum, cuatro expertos en capacitación de maestros, cuatro expertos en supervisión y cuatro maestros multigrado.
- Observar las escuelas multigrado y registrar todas las características observadas.

- Enviar de cuatro a seis expertos del grupo a otros países por una o dos semanas para observar sistemas multigrado cuyas experiencias se hayan analizado y codificado.
- Reunir un taller de 16 expertos que, guiados por un consultor experimentado, diseñe y programe el manual de capacitación para los maestros multigrado.
- Evaluar el manual en uno o dos talleres con grupos de maestros. Revisarlo según sea necesario.
- Comenzar la capacitación tomando como base el manual según se describe en la sección de capacitación a continuación.
- Analizar los nuevos textos en cuanto a su eficacia en relación con las escuelas multigrado puesto que lo que es eficaz para los maestros de un solo grado no es necesariamente eficaz para los maestros de grados múltiples.
- Producir textos autodidácticos, que se adapten al ritmo de progreso del alumno, para los grados cuatro, cinco y seis (puesto que ya se han producido los textos para los tres primeros grados) a fin de aliviar la carga docente de los maestros multigrado.
- Cuando llegue el momento de imprimir los textos actuales, elaborar textos autodidácticos para los grados dos y tres.
- Considerar las siguientes alternativas para la producción de nuevos textos o materiales de instrucción:
 - Preparar guías para los textos actuales.
 - Preparar guías complementadas con libros de tareas.
 - Preparar tarjetas autodidácticas apoyadas por libros de ejercicios que guíen al niño en el proceso de aprendizaje.
- Considerar la posibilidad de ampliar el uso de la radio interactiva para incluir tareas de contenido adicionales y una mayor audiencia objetivo, incluyendo a los alumnos y maestros de primaria superior. Considerar la radio para programas de acción comunitaria y motivación.

4. Capacitación

Realizar la capacitación en técnicas multigrado por medio del manual de autoenseñanza, utilizar la estrategia de capacitación empleada por el Centro de

Actualización del Magisterio para utilizar los nuevos textos escolares. Un proceso que se sugiere es el siguiente:

- Emplear a representantes del Centro de Actualización del Magisterio que colaboraron en la preparación del manual para capacitar a 18 supervisores departamentales.
- Utilizar a los supervisores capacitados para realizar talleres para maestros en 18 escuelas de uno a tres instructores que enseñen los seis grados en una zona rural cerca de la sede del departamento.
- Una vez concluida la capacitación, programar un periodo de ejecución intensivo para estas escuelas.
- Capacitar a personal supervisor auxiliar en la estrategia multigrado. Al propio tiempo, observar la demostración de la ejecución en la escuela de la estrategia multigrado.
- Capacitar a los maestros en las escuelas rurales multigrado, comenzando con las escuelas que tienen uno a tres instructores enseñando diversos grados.
- Unificar el tratamiento de las escuelas rurales en general, asegurando que los materiales y manuales de capacitación producidos para las escuelas multigrado se utilizan en todas las escuelas rurales.

La capacitación en técnicas multigrado puede incluir los siguientes tipos de talleres:

- Un taller de cinco días en técnicas de organización de escuelas. Tratar temas tales como la escuela activa, la escuela y la comunidad, materiales didácticos y la organización de los concejos de escuelas y alumnos.
- Tres meses después, reunir un taller de 5 días sobre adaptación de los textos multigrado. Tratar temas tales como la adaptación de los textos autodidácticos y otros textos a las necesidades del niño y de la comunidad; utilizar distintos métodos de instrucción y dinámica de grupo en el aula; utilizar programas flexibles adaptados al progreso de los niños y las necesidades de la comunidad.

Después de asistir a cada uno de estos talleres, los maestros regresarán a sus escuelas y aplicarán lo que han aprendido. Los expertos en supervisión y representantes del Ministerio de Educación proporcionarán asesoramiento y ayuda.

5. Comunidad

No es factible o apropiado asignar responsabilidad única para el desarrollo de la comunidad a la escuela. El proceso de establecer una relación productiva entre la escuela y la comunidad es más complicado que otros. Las recomendaciones siguientes sugieren formas en que la escuela pudiera ayudar a estimular el proceso de desarrollo de la comunidad en relación con la escuela.

- Recoger información acerca de temas de interés para la comunidad: salud, vivienda, finanzas, cultura, recreo, población. Hacer que sirvan de tema de investigación para los maestros y alumnos.
- Animar a los padres a convertirse en agentes para el cambio y el desarrollo en las escuelas mediante asociaciones de padres activas.

- Fomentar la formación de comités que atiendan las necesidades mutuas de la escuela y la comunidad, comités tales como los de educación o deportes, entre otros.
- Asignar actividades extracurriculares que permitan a los niños aplicar en la comunidad lo que han aprendido en la escuela.
- Incluir temas relacionados con la comunidad en los textos escolares.
- Ayudar a los niños a adquirir un sentido de responsabilidad social/comunitaria mediante el uso de técnicas de clase que contribuyan al desarrollo social y afectivo. Promover métodos activos de enseñanza, trabajo en grupos pequeños y trabajo independiente y de uno a uno para ayudar a los niños a asociarse y relacionarse con sus compañeros y con la comunidad.
- Complementar el trabajo de la escuela con actividades cívicas, especialmente los Sábados Cívicos. Reinstaurar los Sábados Cívicos en las comunidades que han abandonado su práctica.
- Establecer organizaciones escolares tales como el Concejo de Estudiantes (o el "Concejo Escolar" o el "Gobierno Escolar") que realicen proyectos de la comunidad a fin de preparar a los niños para su posterior participación en las organizaciones de la comunidad.
- Dedicar una sala, preferiblemente en la escuela o, si no es posible, en un lugar cercano a ella, para que la utilice el concejo de estudiantes. Si no se dispone de una sala, animar al concejo de estudiantes a construir una.
- Establecer en la escuela un archivo o fuente de información en el que se recopilen y conserven datos importantes para la comunidad. Incluir fuentes tales como población, producción, información cultural y recreativa, esbozos de la comunidad, calendarios agrícolas, tarjetas familiares y monografías.

CAPACITACION DE MAESTROS Y FORMACION DEL PERSONAL
CAPITULO VII

Introducción

En este capítulo se analiza la capacitación de maestros previa al servicio en Honduras. Se estudian las instituciones que producen maestros de escuelas primarias, las políticas y programas que orientan a las instituciones, las cuestiones y problemas que rodean a la capacitación de maestros y las restricciones que se interponen al logro de los objetivos de capacitación de maestros. Finalmente, se ofrecen recomendaciones para mejorar el sistema.

A. CAPACITACION DE MAESTROS PREVIA AL SERVICIO

1. Situación Actual

Todos salvo unos cuantos de los 24.000 maestros de escuela primaria en servicio son egresados de las 12 escuelas normales en Honduras. La educación en las escuelas normales, que sigue seis años de escuela primaria y tres años de escuela secundaria (ciclo común), consiste en tres años de capacitación, con lo que se producen egresados con una formación de 12 años. El Ministerio de Educación, a través de su Departamento de Educación Normal y Artística, define las normas programáticas y el currículum para las escuelas normales, tomando como base los preceptos de la Ley Orgánica de Educación y otras leyes y políticas sobre la materia. El programa es definido también en el "perfil" del Gobierno para el maestro ideal. Deberá demostrar buenas relaciones humanas, enjuiciamiento, capacidad de creación, desarrollo intelectual, organización, ética profesional, buena salud mental y física, y conciencia de la identidad nacional. Un análisis de la literatura disponible y conversaciones con funcionarios de las escuelas normales confirman que los lineamientos normativos del programa están claramente expresados y las responsabilidades son comprendidas por lo general.

El currículum, o plan de estudios, que se utiliza en las escuelas normales fue puesto en práctica inicialmente en 1973. Reconociendo la necesidad de incorporar en dicho plan una práctica docente, metodología y contenido del curso más actualizados, el Departamento de Educación Normal del Ministerio de Educación comenzó a revisar el plan de estudios en 1985. La revisión fue realizada por grupos de trabajo entre los que figuró personal del Ministerio de Educación, supervisores de escuela, maestros o directores de escuelas normales, maestros de escuelas primarias y representantes de la Escuela Superior del Profesorado, la escuela postsecundaria de cuatro años que prepara a maestros de segunda enseñanza, administradores de escuela y supervisores de escuela.

El plan de estudios revisado, completado en 1987, tiene dos objetivos generales: (1) preparar a graduados de la escuela normal (nuevos maestros de escuela primaria) para trabajo productivo, y (2) mejorar la eficiencia en la clase. Es sustancialmente diferente del plan de estudios anterior: Subraya la práctica más que la teoría y proporciona a los estudiantes de la escuela normal experiencia en clases de primaria en una etapa más temprana de la capacitación de lo que hizo anteriormente.

La implantación del plan de estudios revisado comenzó con la clase que entró en el programa en 1988, que ahora sigue el plan de estudios revisado de segundo año. La revisión para el tercero y último año será introducida en 1990. Por tanto, los primeros egresados del nuevo plan de estudios revisado serán los miembros de la clase que se graduarán en 1990. A fin de preparar a los maestros y el personal de las escuelas normales para la transición al plan de estudios revisado, el Departamento de Educación Normal proyectó una serie de talleres, tres de los cuales se llevaron a cabo en 1987. De los tres planificados para 1988, sólo uno se realizó debido a limitaciones presupuestarias. Se tienen proyectado tres más para 1989, pero el presupuesto requerido para su ejecución no ha sido aprobado todavía.

En las 12 escuelas normales se graduarán más de 3.000 estudiantes en 1989; sólo algo más de 1.100 de ellos (500 nuevos puestos y 600 puestos de sustitución) serán absorbidos en el actual sistema. (Entre 1983 y 1988, habrá 18.817 egresados de la escuela normal y sólo 9.900 puestos de enseñanza disponibles.) Aun cuando no desean dedicarse a la enseñanza todos los egresados de 1983-1988 que no han entrado a formar parte de la fuerza docente, muchos sí desean hacerlo. Así pues, un examen superficial indica que existe un fondo considerable de graduados de la escuela normal para ocupar los puestos resultantes de la provisión de un mayor acceso al nivel de escuela primaria, si ocurre éste.

Las escuelas normales están estrechamente relacionadas con las escuelas primarias en sus zonas de influencia. Si bien en las escuelas aplicadas y escuelas colaborantes ocurren observaciones en clase y enseñanza práctica, ese parece ser el máximo grado de interacción sistemática entre las escuelas normales y las escuelas primarias vecinas.

2. Problemas y Restricciones

a. Asignación presupuestaria inadecuada

Las restricciones presupuestarias han limitado los intentos de modernizar el programa de estudios de las escuelas normales a pesar del hecho de que es necesaria una revisión. Sin embargo, ahora existe una oportunidad para que el Ministerio de Educación produzca efecto en un importante desarrollo de la educación previa al servicio mediante el apoyo de la ejecución del plan de estudios revisado. Parece que no resultaran para el Ministerio de Educación repercusiones presupuestarias a largo plazo con la inversión a corto plazo requerida para instituir el plan de estudios revisado.

b. Baja eficiencia interna

Se ha sugerido que no todas las escuelas normales fueron establecidas en respuesta a objetivos educativos; varias surgieron como resultado de iniciativas políticas. Si se considera el financiamiento externo de las escuelas normales, su número y finalidad se convertirán con toda probabilidad en una cuestión de política. Cada año las escuelas normales producen un número de maestros considerablemente más elevado que el que puede absorber el sistema de escuelas primarias. Incluso si el sistema pudiera absorberlos, un elevado porcentaje de los estudiantes que asisten a las escuelas normales no piensa dedicarse a la docencia. En la escuela normal de Danli, por ejemplo, las autoridades escolares estimaron que sólo de 80 a 90 de la clase de este año de 432 egresados, o aproximadamente el 20 por ciento, tienen intenciones serias de buscar empleo como maestros de escuelas primarias. En otros lugares, muchos de los egresados parecen considerar la escuela normal como una fuente de educación general. Aunque la relación de maestro a estudiante en las escuelas normales es elevada, la demanda limitada de maestros erosiona la eficiencia interna que significa esa relación favorable.

c. Maestros no calificados

Los egresados de las escuelas normales concluyen 12 años de escolaridad y, por tanto, han completado los requisitos para empleo como maestros de primaria. Aunque el proceso de adquirir un nombramiento está definido y es comprendido por los candidatos para el empleo, supuestamente es influenciado por intervenciones políticas u otras consideraciones que guardan poca relación con la calidad. Así pues, las escuelas primarias pueden ser dotadas de maestros no calificados o subcalificados mientras que los calificados permanecen desempleados.

d. Instalaciones y materiales de instrucción inadecuados

Existe consenso general, y las visitas a las escuelas normales confirman este hecho, que las instalaciones y materiales de instrucción van de deficientes a modestos, condición que inhibe el mejoramiento de la capacitación de maestros previa al servicio. En realidad, pone en tela de juicio la factibilidad de implantar un plan de estudios más pertinente o el efecto que dicho plan de estudios tendría sobre la calidad de la educación. Se necesitarían grandes inversiones financieras para mejorar las actuales instalaciones y materiales docentes, pero dicha inversión sería difícil de justificar puesto que la mayoría de los egresados de las escuelas no se emplean en la profesión docente. Podrían considerarse mejoras con un proyecto general de mejoramiento de las escuelas secundarias que abordaría los problemas de las escuelas normales después de analizar las cuestiones de la oferta y la demanda y la calidad de todas las instituciones de nivel secundario.

e. Falta de atención a los requisitos del ambiente docente

Las escuelas urbanas, marginales, rurales y multigrado requieren diferentes metodologías de enseñanza. Sin embargo, la capacitación en las escuelas normales no prepara a los egresados para los diferentes ambientes en los que pueden enseñar. Por ejemplo, aunque la mayoría de las escuelas rurales son multigrado, las escuelas normales ofrecen sólo un curso apropiado para el ambiente multigrado. Y el curso subraya la teoría, no la práctica.

f. Falta de calidad en la instrucción

Tres áreas de la capacitación de maestros previa al servicio son inadecuadas y necesitan atención si se desea mejorar la calidad de la instrucción: (1) Antecedentes en relación con el contenido. Se necesitan antecedentes más fuertes para preparar a los futuros maestros a fin de que puedan hacer frente a la escasez de materiales de instrucción y a los retos de las escuelas multigrado a las que pueden ser asignados. (2) Elaboración de materiales de instrucción. Se necesitan aptitudes en la elaboración de materiales de instrucción. Aunque se están elaborando nuevos textos escolares para las escuelas primarias, deberá transcurrir algún tiempo antes de que éstos queden concluidos y sean distribuidos a todas las clases. Por tanto, los futuros maestros necesitan poder elaborar otros materiales docentes en sustitución de los textos escolares y, posteriormente, como complemento de los textos una vez que éstos hayan sido distribuidos a todas las clases. (3) Manejo de la clase. Las escuelas normales no preparan a los estudiantes de forma adecuada para manejar sus clases. Es esencial impartir al menos una capacitación mínima en este área.

B. CAPACITACION DE MAESTROS EN SERVICIO

1. Situación actual

El mejoramiento de la eficiencia y la calidad de la educación requiere no sólo un sólido programa de capacitación previa al servicio sino también una capacitación continua mediante programas en servicio una vez que el maestro se desempeña en su trabajo. Las políticas y estrategias de desarrollo establecidas por el Ministerio de Educación para 1986 - 1990 hacen tanto más esencial dicha capacitación puesto que, en casi todos los casos, se concentran directa o indirectamente en los maestros. Entre las prioridades del Ministerio de Educación para reducir los problemas de la escolaridad primaria figuran los siguientes:

- Mayor nivel educativo para los estudiantes.

- Mejor calidad de los servicios de educación mediante la provisión de materiales de instrucción y capacitación de maestros en servicio.
- Plan de estudios mejorado que incluya aptitudes básicas para aumentar las posibilidades de empleo posterior y para mejorar la calidad de la vida.
- Investigación para asegurar que la educación es científica y "pedagógica".

La responsabilidad para la supervisión de maestros en servicio corresponde a los supervisores de la Dirección General de Educación Primaria del Ministerio de Educación. El sistema de supervisión es capaz de llegar a todos los departamentos, distritos y escuelas primarias en Honduras. Consiste en siete supervisores nacionales, 18 supervisores departamentales y 205 supervisores auxiliares a nivel de distrito que dan cuenta a los supervisores departamentales.

En 1982, el Gobierno creó el Centro de Actualización del Magisterio (CAM) como la unidad ejecutora del sistema de capacitación para acelerar la capacitación de maestros en servicio. El CAM es una unidad técnica, que da cuenta al Director General de Educación Primaria. Su principal objetivo es "proporcionar capacitación en servicio que contribuya al mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas primarias del país". El CAM está dotado de un director, de administradores auxiliares y de 33 técnicos que llevan a cabo el programa en servicio, junto con los supervisores a nivel de departamento y de distrito. Así pues, el CAM es una "transparencia" superpuesta sobre un sistema de supervisión tradicional, una de cuyas funciones es la capacitación de maestros (Véase el Cuadro VII-1).

El CAM emplea el modelo de efecto multiplicador para la capacitación, de la manera siguiente:

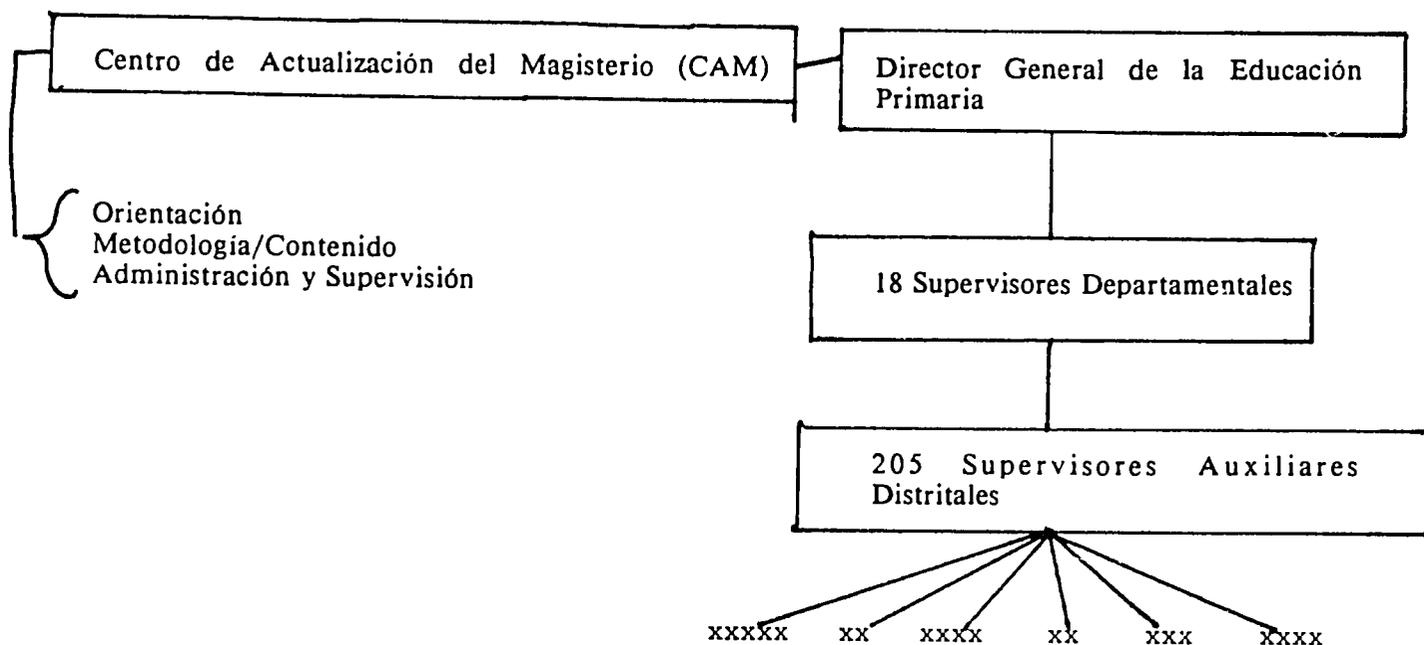
- Nivel uno - nacional: 42 instructores, principalmente expertos del Ministerio.
- Nivel dos - supervisores departamentales y auxiliares, maestros destacados: 702 instructores seleccionados de entre los miembros de los servicios de capacitación pedagógica en cada distrito, supervisores departamentales, profesores de escuela normal y maestros destacados.
- Nivel tres - maestros: maestros en todo el país (por ejemplo, 8.000 fueron capacitados en el uso de los textos del primer grado).

El programa de capacitación en servicio con el CAM puede considerarse como una intervención excepcional debido a los fondos externos extraordinarios actualmente disponibles. Por tanto, deberían esperarse resultados excepcionales y mejoras a corto plazo en la calidad de la instrucción. El programa del CAM tiene objetivos y estrategias anuales y multianuales bien definidos que guían sus actividades. Durante sus siete años de existencia, el CAM ha realizado un número impresionante de actividades en servicio. Recursos adicionales de la A.I.D. en 1987 realzaron la prioridad de la capacitación en servicio, aumentaron el nivel previsto de sus efectos y ampliaron el alcance posible de su producto anual. En el Anexo 4 se resumen las actividades en servicio ejecutadas a través del CAM desde junio de 1987 hasta abril de 1989.

Para el resto de 1989, el CAM proporcionará capacitación en servicio a maestros de primer grado en matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales. Proporcionará capacitación para todos los maestros de segundo grado en el uso de los nuevos textos escolares para las mismas materias y continuará con la capacitación y seguimiento de los maestros de primero y segundo grados en relación con el contenido abarcado en los años anteriores. Finalmente, patrocinará actividades encaminadas a mejorar las aptitudes docentes de los maestros en las clases multigrado. Es evidente, por tanto, que Honduras tiene la infraestructura necesaria para llevar a cabo un programa de capacitación en servicio para los 23.433 maestros de escuela primaria que actualmente prestan servicio. El personal y técnicos del CAM han recibido una capacitación especial tanto en Estados Unidos como localmente.

CUADRO VII-1

ORGANIZACION PARA CAPACITACION DE MAESTROS EN SERVICIO



(Como promedio, 38 escuelas primarias por supervisor auxiliar. A lo más, 77 escuelas.)

2. Problemas y Restricciones

a. Falta de evaluación

El impacto de la actividad de capacitación de maestros no ha sido plenamente documentado y las observaciones de campo y un análisis de la documentación fueron insuficientes para proporcionar pruebas científicas de que la calidad de la instrucción en clase haya mejorado como resultado. La incapacidad de demostrar claramente los resultados de las intervenciones en servicio puede deberse a las metodologías utilizadas para establecer los objetivos y el contenido de los programas.

b. Necesidad de concentrar el programa de capacitación en los textos escolares

En vista de que los textos escolares son el determinante individual más importante de las mejoras en la calidad, el contenido del programa de capacitación se ha orientado a la introducción de nuevos textos escolares en las escuelas primarias. A medida que se dispone de ellos para su distribución, la capacitación en servicio introduce a los maestros los libros y sus guías correspondientes. Una vez se complete esta etapa, el CAM tiene proyectado derivar el contenido y metodología del programa en servicio de un análisis permanente de las realidades, problemas y restricciones de la instrucción en el aula. El personal del CAM está consciente de que los maestros deberán participar activamente en el proceso y ayudar a los instructores a analizar las aptitudes de los maestros, su nivel de motivación y su comprensión del proceso de aprendizaje así como las restricciones que limitan la productividad en el aula. Para cambiar el comportamiento de los maestros, se necesita que los maestros participen directamente en el planeamiento de ese cambio.

c. Poco contacto con los maestros

El personal de capacitación de maestros en servicio interactuó con los maestros en el aula con muy poca frecuencia para tener como resultado un efecto significativo y acumulativo. Si se desea aumentar el número de contactos en la forma tradicional, se necesitarán recursos adicionales, y el presupuesto del Gobierno es ya inadecuado para atender necesidades más urgentes. Los supervisores auxiliares están sobrecargados de trabajo; algunos son responsables de hasta 70 escuelas y de actividades distintas de la capacitación en servicio. Además, la distancia y la amplia distribución geográfica de las escuelas en terreno accidentado hacen que sea poco realista esperar visitas frecuentes. En vista del contacto esporádico con los maestros en el aula, a pesar de los fondos externos excepcionales actualmente disponibles, es difícil mostrarse optimistas de que se produzca la calidad prevista en la instrucción.

d. Programas tradicionales de capacitación

La capacitación en servicio depende demasiado de los patrones tradicionales de provisión de servicios. Debería considerarse el uso de tecnologías nuevas, al menos, de la educación por radio y el aprendizaje a distancia. La radio puede reducir las restricciones topográficas que limitan el acceso a los maestros.

e. Falta de institucionalización

Hay cierta preocupación de que el programa en servicio del CAM no se institucionalice como parte de la infraestructura de capacitación en servicio-de supervisión del Ministerio de Educación. Ha de prestarse atención a las repercusiones a largo plazo sobre el costo del programa del CAM para el presupuesto del Ministerio de Educación.

C. RECOMENDACIONES

1. Capacitación previa al servicio

Asignar fondos presupuestarios para instituir el plan de estudio revisado de las escuelas normales. Hacer participar en esta actividad a los directores de las escuelas normales, al personal pertinente y, lo que es más importante, a los coordinadores de los tres niveles de grados de las escuelas. Además, ayudar a las escuelas normales a proporcionar el currículum general de las escuelas secundarias a aquellos estudiantes que no se convertirán en maestros.

En vista de las circunstancias actuales de una oferta de maestros mayor que la demanda, asegurar que se emplea en la docencia a los mejores egresados de las escuelas normales.

Vincular la preparación de maestros a las realidades de la escuela primaria, es decir, a las realidades de las escuelas urbanas, marginales, rurales y multigrado. Modificar el currículum en las escuelas normales para que incluya cursos de metodología apropiados para cada tipo de escuela.

Determinar el interés del Ministerio de Educación en dedicar recursos y apoyo institucional al uso de la radio y otras tecnologías para la capacitación de maestros.

Incluir debates en los programas de capacitación previa al servicio acerca del efecto de la salud y la nutrición sobre el aprendizaje. Asegurar que las escuelas primarias incorporan dichos debates en sus cursos.

2. Capacitación en servicio

Con los maestros y directores de escuela, estudiar cuidadosamente el ambiente de aprendizaje-enseñanza para ayudar a definir el contenido del programa de capacitación en servicio. Establecer el aula como laboratorio para determinar el tipo y frecuencia de programas en servicio para primaria.

Analizar la investigación existente sobre el uso del aprendizaje por radio y a distancia en los programas de capacitación en servicio como requisitos para iniciar el uso de la radio para fines de capacitación de maestros.

Considerar la posibilidad de proporcionar capacitación en servicio por radio, dadas sus posibilidades para aumentar la frecuencia del contacto con los maestros y ampliar la cobertura.

Determinar el interés del Ministerio de Educación en comprometer recursos y apoyo institucional para el uso de la radio y otras tecnologías en la capacitación de maestros. Incluir debates en los programas en servicio acerca del efecto de la salud y la nutrición sobre el aprendizaje. Asegurar que las escuelas primarias incorporan dichos debates en sus cursos.

ADMINISTRACION DE LA EDUCACION
CAPITULO VIII

Introducción

En el presente capítulo se analizan varios aspectos de la estructura administrativa del sistema de educación primaria en Honduras. Estos aspectos se presentan en orden de su prioridad sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula: organización de la escuela y el aula; supervisión, es decir, administración del personal docente; estructura actual del Ministerio de Educación y las metas de nuclearización, es decir, descentralización de la administración al nivel local.

A. ADMINISTRACION: AULAS

La organización de la escuela y el aula está directamente relacionada con el mejoramiento de la educación. A este respecto, hay que reconocer dos realidades en el sistema educativo hondureño: (1) muchos niños en las zonas rurales asisten a escuelas multigrado, y (2) muchos niños de edad escolar no pueden matricularse en la escuela o han de abandonarla mucho antes de completar el sexto grado de la educación primaria.

1. Escuelas Multigrado

Tradicionalmente, se ha supuesto que las escuelas de sólo una o dos aulas y uno o dos maestros eran el resultado de restricciones económicas impuestas al sistema educativo. Sin embargo, esto quizás no sea así. Quizás haya muy pocos estudiantes en ciertas zonas para justificar una escuela de seis grados con maestros de seis grados. Se necesita un estudio adicional de las poblaciones de edad escolar para determinar si esto es así. En caso afirmativo, podría ser útil establecer un currículum y metodología multigrado. (Véase el Capítulo IV sobre las escuelas multigrado).

2. Baja Tasa de Retención

Para una cohorte de alumnos que se matriculan en el primer grado al mismo tiempo, en las zonas urbanas, el número de alumnos que se gradúan a tiempo es del 28 por ciento; en las rurales, es del 19 por ciento. Las causas de este problema son tanto internas como externas. Por un lado, dentro del sistema educativo existe falta de maestros y escuelas. En muchos casos, el currículum es irrelevante para los antecedentes socioeconómicos y culturales de los niños. Por otro lado, las restricciones económicas fuera del sistema --es decir, la pobreza de la población-- requieren que los niños permanezcan en casa, ayudando a las familias financiera o físicamente.

A fin de llegar a los niños que han abandonado la escuela antes de alcanzar a los grados superiores y ayudar a los maestros a enseñar esos grados, las autoridades educativas deberían explorar la posibilidad de implantar un sistema de educación a distancia que utilice textos de autoinstrucción y programas de educación por radio. Han de considerarse cuidadosamente cuatro cuestiones relacionadas con dicho programa:

1. La factibilidad de producir nuevos materiales autodidácticos y programas de radio;
2. La factibilidad de establecer una red de distribución para los materiales del programa (podría utilizarse el actual sistema de supervisores);
3. La factibilidad de ofrecer tutelaje por maestros los sábados, y
4. La factibilidad de elaborar un programa de pruebas externas a fin de certificar las calificaciones para la escuela secundaria.

Las cuestiones deberían abordarse evaluando experiencias pedagógicas y administrativas similares en otros países.

B. ADMINISTRACION: MAESTROS

Tres funciones relacionadas con la supervisión de los maestros se asignan actualmente a los supervisores en Honduras: (1) administración del personal docente; (2) control de la asistencia de los maestros en las escuelas, y (3) supervisión pedagógica.

El Manual de Supervisión, elaborado por los funcionarios del Ministerio de Educación junto con un grupo de supervisores, describe claramente el papel administrativo de los supervisores pero no es claro con respecto a las otras dos funciones. Se dice poco acerca de los mecanismos para tratar la asistencia de los maestros o acerca del apoyo pedagógico.

1. Administración del Personal Docente

En el sector de la educación en la América Latina, la administración del presupuesto operativo significa generalmente la administración del presupuesto para el pago de los maestros, la enseñanza de los supervisores y los administradores de alto nivel. En Honduras, la administración del personal propiamente dicha se conoce por el nombre de "Acciones de Personal" o los procedimientos para la contratación, transferencia y despido del personal y la aprobación de licencias, permisos especiales e intercambios.

Los procedimientos para las acciones de personal van del director de escuela al Presidente de la República en un proceso largo y demasiado centralizado e ineficaz. Los alcaldes no tienen poder decisorio sobre los maestros en sus municipios. Tampoco lo tienen los supervisores de departamento quienes han de esperar que sean aprobadas sus iniciativas al nivel nacional. En la práctica, esto significa que los maestros no tienen supervisores inmediatos que posean todas las facultades necesarias para una gestión eficiente del personal.

En la actualidad, el director de escuela inicia todas las acciones del personal y las lleva a la atención del supervisor auxiliar quien las transmite al supervisor departamental. El supervisor departamental las tramita formalmente con la Dirección General de Educación Primaria, que tiene la mayor responsabilidad y autoridad decisoria sobre cualquier decisión. La Dirección General de Educación Primaria envía la acción de personal a la Oficina de Personal Docente y Escalafón del Magisterio, que es responsable de verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos para tramitar la orden, de acuerdo con la Ley del Escalafón del Magisterio y los registros o historiales de trabajo de los maestros. Esta oficina envía la acción de personal a la atención del Ministro de Educación a través del Oficial Mayor que es la oficina responsable de preparar la documentación para la firma por el Ministro de Educación. También es responsable de enviar las acciones de personal a la Presidencia de la República para la firma del Presidente. Estas medidas incluyen procedimientos internos adicionales, lo que amplía el proceso en su conjunto a un total de 23 trámites. En el Cuadro VIII-I se presenta el procedimiento para la tramitación de las acciones del personal.

Una centralización excesiva y la falta de una delegación responsable en los niveles medios e inferiores reducen el tiempo que los funcionarios de alto nivel pueden dedicar a la realización de tareas apropiadas para su cargo y hacen a los funcionarios de nivel más bajo menos eficaces de lo que podrían ser. El Ministerio se convierte en una oficina de personal gigante, con poco tiempo para manejar la política y programas educativos. La supervisión departamental se hace ineficaz debido a que los supervisores tienen una autoridad limitada. La Dirección General de Educación Primaria ha de dirigir la mayoría de sus esfuerzos a la administración del personal, en vez de a la gestión técnica y cualitativa de los servicios docentes. Y finalmente, el Ministro de Educación y el Presidente participan directamente en tareas inapropiadas para su rango.

CUADRO VIII-1

PROCEDIMIENTO PARA ACCIONES DE PERSONAL

Nivel
Ejecutivo
Nacional

Presidente de la República



Ministro de Educación



Oficial Mayor



Oficina de Personal
y Escalafón del Magisterio



Dirección General
de Educación Primaria



Supervisor
Departamental



Supervisor
Auxiliar



Director de Escuela

Nivel
Regional

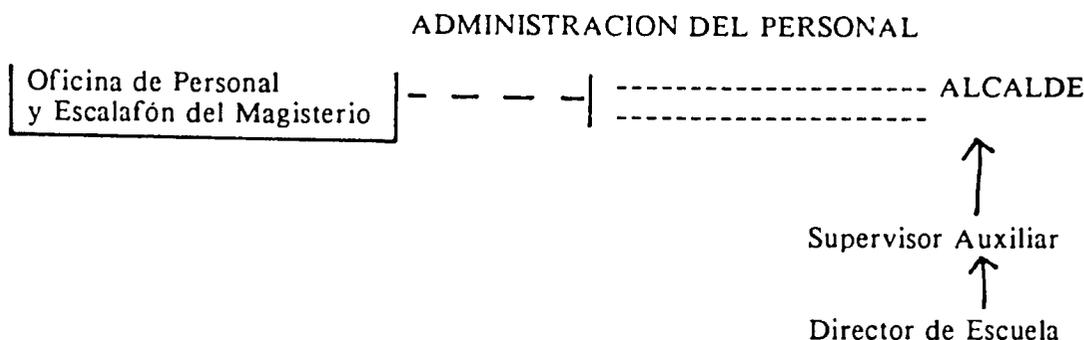
Un aspecto positivo del procedimiento es el control que proporciona sobre el presupuesto asignado a la partida de los sueldos de los maestros. Ayuda a contratar a maestros que no tienen cabida en el presupuesto y asegura una atención adecuada y oportuna al pago de sus sueldos. A pesar de esta ventaja de la centralización, la administración del personal debería descentralizarse.

Una alternativa radical. El presupuesto para sueldos de los maestros debería seguir siendo responsabilidad del nivel nacional, pero la administración de personal se descentralizaría a los oficiales mayores. Estos serían responsables de acciones tales como la contratación, transferencia, despido y licenciamiento del personal docente. Se necesitaría una reforma jurídica para implantar este plan puesto que el Presidente tiene ahora autoridad exclusiva para la designación del personal docente. También sería necesario autorizar anualmente, por decreto administrativo, los cargos del personal docente para cada municipio y el presupuesto asignado a dicha partida.

Puesto que todas las acciones de personal surten efectos en los costos de nómina, tendría que concebirse un sistema de información mediante el cual cada acción de personal iniciada por el alcalde se declarase a la Oficina de Personal y Escalafón del Magisterio del Ministerio de forma que ésta pueda cambiar la nómina.

Este plan ofrece la ventaja de llevar la administración del personal más cerca de los maestros y las comunidades. Su desventaja es la falta de experiencia de los alcaldes con las acciones de personal recomendadas. Por tanto, se necesitaría un programa de capacitación para ellos. Además, tendría que definirse un papel para los supervisores auxiliares como consultores de los alcaldes.

Esta disposición podría ser la ilustrada en el gráfico siguiente:



Segunda alternativa. Al igual que en la alternativa precedente, el financiamiento del personal docente se centralizaría al nivel nacional. Las funciones de los supervisores departamentales se fortalecerían; se les asignaría responsabilidad para las acciones de personal que no son nombramientos y despidos. La responsabilidad para los nombramientos y despidos se delegaría al Ministerio de Educación en vez del Presidente.

En el Cuadro VIII-2 se ilustra esta disposición.

2. Control de la Asistencia de los Maestros

Los maestros se hallan a menudo ausentes o llegan tarde al trabajo. Este problema se mencionó en las entrevistas y se observó en las visitas a las escuelas, aunque no existe documentación al respecto. Alguna documentación sería el comienzo de una solución al problema.

CUADRO VIII-2

PROCEDIMIENTOS PARA LAS ACCIONES DE PERSONAL

Nivel
Ministerial
Nacional

Ministro de Educación

Nombramientos
y
Despidos

Oficial Mayor

Oficina de Personal
y Escalafón del Magisterio

Dirección General
de Educación Primaria

Nivel
Regional

Supervisor
Departmental

Licencias,
Permisos,
Cambios,
Transferencias

Supervisor
Auxiliar

Director de Escuela

Cuando la escuela es pequeña, con uno o dos maestros, está situada normalmente en una región rural remota. La persona o dos personas responsables de la escuela carecen de control administrativo diario o visible. Así pues, los maestros se ausentan sin consecuencias y, además, han de hacer largos viajes para atender necesidades tales como comprar artículos, visitar al médico o recoger los cheques de pago, con lo que se aumenta el problema del ausentismo.

El mecanismo de control de la asistencia de los maestros lo constituyen los supervisores auxiliares que han de visitar un promedio de 35 escuelas remotas, demasiadas escuelas para permitirles realizar su labor con eficacia. Además, no existe acción eficaz que puedan adoptar cuando los maestros se hallan ausentes. Todas las recomendaciones relacionadas con el trabajo y sueldos de los maestros han de elevarse al nivel de supervisión departamental, lo que a su vez les envía al Ministerio de Educación y a su Dirección General de Educación Primaria en un proceso que consume mucho tiempo.

Quizás sería mejor buscar control fuera del sistema. Debería establecerse control externo ejercido por quienes se ven directamente afectados por la ausencia, o la irregularidad en las horas, de los maestros, es decir, los padres.

Las Asociaciones de Padres estipuladas en la Ley de Educación podrían ejercer esta función si se les supervisa de forma adecuada. El problema es el de que las Asociaciones de Padres tendrían que establecerse en realidad. Actualmente son inoperantes, quizás por varias razones: Primero, se les asignan demasiadas funciones sin un reconocimiento pragmático de las capacidades de sus miembros y sin proporcionarles facultades reales para las situaciones a las que hacen frente. Segundo, los miembros no reciben una capacitación adecuada, la cual podría proporcionarse mediante un simple manual y, finalmente, no está claro a quién deberían acudir si surge un problema.

El primer paso que debería darse es el de definir exactamente lo que se requiere de las asociaciones de padres con respecto a la asistencia y puntualidad de los maestros. Esta responsabilidad puede asignarse a los supervisores departamentales y alcaldes auxiliares en cada municipio. (Esto presupone capacitación previa de los alcaldes auxiliares.) El modelo funcionaría muy eficazmente si las acciones de administración de personal fueran responsabilidad del alcalde.

El diseño del sistema sería responsabilidad de los supervisores departamentales, apoyados por la Sección de Supervisión del Ministerio de Educación. El primer paso sería una reunión de los supervisores departamentales con la Sección de Supervisión para definir la capacitación para las Asociaciones de Padres, el papel de los alcaldes auxiliares y las responsabilidades de los supervisores regionales en relación con los alcaldes auxiliares. Posiblemente, tendría que emitirse un decreto administrativo especial. Tendrían que producirse manuales de capacitación para las Asociaciones de Padres, en los que se explique cómo realizar las evaluaciones y a qué agencias deberán declararse las irregularidades.

El hecho de que la administración del personal sigue estando centralizada puede restar motivación para esta labor, pero el procedimiento sugerido tendría resultados valiosos para los vínculos entre la comunidad y la escuela y para la relación entre la alcaldía y el sistema educativo.

3. Supervisión Pedagógica

Los maestros no tienen supervisión pedagógica debido a que la tarea principal de los supervisores departamentales y auxiliares consiste en realizar labores administrativas. En realidad, los supervisores se seleccionan por su capacidad administrativa. Son responsables de iniciar las peticiones de contratación, transferencia, intercambio o despido de los maestros; de iniciar la contratación de los maestros y las licencias y permisos especiales. También emiten certificados de eficiencia a los maestros, organizan y mantienen estadísticas actuales sobre la eficiencia interna y mantienen contacto con la oficina de pagos en la Secretaría de Hacienda. En vista del número de funciones administrativas, los supervisores tienen poco tiempo disponible para asesoramiento pedagógico.

Como resultado, los maestros no reciben tanto apoyo como el que es necesario para producir un efecto en el proceso docente. El único apoyo que reciben proviene de los cursos de capacitación que reciben a través del CAM que abordan sólo ciertas áreas del proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula. En realidad, la tendencia parece ser la siguiente: La capacitación permanente está reemplazando al concepto del supervisor como evaluador pedagógico.

Para compensar la falta de apoyo, se recomienda que se implante un sistema de evaluación pedagógica a distancia. La coordinación y diseño de los materiales (así como la producción y la distribución) podrían asignarse a la Sección de Supervisión y al CAM. Estos materiales deberían ofrecer una descripción de las situaciones reales en la clase, tomando como base los aportes de los maestros; subrayar el manejo de la clase, y proporcionar soluciones concretas a los problemas. Deberían ofrecerse prácticas basadas en situaciones reales de clase. Es importante subrayar la naturaleza participativa del proceso. Los maestros han de estar muy involucrados, junto con los directores de escuela y otras autoridades educativas hasta el nivel nacional. Debería examinarse la buena experiencia del Ministerio de Educación con el curso y materiales de la UNESCO para la capacitación de administradores, planificadores y supervisores.

A fin de realizar dicho proyecto de supervisión a distancia, es necesario comenzar definiendo qué sección del Ministerio de Educación debería ser responsable de su ejecución. Una vez se haya decidido esto, la sección recibiría capacitación adecuada en la recopilación de los materiales sugeridos por los maestros y en el diseño de los materiales de autoinstrucción. Como parte de las etapas de diseño, se respondería a las preguntas siguientes: ¿Cómo deberán distribuirse los materiales? ¿Con qué frecuencia? ¿Quién garantizará el seguimiento ulterior del proceso? ¿Qué papel deberá desempeñar el director de escuelas en calidad de administrador inmediato de los materiales? ¿Cómo deberán fomentarse las reuniones de maestros para estudio en grupo de los materiales?

C. ADMINISTRACION: PLANEAMIENTO DE LAS INVERSIONES

Hay tres problemas asociados con el planeamiento y administración de las inversiones: Primero, el Ministerio de Educación no dispone de un órgano de planeamiento fuerte para manejar el proceso de planeamiento centralmente; segundo, la ejecución de la inversión es responsabilidad de un órgano nacional fuera del Ministerio de Educación; y tercero, la concentración del poder ejecutivo a nivel nacional excluye totalmente a los municipios.

1. Falta de Planeamiento Central

La administración del presupuesto para inversiones involucra a agencias diferentes que realizan actividades distintas, entre ellas, evaluaciones de las necesidades; programación del presupuesto; ejecución, inclusive la redacción de propuestas y contratos; y la vigilancia y control de la provisión de servicios. Las evaluaciones de las necesidades no se coordinan centralmente en el departamento de planeamiento ni la Unidad de Procesamiento Automático de Datos del Ministerio de Educación maneja la información que generan las evaluaciones. Por ejemplo, la Unidad de Textos, fuera del Ministerio de Educación, realiza algunas evaluaciones de las necesidades y fundamenta sus conclusiones en la información declarada por la Sección Pedagógica. El Centro de Actualización del Magisterio evalúa las necesidades de capacitación. (En este caso, si ocurre coordinación, con la Unidad de Textos) La Dirección General de Construcciones Escolares evalúa las necesidades de edificación de escuelas y reparación de aulas y muebles escolares. Los supervisores departamentales no participan en las evaluaciones de las necesidades.

La ausencia de procedimientos institucionalizados para la evaluación de las necesidades se debe a la inexistencia de un fuerte presupuesto nacional para inversión. El presupuesto actual existe sólo como resultado de la cooperación internacional. En consecuencia, el planeamiento del presupuesto no se coordina centralmente en la Dirección General de Planeamiento; las agencias internacionales han asumido en cierto grado funciones de planeamiento. Han fortalecido unidades

individuales (por ejemplo, la Dirección General de Construcciones y el CAM), pero no han tenido un efecto real en la Dirección General de Planeamiento ni en el proceso local. Aunque la Dirección General de Planeamiento recibe los presupuestos anuales de otras direcciones, los presupuestos no se han comparado con las evaluaciones de las necesidades y, por tanto, la Dirección General de Planeamiento no puede evaluarlas ni controlarlas de forma adecuada.

Para contrarrestar la ausencia de procesos institucionalizados de planeamiento de las inversiones, el Banco Mundial creó un modelo de nuclearización hace varios años. El modelo hace participar a las agencias locales en la evaluación y supervisión de los procesos de inversiones en la educación. El Banco Mundial también creó la Unidad de Coordinación de la Cooperación Exterior, una agencia del Ministerio de Educación, para el planeamiento, programación y vigilancia de las unidades para las agencias internacionales.

Recomendaciones

Se ofrecen las recomendaciones siguientes con respecto al actual sistema de planeamiento de las inversiones:

- Definir las funciones que deberá desempeñar la Dirección General de Planeamiento (tales como coordinación y centralización de la información), la Dirección General de Educación Primaria, la Dirección General de Construcciones, el Departamento de Recursos de Aprendizaje y los supervisores departamentales.
- Definir formatos unificados para el proceso. No sólo deberán participar las agencias citadas arriba, sino que la Unidad de Procesamiento Automático de Datos también deberá participar en la gestión de la información.
- Vincular la información generada por el planeamiento presupuestario del Ministerio de Educación con la información generada por las agencias donantes internacionales.
- Aclarar las funciones de la Dirección General de Planeamiento y la Unidad de Coordinación de la Cooperación Externa. Determinar quién será responsable de coordinar las evaluaciones de las necesidades y supervisar la programación presupuestaria.
- Determinar la factibilidad de centralizar la ejecución presupuestaria, analizando el proceso ahora ejecutado por la Procuraduría Nacional. Determinar la capacidad del Ministerio de Educación para asumir las operaciones.

2. Ejecución fuera del Ministerio de Educación

En el Ministerio de Educación no existe una agencia central para supervisar la ejecución del presupuesto de inversiones. Actividades tales como las licitaciones y contratación son responsabilidad de la Procuraduría Nacional y del Presidente, respectivamente. Dentro de la Procuraduría, el enfoque altamente centralizado para administrar las adquisiciones de todas las entidades gubernamentales afecta adversamente al ritmo del trabajo de dichas agencias, especialmente de la Dirección General de Construcciones. La situación es exacerbada, además, por el hecho de que sólo el Presidente de la República puede firmar los contratos de compra en nombre del Gobierno.

3. Exclusión de los Municipios

La concentración de facultades al nivel nacional excluye a los municipios del proceso de planeamiento y administración de las inversiones.⁶ Esta falta de participación municipal es parte de una tradición de centralización de la administración del sector público común en muchos países latinoamericanos. El municipio ha tenido poca autoridad para administrar su propio presupuesto para sumas grandes. Los municipios, por tanto, han tenido poca experiencia en la ejecución del presupuesto. En tales circunstancias, existe una posibilidad limitada para transferir los recursos del presupuesto nacional al presupuesto municipal a fin de permitir a los municipios realizar sus propias actividades de compra y contratación. Deberían adoptarse medidas que aseguren que la ejecución presupuestaria ahora realizada por la Dirección General de Construcciones se descentraliza a los municipios. Las evaluaciones de las necesidades seguirían siendo realizadas por la Dirección General de Construcciones Escolares; esas evaluaciones y programación presupuestaria generarían especificaciones para proyectos que llevarían a cabo los municipios. Sería necesario capacitar a los municipios para permitirles realizar sus nuevas funciones.

D. LA NUCLEARIZACION COMO METODO DE MEJORAR LA ADMINISTRACION

La nuclearización tiene cinco metas fundamentales: (1) servir de estrategia de descentralización para las escuelas situando los servicios administrativos y controles más cerca de ellas; (2) proporcionar una estrategia para seis grados de instrucción en forma escalonada: organizar una escuela central como centro de recursos para 10 ó 15 escuelas menores; aquella ofrecería todos los seis grados y estas ofrecerían sólo varios grados; (3) dar a los directores de núcleo, que también son los directores de las escuelas principales, la responsabilidad de vincular la escuela a la comunidad mediante proyectos específicos; (4) asignar a los directores de núcleo la responsabilidad del microplaneamiento, capacitándolos en la realización de evaluaciones de las necesidades y en el diseño de programas, y (5) mejorar la supervisión a través de los supervisores de núcleo.

Para poner en práctica el sistema de nuclearización, el Proyecto del Banco Mundial 777-Ho diseñó la estructura de nuclearización de 40 escuelas núcleo con 550 escuelas primarias rurales en ocho departamentos. El diseño consistió en una red de directores de núcleo que también serían directores de escuela, responsables de elaborar el plan de escuelas centrales y escuelas satélite, proporcionar servicios y controles administrativos para los maestros, formular proyectos que vinculen a la escuela con la comunidad y fortalecer la supervisión de las escuelas en sus áreas.

La meta última consistió en aumentar la calidad de la educación, mejorar la vinculación entre la escuela y la comunidad y perfeccionar la administración y organización de la información sobre necesidades de suministros (maestros, aulas, mobiliario escolar, etc.) para la provisión de los servicios educativos. Estos logros conducirían a una mejora en la eficiencia interna con tasas más bajas de repetición y deserción.

Sin embargo, la nuclearización, en general, no está funcionando. La razón principal es la de que es costosa y Honduras no tiene ahora, ni tendrá en el futuro cercano, fondos adicionales para este fin. Como ejemplo que viene al caso, la estructura de nuclearización contempla un incremento salarial del 40 por ciento para los directores de núcleo y un incremento del 30 por ciento para los maestros. Sin estas bonificaciones adicionales, no es probable que el sistema pueda contratar la clase de directores de núcleo que se requiere y recompensar a los maestros por las labores adicionales que deben desempeñar (por ejemplo, un mayor contacto con las comunidades).

⁶Un lector de la misión comentó, "Los Municipios solían ser responsables de las escuelas y, en realidad, han mantenido alguna responsabilidad (poco clara) para los recintos escolares y su mantenimiento. Pero fuera de Tegucigalpa y San Pedro Sula, no han sido facultados para recaudar ingresos de forma sistemática ni autorizados a gastar fondos sin la aprobación previa de los ministerios centrales. Dependen de transferencias del gobierno central otorgadas de acuerdo con déficit e influencias políticas".

Además, la nuclearización no funciona porque las dotes de dirección requeridas de los directores de núcleo son difíciles de encontrar en el sistema educativo. En los casos en que existe esta capacidad de dirección, como en el Departamento del Valle, la administración mejora sin necesidad de un sistema nuclear.

ANEXOS

ANEXO I

ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

ANEXO 2

LEYES EDUCATIVOS DEL ESTADO Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS

24.

Leyes Educativas del Estado y Programas de Estudios

Cuatro niveles de leyes, reglamentos y programas sirven de base para la educación primaria en Honduras: la Constitución, las Leyes Educativas del Estado, sus Reglamentos correspondientes y el Programa de Estudios a Nivel de Primaria.

El primer nivel de leyes es el de la Constitución (1982). La Constitución, aprobada por el Congreso, declara que la educación es una función especial del Estado para conservar, desarrollar y propagar la cultura, a fin de proyectar, sin discriminación, los beneficios de la educación en toda la sociedad. El Estado organiza y supervisa la educación pública gratuita en todos los niveles. También supervisa y regula la educación privada. La educación primaria es obligatoria.

El segundo nivel es de las leyes educativas que, al igual que la Constitución, son aprobadas por el Congreso. Para la educación primaria, hay dos leyes educativas principales: la Ley Orgánica de Educación de 1966 y la Ley del Escalafón del Magisterio de 1988. La Ley Orgánica estipula los principios democráticos, nacionales, científicos y sociales básicos que guían la enseñanza y el aprendizaje en Honduras. Declara que la educación primaria aspira a desarrollar buenos hábitos, incluyendo los de salud e higiene, estimular el pensamiento científico, preparar a los alumnos para el trabajo y contribuir al desarrollo social y económico del país, promover valores familiares y cívicos, estimular la capacidad de apreciar los valores estéticos y cultivar sentimientos espirituales y morales.

La Ley del Escalafón del Magisterio establece la estructura jurídica que rige todas las acciones de personal para los supervisores, directores y maestros en su carrera. Define los derechos y responsabilidades, y establece la base para el escalafón salarial, el sistema de promociones, retención y antigüedad así como las transferencias y medidas disciplinarias. Clasifica a los maestros de acuerdo con cinco categorías relacionadas con su preparación académica, experiencia docente, mejoramiento profesional, actividades, publicaciones y funciones de supervisión.

Un tercer nivel es el de los Reglamentos que estipulan la estructura para la ejecución de las leyes. Al contrario de la Constitución y las leyes educativas, los reglamentos sólo requieren la aprobación del Presidente, no del Congreso, para su entrada en vigor. (Esta diferencia en el proceso de aprobación da a los Reglamentos un flexibilidad que no tienen los otros documentos.)

El Reglamento General de Educación Primaria de 1967 estipula las metas de la educación primaria, la organización del Departamento de Educación Primaria, la base para la selección del personal y las responsabilidades de los funcionarios, supervisores, rectores y maestros. Los Reglamentos son bastante específicos. Por ejemplo, entre las responsabilidades de los supervisores figuran visitas a las aulas, entrevistas, clases demostrativas, reuniones con los maestros, conferencias y actualizaciones de información mediante boletines, circulares y talleres. Los supervisores son responsables de "luchar contra el ausentismo, la deserción y la falta de puntualidad de los maestros". Se prohíbe a los maestros solicitar "uniformes costosos, contribuciones y materiales escolares que contribuyan a la deserción escolar así como hacer distinciones entre las clases sociales de los alumnos".

El Reglamento define la región geográfica, departamento, municipio, población y división local en términos de provisión de servicios educativos y especifica cuatro kilómetros como la distancia a la que pueden construirse las escuelas unas de otras en aldeas y localidades. Clasifica las escuelas de acuerdo con el número de grados y de estudiantes, a saber:

Primera clase: Escuelas completas (todos los seis grados) con más de 350 alumnos

Segunda clase: Escuelas completas con más de 150 y menos de 350 alumnos

Tercera clase: Escuelas completas con más de 60 y menos de 150 alumnos

Cuarta clase: Escuelas completas con menos de 60, y todas las escuelas incompletas, incluyendo las que tienen más de 60 alumnos.

Se describen otras categorías de escuelas: escuelas de guía técnica y de ensayos, escuelas fronterizas (colindantes con Guatemala, El Salvador y Nicaragua), escuelas de comunidades indígenas y escuelas nucleares (escuelas de agrupaciones dentro de una red educativa de apoyo, con fuerte hincapié en extensión comunitaria).

El reglamento define la edad para la asistencia obligatoria a la escuela (6 1/2 a 13 años), los derechos, responsabilidades y acciones disciplinarias de y para los estudiantes, un plan general de estudios y una base para la evaluación de los alumnos. El plan de estudios divide la materia en cuatro áreas principales: educación para la salud, incluidos los deportes, educación intelectual, incluido el español, las matemáticas, las ciencias y los estudios sociales; artes, incluyendo el dibujo y la música; capacitación técnica, incluidas las artes industriales para los muchachos y las aptitudes domésticas para las muchachas.

El cuarto nivel de leyes y reglamentos es el programa de Estudios a Nivel de Primaria de 1967. Al igual que los reglamentos, el programa requiere la aprobación del Presidente para surtir efecto. El programa estipula una educación activa y creativa con posibilidades globales adaptables a las zonas regionales. Aspira a tener una naturaleza práctica, permitiendo a los estudiantes adaptarse a un contexto local y respetando las diferencias individuales. Especifica el material que se abarcará en cada campo temático: salud, español, matemáticas, ciencias, estudios sociales, artes, música y las artes industriales.

El programa, aprobado en 1967, ha seguido siendo utilizado como currículum normalizado para las escuelas urbanas y rurales a pesar de las críticas tanto de dentro como de fuera del Ministerio de Educación en el sentido de que el programa nacional es memorístico, tradicional e irrelevante. En 1982, el Proyecto de Educación Primaria para las Zonas Rurales, con financiamiento de la USAID, propuso una reforma del currículum para los tres primeros grados tomando como base las áreas de estudio --trabajo, comunicación, el hombre y la naturaleza-- en vez de materias. Aunque no fue aprobado oficialmente, el currículum reformado ha proporcionado ideas valiosas para los actuales programas de capacitación de maestros en servicio, ahora financiados en parte mediante el Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria.

ANEXO 3

PLAN DE ESTUDIOS PARA LA EDUCACION PRIMARIA

**PLAN DE ESTUDIO PARA LA EDUCACION PRIMARIA
1984**

(Períodos semanales)

Grados/Grades	1°	2°	3°	4°	5°	6°	%
Materias/Subject							
Educación para la salud (Gimnasia, juegos, deportes, higiene, atletismo, primeros auxilios, nutrición)	3	3	3	3	3	3	10,0
Educación intelectual							
a) Idioma español (escritura, lectura, prosodia, analogía, sintaxis, ortografía, apreciación literaria)	5	5	5	5	5	5	16,8
b) Matemáticas (aritmética y geometría)	4	4	4	4	4	4	13,3
c) Ciencias Naturales (botánica, zoología, física, química, biología, geología, anatomía, fisiología, higiene)	4	4	4	4	4	4	13,3
d) Estudios Especiales (geografía e historia, educación cívica, educación moral)	4	4	4	4	4	4	13,3
Educación Estética (caligrafía, dibujo y ornamentación, música y canciones)	3	3	3	3	3	3	10,0
Educación Técnica							
a) artes industriales (niños)	4	4	4	4	4	4	13,3
b) economía del hogar (niñas)	-	-	-	-	-	-	
c) actividades agrícolas	3	3	3	3	3	3	10,0
Orientación	-	-	-	-	1	1	
TOTAL	30	30	30	31	31	31	100,0

(Fuente: Ministerio de Educación Pública)

56

ANEXO 4

CATEGORIAS DE AJUSTES AL SUELDO BASE DE LOS MAESTROS

Categorías de Ajuste al Sueldo Base de los Maestros

Zonaje, o ajuste otorgado para compensar a los maestros que trabajan en comunidades menos deseables. Consiste en el 35 por ciento del sueldo base para los maestros regulares y los asignados a las Islas de la Bahía. El ajuste correspondiente para Gracias a Dios es del 50 por ciento. El ajuste de zonaje se da ahora a todos los maestros, independientemente del lugar. Esta decisión se adoptó en fecha reciente como forma de mejorar los sueldos de los maestros irrestrictivamente sin afectar al sueldo base. Por tanto, la decisión ha eliminado el correspondiente mecanismo compensatorio o de incentivo. En 1987, 1988 y 1989, se aplicaron para todos los maestros aumentos globales de L. 55 por mes.

Frontera es un ajuste para los maestros asignados a zonas fronterizas remotas y representa un incremento del 25 por ciento sobre el sueldo base. Los maestros que trabajan en zonas fronterizas en Gracias a Dios reciben el 50 por ciento de "zonaje" más este ajuste.

Quinquenio consiste en un incremento del 15 por ciento sobre el sueldo base correspondiente por cada cinco años de trabajo en el sistema. Los maestros rurales reciben el ajuste cada tres años. Los ajustes no son automáticos; el maestro ha de solicitarlos en la fecha de su calificación. Esto significa añadir un requisito burocrático innecesario al sistema.

Categoría Escalafonaria es una serie de ajustes que cualquier maestro puede recibir por mérito, especialmente por capacitación adicional. Hay tres categorías de méritos, cada una de las cuales representa un ajuste del 5 por ciento sobre la base.

Hay otro factor de ajuste de acuerdo con el nivel de responsabilidad del maestro. Los rectores de escuelas modelo, piloto o experimentales reciben un ajuste del 50 por ciento. Los niveles inferiores de responsabilidad reciben ajustes que oscilan entre el 20 y el 40 por ciento.

ANEXO 5

**ALGUNOS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS
POR EL CENTRO DE ACTUALIZACION DEL MAGISTERIO**

1986 - 1989

**Algunos de los Resultados obtenidos por el Centro
Actualización del Magisterio
1987 - 1989**

1. Elaboración de pruebas para medir las competencias de primer grado en matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales.
2. Capacitación de 24.434 maestros elementales en todo el país, mediante 893 talleres en las esferas siguientes:
 - Proceso de Enseñanza/Aprendizaje
 - Evaluación de la Educación
 - Estadísticas Educativas
 - Ambiente Estudiantil
 - Proyectos Productivos
 - Radio Interactiva
 - Relaciones entre la Escuela y la Comunidad
3. Capacitación de 8.748 maestros de primer grado en el período de preparación mediante 437 talleres.
4. Capacitación de 8.748 maestros de primer grado mediante 437 talleres en el uso de los textos escolares (realizada en dos etapas).
5. Definición de las competencias básicas de los grados 4 a 6 en español, ciencias naturales y ciencias sociales, proporcionándoles el componente de textos escolares para edición de los textos.
6. Supervisión y seguimiento de los maestros que reciben capacitación en el uso de los textos y guías del maestro.
7. Investigación de las necesidades de capacitación para los maestros de primer grado.
8. Elaboración de manuales técnicos multigrado (en primer borrador).
9. Reelaboración de un manual para el periodo de preparación.
10. Prueba de las competencias de los alumnos en los grados 1 a 3.
11. Validación de los textos de primero y segundo grados.
12. Elaboración y producción del análisis Acción Educativa No. 5, en coordinación con los maestros de segundo grado.
13. Elaboración de documentos sobre capacitación a distancia para los maestros en servicio.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Acción Educativa para la Eficiencia de la Educación Primaria, Estudios Sociales para el Primer Grado. Año II, Número 4, febrero 1989.
- Acción Educativa para la Eficiencia de la Educación Primaria, Matemática para el Primer Grado, Año II, Número 4, febrero 1989.
- Acción Educativa para la Eficiencia de la Educación Primaria, Español para el Primer Grado, Año II, Número 4, febrero, 1989.
- Acción Educativa para la Eficiencia de la Educación Primaria, Ciencias Naturales, Año II, Número 4, febrero, 1988.
- Agency for International Development, Bureau for Latin America and the Caribbean, Office of Development Resources Education, Science and Technology Division, "LAC Strategy for Investment in Basic Education", 1989.
- Anderson, L.W. "Instruction and Time on Task. A Review," in L. W. Anderson (ed.), Time and School Learning: Theory, Research and Practice. Smith. "Teaching Science." London: Croom and Helm, 1984.
- Avalos, Beatrice. "Training for Better Teaching in the Third World: Lessons Research." Teaching and Teacher Education. Vol. 1, No. 4, 1985, 289-299.
- AVANCE, Informe de las Actividades Realizadas por el Componente V, Objetivos y Evaluación del Aprendizaje, Proyecto GDEH-AID-522-0273, 31 de enero, 1989.
- Brophy, Jere. "Teacher Effects Research and Teacher Quality." Journal of Classroom Interaction. Vol. 22, No. 1, 1986. 14-23.
- Calderhead, J. Teachers' Classroom Decision-making. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Centro de Actualización del Magisterio. "Manual de Organización y Funciones de la Supervisión Escolar." Dirección General de Educación Primaria. Proyecto GOH-AID. 5220167. Tegucigalpa, Honduras: 1987.
- Centro de Información y Recursos Educativos, Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán. Primera Bibliografía de la Educación Hondureña 1835-1987. Proyecto CIDESP, Tegucigalpa: junio 1988.
- Congreso II Latino Americano de Graduados del Programa de Maestría en Administración Educativa de la Universidad de Nuevo México, USA. "El Sistema Educativo de Honduras. Problemas y Alternativas." Santo Domingo, República Dominicana: agosto 1988, pp. 3-7.
- Corrales, José Carleton. "Factores que Inciden la Eficiencia de la Escuela Primaria Hondureña." Avance, Tegucigalpa, Honduras, 1987. pp. 1-7.
- Descripción del Centro de Actualización del Magisterio, sin fecha.

- Eisemon, Thomas Owen. The Consequences of Schooling: A Review of Research of the Outcomes of Primary Schooling in Developing Countries. Discussions Paper No. 3, BRIDGES, Harvard Institute of International Development and Harvard Graduate School of Education, September 1988.
- "El Agricultor", Año 4, Número 2, "Ley Orgánica de Educación."
- "El Sistema Educativo de Honduras, Problemas - Alternativas", República Dominicana, 1988.
- Escuela Superior del Profesorado, Francisco Morazán, Centro Información y Recursos Educativos, Centro Nacional de REDUC - Departamento Recursos de Aprendizaje, Bibliografía de Artículos de Prensa de la Educación Hondureña, Tegucigalpa, Vol. No. 5, junio. 1988.
- Escuela Superior del Profesorado, Francisco Morazán, "Primera Bibliografía de la Educación Hondureña 1835-1987", Proyecto CIDESP, Centro de Información y Recursos Educativos, Tegucigalpa, junio 1988.
- Escuela Superior del Profesorado, Francisco Morazan. Diagnóstico Descriptivo del Sistema Educativo Hondureño. Ministerio de Educación Pública, Tegucigalpa, Honduras: Julio 1988.
- Fordham, Signithia and John Ogbu. "Black Students' School Success: Coping with the Burden of Acting White". Urban Review, Vol. 18, No. 3, 1986, 176-206.
- Fuller, Bruce and Stephen P. Heyneman. "Third World School Quality: Current Collapse, Future Potential." Educational Researcher, Vol. 18, No. 2, March 1989, 12-19.
- Godoy Arteaga, Carlos. "El Sistema Único de Salud y Seguridad Social." Diario La Tribuna. Honduras: 1988.
- Informe Final, La Influencia Técnico-Metodológica de la Supervisión Escolar en la Efectiva Labor del Maestro en el Aula, Componente III, Investigación Educativa Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria (MEP-AID-522-027), Tegucigalpa, enero 1989.
- Instituto Indigenista Interamericano. América Indígena. Vol. XLIV, No. 3, julio-septiembre 1984.
- Karweit, Nancy. "Time and Learning: A Review." In School and Classroom Organization by Robert Slavin (ed.). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1989, pp. 69-95.
- Lecompte, Margaret. "The Cultural Context of Dropping Out: Why Remedial Programs Fail to Solve the Problems." Education and Urban Society, Vol. 19, No. 3, May 1987, 232-249.
- Mahtar M'Bow, Amadou. "Desarrollo de la Educación en un Contexto de Limitación de Recursos." Honduras. UNESCO. París: Francia, Informe No. 28.
- Mejia, Marco Tulio. La Educación Primaria en Honduras. 1988.

- Ministerio de Educación, Asistencia Técnica para el Proyecto de Eficiencia de la Educación Primaria, Acción Educativa para la Eficiencia de la Educación Primaria. Año 1, Número 1, Tegucigalpa, noviembre 2, 1987.
- Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Primaria. Leyes Educativas, Tegucigalpa, Honduras: noviembre, 1966.
- Ministerio de Educación Pública, Centro de Actualización del Ministerio de Educación Nacional, Plan General para la Capacitación de Maestros del Primer Grado con el Uso de Textos de la Serie "Mi Honduras", 1989.
- Ministerio de Educación Pública, Centro de Información y Recursos Educativos, Capacitación de Maestros en Servicio, sin fecha.
- Ministerio de Educación Pública, Centro de Información y Recursos Educativos, Manual de Organización y Funciones de la Supervisión Escolar, Proyecto GOH-AID-522-0167.
- Ministerio de Educación Pública, Centro de Información y Recursos Educativos, Resumen de las Actividades Realizadas por la Actividad - 02, Capacitación de Maestros en Servicio, enero-agosto, 1988, no fecha.
- Ministerio de Educación Pública, Centro de Información y Recursos Educativos, "Resúmenes Analíticos en Educación de la República de Honduras 101-150", No. 3. Segundo Semestre, 1987.
- Ministerio de Educación Pública, Centro de Información y Recursos Educativos, Síntesis Informativa del Centro de Actualización del Magisterio, 1982-1987, Tegucigalpa, sin fecha.
- Ministerio de Educación Pública, Componente de Informática, Proyecto AID, 522-0278, Eficiencia de la Educación Primaria, "Estudio del Comportamiento del Sistema Educativo, Nivel Primario, 1982-1987," 1989.
- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, Centro de Actualización del Magisterio, "Manual de Organización y Funciones de la Supervisión Escolar," Tegucigalpa, Honduras, 1987.
- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, Centro de Actualización del Magisterio, "Manual de Organización y Funciones de la Supervisión Escolar," Tegucigalpa, Honduras, 1986.
- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria. "Programa de Estudios de Nivel Primario," Tomos I, II, III. Tegucigalpa, Honduras: 1980.
- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Planeamiento y Reforma Educativa. Organización de los Estados Americanos, Secretaría General "CIECC." "Investigación Evaluativa de Logros de los Sistemas Educativos," Informe 1983-1984. Tegucigalpa, Honduras; septiembre, 1984.
- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, Dirección General de Planeamiento y Reforma Educativa. "Proyecto: Mejoramiento de la Educación Rural Hondureña" (MERH). Tegucigalpa, Honduras: 1982, pp. 1-48.

- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Educación Pública, "La Escuela Nueva: Documento de Capacitación para Docentes del Area Rural." Técnicas Multigrado. Honduras, C.A.: septiembre, 1984.
- Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Planificación Educativa, Departamento de Programación. Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990, Tomo 1. Tegucigalpa, Honduras: abril, 1988.
- Ministerio de Educación Pública, Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán, Diagnóstico Descriptivo del Sistema Educativo Hondureño, Tegucigalpa, julio, 1988.
- Ministerio de Educación Pública, "Informe de Trabajo," 1988.
- Ministerio de Educación Pública, "Las Experiencias del Gobierno de Honduras en la Desconcentración Educativa," Proyecto de Planificación Regional y Mejoramiento de la Administración y Supervisión de la Educación Primaria Rural, Préstamo No. 2804-BIRF/GdeH, borrador, 1980.
- Ministerio de Educación Pública, Modelo de Innovación Curricular, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Primaria, AID 522-0167, Programa de Actualización del Magisterio, junio, 1984.
- Ministerio de Educación Pública, Políticas Educativas del Gobierno de Honduras, enero, 1987.
- Ministerio de Educación Pública, "Resúmenes Analíticos en Educación de la República de Honduras 157-200", No. 4, Primer Semestre, 1988.
- Ministerio de Estado en el Despacho de Educación Pública. "Informe: Situación Actual de las Escuelas Fronterizas." Tegucigalpa, Honduras: agosto, 1986, pp. 1-5.
- Montero, Martha B. "Structure and Context in the Design of Bilingual-Multicultural Curriculum." In Bilingual Education Teacher Handbook: Strategies for the Design of Multicultural Curriculum. Cambridge, Mass.: National Assessment and Dissemination Center, ESEA Title VII, Lesley College, 1979.
- Montero-Sieburth, Martha, with the assistance of Nona Lyons, Armando Loera-Varela, and Victoria Kelly. Classroom Management: Instructional Strategies and the Allocation of Learning Resources. Research Report #4 to be published by Project BRIDGES, a joint project of the Harvard Institute for International Development, the Harvard Graduate School of Education, and the United States Agency for International Development, 1989.
- Neufeld, Barbara. "Evaluating the Effective Teaching Research," Harvard Education Letter, Vol. 1, No. 5, November 1985.
- Nishikata, Norihiro y Ricardo Arturo Suriano Perez. Matemática I: Enseñanza de los números de cálculo (suma y resta) de la tabla de multiplicación. La evaluación formativa. Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, Sección Pedagógica. Febrero, 1988.

- Ogbu, John and Maria Eugenia Matute-Bianchi. "Understanding Sociocultural Factors: Knowledge, Identity and School Adjustment". Beyond School: Social and Cultural Factors in Schooling Language Minority Students, Los Angeles, CA: Evaluation, Dissemination and Assessment Center, California State University, 1986, pp. 73-142.
- Peterson, Penelope. "Teachers' and Students' Cognitional Knowledge for Classroom Teaching and Learning." Educational Researcher, Vol. 17, No. 5, June/July 1988, 5-14.
- Peterson, Penelope and C.M. Clark. "Teachers' Reports of their Cognitive Processes During Teaching." American Educational Research Journal, No. 15, 1978, 417-342.
- Rodriguez, Elva Roxana y Digna Flores Boquín. "El Aspecto Práctico de la Enseñanza de las Ciencias Naturales en la Zona Sur de Honduras." Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán, Tegucigalpa, 1985, p. 118.
- Romero, Lucio H. Discurso del Director de la Escuela Normal Mixta, en el Acto de Inauguración del Nuevo Local de la Escuela. Colonia Kennedy, Tegucigalpa, Honduras: febrero, 1979.
- Stodolsky, Susan. The Subject Matters: Classroom Activity in Math and Social Studies. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- Suazo, Dalila Martha. Coordinadora del Componente V. Objetivos y Evaluación del Aprendizaje. Informe de las Actividades Realizadas por el Componente "V" Objetivos y Evaluación del Aprendizaje. Enero 31, 1989.
- UNESCO. Desarrollo de la Educación en un Contexto de Limitación de Recursos, Honduras. Diciembre, 1984.
- UNESCO. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Proyecto de Capacitación de Planificadores, Administradores y Supervisores de la Educación, 35 folletos, como "Capacitación en Servicio," y "Evaluación en Educación." no fecha.
- USAID/Honduras, Rural Primary Education, Project Number 522-0167, "Project Assistance Completion Report," undated.
- USAID/Honduras, Primary Education Efficiency, Project 522-0273, Project Paper, 1986.
- Wittrock, M. Handbook on Research on Teaching. Third Edition. New York: MacMillan Press, 1986.
- The World Bank, "Accelerated Educational Development", Background Paper, Education and Employment Division, Population and Human Resources Department, November 1988.