

HONDURAS, CENTRO AMÉRICA
2019



Descentralización Sectorial en Educación hacia Gobiernos Locales



Asociación
de Municipios
de Honduras



GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE HONDURAS



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

DESCENTRALIZACIÓN SECTORIAL EN EDUCACIÓN HACIA GOBIERNOS LOCALES

Estudio elaborado con apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo en colaboración con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras (APRODE)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Autora:

Patricia Bourdeth (Consultora)

Revisión y supervisión:

Christian Luy (GIZ)

Cynthia López (GIZ)

Luis Castillo (AMHON)

María Teresa Antúnez (AMHON)

Juan Carlos Amaya (AMHON)

Corrección y cuidado de edición:

Cynthia López (GIZ)

Fotografías de portada:

AMHON, 2017

APRODE GIZ, 2017

Las ideas expresadas son responsabilidad de la autora y no necesariamente representan la visión de la Cooperación Alemana para el Desarrollo o de la Asociación de Municipios de Honduras.

CONTENIDO

Siglas	5
Resumen Ejecutivo	7
1 Introducción	8
2 Alcance	10
3 Metodología	11
4 Marco de referencia	15
5 Proceso General	20
6 Mecanismos de Descentralización	21
6.1 Gestión descentralizada de la infraestructura educativa.....	23
6.2 Fondo Municipal para Mejoramiento de Calidad Educativa.....	33
6.3 Descentralización Parcial del SIPLIE	38
6.4 Plan Municipal de Alfabetización Acelerada	41
6.5 Plan Piloto de Transporte Escolar	43
6.6 Fondo común para mejorar la alimentación escolar	46
6.7 Creación de Fondos Revolventes de Crédito Educativo Básico–Universitario	48
7 Conclusiones generales	51
Referencias	52
Listado de anexos digitales	53

Listado de Ilustraciones

Ilustración 1. Proceso general de descentralización sectorial hacia Municipalidades	23
Ilustración 2. Posibles mecanismos de descentralización hacia municipalidades	28
Ilustración 3. Proceso descentralización infraestructura nueva	31
Ilustración 4. Proceso del Fondo Municipal para Mejoramiento de Calidad Educativa	44
Ilustración 5. Proceso de descentralización del SIPLIE	51
Ilustración 6. Proceso Plan Municipal de Alfabetización Acelerada	57
Ilustración 7. Proceso del Plan piloto de transporte escolar	62
Ilustración 8. Proceso Fondo Común para la mejora de la alimentación escolar	67
Ilustración 9. Proceso Fondos Revolventes de Crédito Educativo Básico–Universitario	71

Listado de Tablas

Tabla 1. Criterios para ponderar capacidad de ejecución proyectos infraestructura educativa	34
Tabla 2. Ponderación según Categorías Municipales	36
Tabla 3. Ponderación de la experiencia en el manejo de recursos financieros	38
Tabla 4. Ponderación experiencia de la Alcaldía en el manejo de proyectos de infraestructura	39
Tabla 5. Ponderación del personal profesional clave y sus competencias	39
Tabla 6. Valoración de la ponderación total	40

Siglas

- AMHON** Asociación de Municipios de Honduras
- APF** Asociación de Padres de Familia
- APRODE** Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras
- COLOSUCA** Mancomunidad de Municipios Lencas del Centro de Lempira
- COMDE** Consejo Municipal de Desarrollo Educativo
- DM** Dirección Municipal
- DIGECEBI** Dirección General de Construcciones Escolares y Bienes Inmuebles
- DGSE** Dirección General de Servicios Educativos
- FHIS** Fondo Hondureño de Inversión Social
- FOCAL** Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Locales en la Región de Occidente
- GIZ** Cooperación Alemana al Desarrollo (por sus siglas en alemán)
- INHIFE** Instituto Hondureño de Infraestructura Física Educativa
- JICA** Agencia de Cooperación Internacional del Japón (por sus siglas en inglés)
- KFW** Banco Alemán de Desarrollo (por sus siglas en alemán)
- MANOFM** Mancomunidad de Municipios del Norte y Occidente de Francisco Morazán
- MUNASBAR** Mancomunidad de Municipios de la Región Sur Oeste de Santa Bárbara
- NINI** Ni trabajan ni estudian
- LFE** Ley Fundamental de Educación
- ONG** Organización No Gubernamental
- PEC-FHIS** Proyecto Ejecutado por la Comunidad
- PDM** Plan de Desarrollo Municipal
- PIM** Plan de Inversión Municipal
- PP** Presupuesto Participativo
- PROMINE** Programa Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local
- SACE** Sistema de Administración de Centros Educativos
- SEDUC** Secretaría de Educación
- SEFIN** Secretaría de Finanzas
- SGJD** Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización
- SIPLIE** Sistema de Planificación de Infraestructura Educativa
- TSC** Tribunal Superior de Cuentas

Resumen Ejecutivo

El sector educativo de Honduras se encuentra bajo la conducción de Secretaría de Estado en el Despacho de Educación en un proceso de desconcentración y descentralización institucional basado en la Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos. Como parte de estos esfuerzos, la SEDUC y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) han establecido un diálogo que busca, por un lado, mejorar las bases para una coordinación de las alcaldías municipales y el nivel local de la SEDUC y, por otro, mejorar los impactos de las inversiones que los gobiernos locales ya realizan, brindando desde las Direcciones Municipales de Educación una mejor orientación hacia mejorar los indicadores educativos críticos en sus respectivos territorios/municipios. En este esfuerzo conjunto, con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo, se diseñan posibles opciones de descentralización que permitirían satisfacer demandas locales en forma más expedita como competencias concurrentes entre la SEDUC y los gobiernos locales. Se toman en cuenta las potencialidades y las experiencias propias de los municipios, así como las oportunidades que ofrecen la Ley de Descentralización aprobada por el Congreso Nacional (pendiente de publicación) y leyes actuales que regulan la gestión pública central y municipal, y el sector educativo mismo. Se considera entonces pertinente impulsar:

- i) una **Gestión descentralizada de la infraestructura educativa** que permita cubrir déficits de infraestructura en forma más expedita y a menor costos, acompañado de una **Descentralización Parcial del SIPLIE** que permita mantener actualizado el sistema con información pertinente y oportuna, a la vez que se reducen costos de actualización;
- ii) la creación de un **Fondo Municipal para Mejoramiento de Calidad Educativa**, que asegure la dotación de textos y/o materiales didácticos para mejorar la enseñanza a nivel de centros educativos;
- iii) la implementación conjunta de **Planes Municipales de Alfabetización Acelerada**, que permita reducir los niveles de analfabetismo en zonas postergadas a las que no llegan programas de alfabetización;
- iv) propiciar la implementación de **Planes Pilotos de Transporte Escolar** que mejoren las condiciones de cobertura y retención en redes educativas, garantizando mayor seguridad a los niños y jóvenes que deben recorrer largas distancias para acceder a sus centros educativos;
- v) la creación de un **Fondo común para mejorar la alimentación escolar** que permita avanzar en la seguridad alimentaria y nutricional, al mismo tiempo que se incentiva el desarrollo económico local; y,
- vi) como una alternativa de desarrollo propia de los municipios, la **Creación de Fondos Revolventes de Crédito Educativo Básico – Universitario** que permita a los municipios contar con talento humano en áreas críticas de su desarrollo.

Para cada uno de los mecanismos anteriores se establece un concepto general; se identifica su viabilidad; se presenta una propuesta del proceso general que podría realizarse para implementar un pilotaje, la duración de la descentralización y los flujos de recursos necesarios; así como los posibles beneficios que se pueden lograr. Cada uno de ellos está parcialmente definido considerando que su implementación requiere un diálogo político y un trabajo técnico entre la AMHON y la SEDUC, así como con las diferentes instancias del Gobierno Central que están involucradas.

Asimismo, estos mecanismos han sido diseñados para que estén a disposición de todas las municipalidades que acuerden impulsar iniciativas que sean coherentes con sus prioridades y realidades locales, teniendo en cuenta que por cada mecanismo se les demandará el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones que son indispensables para ejecutar las competencias descentralizadas desde lo local de una manera transparente, eficiente y oportuna.

Se recomienda que su implementación se realice bajo un convenio marco entre la SEDUC y la AMHON que considere los cambios estructurales y normativos necesarios para hacer frente a:

- i) las nuevas funciones asumidas por el ente receptor de la descentralización (municipio o mancomunidad);
- ii) el fortalecimiento y asesoría técnica que debe ofertar la SEDUC a los gobiernos locales;
- iii) la aplicación de normas y parámetros técnicos (quién y cómo) que permitan garantizar, en la medida de lo posible las condiciones para una descentralización exitosa;
- iv) el diseño de instrumentos de aplicación y monitoreo;
- v) la generación de normativas e instrumentos de legalización (Convenios, Actas Corporativas, etc.);
- vi) el acompañamiento en los procesos por parte de la SEDUC hasta la creación de capacidad en las Direcciones Municipales de Educación; vii) el seguimiento y la evaluación conjunta; y, viii) otros aspectos que se darán en el proceso.

1 INTRODUCCIÓN

Los avances de la educación en Honduras siguen actualmente la ruta de un esfuerzo marcado por la definición e implementación de políticas hacia la mejora de las metas académicas, un plan estratégico institucional orientado al valor público de la educación y reformas internas que dan paso a procesos de desconcentración y descentralización institucional de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación (SEDUC).

Dentro de estos procesos de reforma, al momento de este estudio, se ha establecido una agenda bipartita entre la Secretaría de Estado en los Despachos de Educación (SEDUC) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) definida dentro de un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional firmado en agosto de 2015¹ y ejecutado con apoyo del Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización del Sector Educativo de Honduras (APRODE-GIZ) de la Cooperación Alemana al Desarrollo.

Como parte de este Convenio, se ha cuantificado y valorado el gran aporte que los gobiernos municipales brindan a la educación en sus respectivos territorios a través de un Estudio de Inversiones Municipales en Educación (APRODE-GIZ, AMHON Junio 2016) cuyos resultados presentan como los recursos municipales contribuyen a las áreas de valor público y objetivos institucionales de la SEDUC y, en general, a mejorar las condiciones educativas locales con una gran variedad de inversiones y aportes para cubrir gastos sectoriales que se declaran como inversiones en educación. Asimismo, este Convenio reconoce la necesidad de identificar formas de optimizar la entrega de los servicios educativos de la SEDUC mediante la colaboración con gobiernos locales.

Es por ello que la SEDUC y la AMHON consideran como una opción la implementación de pilotajes de descentralización sectorial en áreas que puedan ser manejadas adecuadamente por las Alcaldías y acuerdan la elaboración del presente documento, con apoyo técnico y financiero del APRODE, como una base técnica para la toma de decisiones políticas sobre la descentralización sectorial de educación hacia los gobiernos municipales.

Dentro de este documento se presentan posibles opciones de descentralización a partir de la valoración de las potencialidades que permiten ofrecer servicios que vienen a satisfacer vacíos y demandas educativas del nivel local, según el contexto que atraviesa el sector educación y las oportunidades identificadas desde la Ley de Descentralización².

¹ Nota de edición: Al momento de publicación de este estudio se ha firmado un Segundo Convenio entre SEDUC y AMHON que ratifica el tema de la descentralización hacia gobiernos locales como tema de interés de las partes.

² Nota de edición: La Ley de descentralización fue aprobada por el Congreso Nacional en julio 2016; no obstante, a septiembre 2017 aún está en proceso de ratificación y publicación por el Poder Ejecutivo (Presidencia).

Es decir, considera la delegación de la prestación de servicios en aquellas áreas no cubiertas o con un bajo nivel de cobertura por parte de la SEDUC, tanto por las limitaciones de recursos como por otros factores relacionados con la acumulación histórica de déficits en la oferta de los servicios educativos.

Para cada uno de los mecanismos se establece un concepto general; se identifica su viabilidad; se presenta una propuesta del proceso general que podría realizarse para implementar un pilotaje, la duración de la descentralización y los flujos de recursos necesarios; así como los posibles beneficios que se pueden lograr tanto como algunos aspectos generales que deben considerarse para su implementación.

Finalmente, debe advertirse que los mecanismos propuestos están parcialmente definidos dado que su implementación requiere de un trabajo técnico exhaustivo entre la AMHON y la SEDUC pues comprometen decisiones y acciones que involucran a varias instancias del Gobierno Central, así como la revisión y construcción conjunta de herramientas que se definen como necesarias para su implementación incluyendo los procesos de desarrollo de capacidades y controles internos y externos a implementar.

2 ALCANCE

El presente documento es una propuesta sobre posibles mecanismos de descentralización sectorial de educación hacia los gobiernos locales a ser utilizados como una herramienta de referencia por los tomadores de decisiones dentro de la SEDUC, la AMHON y otras instancias que tienen entre sus responsabilidades las regulaciones de los procesos de descentralización y el quehacer de los gobiernos municipales.

Los mecanismos propuestos han sido diseñados para ser operados desde las competencias que la SEDUC decida transferir a los gobiernos locales, considerando una estrategia financiera que complementa recursos entre 4 actores clave: i) aportes de la SEDUC; ii) aportes de las municipalidades; iii) aportes voluntarios de los padres de familia; y, iv) aportes de la cooperación internacional, cuando sea el caso. Estos recursos deberán garantizarse mediante la firma de convenios con compromisos de los gobiernos locales así como de la SEDUC.

En el caso específico de la SEDUC, además de los recursos económicos que implican su contraparte en la aplicación de los mecanismos, se deberá identificar y asignar los recursos técnicos de asesoría y seguimiento; así como definir conjuntamente con la AMHON un planteamiento convincente para la gestión de recursos de la cooperación internacional que complementen los esfuerzos nacionales. Dentro de este documento se presentan algunos cálculos preliminares de los flujos de recursos que deben contemplarse, no obstante estos son sólo una proyección que deberá ajustarse de acuerdo al mecanismo elegido, el municipio sujeto de descentralización, la capacidad financiera de las partes, así como la posibilidad de recursos externos.

Deben mencionarse que estos mecanismos están a disposición de todas las municipalidades cuando acuerden con la SEDUC impulsar iniciativas que sean coherentes con sus prioridades. De la misma forma, estos mecanismos son independientes pudiendo las municipalidades optar por uno de ellos o por la combinación que consideren pertinente, siempre teniendo en cuenta que por cada mecanismo se les demandará el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones que son indispensables para ejecutar las competencias descentralizadas desde lo local, las cuales deben ser evaluadas mediante instrumentos diseñados para tal efecto y que considerarán las regulaciones vigentes a la fecha del proceso de descentralización. Para algunos de los mecanismos propuestos se presentan capacidades mínimas necesarias que debería tener o desarrollar una Alcaldía para ser sujeta al proceso de descentralización respectivo.

Las otras capacidades complementarias deberán definirse entre las diferentes instancias que tienen co-responsabilidad en el proceso de descentralización hacia gobiernos locales, el área específica a descentralizar y la forma de entrega de dicho proceso acordada entre las partes.

3 METODOLOGÍA

3.1 Enfoque de trabajo

La propuesta identifica áreas potenciales de descentralización respetando a la SEDUC como ente rector, normador y conductor de la educación en todos sus aspectos, sin pretender eliminar ninguna de las facultades que la Ley Fundamental de Educación (República de Honduras. Congreso Nacional, 2012) y sus reglamentos definen para sus competencias, funciones y potestades. Siendo así, los mecanismos propuestos consideran la transferencia de algunas competencias concurrentes con los gobiernos municipales, es decir, promueven modelos de responsabilidades compartidas con la SEDUC. Estas competencias están amparadas en leyes y en la voluntad política que tanto las autoridades locales como de la SEDUC tengan a bien ampliar o mejorar para emprender nuevas acciones de gestión educativa que coadyuven a superar indicadores deficitarios a nivel local.

Es así que los mecanismos de descentralización propuestos se constituyen en servicios alternativos o complementarios a los entregados por la SEDUC que pueden ejecutarse desde la localidad, combinando esfuerzos con distintos actores en áreas que actualmente no logran una eficiente y eficaz cobertura por el gobierno central.

Para su diseño se consideraron algunos aspectos relevantes, a saberse:

- La educación es una prioridad de inversión para los gobiernos municipales como parte del desarrollo local y ya existen recursos que se asignan al sector según criterios y procesos de concertación local, tal y como lo demuestra el Estudio “Inversiones Municipales en Educación” (Bourdeth, 2016), de APRODE-GIZ y AMHON.
- Hay servicios educativos deficitarios que inciden en la calidad educativa y los mecanismos de descentralización deben orientarse a colaborar en la disminución de esas brechas considerando que, con su estructura presupuestaria actual, la SEDUC no logrará cubrir esas carencias.
- Los mecanismos demandan una participación conjunta de la comunidad educativa, los cooperantes y la SEDUC para priorizar inversiones en educación en base a criterios técnicos y administrativos.
- Los mecanismos de descentralización implican el amparo legal de las leyes educativas, la Ley de Municipalidades y los conceptos clave de la Ley de Descentralización, debiendo contar con la viabilidad técnica, administrativa y legal para su implementación.

3.2 Muestra de municipios

Para captar información sobre la gestión municipal en educación y buscar opciones de descentralización, se trabajó con una muestra de 10 municipios con las siguientes características:

- Tiene al menos dos formas de organización local de gestión educativa para consultar: mesas sectoriales, Consejos de Desarrollo Escolar (CED), Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE), Asociaciones de Padres de Familia (APF) u otros.
- Aplica alguna práctica administrativa municipal participativa para el tema de educación, por ejemplo cabildos, presupuesto participativo, entre otros.
- Asigna funcionarios municipales encargados del tema de educación: regidores, promotores, oficinas especiales y/u otros.
- Existe coordinación entre la municipalidad y los entes de gestión educativa para la priorización de inversiones.
- Cuenta con alguna experiencia de manejo de recursos de otras fuentes distintas a transferencias y fondos propios, por ejemplo manejo de fondos con proyectos de cooperación o transferidos directamente por otra fuente para ejecución de las municipalidades o de la comunidad.
- Combina recursos de inversión con transferencias y recursos propios.
- Anuencia de los Alcaldes(as) para la investigación.

Tomando los criterios anteriores, de la lista de municipios sugeridos por la AMHON, la SEDUC, APRODE y el Programa Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PRO-MINE-KfW), también de la Cooperación Alemana al Desarrollo, se seleccionaron los siguientes municipios:

- El Nispero, Santa Bárbara
- Santa Rita, Santa Bárbara
- Jesús de Otoro, Intibucá
- Gracias, Lempira
- Talgua, Lempira
- Cane, La Paz
- Santa Ana, La Paz
- Teupasenti, El Paraíso
- Catacamas, Olancho

3.2 Muestra de municipios

Para captar información sobre la gestión municipal en educación y buscar opciones de descentralización, se trabajó con una muestra de 10 municipios con las siguientes características:

- Tiene al menos dos formas de organización local de gestión educativa para consultar: mesas sectoriales, Consejos de Desarrollo Escolar (CED), Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE), Asociaciones de Padres de Familia (APF) u otros.
- Aplica alguna práctica administrativa municipal participativa para el tema de educación, por ejemplo cabildos, presupuesto participativo, entre otros.
- Asigna funcionarios municipales encargados del tema de educación: regidores, promotores, oficinas especiales y/u otros.
- Existe coordinación entre la municipalidad y los entes de gestión educativa para la priorización de inversiones.
- Cuenta con alguna experiencia de manejo de recursos de otras fuentes distintas a transferencias y fondos propios, por ejemplo manejo de fondos con proyectos de cooperación o transferidos directamente por otra fuente para ejecución de las municipalidades o de la comunidad.
- Combina recursos de inversión con transferencias y recursos propios.
- Anuencia de los Alcaldes(as) para la investigación.

Tomando los criterios anteriores, de la lista de municipios sugeridos por la AMHON, la SEDUC, APRODE y el Programa Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PRO-MINE-KfW), también de la Cooperación Alemana al Desarrollo, se seleccionaron los siguientes municipios:

- El Nispero, Santa Bárbara
- Santa Rita, Santa Bárbara
- Jesús de Otoro, Intibucá
- Gracias, Lempira
- Talgua, Lempira
- Cane, La Paz
- Santa Ana, La Paz
- Teupasenti, El Paraíso
- Catacamas, Olancho
- San Ignacio, Francisco Morazán

Adicionalmente, se incluyen Mancomunidades a partir de las capacidades administrativas y técnicas demostradas y reconocidas por la AMHON. Estas capacidades no son específicamente en el área educativa sino que responden a su capacidad de respuesta a proyectos de infraestructura (de diversos sectores) y al impulso de procesos de desarrollo social de las municipalidades socias. Considerando lo anterior, se seleccionaron las mancomunidades de MANOFM (Mancomunidad de Municipios del Norte y Occidente de Francisco Morazán), COLOSUCA (Mancomunidad de Municipios Lencas del Centro de Lempira) y MUNASBAR (Mancomunidad de Municipios de la Región Sur Oeste de Santa Bárbara).

3.3 Instrumentos de la Investigación

Durante el desarrollo de este documento, se construyó y aplicó un instrumento de evaluación técnica y administrativa para el tema de infraestructura para las 10 municipalidades de la muestra y para las 3 Mancomunidades. Este instrumento ha quedado validado y se propone como insumo para los procesos que SEDUC y AMHON decidan impulsar en esta área. El mismo considera los aspectos mínimos necesarios para identificar la capacidad de ejecución del gobierno local en ejecución y administración de fondos de infraestructura.

Las leyes referidas en este documento son: Ley Fundamental de Educación y sus Reglamentos, Ley de Municipalidades, Ley de Contratación del Estado, Ley Orgánica de Presupuesto y demás leyes administrativas del país. En el Anexo 1 se resumen las Referencias legales sobre la vinculación de las municipalidades con el sector educación.

4 MARCO DE REFERENCIA

4.1 Sobre la descentralización

De acuerdo a la propuesta de Ley de Descentralización aprobada por el Congreso Nacional de la República en Junio 2016, en su artículo 2: “La descentralización es parte del proceso de democratización y modernización del Estado; por tanto su ejecución es de carácter obligatoria.— Es el proceso mediante el cual se transfiere total o parcialmente, a los municipios, por conducto de sus autoridades, de manera gradual, progresiva, responsable y planificada; competencias, funciones, servicios asociados, capacidades y recursos, desde las Secretarías de Estado, Empresas e Institutos Públicos, denominados igualmente como organismos descentralizadores, a fin de hacer más democrática, eficiente, transparente y participativa la gestión pública, para así alcanzar un desarrollo económico y social más equilibrado de Honduras en condiciones de equidad.”

Esta propuesta de Ley aprobada establece que el proceso de descentralización se rige por los siguientes principios orientadores:

- **Subsidiariedad:** Tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cercana a la población.
- **Sostenibilidad:** La gestión para la descentralización del Estado es un proceso continuo, donde todos los actores asumen su propia responsabilidad. Ello implica que la transferencia de competencias, funciones y servicios asociados a los municipios, conlleva igualmente el traspaso de la autoridad sancionadora y captación eficiente de los ingresos municipales, así como la provisión y la entrega oportuna y consistente (...) de los recursos técnicos, legales, financieros y administrativos.
- **Equidad:** Los municipios están obligados a brindar a su población que se encuentre en condiciones de vulnerabilidad, un trato justo y participativo adecuado a su propia condición y a garantizar su acceso a los servicios públicos descentralizados.
- **Gradualidad:** El proceso de descentralización debe realizarse en forma gradual, responsable y progresiva, en función de las capacidades institucionales de las municipalidades, a fin de garantizar que sea ordenado y exitoso.
- **Complementariedad:** Para aquellas competencias y servicios que se descentralizan y que por su complejidad excedan las capacidades institucionales o de gestión de las municipalidades, el o los Organismos Descentralizadores tienen el deber de contribuir técnica y financieramente y de manera temporal con la prestación de los mismos.
- **Responsabilidad Fiscal a nivel central y municipal:** Las competencias y responsabilidades que son descentralizadas a los Organismos Receptores³ deben ser desvinculadas totalmente de los Organismos Descentralizadores⁴ correspondientes, para evitar duplicidad de gasto y lograr un proceso fiscalmente responsable y sostenible.

³ Es el municipio a través de su corporación municipal o la mancomunidad...

⁴ Son las Entidades del Gobierno Central (Secretarías de Estado e Instancias Desconcentradas y Descentralizadas)..

Las municipalidades deben actuar esforzada y diligentemente en el ejercicio de las competencias y en la prestación eficiente de los servicios descentralizados, garantizando la sostenibilidad fiscal, mediante el aprovechamiento de los recursos locales y del establecimiento de límites al gasto de funcionamiento, así como de una mayor movilización de recursos propios, el mejoramiento de la calidad del gasto y del cuidado porque los niveles de endeudamiento sean congruentes con la capacidad de repago...

- **Competencias con recursos y recursos con competencias:** No se descentralizarán competencias a los municipios sin los recursos requeridos para su implementación y financiamiento; tampoco se transferirán recursos a éstos, sin que existan competencias específicas asociadas a dicho financiamiento. En todo caso no se deberá duplicar las asignaciones presupuestarias en el Gobierno Central con respecto a las funciones descentralizadas al municipio.
- **Asignación de recursos por demanda:** Las decisiones de asignación de competencias y recursos a los Organismos Receptores de la descentralización, deben satisfacer las demandas y necesidades reales de la población meta; mediante procesos y modelos de planificación y gestión participativa, los cuales deben estar en correspondencia con los objetivos del desarrollo nacional y municipal.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** La descentralización incluye la realización de acciones que impulsen la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los funcionarios en el gobierno central y en los gobiernos municipales, promoviendo la ética en todas las acciones públicas y privadas, garantizando a la población el acceso a la información de la administración pública y eliminando la discrecionalidad en su manejo.
- **Participación Incluyente de la ciudadanía y la Sociedad Civil:** Induce el involucramiento de actores sociales y la creación de amplios espacios de participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada, con la finalidad de hacer valer sus derechos e incidir en el diseño, gestión e implementación de las políticas públicas en los diferentes niveles del gobierno, sin ninguna discriminación por razones de género, edad, religión, política, raza, etnia, discapacidad o de cualquier otro tipo.
- **Voluntariedad:** La descentralización es un proceso voluntario en el cual el organismo receptor debe manifestar el interés en asumir las responsabilidades y competencias inherentes a los órganos descentralizadores.

Asimismo, este proyecto de Ley aprobado tipifica que las competencias estatales se dividen en cuatro categorías:

- i) Competencias reservadas al nivel central**, que no pueden ser descentralizadas;
- ii) Competencias privativas del municipio**, que son exclusivas de los gobiernos locales;
- iii) Competencias concurrentes**, que son compartidas entre ambos niveles de gobierno hasta tanto los municipios adquieren la capacidad institucional para ejercerlas en forma descentralizada.; y,
- iv) Competencias descentralizadas al municipio**, que son aquellas asumidas por los gobiernos municipales como parte de un proceso conjunto con el nivel central del gobierno.

Para efectos de este documento el foco estará en las competencias concurrentes y las descentralizadas, las cuales deben ser financiadas con los recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a través de los presupuestos de las Secretarías de Estado garantizando la sostenibilidad fiscal. Además, considera la condición de que los municipios contribuirán con la financiación de las competencias de acuerdo a sus capacidades de recursos técnicos y financieros de acuerdo a normas e instrumentos necesarios construidos por el Poder Ejecutivo en coordinación con la AMHON.

4.2 La descentralización en el sector educación

En el caso del sector educativo se debe considerar que la descentralización refiere al diseño e implementación de mecanismos de descentralización hacia las municipalidades con el propósito de generar servicios alternativos que contribuyan a la mejora de la calidad de la educación local, conservando la SEDUC su potestad normativa y definiendo las competencias y recursos a transferir, así como la asistencia técnica y seguimiento a los procesos en los sitios de ocurrencia.

Estos mecanismos deberán contribuir a las áreas de valor público establecidas por la Secretaría de Educación⁵ de forma que:

- Se garantice el acceso de niñas, niños, jóvenes y adultos a servicios educativos de calidad, con atención especial a los sectores más desfavorecidos y priorizando las zonas con mayores niveles de pobreza. (Acceso)
- Se promueva el desarrollo de servicios educativos con estándares de desempeño comparables a nivel internacional que impacten en la formación integral para todas y todos los hondureños. (Calidad)
- Se logren mejores y mayores resultados en el menor tiempo posible en cuanto al cumplimiento de días clase con calidad, entrega de beneficios sociales y la promoción de grados y niveles de niños, jóvenes y adultos. (Eficiencia)
- Generación de competencias en las áreas de tecnología, ciencia, lenguas extranjeras, educación técnica, emprendimiento y otros, como herramientas o recursos necesarios para la vida. (Competitividad)

⁵ Según Plan Estratégico Institucional 2014-2018 Orientados a resultados con enfoque en valor público. Secretaría de Estado en el Despacho de Educación. Abril 2015.

Asimismo, debe quedar claro que la descentralización no involucra el lucro para ningún actor sino que trata de transferir competencias y recursos para mejorar la entrega de los servicios educativos desde el nivel local. Siendo así, toda acción de descentralización sectorial en educación debe ser considerada una función esencial del Estado como lo reconoce la Constitución de la República (República de Honduras. Asamblea Nacional Constituyente, 1982)⁶ y una inversión social como lo establece la Ley Fundamental de Educación (República de Honduras. Congreso Nacional, 2012)⁷. Estas además establecen que su administración no debe generar pagos por servicios, rentas, impuestos o tasas que generen recursos más allá de las designaciones presupuestarias, donaciones externas y contribuciones de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, el contexto educativo en Honduras está pasando por procesos de transformación con avances significativos en algunas áreas. El aprendizaje en la implementación de la Ley Fundamental de Educación y sus 22 reglamentos, así como otros aspectos de reforma han implicado una recuperación de la gobernabilidad educativa y el inicio de un reordenamiento del sector. Sin embargo, aún se enfrentan grandes retos como lo demuestran los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad, los grandes grupos de personas analfabetas y las precariedades de la infraestructura escolar, entre otros.

Con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo a través de su programa APRODE, las relaciones de coordinación entre la SEDUC y la AMHON han mejorado y se han dado avances que favorecen la asistencia a los municipios, la identificación del apoyo municipal al sector a través de un Estudio y acuerdos para diseñar mecanismos de descentralización en el sector a través del presente documento.

Dentro de este diálogo político, la Secretaría de Educación argumenta la anuencia para descentralizar procesos a las municipalidades pero con recursos muy limitados a transferir debido a que su presupuesto nacional se destina en más del 80% para el pago de docentes, además de estar en una situación comprometida debido a las muchas necesidades y requerimientos fuertes de inversión que no están siendo cubiertas por el gobierno central.

Además, el Estudio “Inversiones Municipales en Educación” (Bourdeth, 2016), realizado como acuerdo tripartito entre AMHON, SEDUC y APRODE, ha permitido definir que los gobiernos municipales ubican la inversión en educación entre un 3er y 4to lugar de prioridad y dedican entre un 12 y un 20% de sus recursos propios y de transferencia a la mejora educativa en sus territorios. Esto significa que existe la voluntad política de invertir recursos locales en la mejora educativa, pero también que es muy poco el margen que queda para subir las inversiones municipales en el sector.

⁶ Capítulo VIII. De la educación y la cultura. Artículo 151.
⁷ Capítulo IV. Del financiamiento de la educación. Artículo 52.

Ante este panorama, deben explorarse opciones alternativas de gestión de recursos para la aplicación de mecanismos de descentralización que complementen los recursos que la SEDUC pueda transferir. De acuerdo a experiencias existentes, se consideran como factibles los siguientes:

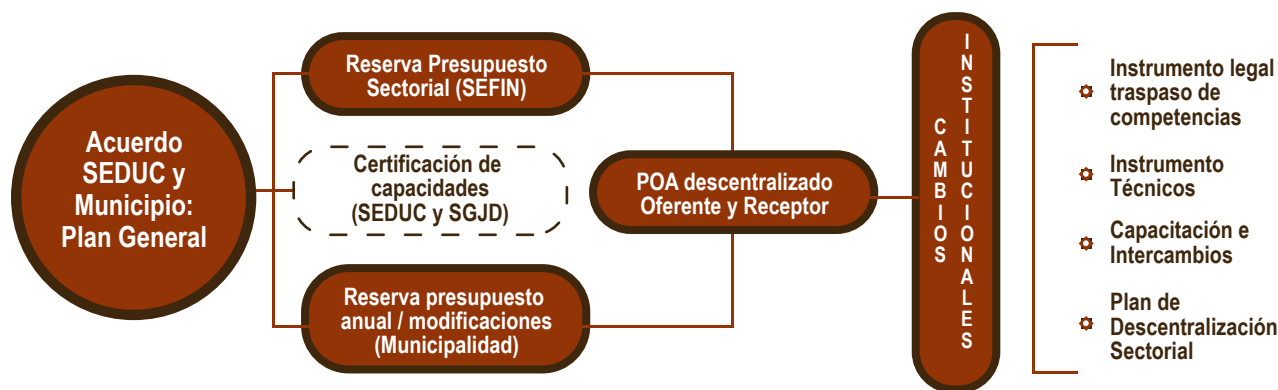
- Obtener recursos desde el nivel local como un complemento al financiamiento de los mecanismos, a través de aportes voluntarios de padres, comunidades y las municipalidades.
- Reorientar los recursos de inversiones municipales en educación de las municipalidades hacia los mecanismos de descentralización que generen mejores oportunidades de servicios educativos (recursos parciales).
- Gestión de recursos externos, de otras instancias de gobierno, sector no gubernamental o cooperación internacional para dirigirlos al arranque de los procesos y a prioridades educativas mediante la gestión descentralizada.

No obstante la probada factibilidad de las opciones anteriores, un verdadero proceso de descentralización requiere la creación de reservas presupuestarias en forma programada y ordenada de forma que la SEDUC no sólo transfiera competencias sino también los recursos necesarios para que los gobiernos locales trabajen en la mejora de ciertos indicadores educativos.

5 PROCESO GENERAL

La propuesta de descentralización contenida en este documento implica, por un lado, el trabajo de competencias concurrentes que ya están amparadas por las Leyes y, por otro, acciones de delegación parcial que de igual manera son factibles como modelos de coordinación entre los niveles de gobierno, amparadas por acuerdos bipartitos refrendadas por convenios.

Ilustración 1. Proceso general de descentralización sectorial hacia Municipalidades



Acuerdo SEDUC y Municipio: Plan General

Esta parte del proceso implica que la SEDUC ya cuenta con una oferta institucional de descentralización, es decir, ya ha analizado las posibilidades de descentralización de competencias hacia las municipalidades vía trabajo concurrente, coordinación y/o delegación parcial de algunas funciones hacia los gobiernos locales. Por su parte, la AMHON debe haber convenido con la SEDUC acuerdos de coordinación para impulsar el proceso, con responsabilidades de incidencia en los gobiernos locales y aspectos de coordinación técnica a través de un equipo interinstitucional que apoye y dé seguimiento al proceso.

Reserva Presupuesto Sectorial (SEFIN)

Las Secretarías de Estado como la SEDUC, al igual que las municipalidades, deben presentar al Congreso Nacional su presupuesto anual. El trámite de cambios a su presupuesto requiere mayor protocolo que para las municipalidades, quienes debido a su autonomía tienen mayor flexibilidad. Esto implica que la SEDUC deberá estimar según cada mecanismo de descentralización, los costos sectoriales de traspaso de recursos, cambios técnicos, capacitación y otros aspectos que impliquen modificaciones presupuestarias. Dado que ya no es posible incorporar estos recursos en el presupuesto 2017, será necesario esperar incorporar para 2018-2019 las previsiones de presupuesto necesarias, así como impulsar donaciones de la cooperación internacional cuando se estime necesario.

6 MECANISMOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Como se ha mencionado, el propósito de este documento es identificar y presentar propuestas sobre posibles mecanismos de descentralización que pueden aplicarse para mejorar algunos indicadores educativos a nivel municipal, como un documento de referencia en la toma de decisiones respecto a la descentralización sectorial hacia los gobiernos municipales.

Siendo así, se han identificado 7 posibles áreas en las que se pueden implementar mecanismos de descentralización hacia las municipalidades que consideran las potencialidades de mejora tanto como la capacidad de respuesta de las municipalidades. Asimismo, cada uno de estos mecanismos responde a las siguientes características:

- Se trata de opciones dedicadas a la mejora educativa local que son opcionales e independientes, aunque pueden integrarse.
- Las opciones están disponibles para los 298 municipios del país de forma equitativa, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos por las partes.
- La decisión de las corporaciones municipales sobre las opciones de descentralización respetan su autonomía y dependerá expresamente de su voluntad política y su realidad institucional.
- La descentralización que se propone implica el trabajo sobre competencias concurrentes y competencias delegadas parcialmente a los gobiernos locales, dado que la situación en educación es cambiante en cuanto a las necesidades específicas a descentralizar.

Las competencias que serán utilizadas en este proceso de delegación sectorial hacia las municipalidades son las concurrentes (complementarias entre niveles de gobierno) y las descentralizadas al municipio en forma de delegación parcial.

En este sentido, por cada mecanismo se presenta un concepto general, la viabilidad, la propuesta del proceso general que podría realizarse, criterios básicos para ser sujeto de descentralización, la duración de la descentralización y los flujos de recursos necesarios, y los posibles beneficios a considerar. Todo esto bajo el supuesto que los mismos son una base de referencia que es sujeta de modificación de acuerdo al dialogo político entre la SEDUC, la AMHON y los otros actores vinculantes al proceso de descentralización que se decida emprender.

Ilustración 2. Posibles mecanismos de descentralización hacia municipalidades

Gestión descentralizada de la infraestructura educativa

- Transferencia de recursos de la Secretaría de Educación como organismo descentralizador para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa nueva, definida de forma tripartita entre la SEDUC (fundamentada en datos del SIPLIE-Plan Maestro de Infraestructura), la demanda local concertada con la comunidad educativa y la municipalidad receptora-ejecutora, para contar con obras de la calidad normada por la SEDUC.

Fondo Municipal para Mejoramiento de Calidad Educativa

- Creación de fondo local revolvente mediante acuerdos de integración de recurso de los socios aportantes, para dotar de libros de texto cada 4 años y de material educativo fungible cada año a los niveles de pre-básica y básica del sistema educativo.

Descentralización Parcial del SIPLIE

- Mecanismo técnico y/o tecnológico para que las municipalidades puedan establecer una conexión con el SIPLIE para actualizar, de forma semestral y anual, la situación de la infraestructura educativa que ha tenido alguna intervención de la inversión pública desde las municipalidades; tomando en consideración la Normativa para la planificación y diseño de centros educativos de la SEDUC.

Plan Municipal de Alfabetización Acelerada

- Delegación temporal de competencias de la SEDUC hacia las municipales para organizar y desarrollar procesos de alfabetización (lectura y escritura) a través de voluntarios locales, con directrices y certificación de la SEDUC y bajo la administración de recursos desde la municipalidad para el incentivo al logro de metas.

Plan Piloto de Transporte Escolar

- Integración de recursos en un solo Fondo para la compra y amortización de pago de unidades y mantenimiento de servicios que permitan ofrecer al nivel de educación Pre-básica y Básica de una región, los servicios de transporte escolar. Los Fondos serán administrados por la municipalidad en firma tripartita con la AFP y Dirección Municipal.

Fondo común para mejorar la alimentación escolar

- Creación de un fondo fungible de recursos económicos que financie una dieta nutricional completa (proteico-calórica con carne y verduras) para los niños de las escuelas públicas de los municipios piloto; con el aporte de diferentes actores.

Creación Fondos Revolventes de Crédito Educativo Básico –Universitario

- Facilitar el ingreso y permanencia de estudiantes de secundaria al nivel universitario mediante un crédito municipal de bajo costo financiero, para que sostenga sus estudios durante su carrera universitaria.

Fuente: Elaboración propia

6.1 Gestión descentralizada de la infraestructura educativa

6.1.1 Concepto general

Refiere a la transferencia de recursos de la Secretaría de Educación (como organismo descentralizador) para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa a ser definida de forma tripartita entre la SEDUC por medio de los datos del Sistema de Planificación de Infraestructura Educativa (SIPLIE), la demanda local concertada con la comunidad educativa y la municipalidad como receptora-ejecutora.

Los recursos estarán dirigidos a la construcción de edificaciones nuevas que sobrepasen recursos más allá del millón de Lempiras y que siguen los criterios de construcción establecidos en la Normativa Para la Planificación y Diseño de Centros Educativos (SEDUC; IDECOAS, 2016). No se consideran obras como techos, pisos y reparaciones que son de menor costo y que son ejecutadas por las municipalidades en el marco de sus iniciativas y competencias, sin requerir una especialidad técnica muy sofisticada de construcción de obra civil.

6.1.2 Viabilidad

De acuerdo a la Ley Fundamental de Educación (LFE) en su artículo 36, las necesidades de infraestructura física de los centros educativos serán satisfechas a través de un órgano desconcentrado de la SEDUC, con autonomía administrativa y financiera. Este órgano llamado Instituto Hondureño de Infraestructura Física Educativa- INHIFE (República de Honduras. Congreso Nacional, Agosto 2013)⁸ ha sido creado para normar, coordinar y guiar la construcción y control de calidad de los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado en el marco del Sistema Nacional de Educación según LFE. No obstante, esta misma ley establece que el INHIFE no ejecuta por sí mismo las obras sino por medio de licitación, concurso o sorteo de conformidad a la importancia y monto de la obra, conforme a Ley de Contratación del Estado (República de Honduras. Congreso Nacional, Septiembre 2001). Según esta última ley, la licitación puede omitirse si el INHIFE y los gobiernos municipales suscriben convenio como lo señala el inciso 5, del artículo 8; siendo el gobierno local quien deberá seguir las normativas aplicables para la ejecución de la obra una vez transferidos los recursos del nivel central; siendo responsable por la adecuada y transparente ejecución de los recursos y respondiendo administrativa y fiscalmente de ser necesario, lo que asegura los recursos de la SEDUC.

Por su parte, la Ley General de Administración Pública en su reforma de 2014 (República de Honduras. Congreso Nacional, 1986), reconoce que la Administración Pública tiene por objeto fortalecer el Estado de Derecho para asegurar una sociedad política, económica y socialmente justa; con arreglo a los principios de descentralización, eficacia, eficiencia, probidad, solidaridad, subsidiariedad, transparencia y participación ciudadana.

⁸ Nota de edición: A septiembre 2017 el INHIFE sigue sin haberse instalado organizacionalmente. La Dirección General de Construcciones Escolares y Bienes Inmuebles (DIGECEBI) de la SEDUC sigue ejerciendo estas funciones. Para efectos de este documento se hablará de DIGECEBI / INHIFE.

Asimismo, que los órganos desconcentrados, como sería el caso del INHIFE, podrán suscribir contratos de suministros de bienes, obras o servicios u otros permitidos por las Leyes. Esta es una herramienta que puede utilizarse con gobiernos locales hasta los límites que determinan las normativas respectivas. En el caso de la Ley de Municipalidades de Honduras, el Gobierno Municipal está investido de autonomía, entendida como el conjunto de potestades o facultades para organizarse y funcionar en forma independiente de los poderes del Estado, con capacidad para gobernar y administrar los asuntos que afecten sus intereses y ejercer su competencia para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población en el término municipal. Esta autonomía les confiere amplias potestades y recursos para actuar en beneficio de la educación en sus territorios. Estos recursos son de diferente orden: a) políticas y estrategias locales y a nivel gremial; b) herramientas de participación y concertación; d) recursos propios municipales, de transferencia; e) recursos humanos para apoyar la gestión educativa (proyectos, participación, otros); y, f) liderazgo e interés en el bienestar social.

Considerando lo anterior, resulta viable legalmente la transferencia hacia los gobiernos locales de las competencias para construir infraestructura escolar nueva, puesto que está dentro de sus funciones la ejecución de estas obras, brindar aportes complementarios y hacerlo mediante procesos participativos. Asimismo, si se considera que el INHIFE no puede ejecutar por sí mismo los recursos para infraestructura, los gobiernos municipales son los candidatos ideales para la ejecución de estos fondos no sólo por idoneidad legal sino también por su cercanía a los beneficiarios.

6.1.3 Proceso propuesto

La infraestructura educativa es una de las necesidades más comunes y priorizada por la población para las inversiones municipales. En el marco de la descentralización de ejecución de proyectos de infraestructura, se proponen los siguientes pasos:

Ilustración 3. Proceso descentralización infraestructura nueva



I. Definición del proyecto de infraestructura educativa (nueva construcción)

La decisión sobre los proyectos de nueva infraestructura para centros educativos debe considerar las necesidades y prioridades en cuanto a número de educandos a atender (actuales y futuros), número de grados, topografía del terreno, distancia de otros centros, etc. Para obtener la información se recurre a:

- **Datos sobre la necesidad de infraestructura en SIPLIE**

El Sistema del Plan Maestro de Infraestructura Educativa (SIPLIE) presenta un conjunto de indicadores sobre la situación de la infraestructura educativa a nivel de municipio, aldea y centro educativo. La consulta de esta base de datos debe ser un tema obligado para contar información sobre la cual proponer construcciones educativas.

- **Proceso de consulta local (concertado)**

En el marco de su autonomía las municipalidades ejecutan varios o algunos mecanismos de consulta y concertación de inversiones (presupuestos participativos, asambleas comunitarias, cabildos, metodología FOCAL, mesas de educación, entre otros). En todos los métodos usados el tema de educación representa una prioridad y es uno de los temas más convocantes para la participación ciudadana. Estos mecanismos de consulta permiten contar con la demanda ciudadana actualizada, que al unirse con la información producida por el SIPLIE permitirá tener un criterio más realista a la hora de definir la prioridad de las obras.

II. Acuerdo sobre parámetros de la Obra

La municipalidad y la SEDUC (a través de DIGECEBI / INHIFE) deben tomar la decisión conjunta de construir la nueva infraestructura escolar considerando criterios pedagógicos y de calidad de la Normativa para el Diseño y Planificación de Infraestructura Educativa, información de SIPLIE y demanda local, así como el potencial de funcionamiento del centro educativo en el presente y el futuro tomando decisiones orientadas a la realidad del municipio y la comunidad, especialmente aquella que refiere a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural del municipio, previniendo posibles problemas de sostenibilidad y uso de la infraestructura (recurso humano docente, matrícula sostenida, tecnología y materiales para uso de talleres, mantenimiento de la infraestructura, etc.).

Se plantea de parte de DIGICEBI / INHIFE que tipo de obra, costos y condiciones deben cumplirse para construir el nuevo centro educativo. Conjuntamente con la municipalidad se deciden ajustes a la obra y los costos (de acuerdo a la capacidad financiera de la municipalidad en cuanto a su contrapartida), tipo de recurso humano requerido, tiempos y otras cosas como la supervisión y la asistencia técnica de DIGICEBI / INHIFE. Aquí es donde la SEDUC define la transferencia de recursos y competencias a la municipalidad para la construcción de la obra.

III. Convenio de descentralización temporal o parcial

Al tratarse de un proceso temporal, el convenio será un instrumento finito que dura hasta que se liquide y de por aceptada la obra, pues se trata un traspaso de recursos y competencias desde la SEDUC a la municipalidad “X” para la construcción de la obra “Y”. El convenio debe definir todos los detalles de la obra, el rol de la DIGICEBI / INHIFE y de la municipalidad considerando lo siguiente:

- **Uso del instrumento “Convenio de traspaso” y el F01 del SIAFI:** El convenio anterior se debe registrar la transferencia de recursos del nivel central al municipal con la forma FO1. Este mecanismo traslada a la municipalidad los recursos y la rendición de cuentas ante el TSC.
- **Especificaciones técnicas de la obra (según normativa SEDUC):** En el convenio deben quedar establecidos los detalles y costos de la obra que fueron acordados.
- **Detalle de inversión y recurso humano especializado:** Debe identificarse el recurso humano especializado ya sea contratado o asignado desde la municipalidad para la obra, incluyendo aspectos como la dedicación del tiempo la obra, presencia permanente, supervisión, calidad, etc. Así también los costos de la obra que serán asumidos por cada una de las partes.
- **Asistencia técnica DIGICEBI / INHIFE:** En el convenio se definirá el tipo de asistencia que prestara la Dirección en la que se vislumbran dos opciones: si se diseña la ingeniería de la obra y se entrega a la municipalidad, o si esta se encarga del diseño y de la construcción.
- **Supervisión por avance de obra y aprobación de desembolsos:** Especificar la forma de supervisión y los criterios para otorgar los desembolsos según el avance de obra.
- **Rendición de cuentas SEDUC, TSC y/o SGJD:** La rendición de cuentas consistirá en las mismas obligaciones que tienen una municipalidad en la ejecución de una obra pública, la diferencia implica un cierre de proyecto con DIGICEBI / INHIFE y la atención al TSC cuando así sea requerida.
- **Actualización de la información en SIPLIE:** Ingreso de la nueva información sobre situación de la infraestructura y monto de la inversión en el SIPLIE de la SEDUC.

6.1.4 Criterios sugeridos

Existen varias maneras de unificar criterios para determinar que municipios tienen la autonomía administrativa y capacidad técnica para poder cumplir con los compromisos que las leyes del país exigen, así como los organismos financieros internacionales. En diferentes talleres con los municipios seleccionados se aplicaron instrumentos para valorar en forma cuantitativa los posibles criterios de evaluación de las municipalidades que indiquen el nivel de cumplimiento de factores críticos que pueden determinar la viabilidad técnica y operativa para la ejecución de proyectos de infraestructura en el sector educativo. Se evaluaron y ponderaron 4 áreas específicas con los funcionarios respectivos de cada alcaldía asignando a cada uno una ponderación basada en varios componentes, en función de criterios específicos de asignación de puntaje. Se sugiere entonces para este mecanismo considerar los siguientes criterios según área:

Tabla 1. Criterios para ponderar capacidad de ejecución proyectos infraestructura educativa

Criterio	Sub-criterio	Descripción	Ponderación (base 100)
I. Capacidad del Municipio	Categorización	Valora las capacidades de los municipios de acuerdo a su categoría en el nuevo modelo.	15 puntos
II. Manejo de recursos financieros por parte de la alcaldía	Recursos manejados Proveniencia de recursos	Considera la capacidad del gobierno local en el manejo de recursos. Se asigna mayor ponderación cuando ha manejado recursos diferentes a las transferencias y recursos propios por las condiciones más estrictas que deben cumplir.	20 puntos
III. Experiencia de la Alcaldía en manejo de proyectos de infraestructura	Experiencia en proyectos de infraestructura en generales Experiencia en proyectos de infraestructura educativa.	Pondera la experiencia de la alcaldía en temas de manejos de proyectos de infraestructura. Dando un puntaje superior cuando han sido proyectos de infraestructura escolar..	25 puntos
IV. Personal clave y sus competencias	Encargado de adquisiciones Encargado de ingeniería civil Encargado de administración Transparencia y participación sociedad civil	Valora las capacidades del personal clave que se requiere para el manejo de proyectos de infraestructura tomando en consideración su calificación general, años de servicio, competencias para el cargo y experiencia en infraestructura.	40 puntos

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, se sugiere la siguiente interpretación para la aplicación de estos criterios, teniendo en cuenta que estas son recomendaciones validadas con los municipios y mancomunidades de la muestra pero que, a partir de los acuerdos conjuntos entre los actores involucrados, pueden modificarse para ajustarse a los estándares deseados por las partes.

I. Categorización del Municipio

La valoración de las capacidades de los municipios utiliza como primer criterio los resultados en lo que se denominó el “MODELO DE CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL DINÁMICO”, que a partir del año 2015 se estableció como el modelo oficial de categorización municipal, que clasifica los 298 municipios en las categorías A (desempeño alto), B (desempeño satisfactorio), C (bajo desempeño) y D (desempeño crítico) según la puntuación obtenida en cada uno de los subíndices establecidos en la fórmula de medición: índice de municipio e índice de municipalidad.

Los resultados de esta medición permiten identificar los desafíos en aquellas tareas que son inalienables para el desarrollo humano como son la cobertura, calidad y acceso en la educación y salud, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la generación de oportunidades para generar ingresos. Asimismo, establecen los parámetros de desempeño en la gestión pública local que permiten valorar avances y retrocesos y, al mismo tiempo, develan donde están los retos más determinantes en materia de administración y finanzas municipales que deben ser superados (bajo o crítico desempeño), o reconocidos como una gestión de alto nivel (alto o satisfactorio desempeño).

Para efectos de procesos de descentralización, la categoría municipal debe considerarse como una medida de la capacidad municipal. Se recomienda considerar una ponderación como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Ponderación según Categorías Municipales

Características de la categoría municipal (base de la ponderación)		Puntos
Categoría A	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalidades que presentan una estructura organizativa completa. Pueden cubrir todas las funciones que indica la Ley de Municipalidades. • Manejan sus servicios públicos administrando recursos específicos de cada uno. • Cuentan con catastros urbanos rurales. • Sus ingresos corrientes superan a los gastos de funcionamiento. Mantienen su presupuesto con recursos propios, lo que define su autonomía financiera (más allá de las transferencias del gobierno central). • Sus erogaciones en gastos capitalizables superan con ventaja las transferencias recibidas del Gobierno Central. No dependen en gran cuantía de las transferencias para poder empujar sus inversiones en obras grises (entre 10% y 20%). • Tienen alta capacidad de recaudación fiscal. • Cuentan con sistemas modernos computarizados de registro administrativo y financiero integrados. • Poseen alta capacidad de ahorro para inversiones y capacidad de endeudamiento A veces muy elevado servicio de deuda. • No cubren la totalidad de las demanda de servicios en áreas rurales (mayores inversiones urbanas). 	15
Categoría B	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con una estructura muy organizada para brindar los servicios públicos y las funciones del desarrollo del municipio en el área urbana, con menor escala en el área rural. • Manejan una autonomía en el rango de 40% y 69%. Muchas casi alcanzan el indicador recomendado (70%). • Su dependencia de las transferencias es alrededor del 30%-40%. • Estas municipalidades tienen buena capacidad de ingresos fiscales. • Presentan un bien esfuerzo de ahorro pero no suficiente para sostener la mayor parte de sus gastos de capital. • Sus ingresos corrientes igualan y en algunos casos superan a sus gastos de funcionamiento. • Cuentan con sistemas de administración y finanzas muy completos. No totalmente integrados. • No cubren gran parte de las demandas del área rural. 	10

Características de la categoría municipal (base de la ponderación)		Puntos
Categoría C	<ul style="list-style-type: none"> • Están organizadas para cubrir los servicios más importantes del área urbana con baja eficiencia y eficacia. No logran cubrir todas las funciones que indica la Ley. • Tienen baja recaudación fiscal que no representa más del 25% del presupuesto de inversión. • Tienen alta dependencia de recursos de las transferencias para financiar su plan de inversiones (más allá del 65%). • Poseen baja autonomía financiera. Muy por debajo del 70% recomendado (entre 20% y 40%). • Esfuerzo de ahorro es casi nulo y poco significativo para financiar (situación de desahorro). • Presentan un exceso de gasto de funcionamiento sobre el ingreso corriente (sobrepasan parámetros legales). 	8
Categoría D	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalidades con organización mínima para funcionar. No cubren las competencias de funcionamiento y desarrollo emanadas de la Ley. • No cuentan con autonomía financiera. Dependen en 80% y más de las transferencias del gobierno para soportar sus inversiones. • Los gastos de funcionamiento sobrepasan los parámetros legales. Cubren gastos de funcionamiento con transferencia más allá del 15%. • Reflejan mínimo esfuerzo fiscal y situación de desahorro. • No hay influencias para movilizar el desarrollo local. No tienen capacidad de endeudarse. 	6

II. Experiencia en el manejo de recursos financieros por parte de la Alcaldía

El segundo criterio es la capacidad de la Alcaldía en el manejo de recursos financieros que no son transferidos del Gobierno Central sino de otras fuentes (p.e. cooperación, instituciones del estado, ONG, etc.) para conocer las capacidades reales de gestión y manejo de recursos. Cuando se trata del manejo de recursos provenientes directamente de organismos internacionales, la normativa de ejecución está establecida en los convenios de préstamo o cooperación, los que también definen los mecanismos de administración (registro contable, normas de compra, montos, etc.), de ejecución de la obra, de control, de liquidación y de redición de cuentas.

En el caso de fondos desembolsados desde instituciones del Estado son manejados en lo establecido por la legislación hondureña e implica apegarse a las normas manejo de recursos como uso del SIAFI, Disposiciones de Presupuesto, Clasificadores Presupuestarios, ONCAE, Ley de Contratación del Estado y todas aquellas que son de respeto obligatorio para todos los funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno. Esto no sólo aplica a recursos nacionales sino también a fondos de la cooperación bajo la figura de apoyo presupuestario o préstamo cuando las Secretarías de Estado sean las ejecutantes (salvo clausula contraria en el convenio o contrato). Asimismo, en ambos casos debe considerarse el monto del proyecto ejecutado satisfactoriamente partiendo del supuesto que a mayor monto ejecutado, mayor ha sido la capacidad demostrada en el cumplimiento de las demandas legales, administrativas y técnicas. La siguiente tabla resume los sub-criterios utilizados tomando en cuenta los aspectos mencionados en los párrafos anteriores:

Tabla 3. Ponderación de la experiencia en el manejo de recursos financieros

Sub-criterio	Descripción	Puntos
Recursos manejados	Más de 1 millón de lempiras	10
	Entre 500,000 y 1 millón de lempiras	5
	Menos de 500,000 lempiras	3
Proveniencia de los recursos	Fondos de organismos internacionales	10
	Fondos de ONG	5
	Fondos nacionales	3

Fuente: Elaboración propia

III. Experiencia de la Alcaldía en manejo de proyectos de infraestructura

También se valora la experiencia de la Alcaldía en el manejo de proyectos de infraestructura. Para ello se revisa la cantidad de proyectos realizados de infraestructura y, específicamente, en el área de educación.:

Tabla 4. Ponderación experiencia de la Alcaldía en el manejo de proyectos de infraestructura

Sub-criterio	Descripción	Puntos
Experiencia en el manejo de proyectos de infraestructura (de cualquier tipo)	Más de 3 experiencias	15
	Menos de 2 experiencias	5
	No ha realizado proyectos de infraestructura	3
Experiencia en infraestructura educativa	Más de 2 experiencias	10
	Menos de 1 experiencia	7
	No ha realizado proyectos en educación	4

Fuente: Elaboración propia

IV. Personal clave y sus competencias

Uno de los puntos más críticos a valorar es el recurso humano con que cuenta el municipio para poder cumplir con todos los parámetros de gestión del proyecto de infraestructura. De acuerdo a la experiencia actual, para poder cumplir con eficiencia y eficacia las metas establecidas la Alcaldía requeriría contar con al menos un Encargado de Adquisiciones, un Encargado de Ingeniería, un Encargado de Administración y, además, propiciar la transparencia y participación de la sociedad civil. La ponderación de este criterio se basa en diversos factores, los cuales se describen en la siguiente tabla:

Tabla 5. Ponderación del personal profesional clave y sus competencias

PONDERACIÓN SEGÚN CARGO					
Sub-criterio	Descripción	Encargado de Adquisiciones	Encargado de Ingeniería	Encargado de Administración	Transparencia y sociedad civil
Calificaciones generales	Valora e grado de escolaridad y nivel de especialización según responsabilidades del cargo (perfil necesario).	3 puntos	2 puntos	2 puntos	NA
Años de servicio	Considera las competencias adquiridas y aplicadas a través de su experiencia profesional.	4 puntos	2 puntos	2 puntos	NA
Competencia para el trabajo	Valora la aplicación de los conocimientos y su experiencia en la ejecución de proyectos de infraestructura.	5 puntos	4 puntos	4 puntos	NA
Manejo de proyectos de infraestructura	Experiencia, desde su área, en la ejecución de cualquier proyecto de infraestructura.	3 puntos	2 puntos	2 puntos	5 puntos
Ponderación máxima por cargo		15 puntos	10 puntos	10 puntos	5 puntos

Fuente: Elaboración propia

La ponderación otorgada a los empleados debe basarse no sólo en una revisión de la hoja de vida, sino también en una entrevista directa en donde se dialogue sobre casos reales a los cuales debe poder responder el encargado según su área. Esto es de suma importancia para poder corroborar que tiene no sólo los conocimientos sino también las competencias prácticas para aplicar las leyes y procedimientos técnicos que se requieren en la gestión de proyectos de infraestructura.

Ponderación de la valoración de los criterios

Los criterios anteriores deben verse en una suma global que permita valorar la capacidad de ejecución del proyecto. Para ello se sugiere considerar valorar los resultados de la ponderación de la siguiente manera:

Tabla 6. Valoración de la ponderación total

Total de la ponderación	Valoración
De 75 a 100	Son municipios con altas capacidades de ejecución de proyectos de infraestructura, con experiencia y personal capacitado en el manejo de los recursos. Son candidatos para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa de cualquier importe (acorde a sus capacidades en la contrapartida).
De 65 a 74	Son municipios que requieren de acompañamiento para la realización y ejecución de proyectos de infraestructura. Requieren apoyo mediante personal con experiencia tanto en el manejo de recursos (aplicación de normativa legal del estado) como en la supervisión, diseño e implementación de proyectos de infraestructura educativa.
Hasta 64	Son municipios que todavía no cuentan con experiencias concretas en la realización de proyectos de infraestructura de gran envergadura. Existe un alto nivel de riesgo tanto en el manejo de la normativa legal (ley de contratación del estado) como en la supervisión de infraestructura por parte de la alcaldía. Se debe considerar brindar un apoyo estrecho si se quiere hacer algún tipo de inversiones, que deberían ser de importes menores. Se puede considerar hacer uso de otras figuras como Mancomunidad para ejecutar los proyectos en estos municipios.

Fuente: Elaboración propia

Es importante reconocer que con esta herramienta se pretende tener una medición objetiva de las capacidades administrativas municipales. La aplicación de estos criterios fue corroborada en campo con los municipios de la muestra y los resultados de esta aplicación pueden verse en el Anexo 6. Ejercicio de aplicación de la herramienta de evaluación para proyectos de infraestructura educativa a nivel municipal.

6.1.5 Duración de la descentralización y flujo de recursos

Se trata de una descentralización parcial o temporal porque una vez que se termina la obra se termina la responsabilidad concurrente, el motivo de la descentralización y el flujo de recursos para la obra. Es decir, se aplica una transferencia de una función y competencia parcial finita y el compromiso de la transferencia no es constante, sino por demanda específica.

Asimismo, al tratarse de una competencia concurrente requerirá un compromiso de ambas partes, tanto técnica como financiera de acuerdo a la capacidad del gobierno local y la SEDUC.

6.1.6 Beneficios

Una descentralización eficiente y efectiva de la ejecución de las construcciones nuevas hacia las municipalidades puede generar los siguientes beneficios:

- Es un instrumento de planificación anual que enseña a la población a participar de forma activa y consensuada, lo que también propicia un compromiso hacia el control social y el cuidado de la infraestructura una vez construida.
- Realiza la priorización de demandas y la ampliación del conocimiento sobre la problemática local de forma anual, lo que permitirá mantener y confirmar o actualizar la información que contiene el SIPLIE.
- Permite identificar la co-gestión ciudadana en las áreas de interés en complemento a los esfuerzos del gobierno municipal y la SEDUC.
- Mayor control y transparencia de las inversiones desde lo institucional y ciudadanía, puesto que la municipalidad responde por el uso de los recursos.
- Mayor cobertura y capacidad de ejecución de obras para la SEDUC (DIGECEBI / INHIFE), manteniendo criterios de calidad, pedagógicos y participativos.

6.2 Fondo Municipal para Mejoramiento de Calidad Educativa

6.2.1 Concepto general

De acuerdo a las entrevistas con autoridades municipales como con el Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE) de los municipios muestra. La ausencia de libros de texto y guías docentes, así como de otros materiales de apoyo es uno de los factores críticos que afectan la calidad educativa. Asimismo, reconocen que la SEDUC ha tenido serias dificultades para dotar de libros de texto a educandos y guías docentes, así como de materiales fungibles para el adecuado desarrollo de las clases⁹. Para el caso, el proceso de dotación de 2015-2016 cubrió únicamente Matemáticas y Español a través de recursos del Fondo Común (Plan EFA-FTI Honduras), sin posibilidad de reposición y faltando los textos para Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Además, según el Informe de Evaluación de resultados del Plan Educación para Todos EFA Honduras 2003-2015 (econometría Consultores, 2016), los grupos focales de docentes desarrollados para la evaluación reportan que los textos y materiales didácticos fueron insuficientes, los textos no llegaban a todas las escuelas (sólo se reporta un 46.07% de cobertura), llegaban tarde o no llegaban un número suficiente para todos los alumnos.¹⁰

Aunado a ello, los COMDE y autoridades municipales reconocen que en muchos de los centros educativos se produce un deterioro acelerado de estos textos, en gran medida por la ausencia de reglas de uso y la falta de responsabilización tanto de docentes, como de padres y educandos en su cuidado.¹¹

⁹ Nota de edición: Para ejemplo el COMDE de Jesús de Otoro declara que sólo 24 centros educativos del municipio recibieron un pequeño kit de materiales fungibles (cartulinas, papel, marcadores, etc.) por parte de la Dirección Departamental de Educación de Intibucá en 2016. Sin embargo, el municipio cuenta con 118 centros educativos (SACE, 2016). El criterio de entrega fue "el que llegue primero", para evitar generar reclamos de favoritismo.

¹⁰ Nota de edición: Se incluye esta referencia por considerarse el dato más pertinente para reforzar la afirmación de los COMDE entrevistados.

¹¹ Nota de edición: No existen actualmente estudios o auditorías que confirmen esta aseveración, pero es el consenso de los entrevistados y, por tanto, se considera pertinente su inclusión.

Para mejorar esta situación se propone la creación de un fondo local revolvente para dotar de libros de texto de Matemáticas, Español, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales cada 4 años y de material educativo fungible cada año para los niveles de educación pre-básica y básica en municipios que se adhieran al mecanismo. Este fondo revolvente puede constituirse a través de aportes directos de la SEDUC a manera de capital semilla, ya sea en especie o en efectivo, aporte anual de las municipalidades, un aporte módico y subsidiario de los padres de familia y, si existe la posibilidad, aportes de la cooperación internacional y ONG locales.

6.2.2 Viabilidad

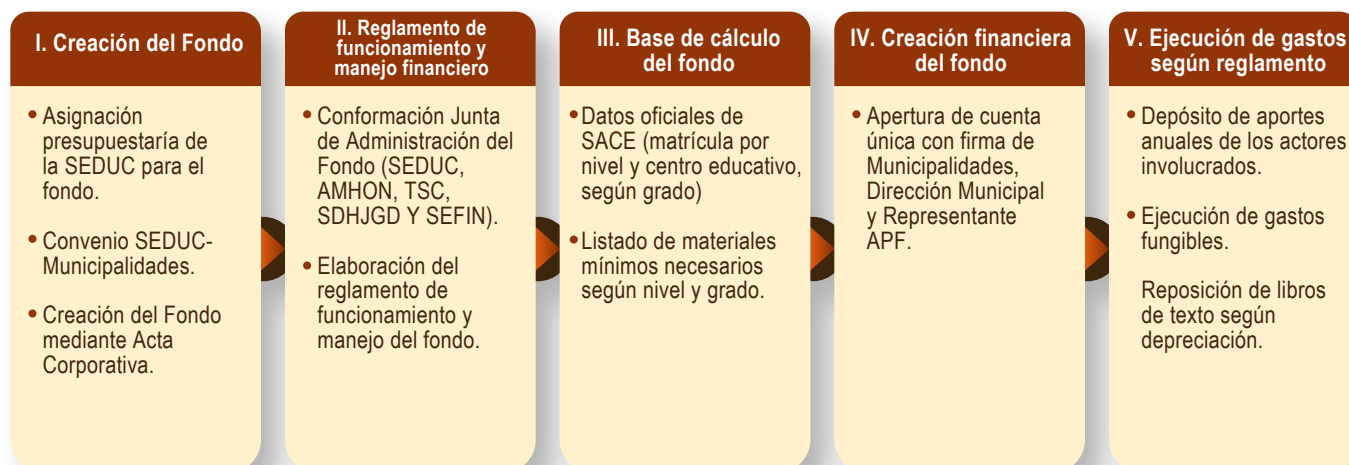
La Secretaría de Educación cuenta con los derechos de autor y publicación de los libros textos de Español, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales de primero a noveno grado, por lo que su reproducción está supeditada a la existencia de fondos. Por su parte, como ejercicio de su autonomía, los gobiernos locales pueden determinar la forma de administración de sus recursos, dentro de lo cual la creación y mantenimiento de una cuenta especial para el Fondo Revolvente es viable, así como la recaudación de recursos desde la ciudadanía para el mantenimiento del mismo. Ambos teniendo el respaldo de la comunidad en cabildo abierto y de la Comisión Ciudadana de Transparencia.

Asimismo, la Ley de Municipalidades también le atribuye la prestación de servicios del Estado, en este caso dentro del ámbito de la SEDUC, siempre que sea de conveniencia para el municipio y se suscriba un convenio. Además, la compra de materiales para asignación a centros educativos se considera como parte de los aportes al área social y, por tanto, no hay restricciones para la municipalidad en este tema.

6.2.3 Proceso propuesto

La constitución del Fondo se hace mediante un procedimiento legal y administrativo, que debería seguir el siguiente proceso lógico:

Ilustración 4. Proceso del Fondo Municipal para Mejoramiento de Calidad Educativa



Fuente: Elaboración propia

I. Creación del fondo

La SEDUC reservará en su presupuesto anual un fondo destinado al mejoramiento de la calidad educativa, con el fin de ser descentralizado hacia los gobiernos municipales, en aras de lograr el mejor impacto en los indicadores educativos en el municipio. El fondo será reglamentado con el concurso del gremio municipal por medio del convenio de cooperación entre la SEDUC y la AMHON. Por su parte los Gobiernos Municipales de igual manera, en el marco de las facultades que la Ley de Municipalidades les confiere, podrán contemplar en su presupuesto recursos financieros para contribuir a la calidad educativa.

Se requiere la firma de un Convenio entre SEDUC y la Municipalidad que decide ser receptor de estas competencias y recursos (en el Anexo 3. Modelo de convenio de cooperación SEDUC-Municipalidad se presenta un modelo base para la elaboración de este convenio.) Este convenio deberá especificar claramente que el fondo de mejoramiento de la calidad educativa tendrá como objetivo cubrir la necesidad de libros de texto y/o materiales fungibles de los centros educativos del municipio de manera auto-sostenible, estando orientado a atender a los niños que se encuentren matriculados en el nivel de educación pre-básica y los matriculados en el nivel de educación básica de primero a noveno grado. Asimismo, debe expresar los compromisos de aportes al fondo que provendrán de la Secretaría de Educación y la Municipalidad en forma obligatoria, y aportes de la cooperación internacional, ONG y padres de familia según acuerdos conjuntos. Adicionalmente, una vez firmado el convenio, se requiere la decisión de la Corporación Municipal manifestada en Acta Corporativa, mediante el cual se compromete el Gobierno Municipal a asignar los fondos necesarios para la constitución del Fondo en cumplimiento del acuerdo con SEDUC. Esto puede implicar reorientar inversiones en el sector reduciendo aportes a infraestructura, el pago de personal docente o personal de apoyo logístico en los centros educativos, entre otros.

II. Reglamento de funcionamiento y manejo financiero

Para el funcionamiento del Fondo por parte de la SEDUC se elaborará un reglamento que defina las normas técnicas y procedimientos de la descentralización de competencias y recursos financieros que se destinaran a los municipios. Este reglamento definirá la junta, consejo o comité interinstitucional como instancia de toma de decisiones que podrá estar conformado por la SEDUC, AMHON, TSC, SJGD y SEFIN.

Por su parte los Gobiernos Municipales que sean receptores de esta descentralización elaboraran un reglamento municipal que norme la ejecución de acciones y recursos, el reglamento contemplara mecanismos de participación de: directores municipales de educación, asociaciones de padres de familia, directores de centros educativos, asociaciones escolares comunitarias, instancias municipales que sean organizado en los municipios como ser: COMDE, Mesas locales de educación u otras. Este reglamento será aprobado por la Corporación Municipal, y se encontrara en línea con el convenio de cooperación que la Municipalidad haya suscrito con la SEDUC.

III. Base de cálculo del fondo

La información base para calcular el monto del fondo que debe constituirse así como la necesidad de alimentación del fondo revolvente provienen del Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE) de la Secretaría de Educación. Esta información incluye número de centros educativos y cantidad de educandos por nivel educativo, centro y grado. Esta información debe complementarse con la información poblacional de niños que estarán ingresando a pre-básica y primer grado de básica en los próximos cuatro años, de forma que se pueda contar con una proyección real del recurso financiero o en especie que se requiere. Para ello puede tomarse como fuente el censo municipal levantado mediante la planificación con Metodología FOCAL.

Asimismo, se requiere contar con los datos de referencia sobre el costo unitario de los libros de texto y materiales fungibles, considerando el porcentaje oficial de inflación anual histórico (los últimos 5-10 años). Para ello puede tomarse como fuente los costos unitarios de los procesos de licitación que ha realizado la SEDUC en los últimos años.

También, la SEDUC proporciona un listado oficial de los materiales fungibles que se requieren por grado educativo en proporción al número de educandos, estableciendo un costo estándar para cada uno según precios de mercado. En este punto es necesario hacer una evaluación racional sobre los materiales fungibles que son prioritarios y cuales pueden conservarse por mayor tiempo para reducir los costos y mantener la sostenibilidad del fondo sin tener que aumentar el aporte en exceso. (Ver Anexo 7. Ejemplo cálculo del fondo municipal para la calidad educativa) Para efectos de este documento, se realizó una investigación de campo tanto a nivel de la SEDUC a nivel central, departamental y con algunos centros educativos (incluyendo privados) para determinar cuáles son los materiales fungibles que se requieren para atención a los diferentes niveles y grados del sector. El listado de estos materiales se puede encontrar en el Anexo 8. Lista de materiales fungibles y puede servir como base para el trabajo de la SEDUC en este tema.

IV. Creación financiera del fondo

La administración y uso del fondo estará en manos del Gobierno Municipal, conforme a la legislación nacional y reglamentos especiales que la municipalidad haya aprobado para estos fines.

La alimentación del fondo considera la contribución de los siguientes actores:

- **Secretaría de Estado en el Despacho de Educación.** Es el actor responsable del sector y será el principal contribuyente al fondo revolvente. Para ello, partiendo del cálculo de la necesidad financiera del fondo deberá aportar al menos un 70% de los recursos. Estos pueden ser monetario o en especie (libros y/o materiales fungibles).

- **Gobierno Municipal.** Siendo el receptor de los fondos, como parte de su compromiso, deberá aportar un 20% de los fondos necesarios, ya sea en forma monetaria o en especie (material fungible). Es necesario recordar que las Alcaldías ya aportan a la educación y que, más que un aporte adicional, se trata de reorientar los aportes para complementar su contrapartida al Fondo anualmente.

- **Sociedad Civil del Municipio, asociaciones de padres de familia, otras.** Como parte de su contribución a la educación, actualmente los padres de familia están entregando anualmente a los diferentes centros educativos como mínimo doscientos lempiras (L.200.00) de manera anual, no como cobro de matrícula (la cual está prohibida por la Secretaría de Educación) sino como aportes directos a la mejora las condiciones de su centro educativo. Se esperaría que este valor sea un aporte directo al fondo revolvente. Adicionalmente este monto puede reducirse en la medida en que se gestionen otros aportes con diferentes actores a nivel local como ONG, Empresa Privada y/o Cooperantes Internacionales.

6.2.4 Criterios sugeridos

Este es un mecanismo que no demanda mayor grado de especialización por parte de los gobiernos locales por tanto sólo se requiere de ellos:

- Demostrar que poseen la estructura administrativa mínima para la creación, registro, ejecución y rendición de cuentas de un fondo revolvente con múltiples actores aportantes.
- Contar y comprometer a futuro la contrapartida para la constitución y mantenimiento del fondo.

En el caso de municipios que no cuentan con estas capacidades, puede implementarse a través de la Mancomunidad, siempre que esta reúna las condiciones técnicas y administrativas necesarias.

6.2.5 Duración de la descentralización y flujo de recursos

El fondo revolvente es de duración indefinida. Su sostenibilidad dependerá de la buena administración y la continuidad de los aportes por parte de los actores locales. Es importante insistir que este fondo tiene como objetivo asegurar la entrega de textos y materiales fungibles a los centros educativos y, por tanto los fondos no deben utilizarse para financiar ningún otro gasto, aún y cuando se trate de necesidades del sector. Esto estará claramente definido en el convenio y el reglamento del fondo.

6.2.6 Beneficios

- Garantizar la entrega de materiales fungibles necesarios para la implementación del Currículo Nacional Básico.
- Asegurar que todos los niños de todos los centros educativos del municipio cuenten con sus respectivos libros de texto.
- Mejorar la utilización de los libros de texto mediante la promoción de reglas de uso y responsabilización de su cuidado y guarda.

6.3 Descentralización Parcial del SIPLIE

6.3.1 Concepto General

El SIPLIE (Sistema de Planificación de Infraestructura Educativa) es una herramienta de registro, medición de la condición de la infraestructura y un elemento fundamental del Plan Maestro de Infraestructura Educativa puesta a disposición del público en la página web planmaestro.se.gob.hn. Forma parte de la estrategia de cambio del Sistema Educativo Nacional para el mejoramiento de la calidad educativa establecida en el Plan de Nación. Presenta información sobre el estado de la infraestructura, instalaciones hidrosanitarias y mobiliario de los centros educativos gubernamentales a nivel nacional debidamente geo-referenciados. También valora las condiciones de amenazas naturales, amenazas sociales y servicios básicos en los que funciona el centro.

No obstante, tanto para el levantamiento de la información como la actualización de los datos del Sistema, se depende de personal contratado que se desplaza a las diferentes comunidades del país. Para cada centro educativo estas personas aplican una ficha de datos que después será cargada en el SIPLIE, haciéndolo un proceso largo y costoso. Considerando lo anterior, resulta necesario un mecanismo técnico y/o tecnológico para que las municipalidades puedan establecer una conexión con el SIPLIE de forma que puedan actualizar, de forma trimestral, semestral y/o anual, la situación de la infraestructura educativa que ha sido sujeta de la inversión pública desde las municipalidades. La SEDUC definirá los mecanismos de actualización según sea pertinente de acuerdo a las capacidades actuales de la estructura municipal relacionada con procesos de ingeniería, desarrollando capacidades cuando así se requiera.

El SIPLIE ya cuenta con sus respectivos instrumentos de registro y manuales para el levantamiento de la información que continúan bajo control institucional de la SEDUC. Sólo implica cambios a la hora de la actualización mediante una forma de conexión certificada por la SEDUC.

6.3.2 Viabilidad

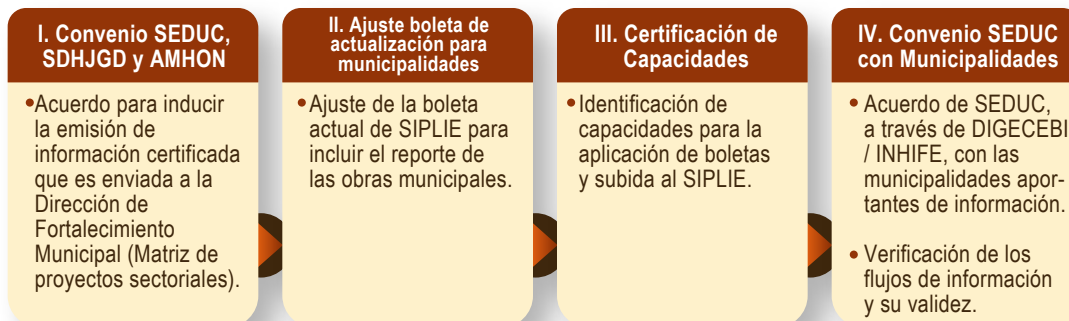
La Ley Fundamental de Educación reconoce que la Corporación Municipal es corresponsable de promover la educación y de adoptar medidas que la promuevan en coordinación con las autoridades educativas. En este caso, de colaborar con la SEDUC (a través de DIGECEBI / INHIFE) con la actualización permanente de un sistema de información que registre el estado de las instalaciones de los centros educativos, actualmente el SIPLIE.

Asimismo, la SEDUC ya cuenta con fichas de registro diseñadas para alimentar el SIPLIE que sólo requieren ajustes para incorporar los aportes municipales; y las corporaciones tienen la obligación de rendir cuentas sobre las inversiones a la SGJD, por lo que sólo debe garantizarse que esta rendición incluya mecanismos de alimentación al SIPLIE.

6.3.3 Proceso propuesto

Este es uno de los mecanismos de descentralización más factibles de implementar en el corto plazo, ya que se trata de una descentralización de una función específica no especializada. Se propone como proceso a seguir el siguiente:

Ilustración 5. Proceso de descentralización del SIPLIE



Fuente: Elaboración propia

I. Convenio SEDUC, SGJD y AMHON

El primer paso es la firma de un convenio tripartito entre la SEDUC, la SGJD y la AMHON, como representante de las municipalidades, para facilitar la emisión de información certificada de los proyectos en educación. De forma que se pueda garantizar el flujo de información necesario para la alimentación del SIPLIE desde los reportes de rendición de cuentas generados anualmente por los gobiernos municipales.

II. Ajuste boleta de actualización para municipalidades

Teniendo el acuerdo tripartito, corresponde a la SEDUC realizar los ajustes correspondientes tanto en la boleta (ficha) física como en el SIPLIE para garantizar la alimentación por parte de las municipalidades. Esto debería incluir el costo de la inversión realizada y el origen de los mismos (tal y como se refleja en la rendición de cuentas de las municipalidades).

Esto último no sólo permitiría saber el costo de la obra, sino la contribución directa de las municipalidades y los rubros que han trabajado. Información que actualmente no está disponible en forma expedita a nivel de ningún sistema de información del Estado.

III. Certificación de capacidades

La SEDUC, junto con la SGJD y la AMHON, deberán certificar las capacidades requeridas por parte de las municipalidades para poder optar a la descentralización de esta información.

IV. Convenio SEDUC con municipalidades

Finalmente debe firmarse un convenio con las municipalidades suscritas al mecanismo para garantizar no sólo la descentralización de la función, sino también la creación de capacidades técnicas cuando así sea requerida. Adicionalmente, debe garantizarse como parte del convenio el flujo de información y su validez mediante procedimientos de control y evaluación acordados por ambas partes que deberán ser estándares y establecidos desde el convenio SEDUC, SGJD y AMHON.

6.3.4 Criterios sugeridos

- Las municipalidades deberán de contar con el personal técnico en el área de ingeniería, ya sea permanente o temporal que pueda aplicar la ficha y evaluar los parámetros de cumplimiento de la Normativa para planificación y diseño de centros educativos. Asimismo, deberán contar con personal que pueda alimentar el SIPLIE.
- Las municipalidades deberán llevar un control exhaustivo de las inversiones en educación, de preferencia en el SAMI. Además, debe incluir una identificación clara del centro educativo al que corresponde, de preferencia utilizando el código del centro de la SEDUC.

6.3.5 Duración de la descentralización y flujo de recursos

Este mecanismo es una descentralización parcial del registro de las obras (inversiones) realizadas por las municipalidades en el tema de construcción y/o reparación de edificios varios, aulas, sanitarios, sistema de agua, techos, pisos, entre otros.

El registro estaría basado en los reportes de rendición de cuentas de proyectos presentados a la SGJD cada año, verificado in situ por la Direcciones Municipales, COMDE, Comisiones Ciudadanas de Transparencia o desde el nivel central de la SEDUC, según acuerdo conjunto. Adicionalmente, en el caso de municipalidades Categoría A y B se puede explorar opciones más amplias de actualización del SIPLIE con departamentos e Ingeniería locales, con cobertura de costos más baratos por parte de la DIGICEBI.

6.3.6 Beneficios

- El SIPLIE permanecería actualizado con las obras municipales de todo tipo, que deberán seguir (en la medida de lo posible) la Normativa para planificación y diseño de centros educativos.
- Ahorro de recursos en el levantamiento de la información que la SEDUC podría re-direccionar a las Municipalidades para otras construcciones escolares.
- Las municipalidades mejorarán la calidad de obras por cumplimiento de la Normativa para planificación y diseño de centros educativos; así como la calidad de los registros de inversión en el área de educación.
- Permitiría contar con una valoración más exacta del aporte municipal en el sector educación, desglosada en tipo de obra, monto económico y fuente de los fondos.

6.4 Plan Municipal de Alfabetización Acelerada

6.4.1 Concepto General

De acuerdo a datos de junio 2016 (República de Honduras. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017), la tasa de analfabetismo es del 11%, siendo del 17.2% en el área rural y de un 6.3% en el área urbana. Se considera la delegación temporal de competencias y recursos de la SEDUC hacia las municipales para organizar y desarrollar programas o proyectos locales de alfabetización (lectura y escritura) a través de voluntarios locales, con directrices y certificación de la SEDUC y bajo la administración de recursos desde la municipalidad para el incentivo al logro de metas. Esta especialmente dirigido a las zonas más rurales, más alejadas de las urbes y con mayor concentración en número de personas analfabetas, las que son de más difícil acceso por parte de la SEDUC.

6.4.2 Viabilidad

La Ley Fundamental de Educación, en su artículo 9, ratifica que es obligación del Estado ofrecer a todas las personas en edad escolar o no la posibilidad de acceso al Sistema Nacional de Educación. En el caso específico de la alfabetización, el Decreto Ejecutivo PCM-O5-2014 (República de Honduras. Poder Ejecutivo, 02 de junio, 2014) delega en la Secretaría de Educación la coordinación de la ejecución del Plan Nacional de Alfabetización Obligatoria, atención al rezago escolar y la Educación Popular Honduras 2014-2017. Este mismo decreto establece que el proceso de alfabetización podrá ser ejecutado por medio de Facilitadores Educativos que podrán ser, entre otros, integrantes de la Sociedad Civil Organizada y voluntarios debidamente certificados. Por su parte, la Ley de Municipalidades en su artículo 13, inciso 12, atribuye a los gobiernos municipales la promoción de la educación. Tomando en consideración lo anterior, la implementación del mecanismo es viable a través de un Convenio de descentralización por delegación de competencias por parte de la SEDUC, para que las municipalidades que se suscriban puedan implementar el Plan de Alfabetización en sus respectivos territorios. Adicionalmente sería necesario emitir una ordenanza municipal que facilite el trabajo de incidir en la población para dar información y participar en procesos de alfabetización, difundiendo el esfuerzo conjunto entre la SEDUC y la Municipalidad mediante cabildos abiertos y medios locales.

6.4.3 Proceso propuesto

La implementación de este mecanismo seguiría la siguiente lógica:

Ilustración 6. Proceso Plan Municipal de Alfabetización Acelerada



Fuente: Elaboración propia

I. Levantamiento de Línea Base

La municipalidad, en coordinación con los Patronatos, levanta en forma previa un listado de personas a alfabetizar por zonas y grupo de edad. Adicionalmente identifica los Facilitadores Educativos voluntarios para cada zona en la que se encuentran de 5 a 10 personas en una sola comunidad o en varias comunidades cercanas, es decir, en un radio de 3km para facilitar movilización.

II. Firma de convenio SEDUC-Municipalidad

Con la línea base de personas analfabetas y voluntarios por zona, la municipalidad hace la solicitud a la SEDUC para celebrar el convenio de delegación temporal y prestación del servicio municipal de alfabetización. El convenio debe estipular, entre otras cosas que la SEDUC entregará el material didáctico necesario de acuerdo a las personas a alfabetizar y los facilitadores voluntarios. También, en caso de existir centros educativos en la zona, debe garantizar la prestación de las instalaciones para el desarrollo del proceso de alfabetización. Esto siempre que el proceso no interfiera con el desarrollo de los días clase del centro. Asimismo, debe establecer el incentivo para los voluntarios que debería ser equivalente al que actualmente otorga la SEDUC para procesos similares, como el caso de los CCEPREB (a razón de L. 1,000.00 mensuales por voluntario). En el Anexo 9 se incluye un Modelaje de Costos Alfabetización Municipal Acelerada.

III. Implementación del proceso

El proceso de alfabetización debería realizarse los sábados por la tarde considerando tanto la disposición de tiempo de personas en áreas rurales, como el tiempo de los facilitadores para cursar sus estudios o trabajar durante la semana.

6.4.4 Duración de la descentralización y flujo de recursos

Es una delegación temporal de competencias de la SEDUC hacia las municipales para organizar y guiar proceso de alfabetización a través de voluntarios locales para la cual deberán garantizarse los recursos didácticos y de incentivos a los facilitadores de acuerdo a la línea base levantada por la municipalidad. La SEDUC, como máximo responsable del proceso, podría ofertar un 80% y las Municipalidades un 20% con recursos de las transferencias del Gobierno Central. Por supuesto, los aportes podrían negociarse entre las partes según la disponibilidad de recursos.

6.4.5 Criterios sugeridos

- La Municipalidad puede asegurar la asistencia técnica de ONG in situ para los voluntarios municipales jóvenes egresados del nivel medio, para garantizar en la medida de lo posible, la calidad del proceso de entrega.
- Certificación de voluntarios por parte de la SEDUC y sus aliados estratégicos.
- Incentivos para voluntarios garantizados con recursos de las municipalidades.
- Financiamiento de los materiales didácticos por parte de la SEDUC de acuerdo a la población meta identificada y voluntarios necesarios.

6.4.6 Beneficios

- Generación de empleo temporal para aquellas personas que tengan aptitud y actitud evaluadas según indicaciones de la SEDUC, preferiblemente jóvenes egresados de media.
- Cobertura del 50% de la población analfabeta, especialmente de las zonas más alejadas y de menor cobertura de la SEDUC.

6.5 Plan Piloto de Transporte Escolar

6.5.1 Concepto General

La creación de este fondo implica la reserva presupuestaria de la Secretaría de Educación y del Gobierno Local, conforme a las competencias que la ley les brinda, de forma que se integren recursos tripartitos (SEDUC, Municipalidad y padres) en un solo fondo para la compra y amortización de pagos de unidades y mantenimiento que permitan ofrecer servicios de transporte escolar para los niveles de educación pre-básica y básica, con énfasis en las redes educativas. Los Fondos serán administrados por la municipalidad en firma tripartita con la AFP y la SEDUC a través de la Dirección Municipal.

Debe considerarse dos opciones

- Contrato privado de servicios a una persona que brinde el servicio completo (incluidos) bus más conductor y su propio costo de mantenimiento y combustible. Los pagos se hacen con recursos (cuotas mensuales) de los padres de familia más una cuota de la municipalidad.
- Costos de compra de buses para servicios permanentes siempre con cuotas de padres pero con un capital semilla para pago de adquisición de unidades.

6.5.2 Viabilidad

La autonomía de los gobiernos locales les permite la adquisición de bienes para la prestación de servicios público, pudiendo determinar la forma de administración, así como la recaudación de recursos desde la ciudadanía para el mantenimiento del mismo. Ambos teniendo el respaldo de la comunidad en cabildo abierto y de la Comisión Ciudadana de Transparencia.

Vale aclararse que se trata de un servicio innovador que ninguno de los actores del Estado ha prestado a la comunidad educativa y que tampoco está previsto como un servicio obligatorio. Se trata de un servicio alternativo que se prestaría a los

estudiantes como principales beneficiarios, siendo el gobierno local el principal administrador.

6.5.3 Duración de la descentralización y flujo de recursos

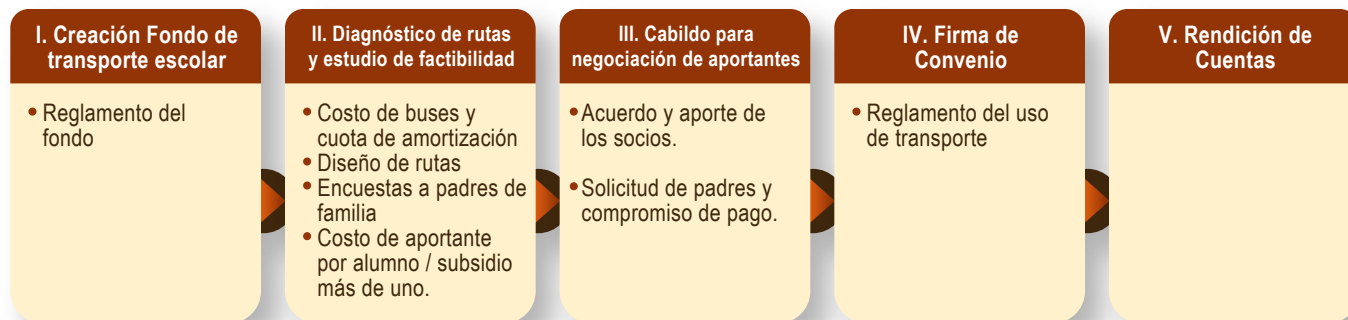
La descentralización es permanente y consiste en transporte semi-privado subsidiado para centros educativos gubernamentales. Su sostenibilidad financiera se base en tres tipos de aporte:

- Municipalidad: Aportes mensuales para pago de cuota de compra de los auto-buses.
- Padres de familia: Aporte mensual para mantenimiento del servicio: pago de conductores, gastos de combustible, gastos de mantenimiento del bus (compra de repuestos, aceite, lubricantes).
- SEDUC: Capital semilla para la compra de los auto-buses, con el apoyo de cooperantes si es necesario.

6.5.4 Proceso propuesto

Con algunas modificaciones según la opción elegida, se propone el siguiente proceso a seguir para la implementación del servicio de transporte escolar.

Ilustración 7. Proceso del Plan piloto de transporte escolar



Fuente: Elaboración propia

I. Creación del Fondo de transporte escolar

Mediante Acta Corporativa debe crearse el fondo que servirá para la adquisición de unidades y el pago de contrato de servicios a terceros si es el caso, como por ejemplo pago de conductores (mediante contrato a término para no generar pasivos laborales), mantenimiento de las unidades, combustibles, etc.

El Fondo operara según los meses escolares y también servirá para transportar a los educandos de redes educativas a eventos, salones de computación, canchas deportivas, etc., siguiendo una programación establecida. La Comisión de Transporte deberá elaborar el Reglamento que regule el uso de este fondo. Una vez firmado el convenio y los contratos que se deriven de los usuarios (si es el caso), estos deberán anexarse como soportes.

II. Diagnóstico de rutas y estudio de factibilidad

Es indispensable el levantamiento de un diagnóstico para poder crear el fondo y asegurar desde el inicio que sea económicamente factible. Entenderemos por factibilidad el hecho de que los costos del servicio son equivalentes o mayores a los ingresos percibidos mensualmente para la cobertura del servicio de transporte. El diagnóstico se divide en 2 grandes áreas: i) la anuencia de los padres para el pago del servicio; y, ii) el diseño de las rutas geográficas para el recojo de los estudiantes.

Se deben aplicar encuestas en todas las familias que tienen alumnos estudiando tomando como referencia el censo escolar que tiene cada centro educativo; así como diseñar las posibles rutas en función de las familias dispuestas a contribuir. Se trata de obtener información que permita saber si se podrían cubrir los costos necesarios para que el servicio funcione. En el Anexo 10 se incluye un modelo de encuesta que puede utilizarse como insumo.

III. Cabildo para negociación de aportantes

Para presentar el modelo de transporte público, la alcaldía convocará a un cabildo abierto. Se debe presentar toda la información para motivar a los padres a su participación y presentar los beneficios que el servicio ofrecería, entre ellos: i) disminución del cansancio de los educandos al sustituir la caminata y aumentar las horas de sueño (al reducir la necesidad de levantarse a horas demasiado tempranas); ii) auto estima mejorada por un servicio equitativo para todos; y, iii) seguridad de los niños, entre otros. De esta manera quedará registrado en un acta pública, la decisión de las personas y las capacidades de servicio. En esta misma sesión, se nombrará una Comisión de Transporte integrada por representantes de los padres de familia y la municipalidad, así como algún socio local o representante de otras organizaciones de la sociedad civil como el COMDE.

Se entregará a los Padres la solicitud de transporte para su llenado y la hoja de compromiso de pago. Si los padres pagan por un alumno y tienen más de uno, se pagará un costo simbólico por el alumno adicional; subsidiando los otros usuarios el costo global para no encarecer el servicio para familias numerosas con escasos recursos.

IV. Firma de convenio Municipalidad, APF, SEDUC, otros

Para que el servicio funcione es necesario firmar un convenio entre las partes, que contendrá los acuerdos sobre la forma de funcionamiento y el apalancamiento de los fondos.

Adicionalmente al convenio, la Comisión de Transporte utilizará los resultados de la encuestas, la cotización de costos y los resultados del cabildo para elaborar el Reglamento del uso de transporte, que será aplicable para todos los usuarios.

V. Rendición de Cuentas

La Comisión de Transporte, llevará los registros de cuentas para los ingresos y egresos, debiendo integrar como veedor a un representante de la Comisión Ciudadana de Transparencia (CCT).

6.5.5 Criterios sugeridos

- Consenso con los padres de familia para el pago del servicio bajo cualquiera de las 2 opciones.
- Participación de la ciudadanía en la veeduría del funcionamiento del servicio.
- La factibilidad del servicio depende de rutas, tipo de buses, aportes para una rentabilidad social, por tanto debe aplicarse sólo en aquellos municipios en los que se cuente con un estudio de factibilidad previo.
- En el plan de factibilidad debe considerarse la movilización interna entre las Redes Educativas para el uso de las instalaciones compartidas y la asistencia al tercer ciclo en el centro sede.

6.5.6 Beneficios

- Se aumentan las posibilidades de una mayor cobertura del tercer ciclo al garantizar una movilización segura hacia los centros sedes de las Redes Educativas.

- Se aumentan las posibilidades de reducir el ausentismo, especialmente en temporadas de lluvia.
- Se disminuye el riesgo de peligro cuando los niños viajan juntos, especialmente para los más pequeños.
- Permite optimizar el uso de bibliotecas, talleres y aulas tecnológicas para todos los estudiantes de las Redes Educativas, reduciendo el riesgo por movilización.
- El servicio de transporte público es una opción abierta para todos los padres y estudiantes del sector público. Si las rutas son urbanas eso tiene un costo menor, si las rutas son rurales tiene un costo mayor, sin embargo bajo la figura de subsidio cruzado entre la zona urbana y la rural (cuota nivelada para ambas zonas) es posible ofrecer el servicio con responsabilidad social.

6.6 Fondo común para mejorar la alimentación escolar

6.6.1 Concepto General

Implica la reserva presupuestaria de la Secretaría de Educación (Gobierno Central) y del Gobierno Local, conforme a las competencias que la ley les brinda, de forma que se puedan sumar esfuerzos de diferentes actores para la creación de un fondo fungible de recursos económicos que financie una dieta nutricional completa (proteico-calórica con carne y verduras) para los niños de los centros educativos gubernamentales de los municipios suscritos, con énfasis en las zonas más postergadas.

6.6.2 Viabilidad

Siempre como parte de la implementación de su autonomía, los gobiernos locales pueden suscribir un convenio con la SEDUC y otros socios aportantes, para mejorar la implementación del Programa de Alimentación Escolar en sus respectivos territorios.

Este convenio está permitido por la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Municipalidades y la Ley Fundamental de Educación. Asimismo, tiene su asidero en la recién publicada Ley de Alimentación Escolar (República de Honduras. Congreso Nacional, 03 de Julio, 2017) que en su artículo 11 delega en la municipalidades el fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar mediante la asignación de recursos complementarios para su eficaz funcionamiento.¹²

6.6.3 Duración de la descentralización y flujo de recursos

El proceso puede ser temporal o indefinido, según acuerdo entre las partes. Los fondos deberían de provenir del Gobierno Central, ya sea la Secretaría de Desarrollo e Inclusión o la Secretaría de Educación, así como una contrapartida de las municipalidades. Asimismo, la SEDUC y la AMHON deberán construir una estrategia para gestionar recursos que vía donación o apoyo presupuestario de la cooperación internacional se destine al tema de seguridad alimentaria y nutrición escolar.

¹² Nota de edición: Al momento de elaboración de este estudio aun no era aprobada la Ley de Alimentación Escolar. La información al respecto se incluye durante la edición debido a su relevancia para este mecanismo.

6.6.4 Proceso propuesto

Ilustración 8. Proceso Fondo Común para la mejora de la alimentación escolar



I. Creación del fondo para alimentación escolar

El fondo deberá crearse mediante Acta Corporativa, en la que debe quedar expresa que el mismo será alimentado por fondos del gobierno local, fondos nacionales y de otros aportantes que deseen contribuir al mismo.

II. Suscripción de convenio con la SEDUC

Es necesario que la Corporación Municipal firme un convenio con la SEDUC en el que establezcan las condiciones bajo las que se descentralizaran los fondos del Programa de Alimentación Escolar, incluyendo la forma de gestionar y liquidar los fondos nacionales que serán aportados al fondo para mejorar la alimentación escolar del municipio.

III. Acuerdos con socios aportantes

Se trata de lograr un acuerdo con socios aportantes y sumar los recursos en un solo fondo para tener mejor capacidad de compra de insumos para alimentos en el mercado local de acuerdo a las ofertas de los productores locales.

IV. Acuerdos con proveedores para compras locales

Las compras locales son una prioridad en la ejecución del Programa de Alimentación escolar. Para la ejecución de compras locales deberán seguirse los procedimientos establecidos en el Manual de procedimiento de compras locales que establece la Ley de Alimentación Escolar en su artículo 21.¹³

V. Servicios de nutrición escolar

La prestación del servicio de alimentación escolar debe considerar incluir carne 3 veces por semana o más veces y verduras frescas diariamente. Asimismo, debe considerarse complementarlo con servicios adicionales que contribuyan a mejorar la nutrición de los estudiantes. Esto incluye llevar controles sobre peso, estatura y salud de los estudiantes.

¹³ Ídem

VI. Rendición de Cuentas

Para efectos de rendición de cuentas, el manejo del fondo debe mantener al menos los siguientes controles:

Ingresos	Egresos
<ul style="list-style-type: none">• Captación de recursos en una cuenta única con firma tripartita.• Captación de recursos de los aportantes por depósito y recibo.• Captación de recursos de los padres por Red Educativo, tesorero de AFP con recibos con número y folio entregados a cada aportante.• Registro de ingresos libro con nombre de alumnos y padres, con casilla de registro de entrega de recursos con firmas.	<ul style="list-style-type: none">• Rendición de cuentas por costo por unidad, global, por proveedor, liquidaciones.

6.6.5 Beneficios

- Si el financiamiento es constante se puede sostener los servicios de nutrición infantil.
- Mejora de la calidad de alimentación escolar al incluir productos frescos locales.
- Mejora de la retención escolar y los niveles de nutrición de los niños del municipio, especialmente en zonas más vulnerables.
- Contribución al desarrollo económico local mediante compras locales, especialmente de cooperativas campesinas y pequeños productores.

6.7 Creación de Fondos Revolventes de Crédito Educativo Básico – Universitario

6.7.1 Concepto General

Según datos del INE, la estructura de la población joven en Honduras, es de 3 millones 100 mil jóvenes. De estos se registra que 28.3% o sea 750,000 jóvenes comprendidos entre 12 y 30 años de edad, son NINI: ni trabajan ni estudian.

Según el Estudio del Banco Mundial “NINIS en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades” (Hoyos, Rogers, & Székely, 2016), hay dos razones por las que los gobiernos y la sociedad en general, deben prestar atención al fenómeno de los NINIS:

- Contribuye a la transmisión intergeneracional de la desigualdad (la mayoría son mujeres). Este desequilibrio, junto con el efecto negativo de largo plazo que el ser NINI tiene sobre el desempeño en el mercado laboral, tiende a perpetuar la transmisión de la disparidad de género y de ingresos de una generación a la siguiente, obstruyendo la movilidad social y la reducción de la pobreza en la región.
- En algunos contextos, está vinculado a la delincuencia y a la violencia.

Según Estudio del Banco Mundial y la Secretaría de Educación, en Honduras hay más de 165,000 niños y jóvenes que no estudian ni trabajan.

Se estima que más de 30,000 son desertores de básica y media que no lograron culminar el año escolar. ¿Que un joven sea NINI lo estigmatiza como vago? No siempre es así.

Según el Estudio hay varias razones que inciden a los jóvenes a ser parte de este grupo entre ellas:

- i) los problemas económicos de la familia que no le permiten cubrir gastos para ir a su centro educativo (pobreza);
- ii) la violencia en sus barrios que les acecha y les amenaza;
- iii) el reclutamiento amenazante de las maras para que participen en estos grupos delictivos; y, iv) la falta de oportunidades de empleo.

Para muchos alcaldes y alcaldesas, este tema es de gran importancia para el desarrollo económico y social de sus municipios y consideran necesario buscar la forma de ocupar a los jóvenes en algo productivo. Uno de los problemas más graves es que incluso los jóvenes que terminan su educación media no encuentran trabajo ni pueden asistir las universidades porque sus padres ya no pueden costearles sus estudios. Muchas alcaldías tradicionalmente ofrecen becas de estudio para educación básica y media y algunas han asumido el riesgo de otorgar recursos a jóvenes para que asistan a la universidad, sabiendo que podrían no regresar al municipio.

La idea del Fondo es, en primer lugar, facilitar el ingreso y permanencia de estudiantes de secundaria al nivel universitario, mediante un crédito municipal de bajo costo financiero, para que sostenga sus estudios durante dure su carrera universitarias de 4-5 años o técnicos universitarios de 2-3 años. Incluye becas y condonaciones parciales por terminar el periodo educativo financiado con buenas notas y en el tiempo oportuno.

6.7.2 Viabilidad

El gobierno local, como se ha mencionado, tiene la facultad de crear un fondo revolvente y establecer su forma de funcionamiento. No obstante, debe analizarse la viabilidad legal y administrativa del fondo para determinar si el mismo puede operar desde financiera la (República de Honduras. Congreso Nacional, 03 de febrero, 2001) o si es necesario la aprobación de una ley especial para el nivel local.

6.7.3 Criterios

- Aplican las municipalidades de Categoría A y B por el volumen creditico y sostenibilidad financiera del fondo.
- No se pretende un 100% de mantenimiento del capital. Se está considerando una refinanciación de 20% a 30% cada año dependiendo del volumen de crédito.
- Se considera un periodo de gracia sin recibir ingresos por pago del crédito entre 4 y 6 años.
- Aval financiero es requerido.

6.7.4 Diseño del Fondo: Idea

Es de hacer notar, que este Fondo dedicado a impulsar la educación superior, no corresponde a la SEDUC dado que este nivel está fuera de sus competencias académicas, más bien corresponde a la UNAH, sin embargo, este tema es de suma importancia para reducir los problemas de desocupación juvenil y sus consecuencias. El proceso puede resumirse en la siguiente ilustración.

Ilustración 9. Proceso Fondos Revolventes de Crédito Educativo Básico–Universitario



Fuente: Elaboración propia

Vale mencionar que este mecanismo no está desarrollado pues requiere estudiar los modelos existentes en otros países para diseñar la versión que se quiera aplicar a partir de los resultados de los cabildeos con los alcaldes.

7 CONCLUSIONES GENERALES

Sobre la descentralización en educación hacia los municipios

- La educación pública según la Constitución de la República y las leyes educativas es un servicio gratuita y constituye una inversión social, por lo tanto su administración no genera desde ningún punto de vista, pagos por servicios, rentas, impuestos, tasas que generen recursos más allá de las designaciones presupuestarias del oferente (organismo descentralizador) y del receptor (las municipalidades) más las donaciones externas y contribuciones de la ciudadanía. Es decir, por tratarse del sector educación no median procesos de descentralización fiscal que conlleven la imposición de tasas por cobro de la prestación del servicio y, por tanto, las partes deben garantizar el flujo de recursos necesarios para cada proceso descentralizado.

Sobre los mecanismos de la descentralización propuestos

- Las propuestas de descentralización presentan el diseño de los modelos de cada mecanismo, detallando su concepto, viabilidad, descripción del proceso de implementación sugerido y los beneficios esperados. Los siguientes son los modelos de mecanismos definidos entre la AMHON y la SEDUC para impulsar la gestión descentralizada. Estos fueron propuestos mediante la observación de las potencialidades existentes en los municipios muestra del estudio. Su aplicación depende de las negociaciones que la AMHON y la SEDUC, junto con actores relevantes, así como de la voluntad política de los gobiernos municipales para asumir los procesos a descentralizar.

- El marco legal existente permite bajo toda las diferentes leyes la implementación de estas propuestas, sin la necesidad de crear marcos legales adicionales o nuevos. Es decir, la base legal actual que da viabilidad a los mecanismos propuestos se ciñe a las leyes existentes, utilizando el procedimiento abreviado con base en las relaciones de coordinación entre niveles de gobierno y la delegación parcial de acciones permitidas en la Ley Fundamental de Educación y la Ley de Municipalidades. Esto considerando que la Ley de descentralización no ha sido publicada y que, además, aún faltaría la elaboración, discusión y aprobación de su respectivo reglamento. Sin embargo, se utilizan los conceptos teóricos universales que propone y que también están contenidos en la Política de Descentralización vigente.

- La implementación de los mecanismos propuestos u otros que se puedan considerar por parte de la AMHON y la SEDUC deberán desarrollarse bajo un plan metódico acordado por las partes, que permita no sólo la implementación del mecanismo, sino que considere los trabajos previos para garantizar su viabilidad técnica y financiera. Esto requiere incluir a otros actores estatales que tengan bajo su jurisdicción la regulación de los elementos que integran el mecanismo. Asimismo, este Plan de implementación debe incorporarse a la Ruta hacia la Descentralización con la que cuenta la SEDUC.

REFERENCIAS

- Bourdeth, P. (2016). Estudio "Inversiones Municipales en Educación". Honduras, CA: Cooperación Alemana al Desarrollo, GIZ.
- econometría Consultores. (2016). Informe de Evaluación de resultados del Plan Educación para Todos EFA Honduras 2003-2015 (Producto 3: Informe Final Volumen I). Tegucigalpa MDC: República de Honduras; Banco Mundial.
- Hoyos, R. d., Rogers, H., & Székely, M. (2016). NINIS en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades. Washington DC: Banco Mundial.
- República de Honduras. Asamblea Nacional Constituyente. (1982). Constitución de la República de Honduras (Decreto No.131). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.23,612.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (03 de febrero, 2001). Ley reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a actividades financieras (Decreto No.229-2000). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.29,395.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (03 de Julio, 2017). Ley de Alimentación Escolar (Decreto No.125-2016). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.34,380.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (1986). Ley General de la Administración Pública (Decreto No.146-86). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.25,088.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (2012). Ley Fundamental de Educación (Decreto No.262-2011). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.32,754.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (Agosto 2013). Ley del Instituto Hondureño de Infraestructura Física Educativa- INHIFE (Decreto No.101-2013). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.33,204.
- República de Honduras. Congreso Nacional. (Septiembre 2001). Ley de Contratación del Estado (Decreto No.74-2001). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.29,583.
- República de Honduras. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (Marzo de 2017). BASEINE EN LINEA. Obtenido de Educación 2016: http://www.ine.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=90
- República de Honduras. Poder Ejecutivo. (02 de junio, 2014). Decreto Ejecutivo Número PCM-15-2014. Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.33,442.
- República de Honduras. Poder Ejecutivo. (10 de agosto, 2012). Política de Descentralización para el Desarrollo (Decreto Ejecutivo PCM-021-2012). Tegucigalpa, MDC: Diario Oficial La Gaceta No.32,895.

LISTADO DE ANEXOS GENERALES

- **Anexo 1.** Referencias legales sobre la vinculación de las municipalidades con el sector educación
- **Anexo 2.** Modelo de acuerdo para la descentralización
- **Anexo 3.** Modelo de convenio de cooperación SEDUC-Municipalidad
- **Anexo 4.** Modelo Convenio SEDUC-AMHON para la descentralización
- **Anexo 5.** Ficha de Evaluación de capacidades de Alcaldías para ejecución infraestructura
- **Anexo 6.** Ejercicio de aplicación de la herramienta de evaluación para proyectos de infraestructura educativa a nivel municipal
- **Anexo 7.** Ejemplo Cálculo del Fondo municipal para la calidad educativa
- **Anexo 8.** Lista de materiales fungibles
- **Anexo 9.** Modelaje de Costos Alfabetización Municipal Acelerada
- **Anexo 10.** Modelo de Encuesta para servicios de transporte escolar
- **Anexo 11.** Propuesta Tablas de Costeo para cálculo del fondo común para merienda escolar



HONDURAS,
CENTRO AMÉRICA
2019

Documento publicado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras (APRODE) Secretaría de Educación 3er. piso, 1ra. Calle entre 2da. y 4ta. Avenida, Comayagüela, Honduras.

T+ (504) 2220-0603

T+ (504) 2220-0804