

# INVERSIONES MUNICIPALES EN EDUCACIÓN

## ESTUDIO

AMHON

Asociación  
de Municipios  
de Honduras



## CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y REPARACIONES DE LOS CENTROS ESCOLARES



Gastos de centros



Becas



Terreno



Tecnología



Logística Educativa



Personal para Centros Educativos



**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## APRODE

Apoyo a los Procesos de Descentralización  
en el Sector Educativo de Honduras

Honduras, Centro América, 2016

# Inversiones Municipales en Educación

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:**

Cynthia López (GIZ)

Luis Castillo (AMHON)

María Teresa Antúnez (AMHON)

Juan Carlos Amaya (AMHON)

Carlos Francisco Bendaña (Consultor AMHON)

### **Corrección y cuidado de edición:**

Cynthia López (GIZ)

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.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente y no se alteren ni los contenidos ni los créditos de autoría o de edición.



## Tabla de contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Siglas</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>1. Introducción</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>2. Antecedentes del estudio</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>3. Objetivos del estudio</b> .....   | <b>10</b> |
| <b>4. Descripción metodológica del estudio</b> .....  | <b>11</b> |
| <b>5. Aspectos institucionales</b> .....  | <b>15</b> |
| 5.1 Marco legal e institucional en educación .....  | 15        |
| 5.2 Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria ...                                  | 15        |
| 5.3 Políticas e instrumentos de gestión educativa .....   | 16        |
| 5.3.1 Plan Estratégico Institucional Orientado a Resultados con Enfoque en Valor<br>Público.....                      | 16        |
| 5.3.2 Plan Maestro de Infraestructura Educativa .....   | 17        |
| 5.3.3 Evaluación del Rendimiento Académico .....  | 17        |
| 5.3.4 Gestión descentralizada de las Direcciones Municipales, COMDE y CED ....  | 18        |
| 5.4 Marco legal municipal relacionado con educación .....   | 18        |
| 5.4.1 Disposiciones presupuestarias.....  | 19        |
| 5.4.2 Municipalidades .....   | 19        |
| <b>6. Análisis de Contexto</b> .....  | <b>21</b> |
| 6.1 Situación del Sistema Nacional de Educación .....   | 21        |
| 6.1.1 Metas EFA-FTI .....   | 21        |
| 6.1.2 Desempeño académico en español y matemáticas .....  | 22        |
| 6.1.3 Infraestructura educativa .....   | 27        |
| 6.2 Pobreza y educación .....   | 29        |
| 6.2.1 El Índice de Desarrollo Humano y la educación .....   | 29        |
| 6.2.2 Pobreza y educación según NBI .....   | 30        |
| 6.2.3 Índices educativos según el Instituto Nacional de Estadísticas .....  | 31        |
| 6.3 Inversión municipal en educación .....  | 34        |
| <b>7. Inversiones municipales en educación: Aspectos cuantitativos</b> .....  | <b>35</b> |
| 7.1 Organización administrativa de los municipios .....   | 35        |
| 7.1.1 Rendición GL .....  | 35        |
| 7.1.2 Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI) .....  | 37        |
| 7.1.3 Municipios según Categoría de Desarrollo Municipal .....  | 40        |
| 7.1.4 Composición general del aporte municipal al sector educación .....  | 42        |
| 7.2 Inversiones municipales en educación, Rendición GL .....  | 44        |
| 7.2.1 Municipios de la muestra en Rendición GL según categoría .....  | 44        |
| 7.2.2 Clasificación de las inversiones municipales por proyectos .....  | 44        |
| 7.2.3 Fuentes de financiamiento de los proyectos en Rendición GL .....  | 48        |
| 7.2.4 Impacto de las inversiones en educación en las finanzas municipales para<br>municipios con Rendición GL .....   | 50        |
| 7.3 Inversiones municipales en educación con Rendición SAMI.....  | 52        |
| 7.3.1 Municipios de la muestra en rendición SAMI según categoría .....  | 52        |
| 7.3.2 Clasificación de las inversiones municipales, ambiente SAMI .....   | 52        |
| 7.3.3 Fuentes de financiamiento en Rendición SAMI .....   | 53        |
| 7.3.4 Impacto de las inversiones en educación en las finanzas municipales para<br>municipios con rendición SAMI ..... | 56        |
| 7.4 Datos Consolidados Rendición GL y SAMI .....  | 58        |
| 7.4.1 Lo programado versus lo ejecutado .....   | 59        |
| 7.4.2 Cumplimiento de disposiciones legales de inversión en educación.....  | 60        |

|   |            |
|---|------------|
| 7.4.3 Estructura interna de las inversiones en educación.....   | 61         |
| 7.4.4 Fórmula para determinar las inversiones municipales en educación .....                                      | 63         |
| <b>8. Características y modalidades de la inversión en educación: Aspectos cualitativos .....</b>                 | <b>66</b>  |
| 8.1 Origen y alcance del análisis cualitativo .....   | 66         |
| 8.2 ¿En que invierten las municipalidades en el sector educación? .....   | 66         |
| 8.3 Razones para invertir en educación desde la perspectiva local .....   | 68         |
| 8.4 El aporte económico municipal al sector.....  | 68         |
| 8.5 El costo de oportunidad de las inversiones municipales en educación .....                                     | 70         |
| Caso 1. Municipio de Gracias, Lempira: Pago de docentes versus Becas estudiantiles .....                          | 70         |
| Caso 2. Municipio de Teupasenti, El Paraíso: Compra de terrenos versus Construcción de aulas de computación ..... | 71         |
| 8.6 Los altos costos institucionales para cobertura de demandas locales .....                                     | 72         |
| 8.7 La visibilidad y reconocimiento del aporte municipal en educación.....  | 73         |
| 8.8 El desempeño académico y la inversión municipal .....   | 74         |
| 8.9 Modelos de gestión municipal en educación .....   | 76         |
| 8.9.1 Modalidades de priorización de recursos .....   | 76         |
| 8.9.2 Estructuras municipales de apoyo a la educación .....   | 79         |
| 8.10 Prácticas administrativas en las inversiones en educación .....  | 80         |
| 8.10.1 Compra de terrenos .....   | 80         |
| 8.10.2 Contratación de docentes .....   | 81         |
| 8.10.3 Auditorías del Tribunal Superior de Cuentas .....  | 83         |
| 8.10.4 Coordinación con la Dirección Municipal .....  | 85         |
| 8.10.5 Becas a estudiantes .....  | 85         |
| 8.10.6 Donaciones y sector privado .....  | 85         |
| 8.10.7 Relación con las instancias de concertación de la SEDUC .....  | 86         |
| <b>9. Contribución de las inversiones municipales a la política educativa .....</b>                               | <b>88</b>  |
| <b>10. Perspectivas de coordinación de SEDUC y las municipalidades.....</b>                                       | <b>91</b>  |
| 10.1 Posibles objetivos de una estrategia conjunta .....  | 91         |
| 10.2 Posibles líneas de la estrategia conjunta .....  | 92         |
| <b>11. Perspectivas para la descentralización en educación: Enfoque municipal .....</b>                           | <b>95</b>  |
| 11.1 Elementos clave para sustentar la iniciativa de descentralización sectorial en educación .....               | 96         |
| 11.2 Bases para la construcción de una propuesta de descentralización sectorial en educación .....                | 100        |
| <b>12. Conclusiones .....</b>   | <b>102</b> |
| <b>13. Recomendaciones .....</b>  | <b>107</b> |
| <b>14. Bibliografía .....</b>   | <b>110</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>   | <b>112</b> |
| Anexo 1: Convenio AMHION- SEDUC .....   | 113        |
| Anexo 2: Instrumentos aplicados .....   | 117        |
| Anexo 3: Clasificador por Objeto del Gasto .....  | 124        |

## Índice de tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Municipios de la muestra.....  | 12 |
| Tabla 2. Matriz de Agenda de estrategia educativa de la AMHON .....   | 20 |
| Tabla 3. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en español (lectura) para 1ro a 6to grado .....  | 25 |
| Tabla 4. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en español (lectura) para 7mo a 9no grado .....  | 25 |
| Tabla 5. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en español para 1ro a 6to grado .....  | 26 |
| Tabla 6. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en matemáticas para 7mo a 9no grado .....  | 26 |
| Tabla 7. Inversión requerida para reparación infraestructura .....  | 28 |
| Tabla 8. Indicadores de pobreza y logros en educación por municipio .....   | 33 |
| Tabla 9. Resumen conceptual de la Categorización Municipal .....  | 40 |
| Tabla 10. Municipios Según Categoría de Desarrollo Municipal .....  | 41 |
| Tabla 11. Clasificación de inversiones y gastos municipales en educación .....  | 42 |
| Tabla 12. Comparación de inversiones municipales en educación según las formas de registro universal de inversiones y gastos de las municipalidades ..... | 43 |
| Tabla 13. Proyectos de educación en Rendición GL, clasificados por tipos de proyecto.....   | 45 |
| Tabla 14. Presupuesto ejecutado en educación por municipio RGL .....  | 47 |
| Tabla 15. Distribución de la ejecución de inversiones y gastos en educación por fuente de financiamiento (millones de lempiras) .....                     | 49 |
| Tabla 16. Porcentaje de ejecución versus lo presupuestado en educación .....  | 53 |
| Tabla 17. Fondos de inversión y gastos en educación según fuente de financiamiento.....   | 54 |
| Tabla 18. Presupuesto ejecutado en educación por fuente de financiamiento, 27 municipios SAMI .....   | 55 |
| Tabla 19. Distribución de las 55 municipalidades de la muestra según categorización, 2015 ....  | 58 |
| Tabla 20. Transferencia del Gobierno Central a los 55 municipios de la muestra, 2014 .....  | 58 |
| Tabla 21. Porcentaje de ejecución versus lo programado en educación por rubro consolidado, 2014 .....   | 59 |
| Tabla 22. Cumplimiento de disposiciones legales de inversión en educación .....   | 60 |
| Tabla 23. Pago de docentes versus Becas estudiantiles .....   | 71 |
| Tabla 24. Compra de terrenos versus Construcción de aulas de computación .....  | 71 |
| Tabla 25. Desempeño en español (lectura) y matemáticas para municipios de la muestra .....  | 75 |
| Tabla 26. Contribución de las inversiones a objetivos estratégicos de la SEDUC .....  | 89 |
| Tabla 27. Lineamiento descentralización de servicios públicos, salud, educación, seguridad ...  | 96 |

## Índice de ilustraciones

|   |    |
|---|----|
| Ilustración 1. Herramientas relacionadas con la gestión educativa AMHON / Municipalidades .....                       | 19 |
| Ilustración 2. Mapa de implementación del SAMI .....  | 37 |
| Ilustración 3. Captura de pantalla del Programa de gastos de la municipalidad de Cane, La Paz .....                   | 38 |
| Ilustración 4. Captura de pantalla del Programa de gastos de la municipalidad de Corquín, Copán .....                 | 39 |
| Ilustración 5. Captura de pantalla del Programa de gastos de la municipalidad de San Ignacio, Francisco Morazán ..... | 39 |
| Ilustración 6. Modalidades de priorización de inversiones en educación .....  | 76 |
| Ilustración 7. Misión y visión institucionales de la SEDUC .....  | 88 |
| Ilustración 8. Contribución Municipal a las áreas estratégicas definidas por la SEDUC (PEI 2014-2018) .....           | 90 |
| Ilustración 9. Perspectivas de coordinación SEDUC-Municipalidades en la mejora educativa .....                        | 94 |

## Índice de gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Herramientas de gestión educativa de la SEDUC .....   | 16 |
| Gráfico 2. Puntaje en escala de puntuación estandarizada comparativo por Departamento, español y matemáticas 1ro a 9no grado .....     | 22 |
| Gráfico 3. Puntaje en escala de puntuación estandarizada comparativo por departamento, español (solo lectura) de 1ro a 6to grado ..... | 23 |
| Gráfico 4. Puntaje a escala puntuación estandarizada comparativo español (lectura) 7mo a 9no grado .....                               | 23 |
| Gráfico 5. Puntaje en escala de puntuación estandarizada comparativo por departamento, matemáticas de 1ro a 6to grado.....             | 24 |
| Gráfico 6. Puntaje en escala de puntuación estandarizada por departamento, matemáticas 7 a 9 grado .....                               | 24 |
| Gráfico 7. Índice de calidad nacional de la infraestructura educativa por indicador .....  | 27 |
| Gráfico 8. Distribución porcentual del presupuesto anual de inversiones de 28 municipalidades RGL .....                                | 44 |
| Gráfico 9. Comparativo presupuesto total aprobado versus presupuesto en educación .....  | 46 |
| Gráfico 10. Comparativo de inversión en educación versus inversiones y gastos municipales .....  | 50 |
| Gráfico 11. Presupuesto programado para ejecución en el sector educación municipalidades SAMI .....                                    | 52 |
| Gráfico 12. Porcentaje de ejecución de presupuesto según fuente financiera municipalidades SAMI .....                                  | 53 |
| Gráfico 13. Ejecución de presupuesto de inversiones según fuente financiera .....  | 56 |
| Gráfico 14. Compartido de inversión en educación versus inversiones y gastos municipales .....   | 56 |
| Gráfico 15. Presupuesto programado versus ejecutado, rubros consolidados 2014 .....  | 59 |
| Gráfico 16. Porcentaje de ejecución en educación consolidado .....   | 61 |



## Siglas

|          |   |
|----------|---|
| AMHON    | Asociación de Municipios de Honduras  |
| APRODE   | Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras <i>(Programa de la GIZ)</i>                |
| CE       | Centros Educativos  |
| CEB      | Centros Educativos de Básica <i>(de nueve grados)</i>   |
| CED      | Consejos Escolares de Desarrollo  |
| CCEPREB  | Centros Comunitarios de Educación Pre-básica  |
| COMDE    | Consejo Municipal de Desarrollo Educativo   |
| DM       | Dirección Municipal   |
| DDi      | Dirección Distrital   |
| EFA-FTI  | Educación para todos- Iniciativa de la vía rápida <i>(por sus siglas en inglés)</i>   |
| FHIS     | Fondo Hondureño de Inversión Social   |
| GIZ      | Cooperación Alemana al Desarrollo <i>(por sus siglas en alemán)</i>   |
| GoH      | Gobierno de Honduras  |
| IDH      | Índice de Desarrollo Humano   |
| JICA     | Agencia de Cooperación Internacional del Japón <i>(por sus siglas en inglés)</i>  |
| MIDEH    | Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras <i>(Proyecto de USAID)</i>  |
| NBI      | Necesidades Básicas Insatisfechas   |
| PEC-FHIS | Proyecto Ejecutado por la Comunidad <i>(Modalidad de ejecución del FHIS)</i>  |
| PNUD     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| RGL      | Rendición de Cuentas de los Gobiernos Locales   |
| SAMI     | Sistema de Administración Municipal Integrado   |
| SDHJGD   | Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos, Justicia, Descentralización y Gobernación                                  |
| SEDUC    | Secretaría de Estado en el Despacho de Educación  |
| SEFIN    | Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas   |
| SIPLIE   | Sistema de Planificación de Infraestructura Educativa   |
| TSC      | Tribunal Superior de Cuentas USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional <i>(por sus siglas en inglés)</i> |





# 1. Introducción

El tema de educación ha tenido por tradición el loable interés de las autoridades municipales para dirigir esfuerzos de inversión en diferentes áreas de este importante sector. La mayor motivación de esta intervención, está centrada en las demandas locales y en las aspiraciones de superación de índices de desarrollo social, siendo las entidades gubernamentales, según lo establece la Ley de Municipalidades, promotores de la educación como medio para alcanzar el bienestar social.

La firma del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría de Estado en los Despachos de Educación (SEDUC) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en Agosto del 2015, busca establecer las bases y criterios que regirán las relaciones y actividades entre ambas instituciones a fin coordinar actividades puntuales que contribuyan al logro de los indicadores educativos del país con apoyo de los Gobiernos Locales. Bajo este enfoque la AMHON con el apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, a través de su Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras (APRODE), presenta el Estudio del Impacto de las Inversiones Municipales en Educación.

Este estudio sectorial municipalidades-educación, el primero en su género en el país, propone un abordaje de investigación basado en la información preexistente proporcionada por la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD) sobre la administración y finanzas municipales, focalizada en las inversiones y gastos en educación según las formas de rendición de cuentas oficiales que, a través de un método matemático analítico, presenta indicadores administrativos. Este enfoque se complementa a través de una metodología de consulta estadística y vivencial con actores de las municipalidades.

Se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo de las inversiones municipales en educación en una muestra de 55 municipios a nivel nacional (19%) que, por un lado, permite establecer la composición y estructura de las inversiones y su efecto en el quehacer municipal y otros aspectos, valorando el impacto administrativo; y, por otro, permite caracterizar como las municipalidades satisfacen las necesidades en educación, comparando su contribución con las áreas estratégicas de valor público ya definidas por la SEDUC. En las primeras secciones se rescata la información de los marcos institucionales de educación y las municipalidades identificando los instrumentos, mecanismos y modalidades útiles al tema; así como las diferentes formas de registro de las inversiones y gastos en educación que utilizan las municipalidades. Aquí se presenta la diversidad de rubros de inversión, el impacto de estas inversiones en las finanzas globales municipales, las fuentes de financiamiento a que recurren las municipalidades, las modalidades a partir de las cuales se priorizan y ordenan las inversiones, y otros aspectos sobre el impacto administrativo de los recursos orientados a la educación.

En la valoración cualitativa, se describen aspectos interesantes sobre la contribución de las municipalidades al sector desde el enfoque de sus autoridades y funcionarios, esto en relación a las demandas locales y a sus estrategias gubernamentales para impulsar el desarrollo. Aquí se logra determinar la importancia de invertir localmente en educación, las retribuciones sociales y otros aspectos de peso que motivan a las municipalidades a cubrir demandas locales sectoriales.

Por otro lado, se otorga un amplio significado a la contribución municipal en aspectos como la autonomía administrativa municipal, la pertinencia y eficacia en la cobertura de las demandas, la descentralización, la caracterización de las relaciones locales con actores de la SEDUC y otros actores, y la problemática que enfrentan los gobiernos locales en algunos aspectos de carácter técnico y administrativo.

Parte del desarrollo metodológico, fue la consulta con la SEDUC referente a la visión estratégica institucional sobre el quehacer de las municipalidades en educación, la valoración y reconocimiento de su contribución y aspectos que se pueden mejorar en la relación SEDUC-Municipalidades, tomando como punto de partida la información sobre aspectos de la política educativa, sus prioridades y disposiciones técnicas, legales y los sistemas e instrumentos que orientan las inversiones en educación. Surge la necesidad de una valoración de las inversiones municipales tanto en función de indicadores educativos como en la priorización de las mismas en las áreas de valor público que ya están señaladas por la institución sectorial y según la realidad local.

Para la SEDUC los resultados del estudio permitirán una valoración más amplia que la contribución meramente económica, pues se trata de una cobertura territorial pertinente y oportuna en todo el país a una demanda constante que sólo es posible actualizar, valorar y reorientar desde el ámbito local. Además, conlleva el uso de recursos locales para cubrir una diversidad de inversiones que sólo son posibles desde la autonomía municipal y que no estarían en la disposición del presupuesto institucional por las restricciones presupuestarias del Gobierno Central.

Es claro que la contribución de las municipalidades al sector educación es de vital importancia para la población local en la cobertura de una demanda constante y diversa que, de hecho, es presentada a las municipalidades no a la SEDUC. Se trata entonces de un reconocimiento que puede potenciar esa contribución hacia mejores y mayores logros tras la vinculación de visiones y estrategias políticas, instrumentos tecnológicos, flujos de información, indicadores educativos y acuerdos de coordinación entre el sector y los gobiernos municipales.

Dado que al momento de la investigación no existe una forma establecida por las partes para medir la contribución de las inversiones municipales en educación y menos su impacto, el estudio propone un camino para construir una base de medición que responda a los indicadores educativos, a los contextos locales, a las áreas de valor público en educación, a la medición de las demandas locales y a la unificación de criterios y mecanismos de operación de ambas partes. La propuesta surge de las consideraciones e hipótesis discutidas con los actores institucionales AMHON, SEDUC y APRODE, requiriendo de un trabajo posterior más elaborado. En esta propuesta se incluyen elementos a considerar para impulsar la descentralización sectorial, específicamente sobre el manejo de recursos para inversión en infraestructura local y sobre la actualización de información de la situación de la infraestructura.

Siempre en el marco de sugerencias técnicas y recomendaciones, el estudio puntualiza otros aspectos adicionales a los anteriores como: temas de incidencia política en varias direcciones que buscan arreglos de coordinación, cuestiones administrativas municipales, mejoras en la relación local SEDUC-municipalidades, y otros aspectos que seguramente nutrirían el convenio AMHON-SEDUC y a la vez facilitarían su implementación.

## 2. Antecedentes del Estudio

En el mes de Agosto del 2015, se firmó el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría de Estado en los Despachos de Educación (SEDUC) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)<sup>1</sup>. El objeto del convenio es “establecer las bases y criterios que regirán las relaciones entre SEDUC y la AMHON a fin de coordinar actividades puntuales que contribuyan a los indicadores educativos del país con el apoyo de los Gobiernos Locales”. Precisamente uno de los objetivos específicos es “Facilitar el papel de los Gobiernos Locales en el proceso de mejora de los indicadores de educación” (ver Convenio en el Anexo<sup>1</sup>).

### Los objetivos específicos son:

- Fortalecer coordinación y comunicación interinstitucional entre la SEDUC y los municipios y otros actores vinculados al sector educativo.
- Orientar el accionar de la AMHON en la planificación de actividades relativas al sector.
- Facilitar el papel de los gobiernos locales en el proceso de mejora de los indicadores educativos.

En la Cláusula Tercera, compromisos de la AMHON, Numeral 3, se contempla “apoyar una investigación sobre inversiones públicas locales que realizan los municipios en materia educativa, como un insumo para la toma de decisiones”.

La Asociación de Municipios de Honduras y el Programa de Apoyo a los Procesos de Descentralización en el Sector Educativo de Honduras (APRODE) de la GIZ, por medio de un Proyecto de Cambio suscrito entre ambas partes, son los precursores de este trabajo denominado “Estudio de Impacto de las Inversiones Municipales en Educación”, que precisamente se incluye en la cláusula anterior y ofrece contribuciones a otros elementos del Convenio que se mostrarán durante su desarrollo.

APRODE, actúa en el marco de la implementación de la Ley Fundamental de Educación (LFE) que busca entre otros temas, servicios de buena calidad para la Educación Básica y Pre-Básica, mediante una buena gerencia y administración educativa a nivel central y descentralizado. Su contribución está orientada a:

1) Asesoría a la SEDUC a nivel nacional para que lleve a cabo sus tareas normativas en el proceso de descentralización; 2) Apoyo a las direcciones departamentales en los seis departamentos seleccionados para fomentar su capacidad de ejecución en el proceso de descentralización; 3) Acompañamiento a las Redes Educativas y los centros educativos para promover la participación de los padres y madres de familia y los gobiernos estudiantiles y ampliar la oferta de educación pre-básica y básica completa; y, 4) Fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y sociedad civil organizada en el proceso de implementación de la reforma educativa. La formulación del estudio, es un tema de interés para AMHON, APRODE y la SEDUC, como factor clave para reconocer la contribución de las municipalidades a la educación a nivel local y nacional y buscar formas más expeditas y coordinadas para lograr impactos de mayor contribución a los indicadores educativos.

<sup>1</sup> La Asociación de Municipios de Honduras, es una entidad civil, representativa, de carácter nacional con fines no lucrativos, y no partidista, con plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicio con patrimonio propio y libre administración. La integran los 298 alcaldes y alcaldesas del país representantes de su municipio.

## 3. Objetivos del Estudio

### Objetivo general

El objetivo del estudio es analizar el flujo de información cuantitativa sobre las inversiones municipales en el sector educación para determinar el efecto en las finanzas locales (impacto financiero) y caracterizar los métodos de asignación de recursos, las relaciones contractuales de priorización y otros aspectos que contribuyan a establecer una ruta para evaluar, en un futuro cercano, el impacto de las inversiones municipales en la calidad educativa.

### Objetivos específicos

- Compilar, procesar y analizar el flujo de información cuantitativa sobre las inversiones municipales en el sector educación de una muestra seleccionada, para determinar el efecto en las finanzas locales (impacto financiero).
- Compilar, procesar y analizar la información sobre las formas, métodos de asignación de recursos, las relaciones contractuales de priorización y relaciones de coordinación con la SEDUC y otros actores a nivel local, así como los aspectos de mejora desde el enfoque municipal.
- Valorar las contribuciones municipales en el sector educación a partir de su diversidad, pertinencia y oportunidad en la satisfacción de las demandas locales.
- Analizar el potencial de coordinación entre la SEDUC y los Gobiernos Municipales a partir de un grupo de herramientas y métodos de trabajo existentes y otros que puedan determinarse, con el fin de que las inversiones municipales apunten a los indicadores de gestión educativa y sean medibles según el contexto de cada municipio.

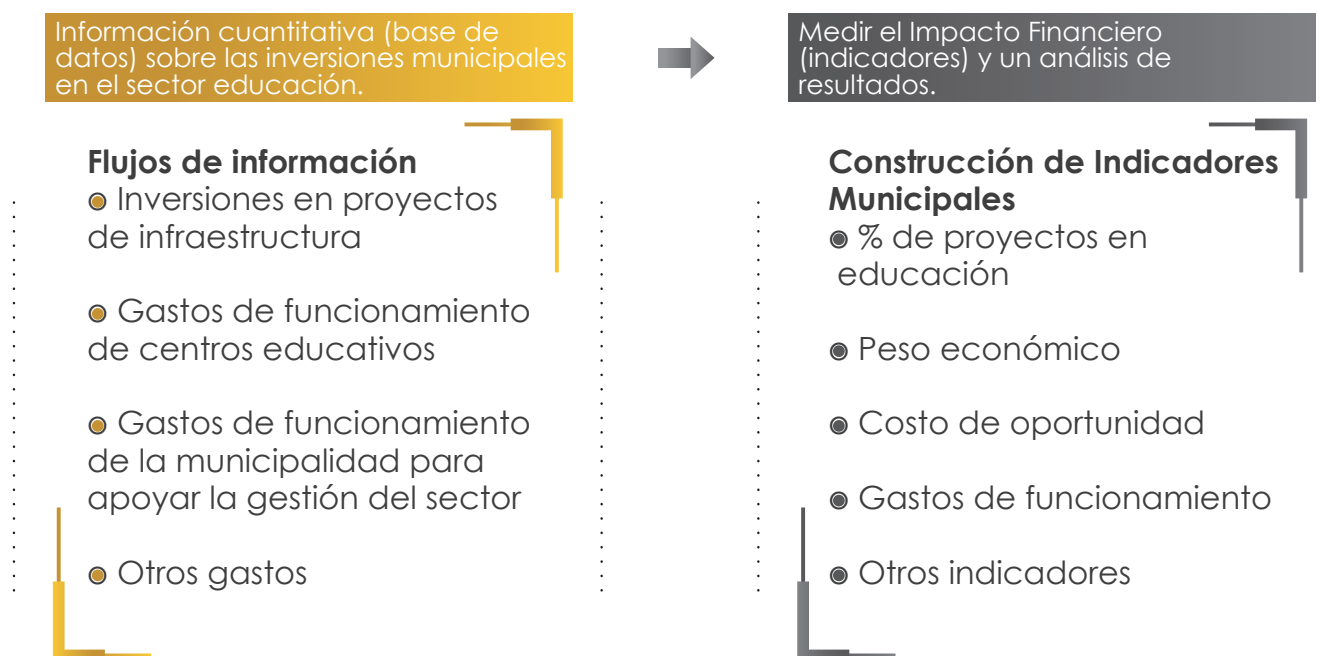
Un tema adicional que surgió de la investigación, permite presentar algunos aportes al tema de descentralización. Así mismo, se agregó el tema de Desempeño académico estudiantil en español (lectura) y matemáticas a partir del informe del mismo nombre publicado por la SEDUC en abril del 2016.

## 4. Descripción metodológica del estudio

A continuación se describe la metodología para la estimación de las inversiones municipales en educación en tres niveles de análisis:

### Primer nivel: Aspectos administrativos y financieros (información cuantitativa)

Con este primer nivel de análisis el foco de atención está en el ordenamiento y análisis de los datos cuantitativos de las municipalidades objeto del estudio; de forma que se pueda medir el impacto financiero de las inversiones en educación.



Para lograr construir los indicadores de impacto y su posterior análisis, se siguieron los siguientes pasos:



### i. Selección de la muestra

En común acuerdo con las contrapartes del estudio (AMHON y APRODE) y en consulta con la SEDUC, se formularon los criterios de selección utilizados para definir la muestra, a saber:

- Al menos una municipalidad por cada uno de los 18 departamentos.
- Municipalidades que integran la Comisión de Salud y Educación de La Junta Directiva de AMHON 2014-2016, con esfuerzos en el tema de educación.
- Municipios de reconocido recorrido en el tema de educación, con experiencias diferentes y relevantes.
- Representación de las 4 categorías de desarrollo (A-D) según la reciente categorización de la SDHJGD.

- Información cuantitativa de la plataforma Rendición Gobiernos Locales (RGL)<sup>2</sup>, actualmente método oficial de la SDHJGD sobre inversiones y gastos de las municipalidades, seleccionado datos de inversiones en educación.
- Información del Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI)<sup>3</sup>, que está en proceso de universalización hasta el 2018 por parte de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y SDHJGD.
- Numero de Municipalidades que cubra al menos un 10% del total de municipios del país (el 10% de 298= 29).

La muestra está constituida por 55 municipalidades que representan cada uno de los ítems anteriores (adelante se presentan cuadros con datos y análisis). La muestra representa el 19% del total de municipios.

Tabla 1. Municipios de la muestra

|                          |                  |                          |                      |
|--------------------------|------------------|--------------------------|----------------------|
| <b>Francisco Morazán</b> |                  | <b>Comayagua</b>         |                      |
| Maraita                  | Guaimaca         | Comayagua                | San Sebastián        |
| Ojojona                  | Nueva Armenia    | Esquías                  | Siguatepeque         |
| San Ignacio              | Valle de Ángeles | Villa de San Antonio     | Taulabé              |
| Tatumbula                | Cantarranas      | Lejamaní                 |                      |
| <b>Copán</b>             |                  | <b>Cortés</b>            |                      |
| Santa Rosa de Copán      | Dulce Nombre     | Puerto Cortés            | San Manuel           |
| Corquín Dolores          | La Unión         | Choloma                  | Santa Cruz de Yojoa  |
|                          |                  | Pimienta                 |                      |
| <b>Lempira</b>           | <b>Yoro</b>      | <b>La Paz</b>            | <b>Santa Bárbara</b> |
| Gracias                  | Arenal           | Cane                     | El Níspero           |
| Las Flores               | Sulaco           | Marcala                  | Santa Rita           |
| Talgua                   | Victoria         | Santa Ana                | Las Vegas            |
| La Virtud                | Yoro             |                          |                      |
| <b>Atlántida</b>         | <b>Colón</b>     | <b>Intibucá</b>          | <b>El Paraíso</b>    |
| Jutiapa                  | Sabá             | Jesús de Otoro           | Jacaleapa            |
| La Masica                | Sonaguera        | Intibucá                 | Teupasenti           |
| Tela                     | Trujillo         |                          |                      |
| <b>Choluteca</b>         | <b>Olancho</b>   | <b>Valle</b>             | <b>Ocatepeque</b>    |
| Morolica                 | Catacamas        | Nacaome                  | San Marcos           |
| <b>Gracias a Dios</b>    |                  | <b>Islas de la Bahía</b> |                      |
| Puerto Lempira           |                  | Roatán                   |                      |

En cuanto a la representatividad por sistema de información, se seleccionaron 28 municipalidades de RGL y 27 del SAMI. En el documento de la Base de Datos es posible ampliar la explicación sobre la temática de RGL y SAMI y los municipios de la muestra por sistema de información.

<sup>2</sup> Rendición de Gobiernos Locales (RGL), es la plataforma oficial de la SDHJGD para la rendición de cuentas municipales, que consiste en el contenido de información administrativa y financiera que las municipalidades deben reportar a la Secretaría, con base en el "Manual y Formas para la Rendición de Cuentas Municipales", (2008), emitido en común acuerdo por SEIP (ahora SDHJGD), TSC y la AMHON. Para mayor detalle ver Base de Datos.

<sup>3</sup> El Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), es una plataforma de rendición de cuentas más avanzada que presenta mayor detalle de la información administrativa financiera mediante un cálculo más automatizado y detallado. Hasta ahora, es el único sistema que presenta datos de inversión y gastos detallados en educación. Está en proceso de universalización hasta 2018.



## **ii. Construcción de base de datos primaria según fuente oficial de información**

El proceso de construcción implicó seleccionar la información de los 55 municipios seleccionados en la muestra, tanto para las municipalidades con Rendición GL (RGL) como las que ya están implementado el SAMI. Se toma el año 2014, dado que era la información completa disponible al momento de formulación del estudio.

En los 28 municipios con Rendición GL se construyó la tabla de datos con la información oficial de la SDHJGD, la cual presenta el total de los proyectos de inversión en educación tipo lista general. Fue necesario realizar un proceso de búsqueda en una lista de 2,170 proyectos pudiendo identificar 449 dedicados al tema de educación. Posteriormente se seleccionó la información administrativa y financiera de la RGL que es posible utilizar para el tema de gastos en educación, para el caso los gastos de funcionamiento, el total de inversiones, subsidios, servicios personales y otros.

Para los otros 27 municipios de la muestra, se tomó la información del SAMI. Se hizo una búsqueda de programas de ejecución de gastos registrados en educación para construir las tablas de datos tomados de la plataforma oficial de la SEFIN.

## **iii. Construcción de indicadores de la base de datos**

Con las tablas de datos se analizaron los potenciales indicadores y se construyeron las fórmulas matemáticas para generar los indicadores. Estos indicadores fueron depurados hasta encontrar los más relevantes. La Base de Datos de inversiones y gastos municipales en educación presenta todos los datos utilizados y la construcción de los indicadores.

## **iv. Análisis de indicadores y relaciones económicas**

Los indicadores buscan representar lo que significa en las finanzas municipales invertir en educación, en forma cuantitativa y su impacto. El análisis de indicadores y tendencias identificadas se presenta en la sección de análisis cuantitativo, con las respectivas ilustraciones de cuadros resumen, gráficos, así como con las explicaciones sobre los límites del uso de la información.

## **Segundo nivel: Caracterización de modelos y formas de priorización de inversiones (aspectos cualitativos) de las prácticas municipales**

En esta parte se utilizaron diversas formas de investigación con funcionarios municipales para identificar aspectos políticos, estratégicos y técnico-administrativos sobre la asignación de recursos en educación. Se siguió el siguiente procedimiento:

- i.** Diseño de herramientas de consulta sobre métodos, forma de apoyo, priorización, coordinación con actores locales, formas de demandas locales y otros aspectos sobre procedimientos de apoyo a la educación desde el ámbito municipal (ver Anexo 2, Instrumentos de investigación).
- ii.** Entrevistas a Alcaldes(as) Municipales sobre experiencias de apoyo municipal al sector educación, aplicando instrumentos diseñados.
- iii.** Talleres de consulta con Alcaldes(as), funcionarios(as) municipales del área administrativa y técnicos(as), regidores(as) o personal de las unidades sociales que dedican esfuerzos totales o parciales al tema educación, aplicando los instrumentos. Se obtuvo el apoyo de la Dirección General de Construcciones Escolares y Bienes Inmuebles (DIGECEBI) de la SEDUC, para la presentación del SIPLIE en estos Talleres.
- iv.** Adicionalmente se aprovechó la participación en el “Taller para elaboración de Mapeo Institucional de Programas y Proyectos Educativos” desarrollado por la AMHON, para entrevistar a organizaciones sobre puntos de vista en el papel de las municipalidades en las inversiones en educación.

### Tercer nivel: Sector educación

Se entrevistó a actores de la SEDUC para conocer su parecer sobre las inversiones municipales, con énfasis en la valoración de cómo estas contribuyen al desarrollo educativo del país y en la identificación de aquellas áreas de interés para una mejor coordinación de acciones. La SEDUC señaló los instrumentos de política y gestión educativa, pertinentes de analizar para el estudio.



Se agregó al análisis el Informe de Rendimiento Académico de Español y Matemáticas del 2015, el cual presenta resultados por municipio. Asimismo, se organizaron reuniones de trabajo con AMHON, APRODE y la SEDUC para conocer el enfoque y avances cuantitativos del estudio, así como el valor de uso de los instrumentos anteriores en la presente investigación.

## 5. Aspectos institucionales

### 5.1 Marco legal e institucional en educación

La Ley Fundamental de Educación (Congreso Nacional de Honduras, 2012) contiene disposiciones relacionadas con el tema de organización, financiamiento de la infraestructura y otros temas de carácter comunitario y municipal pertinentes para este estudio.

La SEDUC tiene a su cargo el desarrollo del Sistema Educativo en los niveles de Pre-básica, Básica y Media, la ejecución de la política nacional de educación, el manejo de los recursos humanos y financieros de forma descentralizada, así como el sistema de información cuantitativa y cualitativa a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

El presupuesto de educación se formulará mediante la presentación de las propuestas generadas por los Consejos Escolares de Desarrollo (CED) de los Centros Educativos (Art. 34). La construcción, equipamiento, reparación, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física de los Centros Educativos se realizará bajo criterios técnicos accesibles (Art.35). Sobre el tema de infraestructura menciona la misma Ley en su Art. 36, que "El Congreso Nacional de la República, creará un órgano desconcentrado con autonomía administrativa para satisfacer las necesidades de infraestructura física, al cual por Ley se deben incorporar, todos los programas y los órganos ya existentes".

En cuanto al financiamiento (Capítulo IV), los recursos públicos que se destinen a educación se consideran inversión social. Así también, expresa que "El Poder Ejecutivo destinará un reglón presupuestario destinado a conceder becas, transferencias monetarias condicionadas y ayudas de estudio a los educandos considerados en vulnerabilidad social y excelencia académica, a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Educativos".

### 5.2 Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria

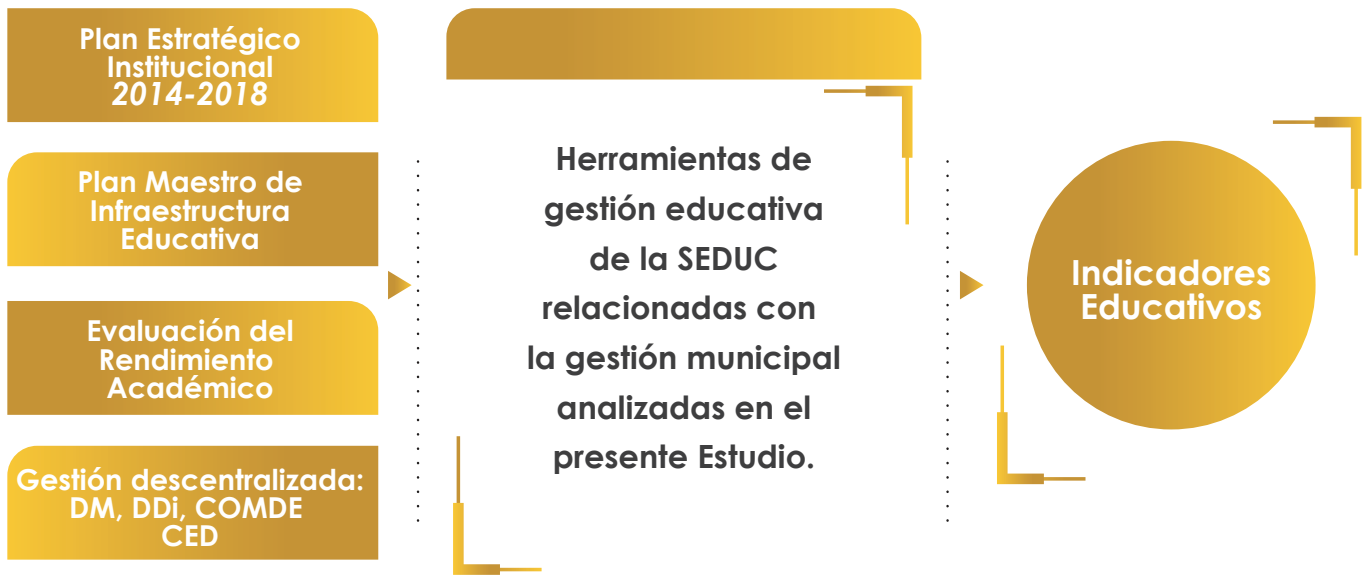
Según el Reglamento de esta Ley, el alcance de las instancias de participación local en educación, son las siguientes

- **Consejo Escolar de Desarrollo del Centro Educativo (CED):** Instancia de participación de los docentes, educandos, padres y madres de familia y la comunidad a nivel del centro. Participa en la elaboración, coordinación y ejecución del Plan Educativo de Centro (PEC);
- **Consejo Municipal de Desarrollo Educativo (COMDE):** Instancia de participación a nivel del municipio que coadyuva en la gestión educativa, participa en la formulación y coordinación de los planes estratégicos que apuntan al logro de metas y mejoramiento de indicadores educativos;
- **Consejo Distrital de Desarrollo Educativo (CODDE):** es la instancia de participación que tiene los mismos propósitos del COMDE pero funciona únicamente en aquellos municipios donde se organicen distritos educativos; y
- **Comisión Nacional para la Calidad de la Educación Pública (CONCEP):** Instancia de participación, responsable de asegurar la aplicabilidad de las normativas, verificar la aplicación de los criterios de evaluación y establecer los lineamientos generales de participación local y nacional, de la medición de la calidad educativa en el país, así como la asignación y otorgamiento de los incentivos contenidos en la ley. La AMHON es parte de esta instancia política.

### 5.3 Políticas e instrumentos de gestión educativa

La SEDUC cuenta con un marco institucional que define cuales son las políticas educativas y los temas que son prioritarios. Este marco se sirve de una serie de instrumentos que orientan las acciones de la SEDUC y de otros actores que contribuyen con el sector.

Gráfico 1. Herramientas de gestión educativa de la SEDUC



Fuente: Elaboración propia

#### 5.3.1 Plan Estratégico Institucional Orientado a Resultados con Enfoque en Valor Público

De acuerdo a las normativas de planificación emanadas desde la Dirección Presidencial de Gestión por Resultados, la SEDUC elabora cada cuatro años su Plan Estratégico Institucional (PEI). Con el mismo establece la política educativa y los indicadores de resultados bajo los cuales estará trabajando la generación de valor público. Esta política e indicadores se derivan en seis (6) áreas estratégicas de valor público, a saberse:

- **Área estratégica 1: Acceso.** El Estado debe garantizar por ley el acceso de niñas y niños a los servicios educativos de calidad, con atención cuidadosa a las oportunidades de acceso en los sectores más desfavorecidos, priorizando las zonas rurales de los municipios con mayores niveles de pobreza.
- **Área estratégica 2: Calidad.** Promover 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.
- **Área estratégica 3: Eficiencia.** Alcanzar los mejores y mayores resultados en el menor tiempo posible, y así lograr los objetivos propuestos, entre ellos: cumplir con los 200 días de clase, reubicación del personal docente, beneficios sociales para niños, jóvenes y adultos de todos los niveles educativos y promoción de grados, niveles y modalidades educativas.
- **Área estratégica 4: Competitividad.** Competencias que los educandos logran en los centros educativos en el plano nacional e internacional, en las áreas de tecnología, ciencia, lenguas extranjeras, educación técnica, emprendimiento y otros, como herramientas o recursos necesarios para lograr niveles superiores de entrenamiento, que se forman desde la educación pre-básica hasta la educación media.

- **Área estratégica 5: Gestión.** Las acciones para una administración institucional eficiente y efectiva en la gestión de la SEDUC: Aplicación de los reglamentos de la Ley Fundamental de Educación; Gestión descentralizada de los recursos humanos y financieros; Transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, acceso a la información y rendición de cuentas; Fortalecimiento institucional; y Mejoramiento de la infraestructura educativa.
- **Área estratégica 6: Participación.** Incentivar y desarrollar estrategias a nivel municipal, distrital y de centros educativos para promover la participación activa de los padres y madres de familia, alumnos y alumnas, ONG, empresa privada, municipalidades y otros actores de la comunidad en los procesos de gestión y mejoramiento de la calidad educativa.

### 5.3.2 Plan Maestro de Infraestructura Educativa

Es el instrumento rector para la ordenación, planificación, gestión y desarrollo de la infraestructura educativa de Honduras, priorizando la atención a los Centros Educativos más precarios y con el mayor índice de hacinamiento. Este instrumento privilegia el análisis, el diagnóstico, la previsión y el financiamiento para la consecución de los objetivos y aplicación de lineamientos contemplados en el Plan de Nación y Visión de País que el gobierno y la sociedad hondureña han definido como su horizonte futuro de aquí a los próximos 25 años. El plan se enmarca en dos grandes componentes: i) Censo de Infraestructura Educativa; y, ii) Sistema de Planificación de Infraestructura Educativa, mejor conocido por SIPLIE (Sistema Informático).

El **Censo de Infraestructura Educativa** consiste en la aplicación de una ficha por cada centro educativo, que debe actualizarse cada año. Para la información actual, se evaluaron 17,358 centros educativos en los niveles educativos de pre-básica, básica y media que cuentan con edificios y 3,311 centros alternativos que funcionan dentro de estos edificios.

El **SIPLIE** es una herramienta de registro, medición de la condición de la infraestructura y un elemento fundamental del Plan Maestro de Infraestructura Educativa. Este sistema informático contiene la medición de la infraestructura, instalaciones hidrosanitarias, inmobiliario, amenazas naturales, amenazas sociales, servicios básicos, ubicación geográfica y otras variables cuantitativas y cualitativas almacenadas en las bases de datos de la Secretaría de Educación.

Esta base de información sobre la situación de la infraestructura, es el punto de partida para alinear a todas las instituciones tanto públicas y privadas (municipalidades, instituciones, cooperantes, empresas, otras) a realizar inversiones en infraestructura educativa de acuerdo a normativas específicas y a la prioridad de la intervención.

El Plan Maestro tiene su mayor utilidad en que permite evaluar, planificar y tomar decisiones en lo que a infraestructura educativa se refiere; y, además, permite programar las inversiones para renovar, reemplazar y cumplir requerimientos que se generen en la infraestructura educativa, y que las comunidades demandan y reclaman para potenciar los procesos de enseñanza- aprendizaje.

### 5.3.3 Evaluación del Rendimiento Académico

Es una herramienta que mide el rendimiento académico de los educandos en español (lectura) y matemáticas, a través de instrumentos estandarizados aplicados a una muestra y que permite compararlo con estándares internacionales. Más adelante se presentan resultados de rendimiento para los municipios en estudio.



### 5.3.4 Gestión descentralizada de las Direcciones Municipales, COMDE y CED

Son organismos de la estructura institucional y ciudadana de educación que funcionan a nivel municipal y que tienen una serie de funciones que implican, de una u otra forma la interacción con las municipalidades.

## 5.4 Marco legal municipal relacionado con educación

La municipalidad “es el órgano de gobierno y administración del municipio, y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente” y está investido de autonomía según la Ley de Municipalidades de Honduras (Congreso Nacional de Honduras, 1990). En su Artículo 12 esta Ley expresa “Se entiende por autonomía municipal el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la presente Ley, al municipio y a la municipalidad como su órgano de Gobierno, que se organiza y funciona 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.”

Asimismo, esta Ley otorga a los gobiernos locales dentro de sus atribuciones, la promoción de la educación (Artículo 13, numeral 12) y tienen como finalidad lograr el bienestar de los habitantes y promover su desarrollo integral (Artículo 14).

En su Artículo 59 E y F, faculta a los gobiernos locales a formular e implementar políticas públicas orientadas a atender las necesidades de la niñez y juventud y, al mismo tiempo, admite la creación de departamentos o gerencias sociales con recurso humano y económico según sus posibilidades. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, las entidades públicas del gobierno central y las instituciones descentralizadas o desconcentradas del Estado contribuirán, según sus competencias, con asistencia técnica y asignación de recursos financieros mediante transferencias específicas a las municipalidades.

Referente a las transferencias de ingresos tributarios nacionales a los municipios, el Artículo 91 de esta ley dice que “El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional...” (Vigente el 11%), según criterios específicos de población, pobreza, otros.

Más adelante en el mismo artículo; “De estos ingresos las municipalidades deberán destinar el uno por ciento (1%) para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia, y un dos por ciento (2%) para los programas y proyectos para el desarrollo económico, social y el combate a la violencia en contra de la mujer, que se ha incrementado en forma impactante, y un trece por ciento (13%) para la operación y mantenimiento de la infraestructura social, entendiéndose comprendidas en esta última, las asignaciones necesarias para asegurar la sostenibilidad de dicha infraestructura. También podrán usar hasta el quince por ciento (15%) para gastos de administración propia...”

### 5.4.1 Disposiciones presupuestarias

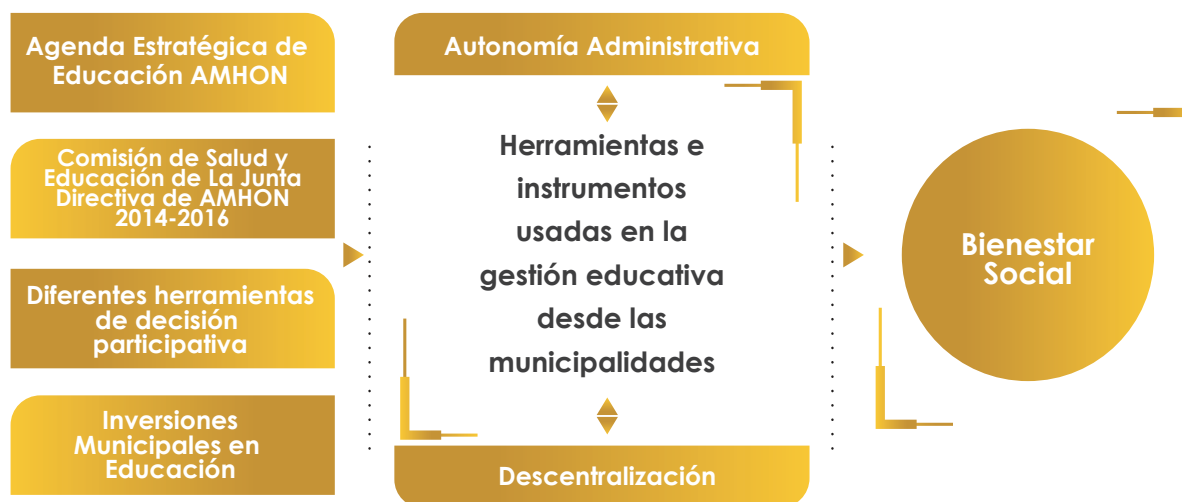
Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas del año 2014, en el Capítulo X. DE LAS MUNICIPALIDADES. En el Artículo 148; se establece que del cincuenta por ciento (50%) de las transferencias, las municipalidades deberán destinar: “3. Un veinticinco por ciento (25%) deberá destinarse para el sector de Educación y Salud con prioridad en las áreas de matrícula gratis y atención primaria de salud de acuerdo a la capacidad económica de la municipalidad y contenido en el POA.”

Esta es la disposición que estaba vigente para los datos del estudio que son con base en el 2014. Posteriormente en el siguiente año se acordó el Pacto por una vida mejor que presenta otras condiciones para quienes se adscriban a este convenio. Los documentos administrativos financieros de rendición de cuentas municipales<sup>4</sup>, deberán presentarse a la Dirección General de Fortalecimiento Local (DGFL) de la Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, en versión electrónica y física en documento original, adjuntando la certificación del punto de acta de aprobación de la Corporación Municipal mediante sello de recepción.

### 5.4.2 Municipalidades

Los Gobiernos Municipales en el marco de su autonomía (ver definición en Marco legal municipal relacionado con educación), tienen amplias potestades y recursos para actuar en beneficio de la educación en sus territorios.

Ilustración 1. Herramientas relacionadas con la gestión educativa AMHON / Municipalidades



Fuente: Elaboración propia

Los recursos municipales son de diferente orden: a) políticas y estrategias locales y a nivel gremial; b) herramientas de participación y concertación; c) recursos propios municipales y de transferencia; d) recursos humanos para apoyar la gestión educativa (proyectos, participación, otros); y, e) liderazgo e interés en el bienestar social.

Por su parte, la AMHON cuenta con una Agenda Estratégica en Educación que presenta objetivos y líneas de acción (ver cuadro resumen) que pretende impulsar con sus agremiados. Una de las líneas se relaciona precisamente con el objetivo de este estudio, las inversiones municipales en educación en la búsqueda de mejorar los resultados que se pueden generar desde la inversión municipal en común acuerdo con el sector.

<sup>4</sup> Tribunal Superior de Cuentas, Secretaría de Finanzas, Secretaría del Interior y Población (hoy SDHJGD), Manual para Rendición de Cuentas Municipales.



El abordaje presupuestario según la Agenda de la AMHON es:

- Orientar la inversión municipal al cumplimiento de las metas EFA-FTI con énfasis en la calidad educativa según la situación de cada municipio;
- articulación del Plan de Inversión Municipal con el Plan Estratégico por Resultados 2010-2014 en los departamentos y municipios;
- Sensibilizar y motivar la inversión educativa municipal hacia el Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media;
- Impulsar el desarrollo local creando programas de educación técnico-vocacional para jóvenes del III ciclo (desertores de los programas regulares), con enfoque de emprendedurismo de acuerdo a las características de las regiones; y,
- apoyo logístico al sector educativo en: merienda escolar, libros de texto, supervisión de Centros Educativos. Otra de las acciones en este tema es fortalecer las auditorías sociales de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia (CCT) en el tema educación. Un aspecto que está presente en la agenda política municipal es la descentralización como proceso mediante el cual el Estado oficialmente, por medio de las Secretarías de Estado y de las instituciones descentralizadas por funciones, transfiere a los municipios en forma responsable e irreversible una o determinadas funciones o competencias cuya titularidad ejercerá el municipio, siempre manteniendo la función normativa la entidad central. Lo anterior incluye la transferencia de competencias, el traspaso de los activos, e inventarios asociados a la prestación del servicio; la asunción de los pasivos vinculados a los mismos una vez descentralizado y saneado previamente por la entidad central; así como el financiamiento de los gastos e inversiones que se requieran para la prestación del servicio. (Presidencia de la República de Honduras, 2012)

Tabla 2. Matriz de Agenda de estrategia educativa de la AMHON

| Objetivo   | Línea Estratégica   |
|--|---|
| <p>1. Incidir para mejorar la coordinación y planificación entre las municipalidades y la DDE/DDi, para incrementar los indicadores de calidad de la educación en cuanto a rendimiento académico, deserción, reprobación de los niños y niñas de la educación básica y media en aquellos municipios que se establezcan compromisos y acuerdos para mejorarlos.</p> | <p>1.1 Fomentar la Coordinación y Comunicación Interinstitucional</p> <p>1.2 Fortalecer la gestión y planificación entre Municipalidades y Direcciones Departamentales y Distritales de Educación.</p> <p>1.3 Eficiencia de la Inversión en Educación en el Ámbito Municipal.</p> |
| <p>2. Contribuir a establecer espacios de diálogos con alcaldes y autoridades educativas a nivel regional y nacional, para consensuar estrategias de incidencia a nivel municipal conducentes a mejorar la educación de los municipios.</p>  | <p>2.1 Comisión Social Salud Educación de la Junta Directiva de la AMHON</p> <p>2.2 Promover los procesos de descentralización en el sector educativo</p>   |
| <p>3. Motivar el interés de las municipalidades para asumir el reto de la gestión territorial orientada al desarrollo integral de los jóvenes, y su inserción al mundo del trabajo de manera competitiva para el desarrollo local.</p>   | <p>3.1 Promover la implementación de programas Educativos No Formales en atención a niños/as, jóvenes y adultos/as excluidos del sistema formal de educación.</p>   |
| <p>4. Conformar un bloque común de gobiernos municipales de occidente para incidir en forma estratégica a nivel central en la mejora de la educación, mediante la ejecución de Proyecto de Cambio (PC) como buena práctica y replicarla a nivel nacional.</p>  | <p>4.1 Buenas Prácticas de Gestión Educativa a Nivel Local.</p>   |

Fuente: Agenda Estratégica en Educación (AMHON, 2011)

## 6. Análisis de Contexto<sup>5</sup>

### 6.1 Situación del Sistema Nacional de Educación

De acuerdo a la Secretaría de Educación, Honduras enfrenta una serie de problemas que la Ley Fundamental de Educación y sus reglamentos han revalorizado a través de la Tercera Reforma Educativa, con el propósito de responder a las expectativas enmarcadas en los objetivos No.1 y No.4 de la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 que son: “Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana con sistemas consolidados de previsión social” y “ Honduras con un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo”.

#### En general el sistema educativo presenta los siguientes retos:

- Cobertura neta de matrícula en todos los niveles.
- La tasa de promovidos de sexto grado con edades múltiples.
- La tasa de repitentes en todos los niveles.
- La deserción escolar en todos los niveles.
- Lograr la gobernabilidad de la educación formal, reordenando los recursos humanos y financieros.
- Disminuir el índice de analfabetismo de la población de 15 años y más.
- Incrementar la escolaridad promedio de la población hondureña.

#### 6.1.1 Metas EFA-FTI

En relación a las cuatro metas EFA-FTI para Honduras, en julio del 2015, el Ministro de Educación explicó lo siguiente<sup>6</sup>:

*La primera meta es graduar de sexto grado a la población de 12 años de edad. En esta meta se alcanzó en 2014 un 63.10%. Considerando que la meta EFA-FTI era 80%, hay una brecha no alcanzada de 16.9 puntos.*

*La segunda es graduar de sexto grado a la población con edades múltiples. En 2014 se logró un cumplimiento de 92.79% (en 2013 fue de 97.13%). La meta EFA-FTI para esa segunda meta era 97.5%.*

*La tercera tiene dos componentes: incrementar el rendimiento académico para alumnos de sexto grado en español y en matemáticas. En ambos casos, la meta EFA-FTI de 2014 era de 67.6%. En el caso de matemáticas, apenas se alcanzó un 51% (2013 se alcanzó 57%). En español se alcanzó 74%. Esto significa que en matemáticas estamos lejos del objetivo, pero en español se ha sobrepasado.*

*La cuarta meta es universalizar un año obligatorio en educación Pre-básica (niñas, niños de cinco años). La meta es de 90% pero en 2014 se llegó a 83.6%.*

<sup>5</sup> Los datos referenciales de educación fueron tomados del Plan Maestro de Infraestructura Educativa y Plan Estratégico Institucional 2014-2018

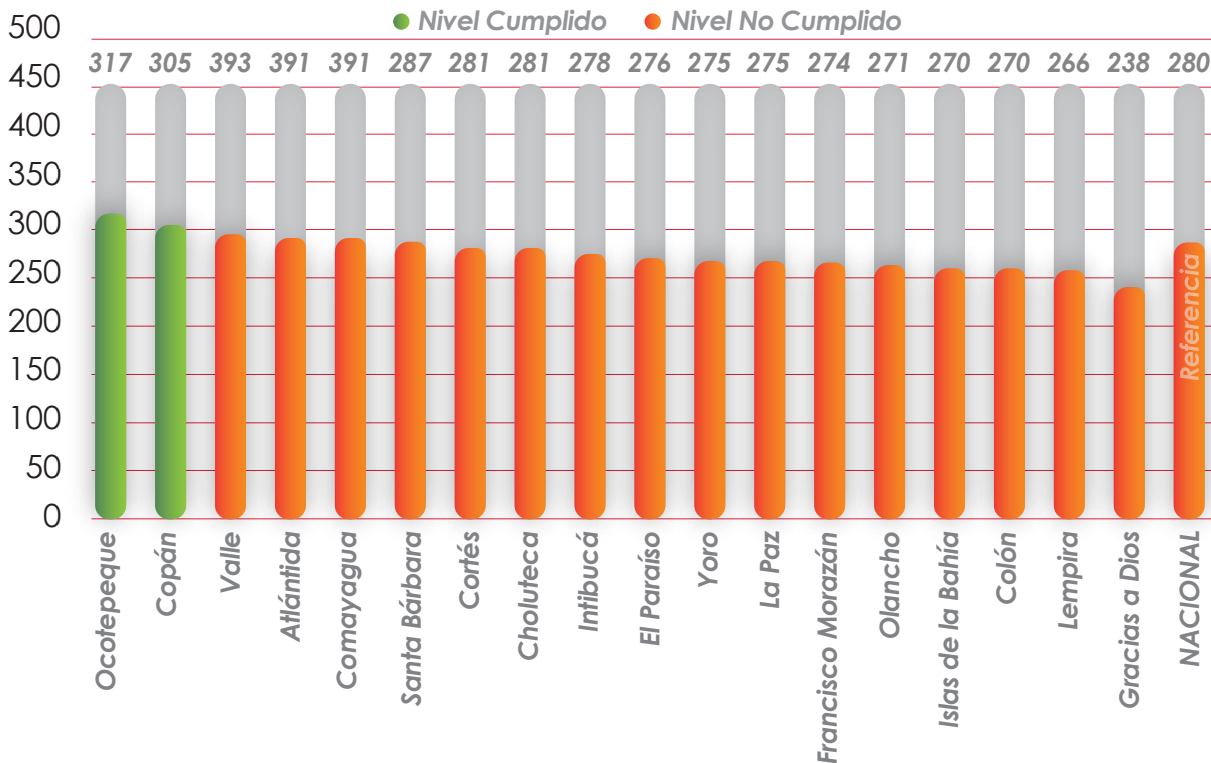
<sup>6</sup> El Heraldo, julio 2015, Honduras no alcanza tres metas EFA en educación.

### 6.1.2 Desempeño académico en español y matemáticas

En el 2014 se realizó por parte de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, a través del Proyecto MIDEH de USAID y el apoyo del Fondo Común<sup>7</sup>, la evaluación de rendimiento académico en las áreas de español (lectura) y matemáticas para los alumnos y alumnas de educación básica, teniendo como resultado el Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, en Español y Matemáticas de 1ro a 9no grado.

De acuerdo a este informe, el promedio general en ambas materias, requiere de 300 puntos (cada una) para alcanzar el nivel satisfactorio. Los resultados arrojan que solamente los departamentos de Ocoatepeque y Copán alcanzan ese nivel. El promedio a nivel nacional es de 280 puntos. Hay 10 departamentos que se encuentran debajo del promedio, siendo lo más bajos Gracias a Dios (238), Lempira (266), Colón (270) e Islas de la Bahía (270). La calificación global del país es “Debe Mejorar”.

Gráfico 2. Puntaje en escala de puntuación estandarizada comparativo por Departamento, español y matemáticas 1ro a 9no grado



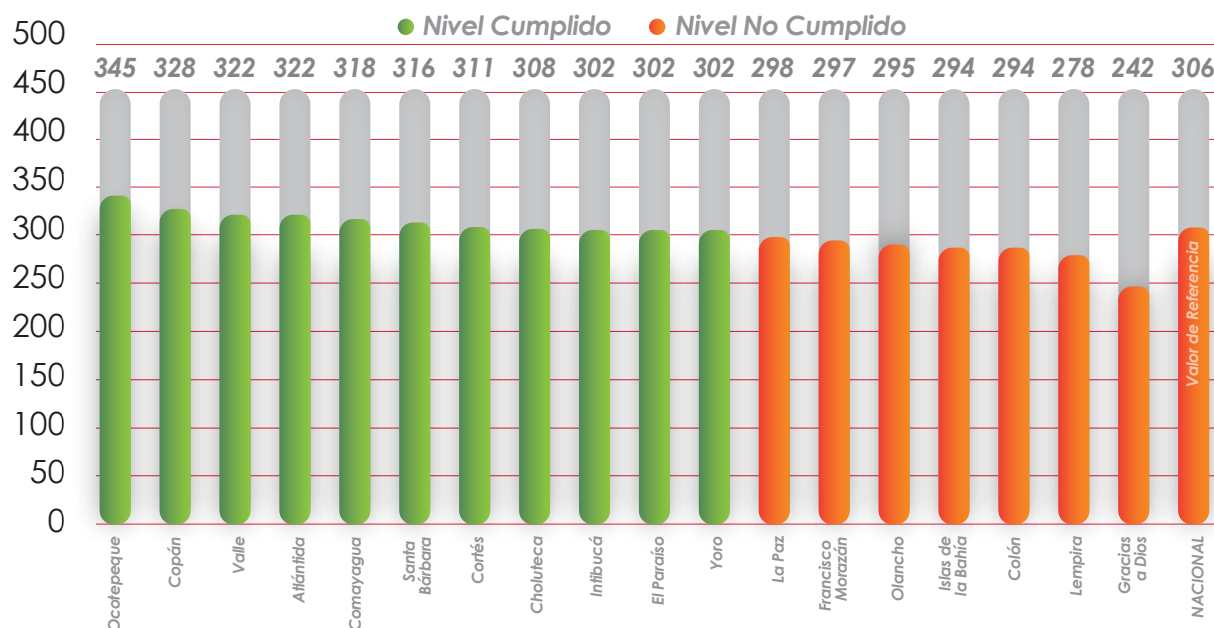
Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1° a 9° grado, SEDUC 2016 (Gráfica No.54, pp77)

### Área de español (lectura)

En su análisis de los resultados, el informe considera que la calificación global del país en español de 1ero a 9no, está en el “nivel satisfactorio”, con un promedio a nivel nacional es de 306 puntos, aunque todavía existen diez departamentos se encuentran debajo de este promedio.

Analizando por niveles educativos, el promedio general en español (lectura) de 1ro a 6to grado, muestra que siete departamentos no alcanzan este nivel de referencia de 300 puntos: El Paraíso, La Paz, Intibucá, Olancho, Colón, Lempira y Gracias a Dios; los últimos tres, coinciden con los niveles más bajos en matemáticas.

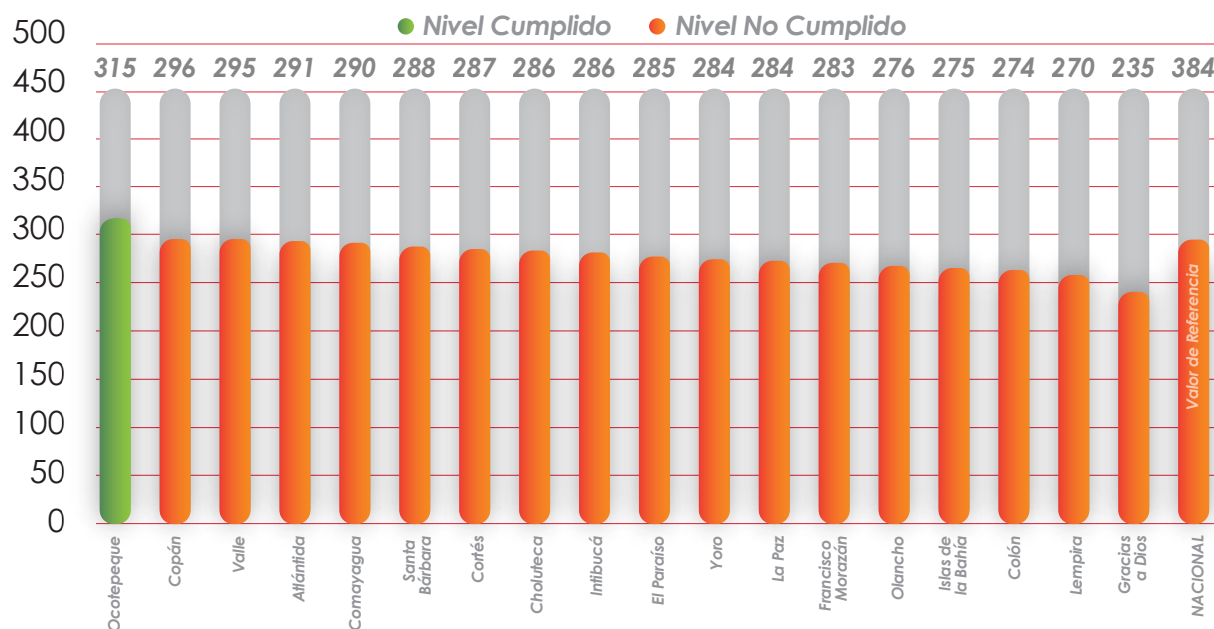
Gráfico 3. Puntaje en escala de puntuación estandarizada comparativo por departamento, español (solo lectura) de 1ro a 6to grado



Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1° a 9° grado, SEDUC 2016 (Gráfica No.55, pp78)

Así también, el promedio general de español (lectura) de 7mo a 9no, muestra que solamente un departamento alcanza el nivel satisfactorio (Ocatepeque). Si tomamos como referencia que el promedio a nivel nacional es de 284 puntos, el país está en el nivel “Debe Mejorar”. Además, de los 18 departamentos hay 6 que se encuentran debajo del promedio nacional.

Gráfico 4. Puntaje a escala puntuación estandarizada comparativo español (lectura) 7mo a 9no grado



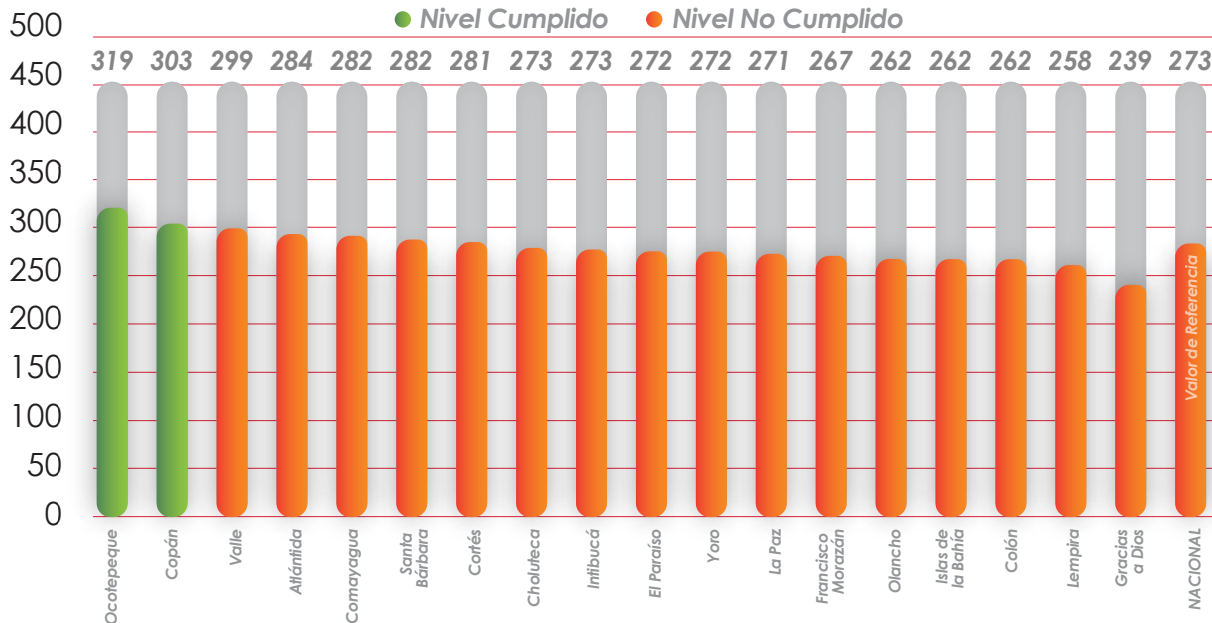
Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1° a 9° grado, SEDUC 2016 (Gráfica No.56, pp78)

### Área de matemáticas

El informe de rendimiento indica que el promedio general en matemáticas de 1ro a 6to grado a tomar como referencia para considerar que se ha logrado alcanzar el nivel satisfactorio es un mínimo de 300 puntos. Los resultados muestran que sólo dos departamentos alcanzan este nivel (Ocatepeque y Copán).

Así también indica que si se toma como referencia que el promedio a nivel nacional es de 273 puntos, se puede considerar que el país está en el nivel "Debe Mejorar". Además, se muestra que 9 departamentos se encuentran debajo del promedio nacional: Cortés, La Paz, Yoro, Olancho, Colón, Islas de la Bahía, Francisco Morazán, Lempira y Gracias a Dios. De esto, nuevamente Lempira y Gracias a Dios presentan el promedio más bajo.

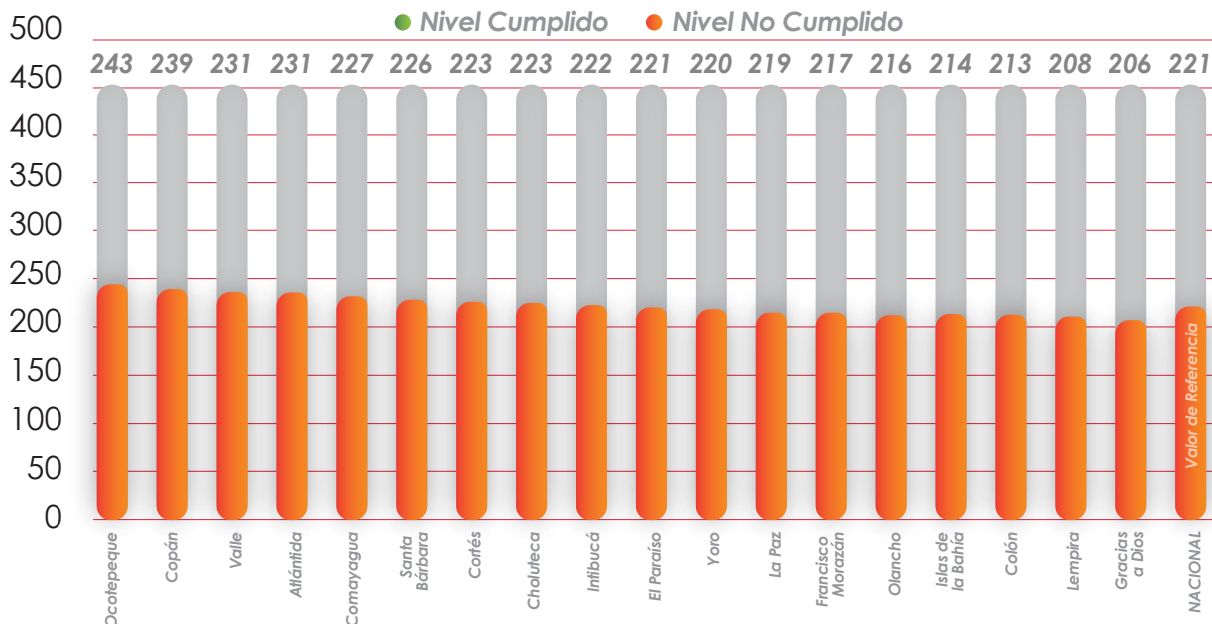
Gráfico 5. Puntaje en escala de puntuación estandarizada comparativo por departamento, matemáticas de 1ro a 6to grado



Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1° a 9° grado, SEDUC 2016 (Gráfica No.57, pp79)

Según el informe, el promedio general de Matemáticas para 7mo a 9no grado, tomando como referencia que para alcanzar el nivel satisfactorio debe de alcanzar un mínimo de 300 puntos, se encuentran en el nivel "Debe Mejorar"; esto tomado como referencia que el promedio a nivel nacional es de 221 puntos.

Gráfico 6. Puntaje en escala de puntuación estandarizada por departamento, matemáticas 7 a 9 grado



Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1° a 9° grado, SEDUC 2016 (Gráfica No.57, pp79)

### 6.1.2.1 Desempeño académico en los municipios de la muestra

El informe de rendimiento académico cuenta con informes específicos para cada uno de los 298 municipios del país. A continuación se presentan algunos de los datos de desempeño académico para español y matemáticas más relevantes para los municipios que forman parte de la muestra.

#### Desempeño en español (lectura), Nivel de 1ro a 6to grado

Dentro de los 55 municipios de la muestra, son 32 los municipios que están en el nivel satisfactorio en el desempeño académico de español (lectura) de 1ro a 6to grado, mientras que los restantes 23 están debajo de ese promedio.

Tabla 3. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en español (lectura) para 1ro a 6to grado

| Nº | Municipio              | Puntuación | Nº | Municipio                       | Puntuación |
|----|------------------------|------------|----|---------------------------------|------------|
| 1  | La Unión (Copán)       | 382        | 6  | Esquías (Comayagua)             | 347        |
| 2  | La Virtud (Lempira)    | 374        | 7  | La Masica (Atlántida)           | 342        |
| 3  | Corquín (Copán)        | 351        | 8  | San Ignacio (Francisco Morazán) | 332        |
| 4  | Morolica (Choluteca)   | 350        | 9  | Dulce Nombre (Copán)            | 331        |
| 5  | Jacaleapa (El Paraíso) | 349        | 10 | Nacaome (Valle)                 | 326        |

Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1 a 9 grado, SEDUC 2016

Los municipios de La Unión, La Virtud, Corquín, Morolica y Jacaleapa son los 5 municipios que presentan un rendimiento que está por encima de los 347 puntos. La Unión tiene 382 puntos, uno de los mejores municipios del país en rendimiento académico de español de 1ro a 6to grado.

Los 5 municipios con notas más bajas en español de 1ro a 6to grado, calificados entre 292 y 250 puntos son: Jesús de Otoro (Intibucá), Victoria (Yoro), El Nispero (Santa Bárbara), Santa Ana (La Paz) y Puerto Lempira (Gracias a Dios).

#### Desempeño en español (lectura), Nivel de 7mo a 9no grado:

Al igual que para los primeros dos ciclos, son 32 los municipios que están en nivel satisfactorio en el desempeño académico de español (lectura) de 7mo a 9no grado; y son 23 los municipios están debajo de ese promedio.

Tabla 4. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en español (lectura) para 7mo a 9no grado

| Nº | Municipio                            | Puntuación | Nº | Municipio             | Puntuación |
|----|--------------------------------------|------------|----|-----------------------|------------|
| 1  | Valle de Ángeles (Francisco Morazán) | 328        | 6  | Corquín (Copán)       | 308        |
| 2  | La Virtud (Lempira)                  | 326        | 7  | La Masica (Atlántida) | 308        |
| 3  | La Virtud (Lempira)                  | 324        | 8  | Esquías (Comayagua)   | 304        |
| 4  | La Unión (Copán)                     | 320        | 9  | Nacaome (Valle)       | 302        |
| 5  | San Marcos (Ocotepeque)              | 311        | 10 | Las Flores (Lempira)  | 301        |

Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1 a 9 grado, SEDUC 2016

Los municipios de Valle de Ángeles, La Virtud, Marcala, La Unión y San Marcos son los 5 municipios del análisis con un rendimiento que está por encima de los 284 puntos. Valle de Ángeles tiene 328 puntos, uno de los mejores municipios del país, en rendimiento académico de español de 7mo a 9no grado.



Los 5 municipios de la muestra con las notas más bajas en español de 1ro a 9 no grado son: Pimienta (Cortés), Morolica (Choluteca), Puerto Lempira (Gracias a Dios), Ojojona (Francisco Morazán) y Santa Rita (Santa Bárbara) entre 258 y 241 puntos.

### Desempeño en Matemáticas, Nivel de 1ro a 6to grado

Tal y como sucede en español, son 32 municipios de la muestra los que están en nivel satisfactorio en el desempeño académico de matemáticas de 1ro a 6to grado, mientras que son 23 municipios los que están debajo de ese promedio.

Tabla 5. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en español para 1ro a 6to grado

| N° | Municipio              | Puntuación | N° | Municipio                 | Puntuación |
|----|------------------------|------------|----|---------------------------|------------|
| 1  | La Unión (Copán)       | 375        | 6  | Morolica (Choluteca)      | 317        |
| 2  | La Virtud (Lempira)    | 355        | 7  | La Masica (Atlántida)     | 314        |
| 3  | Esquíás (Comayagua)    | 334        | 8  | San Sebastián (Comayagua) | 311        |
| 4  | Corquín (Copán)        | 321        | 9  | Dulce Nombre (Copán)      | 309        |
| 5  | Jacaleapa (El Paraíso) | 317        | 10 | Dolores (Copán)           | 308        |

Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1 a 9 grado, SEDUC 2016

Los municipios de La Unión, La Virtud, Esquíás, Corquín y Jacaleapa son los 5 municipios con un rendimiento por encima de los 317 puntos. La Unión tiene 375 puntos, uno de los mejores municipios del país en rendimiento académico de Matemáticas de 1ro a 6to grado.

Los 5 municipios de la muestra con notas más bajas en Matemáticas de 1ro a 6to grado son: Santa Ana (La Paz), Marcala (La Paz), Guaimaca (Francisco Morazán), Trujillo (Colón) y Puerto Lempira (Gracias a Dios), con puntuaciones entre 254 y 243.

### Desempeño en Matemáticas, Nivel de 7mo a 9no grado

De los 55 municipios de la muestra, 21 están en el nivel satisfactorio en el desempeño académico de Matemáticas de 7mo a 9no grado, mientras que 34 municipios están debajo de ese promedio.

Tabla 6. Municipios de la muestra con rendimiento más alto en matemáticas para 7mo a 9no grado

| N° | Departamento                    | Puntuación | N° | Departamento                         | Puntuación |
|----|---------------------------------|------------|----|--------------------------------------|------------|
| 1  | La Virtud (Lempira)             | 270        | 6  | El Nispero (Santa Bárbara)           | 240        |
| 2  | Nacaome (Valle)                 | 263        | 7  | Las Flores (Lempira)                 | 238        |
| 3  | Marcala (La Paz)                | 260        | 8  | Valle de Ángeles (Francisco Morazán) | 238        |
| 4  | San Ignacio (Francisco Morazán) | 250        | 9  | San Marcos (Ocotepeque)              | 236        |
| 5  | Corquín (Copán)                 | 242        | 10 | La Unión (Copán)                     | 235        |

Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, Español y Matemáticas 1 a 9 grado, SEDUC 2016

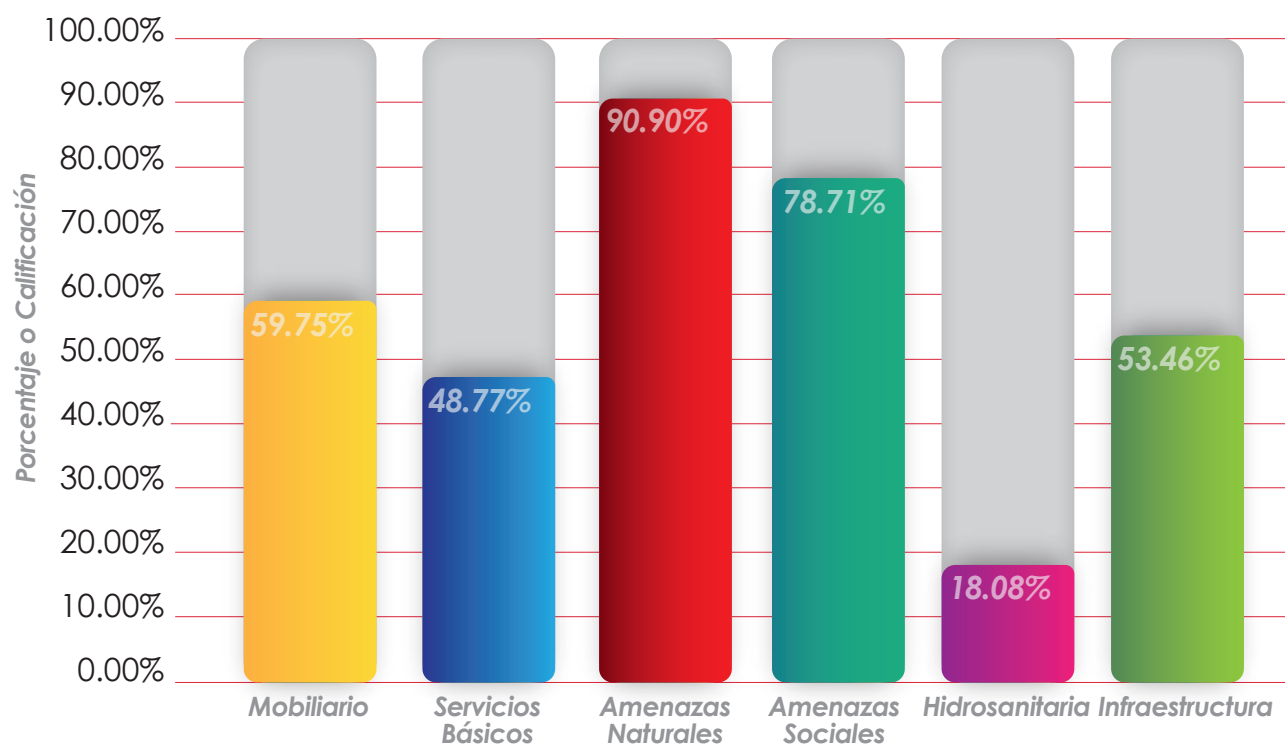
Los municipios de La Virtud, Nacaome, Marcala, San Ignacio y Corquín son los 5 municipios con un rendimiento por encima de los 242 puntos. La Virtud tiene 270 puntos, uno de los mejores municipios del país en rendimiento de matemáticas de 7mo a 9no grado.



### 6.1.3 Infraestructura educativa

En el tema de infraestructura y otros aspectos importantes del tema educativo, el Plan Maestro de Infraestructura Educativa establece un índice de calidad para determinar la situación del centro educativo partiendo de la ponderación de 6 indicadores: Mobiliario (20%), Servicios Básicos (5%), Amenazas Naturales (5%), Amenazas Sociales (5%), Hidrosanitarias (25%) e Infraestructura (40%). Los indicadores relacionados a mobiliario, infraestructura hidrosanitaria y calidad de la infraestructura escolar son sobre los cuales la SEDUC tiene injerencia, por esa razón tienen mayor ponderación, en cambio el resto de indicadores son factores externos a la SEDUC.

Gráfico 7. Índice de calidad nacional de la infraestructura educativa por indicador



Fuente: Informe Nacional del Plan Maestro de Infraestructura Educativa, SEDUC 2015 (Gráfica No.5, pp12)

El resultado promedio de los 18 departamentos del país nos da como resultado un índice de excelencia de 48.77% a nivel nacional. Mientras que el departamento con mayor índice de excelencia es el departamento de Cortés con un 55.96%, y el departamento con menor índice es Gracias a Dios con un 30.24%.

#### Así también tenemos que:

- **Índice de mobiliario.** Evalúa la existencia y condición de pupitres, sillas y pizarras.
  - El departamento que necesita mayor inversión en la reparación de mobiliario es el departamento de Francisco Morazán, con un 16.29% del costo total de inversión.
- **Índice de servicios básicos.** Evalúa la existencia de servicios básicos en el Centro Educativo (agua potable, electricidad, etc.).
  - El departamento que requiere la mayor inversión en servicios básicos para los centros educativos es Gracias a Dios, quien apenas logra un 13.85%.
  - 12 de los departamentos tienen un índice de servicios básicos inferior al 50%. Mientras que Cortés (69.41%) e Islas de la Bahía (60.65%) son los únicos departamentos que superan un 60%.

- **Índice de amenazas naturales.** Evalúa el grado de vulnerabilidad del centro a eventos naturales (daños por vientos, hundimientos, etc.)
  - Hay muchos centros educativos expuestos a amenazas naturales y al efecto que estas causan en la infraestructura educativa, según los diferentes grados de vulnerabilidad con que ya cuentan los centros (ubicación, solidez del terreno, tipo de infraestructura y otros).
  - Según los datos del SIPLIE el 16% está expuesto a vientos, el 10.8% a árboles, el 7.9% a sismos, el 5.6% a inundaciones, y el 5% a hundimientos.
  - El departamento de Gracias a Dios es el más vulnerable a nivel nacional debido a las inundaciones y fuertes vientos que se manifiestan en la zona.
- **Índice de amenazas sociales.** Evalúa características del entorno del centro educativo que pueden afectarlo (venta o consumo de drogas, lugares no visibles, etc.)
  - Los centros educativos están expuestos a las siguientes amenazas sociales: el 22% a venta de cigarrillos, el 13% a venta de bebidas alcohólicas, un 3% consumo de bebidas alcohólicas, un 3% a consumo de cigarrillos y un 1% a consumo de drogas.
- **Índice de infraestructura hidrosanitaria.** Evalúa el grado de cobertura de las instalaciones sanitarias del centro educativo.
  - En cuanto a la problemática en los servicios hidrosanitarias (dotación de agua y alcantarillado), los centros educativos presentan 81.94% en mal estado y un 18.06 % en buen estado.
  - La inversión para los sistemas hidrosanitarias en mal estado es de 1,738,422,123.66 lempiras.
- **Índice de infraestructura.** Evalúa la condición, materiales y existencia de espacios educativos en el centro.
  - En cuanto al indicador de infraestructura a nivel nacional (sólo aulas), el porcentaje por componentes es de: 60.73% para cubierta de techos, 59.61% para paredes, 50.03% para puertas, 47.31% para estructura de techos, un 40.80% para piso, un 36.05% para ventanas, y un 5.59% para cielo falso.

En cuanto a la inversión, el Plan Maestro de Infraestructura define las siguientes necesidades de cobertura:

Tabla 7. Inversión requerida para reparación infraestructura

| Rubro                            | Monto                   |
|----------------------------------|-------------------------|
| <b>Reparaciones</b>              | <b>L. 2,714,777,841</b> |
| <b>Aulas nuevas</b>              | <b>4,920,558,442</b>    |
| <b>Sanitarios</b>                | <b>1,904,000,318</b>    |
| <b>Mobiliario</b>                | <b>222,885,630</b>      |
| <b>Inversión total requerida</b> | <b>L. 9,762,212.232</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SIPLIE (SEDUC, 2016)

El nivel educativo con más centros escolares es el nivel de básica, correspondiente a un 68% del total de centros educativos. Del total de centros a nivel nacional, el 57% se encuentran en el área rural, y el promedio nacional de matrícula por centro es de 75 alumnos.

## 6.2 Pobreza y educación

### 6.2.1 El Índice de Desarrollo Humano y la educación

El Índice de Desarrollo humano (IDH) es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo. Fue ideado con el objetivo de conocer, no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también para evaluar si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar mejor o peor su proyecto y condiciones de vida. Para esto, el IDH tiene en cuenta tres variables:

- **Esperanza de vida al nacer.** Analiza el promedio de edad de las personas fallecidas en un año.
- **Educación.** Recoge el nivel de alfabetización adulta y el nivel de estudios alcanzado (primaria, secundaria, estudios superiores)
- **PIB per Cápita** (a paridad de poder adquisitivo). Considera el producto interno bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente.

El índice IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta. En este sentido, la PNUD clasifica a los países en cuatro<sup>8</sup> grupos:

- Países con muy alto desarrollo humano, tienen un IDH de 0,800 o más
- Países con alto desarrollo humano, tienen un IDH entre 0,700 y 0,799
- Países con medio desarrollo humano, tienen un IDH entre 0,550 y 0,699
- Países con bajo desarrollo humano, tienen un IDH menor de 0,550

Honduras es un país con desarrollo humano medio, ocupa el último lugar en América Latina y ha sido superado por Bolivia, Nicaragua y Guatemala que antes se encontraban en peor situación. En 2014, se publicó el índice de desarrollo humano (IDH) y para Honduras fue 0,606 puntos, lo que supone que ha empeorado respecto a 2013, en el que se situó en 0,617. Si ordenamos los países en función de su índice de desarrollo humano, Honduras se encuentra en el puesto 131, es decir, sus habitantes están en un mal lugar dentro del ranking de desarrollo humano<sup>9</sup>.

En el análisis de la muestra de este estudio (55 municipios), se identifican diferentes contrastes entre nivel del IDH y los indicadores de educación:

- Hay municipios con una tendencia de bajo IDH (menor a 0,6), alto nivel de pobreza por el NBI, alto nivel de analfabetismo, baja cobertura educativa y bajo nivel de educación primaria.
- Hay municipios que presentan altos niveles de IDH (por encima de 0.7): Roatán, Islas de la Bahía (0,768) con el nivel más alto; Choloma, Cortés (0,737); Puerto Cortés, Cortés, (0,731); y Cane, La Paz (0,730).
- Se identifican claramente que los municipios con IHD más altos presentan los NBI más bajos; y en contraste, los IDH más bajo presentan los NBI más altos.

<sup>8</sup> En la nueva metodología de cálculo del IDH introducida por el PNUD en 2010, la ordenación de los países se realiza atendiendo a la segmentación del índice por cuartiles y no bajo los tres umbrales absolutos de la metodología anterior.

<sup>9</sup> PNUD: Honduras en el último lugar de AL en el Índice de Desarrollo Humano, Última Hora de Noticias Cholusat Sur, Diciembre 17 del 2015..

Los IDH más bajos están en La Virtud (Lempira), Morolica (Francisco Morazán), Santa Ana (La Paz) y Talgua (Lempira). Estos municipios también presentan grandes brechas de servicios no cubiertos o de baja calidad con altos niveles de analfabetismo y un promedio escolar que no sobrepasa los 5 años de primaria.

Un aspecto muy evidente en cuanto a logros educativos, es que en los 55 municipios ninguno sobrepasa el 7mo año de educación básica, el nivel más alto lo refleja Valle de Ángeles y Jacaleapa, con 7.30

Es un hecho que los municipios que tienen mejor nivel presentan más oportunidades de una esperanza de vida más avanzada, educación más allá de la básica y un ingreso per cápita que les permite a las personas un nivel de vida decente. Hay mucho trabajo pendiente en las mejoras del nivel educativo y su impacto en el Índice de Desarrollo Humano, se debe trabajar en que las personas terminen la educación básica, la educación media y tengan acceso a estudios superiores. Conforme se incrementa el nivel educativo ocurre que a mayor nivel educativo menor incidencia de pobreza.

### 6.2.2 Pobreza y educación según NBI

Sobre los indicadores de pobreza, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional que identifica la falta de acceso a bienes y servicios básicos o esenciales (o problemas críticos en cuanto a su calidad) y cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales. Se trata de una herramienta para la identificación de población potencialmente beneficiaria de políticas públicas nacionales y locales para satisfacer necesidades prioritarias.

**De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, los componentes del NBI son:**

- Vivienda inadecuada.
- Vivienda sin servicios básicos.
- Hacinamiento.
- Alta carga económica.
- Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

*El NBI se interpreta: Mientras más alto es el porcentaje mayor es la cantidad de población que presenta una combinación de las necesidades básicas insatisfechas mencionadas; por el contrario, mientras más bajo es el porcentaje menos población tiene problemas en la satisfacción de estas necesidades.*

Al revisar los datos del INE respecto a los Índices de Necesidades Insatisfechas de los municipios de la muestra, se aprecia una estrecha relación entre educación y pobreza. En los datos del Censo Nacional 2013 encontramos los siguientes datos:

- Municipios que presentan altos niveles de pobreza medidos por el NBI por ejemplo: Morolica (Francisco Morazán) con NBI de 75% y con altos niveles de analfabetismo (29% de la población). En esta misma tendencia se encuentran Teupasenti (El Paraíso), Santa Ana (La Paz), La Virtud y Las Flores (Lempira), entre otros.

- El municipio con más alto nivel de pobreza según el NBI, es Puerto Lempira (Gracias a Dios) en donde el 93% de la población presenta carencias básicas. Mientras que el municipio con menor NBI es Valle de Ángeles (Francisco Morazán) con un 33%, es decir hay menos población con carencias.

- Se observan algunos casos en los que a pesar de existir alto porcentaje de cobertura en educación, el promedio educativo es muy bajo. La afectación a este indicador puede ser por varias razones, el resultado al final es que los niños y niñas no logran terminar la primaria. Para el caso, el municipio de Nueva Armenia (Francisco Morazán) tiene una cobertura educativa del 96% pero sólo 5.5 años de escolaridad promedio.
- Municipios con pobreza entre 60-69% que presentan altos niveles de analfabetismo, bajos niveles de cobertura de servicios de educación y bajos logros educativos, por ejemplo Dolores (Copán), así como Santa Rita (Santa Bárbara).
- Los mayores logros en la educación primaria los presentan Valle de Ángeles (Francisco Morazán), Jacaleapa (El Paraíso), Cane (La Paz) y Roatán (Islas de la Bahía) ligeramente arriba de 7mo. grado.
- Los municipios con el promedio más bajo de educación primaria son Santa Rita (Santa Bárbara) con 4.8 grados y Santa Ana (La Paz) con 4.5 grados de educación.
- El municipio con más baja cobertura de servicios de educación es Tatumbla (Francisco Morazán), que apenas logra cubrir el 64% de servicios con un déficit de 36% de población en edad de educación básica que no goza de este servicio.
- Otros municipios con baja cobertura de servicios de educación primaria entre 70 y 80% son Dolores, Corquín y La Unión (los tres de Copán), Las Flores (Lempira), San Marcos (Ocotepeque), Catacamas (Olancho), Teupasenti (El Paraíso), Victoria y Yoro (ambas en Yoro), Cantarranas y Guaimaca (ambos en Francisco Morazán), así como Trujillo (Colón).

El NBI y los indicadores de logros en educación de los municipios, deben ser un insumo de mucha importancia en la generación de políticas locales e institucionales para impulsar metas conjuntas y acciones orientadas a las mejoras focalizadas en educación, mismas que tienen que establecerse según la realidad de cada municipio.

### 6.2.3 Índices educativos según el Instituto Nacional de Estadísticas

Los Mapas Censo de Población INE 2013 existen para los 298 municipios del país. En ellos existe información relevante sobre educación y desarrollo para los 55 municipios del estudio. A continuación algunos puntos relevantes:



► El censo de población, INE 2013, presenta datos sobre pobreza, el Índice de Necesidades Insatisfechas (NBI) y del sector de educación presenta 3 indicadores específicos: i) tasa de analfabetismo; ii) cobertura en educación primaria; c) promedio de estudios de primaria (ver mapas). En algunos casos presentan el peso de la educación en las actividades económicas.



► La Tasa de Analfabetismo, expresa la población de quince años y más que no sabe leer, ni escribir ni puede comprender un texto sencillo y corto sobre su vida cotidiana. Por ejemplo: 11% para Pimienta, 16% Guaimaca y 20% para Nueva Armenia.

► La cobertura en educación primaria muestra el déficit de demanda existente en el sistema educativo por municipio, es decir que parte de la población se encuentra fuera del sistema en el nivel básico (1-9 grado). Pimienta tiene una cobertura del 95% es decir solo un 6% está fuera del sistema.



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, 2016)



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, 2016)

► El grado promedio de escolaridad nos permite conocer el nivel de educación de una población determinada. Por ejemplo, en Corquín (Copán) sólo se logra un promedio de 5.5, es decir educación básica incompleta, el mismo dato para Nueva Armenia (Francisco Morazán) y un poco más alto en Pimienta (Cortés) con 6.1. En algunos mapas como el de Dolores (Copán), Teupasenti (El Paraíso) y Maraita (Francisco Morazán), se presenta un dato en actividad económica enseñanza.

Los municipios con el índice más alto de analfabetismo son Morolica (Choluteca), Las Flores y la Virtud (Lempira) con 29%; Dolores (Copán), La Unión (Copán) y Santa Ana (La Paz) con 27%.

La más baja cobertura en educación primaria está en el municipio de Tatumbula (Francisco Morazán) con un 64%; le siguen Dolores (Copán), La Unión (Copán), Santa Rosa de Copán, Teupasenti (El Paraíso) y Puerto Lempira (Gracias a Dios) con coberturas entre 81% y 85%, es decir que el déficit es del 15% de población que se queda fuera del sistema educativo.

En la siguiente tabla se muestra un resumen de los datos del IDH del 2009, NBI del 2013 y los datos relevantes del Mapa censo del INE para los 55 municipios de la muestra:



Tabla 8. Indicadores de pobreza y logros en educación por municipio

| Departamento      | Municipio           | IDH 2009 | NBI (2013)  | TABLA DE ANALFABETISMO | COBERTURA DE EDUCACIÓN PRIMARIA | PROMEDIO DE ESTUDIO PRIMARIA |
|-------------------|---------------------|----------|-------------|------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Atlántida         | Jutiapa             | 0.653    | 0.54        | 18%                    | 92%                             | 5.60                         |
|                   | La Masica           | 0.674    | 0.48        | 15%                    | 94%                             | 6.20                         |
|                   | Tela                | 0.704    | 0.51        | 13%                    | 92%                             | 6.20                         |
| Choluteca         | Morolica            | 0.587    | <b>0.75</b> | <b>29%</b>             | 90%                             | 5.10                         |
| Colón             | Sabá                | 0.694    | 0.50        | 12%                    | 93%                             | 6.50                         |
|                   | Sonaguera           | 0.672    | 0.52        | 15%                    | 91%                             | 6.10                         |
|                   | Trujillo            | 0.692    | 0.55        | 23%                    | 88%                             | 5.30                         |
| Comayagua         | Comayagua           | 0.714    | 0.56        | 13%                    | 91%                             | 6.60                         |
|                   | Esquías             | 0.625    | 0.69        | 17%                    | 87%                             | 5.00                         |
|                   | Lejamani            | 0.699    | 0.49        | 12%                    | 95%                             | 7.00                         |
|                   | San Sebastián       | 0.640    | 0.67        | 12%                    | 94%                             | 6.30                         |
|                   | Siguatepeque        | 0.719    | 0.51        | 12%                    | 91%                             | 6.60                         |
|                   | Taulabé             | 0.670    | 0.50        | 15%                    | 92%                             | 5.80                         |
|                   | Villa San Antonio   | 0.696    | 0.55        | 14%                    | 94%                             | 6.30                         |
| Copán             | Corquín             | 0.642    | 0.50        | 20%                    | 88%                             | 5.50                         |
|                   | Dolores             | 0.602    | 0.64        | <b>27%</b>             | <b>84%</b>                      | <b>4.90</b>                  |
|                   | Dulce Nombre        | 0.681    | 0.50        | 18%                    | 91%                             | 5.70                         |
|                   | La Unión            | 0.608    | 0.62        | <b>27%</b>             | <b>84%</b>                      | <b>4.90</b>                  |
|                   | Santa Rosa de Copán | 0.723    | <b>0.43</b> | 13%                    | 93%                             | <b>7.20</b>                  |
| Cortés            | Choloma             | 0.737    | 0.45        | <b>8.2%</b>            | 93%                             | 6.40                         |
|                   | Pimienta            | 0.712    | 0.51        | 11%                    | 94%                             | 6.10                         |
|                   | Puerto Cortés       | 0.731    | <b>0.44</b> | <b>8.2%</b>            | 95%                             | 6.60                         |
|                   | San Manuel          | 0.717    | 0.46        | <b>9.1%</b>            | 95%                             | 6.40                         |
|                   | Santa Cruz de Yojoa | 0.673    | <b>0.44</b> | 13.0%                  | 93%                             | 6.10                         |
|                   | Jacaleapa           | 0.706    | 0.56        | <b>10.0%</b>           | 94%                             | <b>7.30</b>                  |
| Francisco Morazán | Teupasenti          | 0.591    | <b>0.76</b> | 26.0%                  | <b>85%</b>                      | <b>5.00</b>                  |
|                   | Cantarranas         | 0.624    | 0.61        | 21.0%                  | 87%                             | 5.30                         |
|                   | Guaimaca            | 0.666    | 0.60        | 16.0%                  | 89%                             | 6.10                         |
|                   | Maraita             | 0.626    | 0.53        | 20.0%                  | 94%                             | 5.50                         |
|                   | Nueva Armenia       | 0.659    | 0.55        | 16.0%                  | <b>97%</b>                      | 5.50                         |
|                   | Ojojona             | 0.648    | <b>0.74</b> | 17.0%                  | 92%                             | 5.90                         |
|                   | San Ignacio         | 0.638    | 0.55        | 18.0%                  | 95%                             | 5.70                         |
|                   | Valle de Ángeles    | 0.716    | <b>0.38</b> | <b>10.0%</b>           | <b>96%</b>                      | <b>7.30</b>                  |
| Tatumbla          | 0.661               | 0.45     | 14.0%       | <b>64%</b>             | 6.80                            |                              |
| Gracias a Dios    | Puerto Lempira      | 0.616    | <b>0.93</b> | 18.0%                  | <b>81%</b>                      | 6.00                         |
| Intibucá          | Intibucá            | 0.655    | 0.58        | 12.0%                  | 94%                             | 6.10                         |
|                   | Jesús de Otoro      | 0.633    | 0.53        | 15.0%                  | 93%                             | 5.80                         |
| Islas de la Bahía | Roatán              | 0.768    | <b>0.38</b> | <b>4.4%</b>            | <b>97%</b>                      | <b>7.10</b>                  |
| La Paz            | Cane                | 0.730    | 0.57        | 11.0%                  | 94%                             | <b>7.20</b>                  |
|                   | Marcala             | 0.686    | 0.50        | 12.0%                  | 95%                             | 6.50                         |
|                   | Santa Ana           | 0.581    | <b>0.75</b> | <b>27.0%</b>           | 91%                             | <b>4.50</b>                  |
| Lempira           | Gracias             | 0.634    | 0.62        | 19.0%                  | 90%                             | 5.00                         |
|                   | La Virtud           | 0.573    | 0.64        | <b>28.0%</b>           | 92%                             | 5.10                         |
|                   | Las Flores          | 0.647    | 0.72        | <b>29.0%</b>           | 87%                             | 5.30                         |
|                   | Talgua              | 0.592    | 0.69        | 22.0%                  | 90%                             | 5.10                         |
| Ocatepeque        | San Marcos          | 0.660    | 0.46        | 17.0%                  | 88%                             | 5.90                         |
| Olancho           | Catacamas           | 0.675    | 0.65        | 18.0%                  | 86%                             | 5.90                         |
| Santa Bárbara     | El Nispero          | 0.627    | 0.52        | 25.0%                  | <b>96%</b>                      | 5.60                         |
|                   | Las Vegas           | 0.682    | 0.45        | 16.0%                  | 91%                             | 6.20                         |
|                   | Santa Rita          | 0.625    | 0.71        | 22.0%                  | 91%                             | <b>4.80</b>                  |
| Valle             | Nacaome             | 0.677    | 0.72        | 17.0%                  | 93%                             | 6.20                         |
| Yoro              | Arenal              | 0.684    | 0.66        | 14.0%                  | 94%                             | 6.00                         |
|                   | Sulaco              | 0.632    | 0.70        | 20.0%                  | <b>96%</b>                      | 5.40                         |
|                   | Victoria            | 0.626    | 0.69        | 20.0%                  | 88%                             | 5.00                         |
|                   | Yoro                | 0.644    | 0.68        | 21.0%                  | 88%                             | 5.50                         |

Estos datos son importantes para analizar a nivel local, dado que las inversiones y otras formas de apoyo de las municipalidades podrían contribuir a desarrollar acciones para apuntar a mejorar estos índices y tasas, sobretodo mediante la concertación de estrategias con la SEDUC. Para el caso, en el tema de analfabetismo podría incentivarse mediante visitas domiciliarias, bandos municipales, asambleas, patronatos, cabildos, otros medios; en el tema de presencia escolar en aquellas escuelas que presentan bajo promedio de asistencia, mediante la promoción directa a los hogares o por medio de los patronatos en coordinación con los COMDE; o en el tema de cruce de información con aquellos que reciben bonos, becas y beneficios del Pacto por una Vida Mejor para apoyar la permanencia en las aulas, en coordinación con los patronatos y los COMDE.

En general, sumar la información existente: indicadores de desarrollo (mapas), indicadores educativos, más demanda directa de la población y la información de base del Plan Maestro, parecen ser una fórmula más cercana a la realidad local tanto para la coordinación entre SEDUC y las municipalidades, así como para orientar las prioridades de la demanda local y definir inversiones municipales de mayor colaboración a la situación educativa.

### 6.3 Inversión municipal en educación

Los recursos que las 298 municipalidades pueden utilizar para las inversiones y gastos en educación provienen de tres fuentes: i) fondos propios, que son directamente recaudados por disposiciones fiscales de la municipalidad como un ejercicio de su autonomía administrativa según la Ley de Municipios; ii) recursos de las transferencias desde el Gobierno Central que condicionan las inversiones en el área social (salud y educación); y de préstamos y otros recursos (donaciones).

Tradicionalmente, las municipalidades han invertido en educación asignando recursos para la construcción de infraestructura, pago de gastos de funcionamiento y de logística de centros educativos y eventos del sector, así como una variedad de materiales e insumos para el desarrollo cotidiano de las labores de los centros.

La coordinación y gestión de recursos municipales se da a través de diferentes figuras y modalidades, incluyendo la figura oficial de los COMDE. No obstante, las necesidades son muchas y de diferente orden, en muchos casos la población y autoridades locales toman acuerdos de priorización con base en la presión de la misma población y la disponibilidad de recursos locales. No siempre existe información disponible del sector educación para acompañar y dirigir los procesos de priorización de inversiones locales, aunque debe admitirse que esta información existe pero no parece estar a disposición de la población o la autoridad municipal.

Al momento de la investigación, no existe una forma o un acuerdo de medición de contribuciones municipales a los indicadores de educación. Sin embargo, los diferentes actores que trabajan en el sector reconocen que la variedad de inversiones locales es, en definitiva, de amplios beneficios a las áreas de valor público de la educación. Más adelante, el estudio analiza las diferentes modalidades de apoyo municipal a la educación, valorizando el papel de los Gobiernos Locales en términos de impacto de las inversiones en su propia gestión y potenciando desde las herramientas existentes en educación, la posibilidad de una estrategia de coordinación más expedita y focalizada que pueda medirse a través de los indicadores educativos.

## 7. Inversiones municipales en educación: Aspectos cuantitativos

### 7.1 Organización administrativa de los municipios

Antes de entrar en materia, es importante establecer algunos elementos clave que permiten conocer la gestión administrativa municipal y luego poder interpretar mejor los resultados sobre las formas o modalidades utilizadas para invertir en educación. Los temas legales dados por la Ley de Municipalidades que tienen que ver con educación, ya fueron desarrollados en la sección de Aspectos institucionales, aquí se trata de formas de gestión administrativa propias del municipio.

Las 298 municipalidades están regidas por la Ley de Municipalidades y actúan de forma descentralizada y autónoma. Establecen sus propias normas para la gestión y regulación de los ingresos aplicados al término territorial municipal y definen el destino de sus recursos en forma de inversiones y gastos según sus prioridades. No obstante lo anterior, sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios deben observar lo dispuesto por las leyes administrativas estatales. Estas son de obligatorio cumplimiento y tiene que ver con temas como la Administración Pública, la Contratación del Estado, el papel del Tribunal Superior de Cuentas, los registros y presupuesto contables, las disposiciones presupuestarias de cada año y la rendición de cuentas.

La Secretaría de Finanzas (SEFIN) es el órgano rector del sistema de la administración financiera del sector público, que incluye a los gobiernos locales, con la finalidad de salvaguardar la coordinación de las finanzas públicas y la integridad de la información financiera del Estado, y le corresponde aplicar las normas de presupuesto en el marco de la autonomía municipal (Congreso Nacional de Honduras, 2004).

Según el marco legal mencionado y los mecanismos de supervisión y control de la administración pública vigente, las municipalidades deben presentar informe de rendición de cuentas ante la Secretaría del Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, así como al Tribunal Superior de Cuentas. Los informes deben presentarse de acuerdo las normas definidas por la SEFIN para efectos de manejo de presupuesto y se le denomina Rendición GL.

Asimismo, el Gobierno Central ha realizado varios esfuerzos para fortalecer la gestión de los municipios desarrollando un sistema administrativo financiero municipal que se integra al Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). Esto con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos a nivel local, permitiendo el fortalecimiento municipal. El nombre de este módulo es SAMI y será la herramienta oficial y de implementación obligatoria para las 298 municipalidades a partir de 2018.

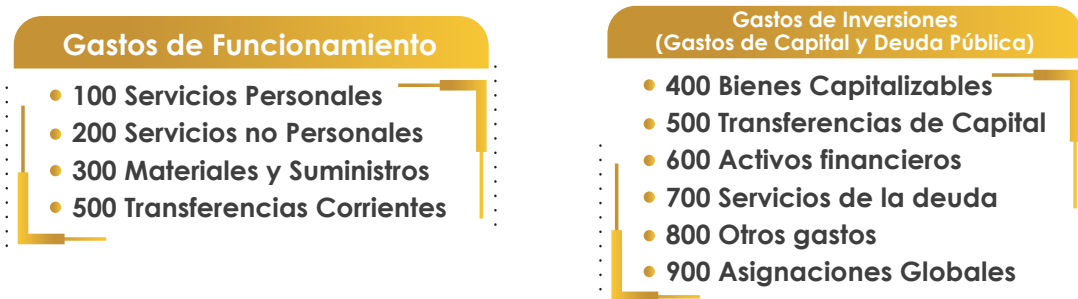
#### 7.1.1 Rendición GL

La Rendición GL es una plataforma oficial de rendición de cuentas municipales de estricto cumplimiento, establecida por la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, para la presentación de información financiera y presupuestaria de forma oportuna, transparente y confiable, mediante la implementación del “MANUAL Y FORMAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS”.

Consta de catorce (14) formas, nueve (9) consolidadas y cinco (5) complementarias. Estas formas permiten observar desde diferentes ángulos, la liquidación presupuestaria que presenta inversiones y gastos (liquidación de egresos).

Para efectos de la Rendición GL ambas erogaciones son consideradas inversiones; no obstante, para efectos del presente estudio se analizarán por separado dado que es importante para interpretar el impacto que estas tienen en las finanzas municipales. Siendo así, se entenderán como inversiones todos los proyectos de apoyo a la educación (reparaciones, construcción de aulas, de escuelas, de canchas, etc.) y los gastos de funcionamiento serán pagos de docentes, instructores, internet, materiales y otros.

La Rendición GL utiliza el Catálogo de Cuentas de Egresos con las siguientes cuentas



Todos los egresos que realice una municipalidad deben registrarse según las cuentas anteriores y que son aplicables a todo el presupuesto público en el país. Se les denomina Objetos de Gastos independientemente de que sean realmente gastos o inversiones en salud, educación y gastos de funcionamiento propios de las municipalidades.

Una situación a tener en cuenta es que las municipalidades utilizan las cuentas anteriores de forma global, es decir que no necesariamente se registran gastos en educación específicos o a nivel de detalle. Por ejemplo, en la cuenta "100 Servicios personales" se registra todo lo que tiene que ver con salarios y pagos a personal permanente por lo que si se pagan docentes deben registrarse en esta. No obstante, el catálogo de cuentas solo registra una subcuenta que dice "sueldo básicos" y, por lo tanto, los sueldos de docentes que pagan las municipalidades irán registrados en esta cuenta pero no podrán diferenciarse de los otros sueldos, lo que genera un sub registro de gastos en educación puesto que no es posible captar estos gastos específicos. Lo mismo ocurre si se registran en la cuenta 200 Servicios no personales, en la sub cuenta sueldos básicos.

Lo anterior también ocurre con el resto de gastos de funcionamiento en educación y de los demás sectores pues no es posible separarlos e identificarlos a detalle a menos que se revise uno a uno los auxiliares de cada uno de los pagos que se realizan en cada municipio.

Referente a los proyectos de inversión, la Rendición GL permite observar a detalle cada proyecto al seleccionar de una lista general, los dedicados al tema de educación. Sin embargo, la búsqueda es compleja puesto que debe revisarse uno a uno los proyectos y hacer la selección tomando como referencia el nombre del proyecto. Además, la forma de registro es incompleta lo que provoca, a veces, que no sea posible distinguir si es inversión rural o urbana, así como tampoco es posible determinar el tipo de gasto específico como por ejemplo si se trata de construcciones de escuelas completas o sólo aulas, si se trata de reparaciones menores o se trata de reconstrucciones más complejas, etc.

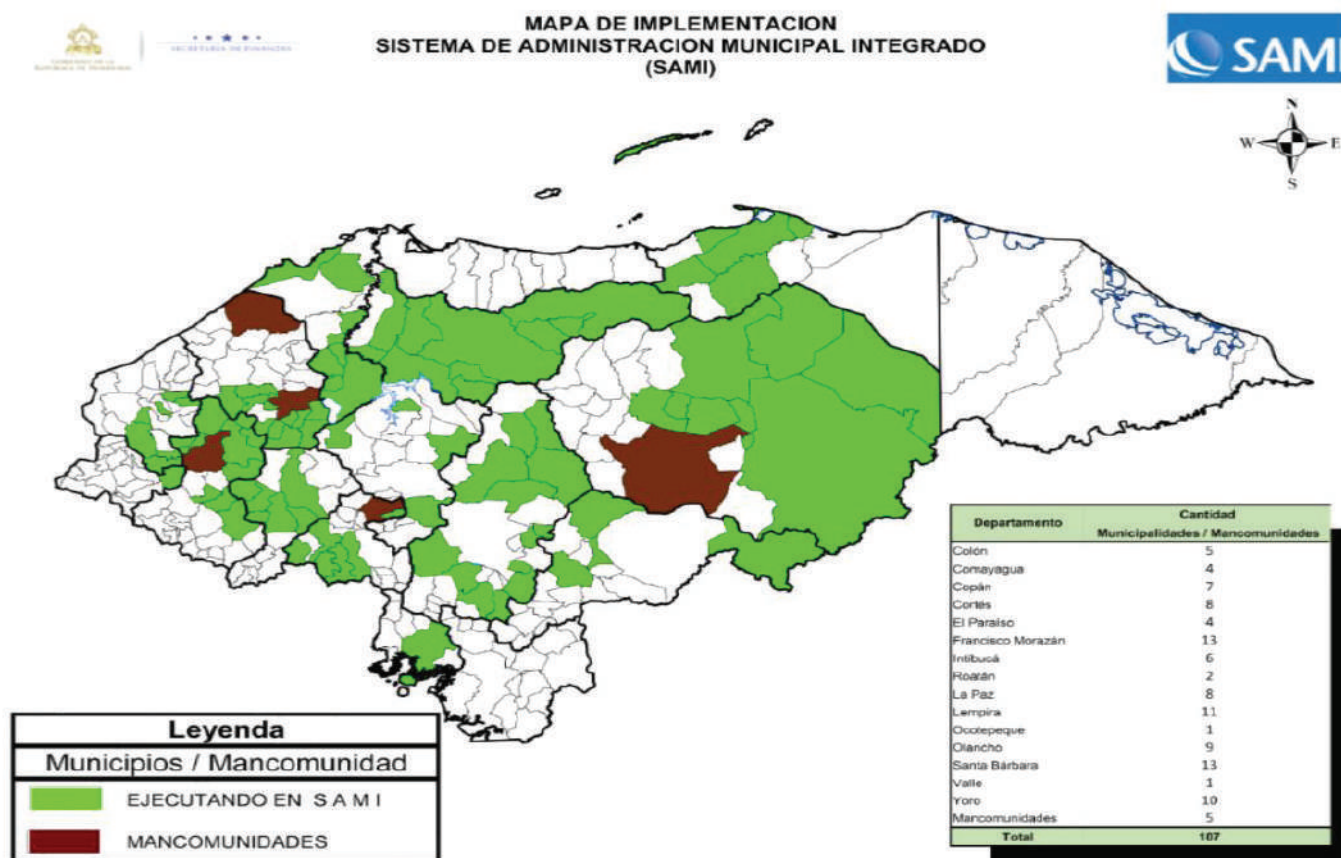
### 7.1.2 Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI)

El Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI) es una herramienta de administración financiera que registra operaciones presupuestarias, de contabilidad, de tesorería y de crédito público de forma integrada e interconectada entre los ingresos y los egresos, derivada de las transacciones de la gestión administrativa municipal.

El SAMI es una metodología financiera sistematizada y unificada con la administración pública. No contradice el funcionamiento de la Rendición GL, no obstante presenta una forma más detallada, avanzada y pertinente de los registros municipales.

Desde el 2014, la Secretaría de Finanzas en acuerdo con la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización ha definido la transición obligatoria de las 298 municipalidades al sistema SAMI con exportación de datos a Rendición GL. A la fecha de levantamiento de este estudio, coexisten ambos sistemas con más de 70 municipios adscritos ya al SAMI.

Ilustración 2. Mapa de implementación del SAMI



Fuente: Municipios SAMI, Secretaría de Finanzas 2016

Las disposiciones presupuestarias del 2014 (Congreso Nacional de Honduras, 2013) en su artículo 157 expresa que “el subsistema de contabilidad en los gobiernos locales, se gestionará por medio del Sistema de Administración Municipal Integrado SAMI, que será la herramienta de uso fiscal y obligatorio en todos los gobiernos locales del país que se incorporarán gradualmente”.



Por su parte, las disposiciones presupuestarias para el 2016 (Congreso Nacional de Honduras, 2015) en su Artículo 162 establece que “Los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público e inversión en los Gobiernos Locales, se gestionarán por medio del Sistema de Administración Integrado Municipal (SAM), que será la herramienta de uso oficial y obligatorio en los 298 municipios del país, los que tienen plazo para incorporarse gradualmente hasta el año 2018.

Las Corporaciones Municipales, que han suscrito convenio y/u oficializado la Implementación del Sistema SAM, deberán rendir cuentas en dicho sistema, de lo contrario la Dirección de Fortalecimiento Municipal, de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD), no acreditará la recepción de dichos Documentos Administrativos Financieros Municipales y por ende no emitirá Dictamen Final para la Gestión de la Transferencia Municipal.”

En el caso del SAM es posible identificar a detalle tanto las inversiones en forma de proyectos como los gastos de funcionamiento en educación, estos últimos mediante una sub clasificación en las cuentas de egresos que se adicionan.

Cada municipalidad adscrita al SAM tiene la libertad de definir los programas que crea para el registro de sus gastos, siempre utilizando el catálogo de cuentas de egresos pero especificando si se trata de las inversiones en el área de salud, educación, medio ambiente, entre otros. Por ejemplo, si observamos las siguientes pantallas del SAM para tres municipalidades de la muestra, veremos formas diferentes de programas relacionados con el tema educación.

*Ilustración 3. Captura de pantalla del Programa de gastos de la municipalidad de Cane, La Paz*

|                  |  |
|------------------|--|
| Fecha Inicial    | 1/1/2014   |
| Fecha Final      | 31/12/2014   |
| Ejercicio        | 2014 - POR_CERRAR  |
| Programas        | --Seleccione Programa--  |
| Actividad        | --Seleccione Programa--  |
| Grupo            | --Todos los Programas--  |
| Tipo Presupuesto | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Actividades Centrales</li> <li>3 Administracion financiera, Presupuestaria, Contable.</li> <li>4 CONTRIBUCIÓN AL ORDEN COMUNITARIOS Y ABASTECIMIENTO DE SERVICIOS</li> <li>5 ACTIVIDADES REALIZADAS EN PROYECTOS Y MEDIO AMBIENTE</li> <li>6 VELAR POR EL BIENESTAR DEL MUNICIPIO</li> <li>7 ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE CULTURA</li> <li>11 DESARROLLO COMUNITARIO</li> <li>12 DESARROLLO SOCIAL</li> <li>99 PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS</li> <li>13 APORTACIONES A INSTITUCIONES DE APOYO MUNICIPAL</li> </ul> |

*Fuente: Sistema de Administración Municipal Integrado, SEFIN 2015*

Como se puede observar en la lista desplegable, el numeral 7. ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE CULTURA es la denominación del programa bajo el cual la municipalidad de Cane registra sus inversiones y gastos de funcionamiento para educación. Aunque bajo este programa también se incluyen otras inversiones que la municipalidad realiza en el tema de protección social y desarrollo de la cultura.



*Ilustración 4. Captura de pantalla del Programa de gastos de la municipalidad de Corquín, Copán*

|                  |  |
|------------------|--|
| Fecha Inicial    | <input type="text" value="1/1/2014"/>  |
| Fecha Final      | <input type="text" value="31/12/2014"/>  |
| Ejercicio        | 2014 - POR_CERRAR  |
| Programas        | --Seleccione Programa--  |
| Actividad        | --Seleccione Programa--  |
| Grupo            | --Todos los Programas--  |
| Tipo Presupuesto | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Administracion superior, alcaldia municipal, secretariado municipal</li> <li>3 Actividades para la administracion financiera de la municipalidad, para ayuda de mejor transparencia de la misma</li> <li>4 DEPTO MPAL DE JUSTICIA, UTM, MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO COMUNITARIO</li> <li>11 PROGRAMA POR EL CUAL SE ADMINISTRA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SERVICIOS BASICOS CON LOS QUE CUENTA EL MUNICIPIO</li> <li>12 PROGRAMA EN EL CUAL SE DETALLAN LOS DIFERENTES APOYOS AL SECTOR DE EDUCACION</li> <li>13 PROGRAMA ENCARGADO DE ADMINISTRAR LOS DIFERENTES APOYO AL SECTOR SALUD</li> <li>15 SEGURIDAD CIUDADANA Y SOCUAL</li> <li>14 DETALLA TODOS LOS PROYECTOS ENFOCADOS EN REPARACION DE CALLES, PAVIMENTOS ETC</li> <li>5 niñes y juentud, atencion a la mujer, cultur y deportes y participacion ciudadana</li> </ul> |

Fuente: Sistema de Administración Municipal Integrado, SEFIN 2015

En el caso de Corquín, Copan, como se puede observar en la captura de pantalla anterior, el numeral 12 PROGRAMA EN EL CUAL SE DETALLAN LOS DIFERENTES APOYOS AL SECTOR EDUCACION, es la denominación del programa bajo el cual la municipalidad registra sus inversiones en educación.

*Ilustración 5. Captura de pantalla del Programa de gastos de la municipalidad de San Ignacio, Francisco Morazán*

|                  |   |
|------------------|---|
| Fecha Inicial    | <input type="text" value="1/1/2014"/>   |
| Fecha Final      | <input type="text" value="31/12/2014"/>   |
| Ejercicio        | 2014 - POR_CERRAR   |
| Programas        | --Seleccione Programa--   |
| Actividad        | --Seleccione Programa--   |
| Grupo            | --Todos los Programas--   |
| Tipo Presupuesto | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Actividades Centrales</li> <li>3 Actividad Comunes Financieras</li> <li>11 Servicios publicos del municipio de San Ignacio</li> <li>4 Actividades Comunes Sociales y Culturales</li> <li>5 Actividades Desarrollo Economico Local, Apoyo a Pequeños Agricultores</li> <li>6 Contol y Prevension de las Areas Protegidas del Municipio</li> <li>12 Programa destinado al Apoyo a la Educacion Publica a Beneficio de Niños Y jovenes del Municipio</li> <li>13 Servicios orientados a la salud del municipio</li> <li>14 Programa destinado a promover la cultura el arte el deporte del municipio.</li> <li>15 Programa enfocado al Desarrollo Social y la Seguridad Ciudadana</li> <li>16 Proyectos orientados a la Pvimentacion,mejoramiento y Reparacion de Carreteras y Construccion de Puentes del Municipio</li> </ul> |

Fuente: Sistema de Administración Municipal Integrado, SEFIN 2015

Al observar el numeral 12 de la ilustración anterior, se puede observar el programa bajo el cual la municipalidad de San Ignacio registra sus inversiones en educación.

### 7.1.3 Municipios según Categoría de Desarrollo Municipal

La Categorización es el resultados de clasificar a los municipios según el nivel de desarrollo alcanzado en el periodo 2007-2014, considerando la integración de datos en dos dimensiones: la primera, sobre el desarrollo del municipio a partir de indicadores y datos que expresen la cobertura de necesidades básicas, el desarrollo humano, el acceso a ciertos servicios y la relación de esta información con la magnitud de la pobreza; la segunda, sobre la capacidad de desempeño en términos administrativos y financieros de cumplimiento legal de los gobiernos municipales.

El resultado final es la construcción de un Índice de Desarrollo del Municipio (de 1 a 100%) que según la cifra alcanzada, determina el nivel de desarrollo en que se encuentra el gobierno municipal y el municipio.

Tabla 9. Resumen conceptual de la Categorización Municipal

#### Categoría A: Alto Desempeño

Municipalidades que presentan una estructura organizativa completa, pueden cubrir todas las funciones que indica la Ley de Municipalidades. Sus ingresos corrientes superan a los gastos de funcionamiento, mantienen su presupuesto con recursos propios lo que define su autonomía financiera (por encima del 70%). Tienen alta capacidad para recaudación fiscal, poseen alta capacidad de ahorro para inversiones y capacidad de endeudamiento (a veces muy elevado servicio de la deuda). Les falta cobertura de servicios en área rural.

#### Categoría B: Desempeño Satisfactorio

Cuentan con una estructura muy organizada para brindar los servicios públicos y las funciones de 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 buen 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, no cubren gran parte de las demandas del área rural.

#### Categoría C: Bajo Desempeño

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. Presentan 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% (en promedio entre 20 y 40%) y el esfuerzo de ahorro es nulo y poco significativo para financiar (situación de desahorro). Presentan un exceso de gastos de funcionamiento sobre el ingreso corriente (sobrepasan parámetros legales Art 91 y 98).

#### Categoría D: Desempeño Crítico

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 transferencias 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.

En la muestra de 55 municipalidades, 28 con información de la plataforma Rendición GL y 27 de la plataforma SAMI, esta es su categoría según la nueva clasificación de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización:

*Tabla 10. Municipios Según Categoría de Desarrollo Municipal*

| DEPARTAMENTO      | MUNICIPIO               | PLATAFORMA     | CATEGORÍAS   |   |   |   |
|-------------------|-------------------------|----------------|--------------|---|---|---|
|                   |                         |                | A            | B | C | D |
| Atlántida         | 1. Jutiapa              | Rendición GL   |              |   | X |   |
|                   | 2. La Masica            | Rendición GL   |              | X |   |   |
|                   | 3. Tela                 | Rendición GL   | X            |   |   |   |
| Choluteca         | 4. Morolica             | Rendición GL   |              |   |   | X |
| Colón             | 5. Sabá                 | Rendición GL   |              | X |   |   |
|                   | 6. Sonaguera            | Rendición GL   |              | X |   |   |
|                   | 7. Trujillo             | Rendición GL   |              | X |   |   |
| Comayagua         | 8. Comayagua            | Rendición GL   | X            |   |   |   |
|                   | 9. Esquíás              | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 10. Lejamaní            | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 11. San Sebastián       | Rendición GL   |              |   | X |   |
|                   | 12. Siguatepeque        | Rendición GL   |              |   | X |   |
|                   | 13. Taulabé             | Rendición GL   | X            |   |   |   |
|                   | 14. Villa San Antonio   | Rendición GL   |              | X |   |   |
| Copán             | 15. Corquín             | Rendición GL   | X            |   |   |   |
|                   | 16. Dolores             | SAMI           |              | X |   |   |
|                   | 17. Dulce Nombre        | SAMI           |              |   |   | X |
|                   | 18. La Unión            | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 19. Santa Rosa de Copán | SAMI           |              | X |   |   |
| Cortés            | 20. Choloma             | Rendición GL   |              | X |   |   |
|                   | 21. Pimienta            | SAMI           | X            |   |   |   |
|                   | 22. Puerto Cortés       | SAMI           |              | X |   |   |
|                   | 23. San Manuel          | SAMI           |              | X |   |   |
|                   | 24. Santa Cruz de Yojoa | SAMI           |              | X |   |   |
| El Paraíso        | 25. Jacaleapa           | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 26. Teupasenti          | Rendición GL   |              |   | X |   |
| Francisco Morazán | 27. Cantarranas         | Rendición GL   |              | X |   |   |
|                   | 28. Guaimaca            | Rendición GL   |              |   |   | X |
|                   | 29. Maraita             | Rendición GL   |              | X |   |   |
|                   | 30. Nueva Armenia       | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 31. Ojojona             | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 32. San Ignacio         | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 33. Valle de Angeles    | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 34. Tatumbula           | SAMI           |              |   | X |   |
| Gracias a Dios    | 35. Puerto Lempira      | Rendición GL   |              |   | X |   |
| Intibucá          | 36. Intibucá            | Rendición GL   |              |   | X |   |
|                   | 37. Jesús de Otoro      | SAMI           |              |   | X |   |
| Islas de la Bahía | 38. Roatán              | Rendición GL   | X            |   |   |   |
| La Paz            | 39. Cane                | Rendición GL   |              |   | X |   |
|                   | 40. Marcala             | SAMI           |              |   |   | X |
|                   | 41. Santa Ana           | SAMI           |              |   |   | X |
| Lempira           | 42. Gracias             | Rendición GL   |              |   |   | X |
|                   | 43. La Virtud           | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 44. Las Flores          | SAMI           |              | X |   |   |
|                   | 45. Talgua              | SAMI           |              |   |   | X |
|                   | Ocatepeque              | 46. San Marcos | Rendición GL |   | X |   |
| Olancho           | 47. Catacamas           | Rendición GL   |              | X |   |   |
| Santa Bárbara     | 48. El Nispero          | Rendición GL   |              |   | X |   |
|                   | 49. Las Vegas           | SAMI           |              |   |   | X |
|                   | 50. Santa Rita          | Rendición GL   | X            |   |   |   |
| Valle             | 51. Nacaome             | Rendición GL   |              |   | X |   |
| Yoro              | 52. Arenal              | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 53. Sulaco              | SAMI           |              |   | X |   |
|                   | 54. Victoria            | SAMI           |              |   |   | X |
|                   | 55. Yoro                | SAMI           |              | X |   |   |

### 7.1.4 Composición general del aporte municipal al sector educación

A partir de los registros de inversiones y gastos municipales en educación, se reconocen los siguientes rubros de inversión y gastos de funcionamiento en educación:

Tabla 11. Clasificación de inversiones y gastos municipales en educación

| A. Inversiones en logística educativa   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Mobiliario educativo (pupitres, estantes, mesas de trabajo, pizarras acrílicas, etc.)</li> <li>Transporte escolar (buses, bicicletas, combustible)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Materiales educativos (útiles escolares, papelería, material fungible)</li> <li>Mobiliario de oficina</li> <li>Ventiladores (de techo y de piso)</li> </ul>   |
| B. Inversiones en tecnología educativa  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Servicio de internet, instalaciones de modem, cableado, enrutadores</li> <li>Laboratorios de computadoras e instalaciones</li> <li>Aire acondicionado para laboratorios</li> <li>Pizarras electrónicas (compra e instalación)</li> <li>Materiales de laboratorios</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Máquinas de talleres de carpintería y electricidad</li> <li>Otros laboratorios y talleres (suplementos, maquinas, insumos)</li> <li>Proyectores</li> <li>Paneles solares</li> </ul>   |
| C. Nuevas construcciones  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Escuelas (todo el local)</li> <li>Aulas nuevas (una o varias aulas por centro educativo)</li> <li>Piezas o módulos (Laboratorio, biblioteca, aula recurso, bodegas, cocinas)</li> <li>Polideportivos</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reposición de aulas (de bahareque o adobe)</li> <li>Construcción de nuevas cercas o muros perimetrales</li> <li>Canchas de fútbol</li> </ul>  |
| D. Reparaciones y mejoras   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Aulas (paredes, techos, pisos, puertas, ventanas, pintura)</li> <li>Instalaciones comunes (patios, canchas deportivas, escenarios, techado de canchas)</li> <li>Muros y aceras</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios básicos (electricidad, sanitarias, desagües, cuentas)</li> <li>Cocinas</li> <li>Alcantarillado (reparaciones, ampliaciones)</li> </ul>  |
| E. Otros gastos de funcionamientos en centros educativos  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de docentes de grado (por subsidio a las DM o contratos directos)</li> <li>Pago de instructores en computación.</li> <li>Nutrición (vaso de leche y complemento merienda escolar)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de personal de apoyo (vigilantes, aseadoras y niñeras)</li> <li>Productos de limpieza</li> <li>Fumigaciones</li> </ul>   |
| F. Otros gastos de funcionamientos de la municipalidad  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Gastos en personal para el sector (contratación de empleados municipales para el tema y dietas a regidores especializados en educación)</li> <li>Depreciación de vehículos municipales y combustible (por préstamo y/o visitas a los centros)</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de servicios médicos y materiales para los centros educativos (psicólogos y odontólogos)</li> <li>Eventos en educación (materiales y alimentación)</li> <li>Cabildos abiertos educativos (costos)</li> <li>Maquinaria</li> </ul> |
| G. Terrenos   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Compra de terrenos para la construcción de obras educativas</li> </ul>   |  |
| H. Becas  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Pago de becas a estudiantes de diferentes niveles educativos</li> </ul>  |  |

Fuente: Elaboración propia con base en reportes RGL (SDHJGD) y SAMI (SEFIN) 2014

Para llegar a construir la clasificación de inversiones, fue necesario desplegar todas las formas de registro posibles de los reportes de RGL y SAMI en el tema de educación y después buscar una lógica de agrupación que se acercara a la forma de registro de la SEDUC y que permitiera una mejor valoración de las áreas en que las municipalidades contribuyen a este importante sector. Esta tabla fue consensuada con funcionarios de las municipalidades en talleres de consulta (alcaldes y alcaldesas, administradores y contadores). Es necesario advertir que los criterios de registro municipal no son estandarizados, por el contrario, son muy diversos y que responden más a los criterios contables que a un registro en educación, no existe una visión en este sentido porque hasta ahora no ha sido necesaria. Posteriormente, se establece a qué gastos e inversiones del registro municipal oficial pertenecen los gastos y las inversiones identificadas en educación, clasificados en la Tabla anterior.

*Tabla 12. Comparación de inversiones municipales en educación según las formas de registro universal de inversiones y gastos de las municipalidades*

| INVERSIONES Y GASTOS MUNICIPALES EN EDUCACIÓN CLASIFICADOS | CUENTAS MUNICIPALES   |
|--|---|
| A. Inversiones en logística educativa                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GF: 300 Materiales y Suministros</li> </ul>  |
| B. Inversiones en tecnología educativa                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GF: 300 Materiales y Suministros</li> <li>● GI: 400 Bienes Capitalizables (Adquisición de instrumentos musicales, bibliotecas, deportes, educación, equipo para talleres, varios)</li> <li>● GF: 200 Servicios no personales</li> </ul>  |
| C. Nuevas Construcciones                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GI: 400 Bienes Capitalizables (temporales)</li> </ul>  |
| D. Reparaciones y mejoras                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GF: 300 Materiales y Suministros</li> <li>● GF: 200 Servicios no personales (otros mantenimientos y reparaciones)</li> </ul>   |
| E. Gastos de Funcionamiento en Centros Educativos          | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GF: 100 Servicios Personales (personal temporal: contrataciones directas de personal)</li> <li>● GF: 300 Materiales y Suministros (alimentos, limpieza, textos de enseñanza, útiles)</li> <li>● GI: 500 Transferencias de capital (transferencias, subsidios para instituciones de enseñanza para pago de docentes)</li> </ul> |
| F. Otros Gastos de Funcionamiento de la municipalidad      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GF: 100 Servicios Personales</li> <li>● GF: 300 Materiales y Suministros (limpieza, fumigación, educativos, útiles)</li> </ul>   |
| G. Terrenos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GI: 400 Bienes Capitalizables (temporales: adquisición de terrenos para obras)</li> </ul>  |
| H. Becas   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● GI: 500 Transferencias de Capital</li> </ul>   |

*Fuente: Elaboración propia con base en reportes RGL (SDHJGD) y SAMI (SEFIN) 2014 y el Manual y Formas para la Rendición de Cuentas Municipal*

Para determinar a qué tipo de cuentas municipales corresponden el grupo de gastos en duración se revisó el catálogo de cuentas del Manual y Formas para la Rendición de Cuentas Municipales (Anexo 2 del Manual) utilizado por las municipalidades para presentar sus informes a la SDHJGD.

## 7.2 Inversiones municipales en educación, Rendición GL

A continuación se presenta la información que es posible extraer de la Rendición GL en el tema de educación, así como las derivaciones y cruces de información que identifican el impacto de las inversiones en la administración y finanzas de las municipalidades.

### 7.2.1 Municipios de la muestra en Rendición GL según categoría

Los municipios que aplican rendición GL son una mayoría a nivel nacional. De entre ellos se escogieron 28 que cumplen con los criterios de selección. Vale aclarar que algunos de estos municipios ya iniciaron con la adopción de la plataforma SAMI pero en 2014, año de referencia de este estudio, aún aplicaban sólo Rendición GL.

De esta muestra, tal como se presenta en la Tabla 10, hay 6 municipios de categoría A, 10 son de categoría B, 9 de categoría C y 3 de categoría D.

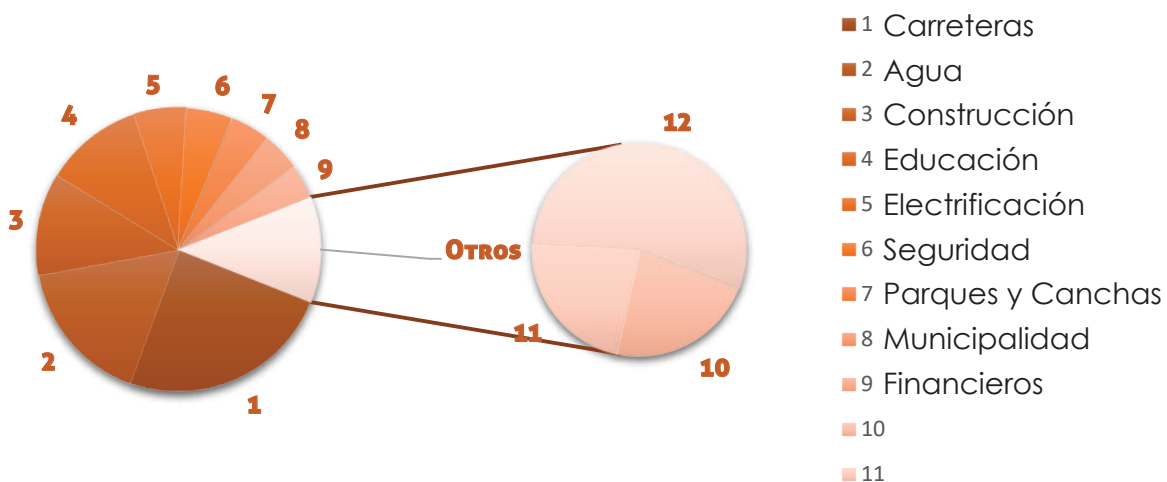
### 7.2.2 Clasificación de las inversiones municipales por proyectos

La base de información de los municipios en la plataforma de Rendición GL se obtuvo del “Informe Anual de Proyectos” que contiene los datos del 2014. Según este reporte, los 28 municipios informan un total de 2,170 proyectos ejecutados, entre ellos se pudo identificar 449 proyectos en el área de educación (21%).

Según los datos de Rendición GL, las 28 municipalidades de la muestra presentaron un presupuesto en educación por L.13,293,322.23 millones para 449 proyectos. El gráfico siguiente, muestra la distribución de proyectos por área de inversión, mostrando el tema de educación en el cuarto lugar de importancia en cuanto a la cantidad presupuestada, le superan en presupuesto las áreas de carreteras, agua y construcciones.

Es de hacer notar que los rubros que anteceden a educación son por su género, los de mayor cuantía, es decir no es lo mismo construir una escuela que una carretera o un sistema de agua. Nótese que la inversión en educación (11.26%) es mucho mayor que la inversión en salud (2.70%).

Gráfico 8. Distribución porcentual del presupuesto anual de inversiones de 28 municipalidades RGL



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Anual de Proyectos 2014, Rendición GL, SDHJGD 2015



A continuación se presenta un cuadro resumen con los 449 proyectos en el sector educación, clasificados por las inversiones más comunes. Un aspecto a considerar es que en Rendición GL se muestran las inversiones en forma de proyectos, no obstante se encontraron algunos registros de proyectos que refieren a otros gastos que no necesariamente pueden considerarse como proyectos, por ejemplo: subsidios, aportes a educación, becas, pagos a docentes.

Hay que advertir que lo anterior ocurre porque la forma en que cada municipalidad registra los proyectos no responde a un estándar, sino a la iniciativa de los contadores municipales o según los nombres que se han dado a los proyectos o gastos. Para las municipalidades, el interés es registrar la lista de proyectos, no una clasificación en particular.

Tabla 13. Proyectos de educación en Rendición GL, clasificados por tipos de proyectos

| TIPO DE PROYECTO       | No. PROYECTOS | PRESUPUESTO             | EJECUTADO               | % EJECUCIÓN VS. PRESUPUESTO |
|------------------------|---------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Ampliación escuela     | 3             | L.8,934,079.78          | L. 4,222,126.43         | 47.26%                      |
| Aportes educación      | 27            | 11,046,655.31           | 3,220,789.35            | 29.16%                      |
| Auditorio              | 6             | 745,000.00              | 188,635.64              | 25.32%                      |
| Becas alumnos (as)     | 1             | 100,000.00              | 500.00                  | 0.50%                       |
| Bodega cocina          | 5             | 312,158.42              | 145,090.42              | 46.48%                      |
| Bono educativo         | 1             | 1,210,850.00            | 1,210,850.00            | 100.00%                     |
| Cerco perimetral       | 31            | 2,978,666.96            | 1,805,834.00            | 60.63%                      |
| Compra terrenos        | 5             | 980,000.00              | 9,780.00                | 1.00%                       |
| Construcción aulas     | 116           | 25,078,110.45           | 9,266,928.03            | 36.95%                      |
| Construcción centros   | 22            | 50,362,178.02           | 9,917,138.50            | 16.69%                      |
| Construcción escuelas  | 23            | 8,657,033.76            | 6,226,175.29            | 71.92%                      |
| Construcción gimnasio  | 3             | 569,298.44              | 319,298.44              | 56.09%                      |
| Construcción kínder    | 24            | 4,145,801.06            | 1,112,982.61            | 26.85%                      |
| Construcción pisos     | 1             | 390,000.00              | 3,500.00                | 0.90%                       |
| Equipamiento           | 1             | 210,622.00              | 96,525.65               | 45.83%                      |
| Instrumentos musicales | 1             | 50,000.00               | 15,100.00               | 30.20%                      |
| Internet               | 1             | 105,000.00              | 104,710.40              | 99.72%                      |
| Mantenimiento escuelas | 2             | 462,036.64              | 281,988.64              | 61.03%                      |
| Mejoras escuelas       | 96            | 10,618,205.00           | 4335,769.99             | 40.83%                      |
| Mobiliario             | 9             | 1,260,000.00            | 646,447.27              | 51.31%                      |
| Módulos sanitarios     | 11            | 1,264,838.00            | 479,182.58              | 37.88%                      |
| Pagos docentes         | 2             | 3,578,532.15            | 2,951,910.00            | 82.49%                      |
| Reconstrucción pisos   | 5             | 450,000.00              | 19,005.00               | 4.22%                       |
| Reconstrucción centros | 1             | 13,000.00               | -----                   | 0.00%                       |
| Remodelación escuelas  | 1             | 10,769,177.42           | 823,544.82              | 11.18%                      |
| Reparación canchas     | 3             | 569,398.90              | 105,670.50              | 18.56%                      |
| Reparación techos      | 32            | 2,624,814.26            | 1,130,051.30            | 43.05%                      |
| Subsidios              | 2             | 406,587.75              | 146,084.00              | 35.93%                      |
| <b>Total</b>           | <b>449</b>    | <b>L.147,892,044.32</b> | <b>L. 49,529,715.17</b> | <b>33.49%</b>               |

Fuente: Elaboración propia a partir de los 449 proyectos de educación en Informe Anual de Proyectos 2014, Rendición GL, SDHJGD 2015

Según la clasificación anterior, el rubro de mayor peso es la construcción de aulas (116 proyectos), seguido por mejoras a las escuelas entendiéndose como reparaciones de diferente índole (96 proyectos) y la reparación de techos (36 proyectos). Es importante observar la variedad de temas de inversión que comprometen esfuerzos de las municipalidades en educación local. Esta diversidad es posible gracias a la autonomía administrativa y a la relación de gobernabilidad entre los líderes municipales, sus equipos y la población educativa.

En esta misma tabla, se puede observar información que muestra que existe una diferencia sustantiva entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado, que en términos globales corresponde a un 33.4% de ejecución. Al preguntar a los funcionarios municipales el porqué de esta diferencia, mencionaron los siguientes motivos:

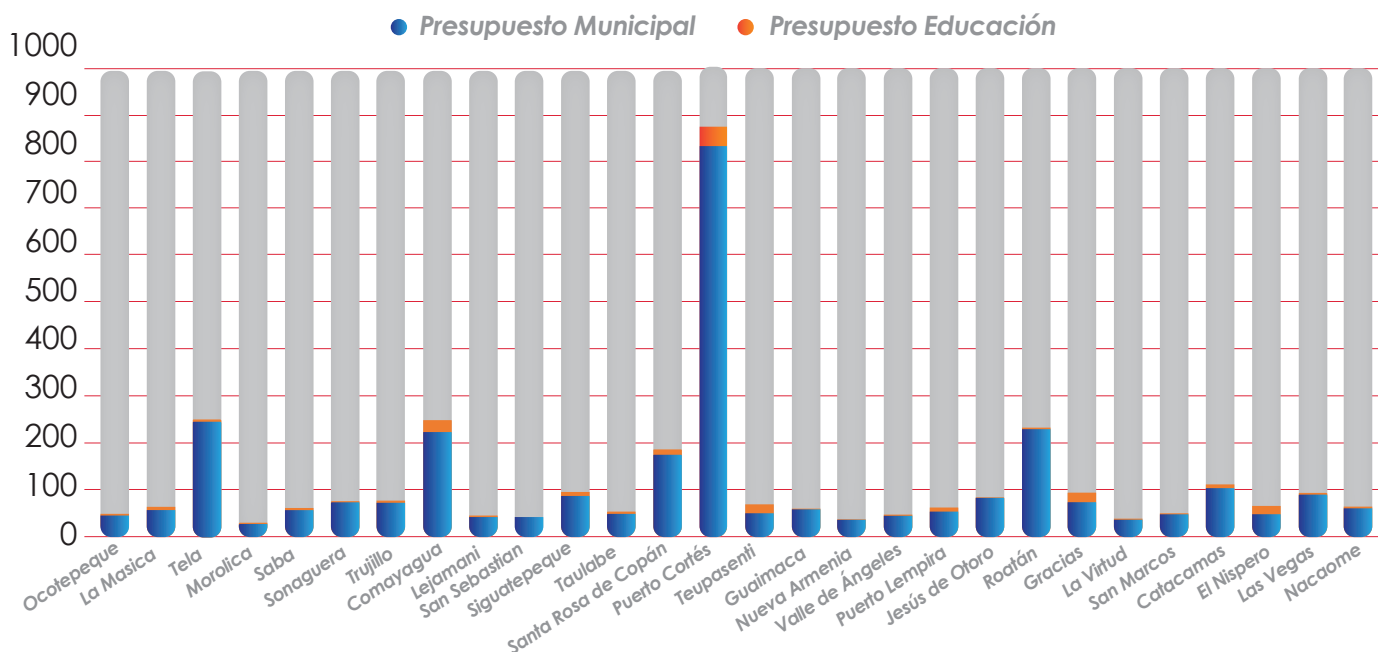
- Cambio de prioridades por problemas del contexto local.
- Tardanzas de las transferencias desde el gobierno central.
- Dificultades de cálculo de los proyectos.
- Diferencias de coordinación con las Direcciones Municipales y/o Distritales.

Según los datos, los rubros de mayor sostenibilidad (menor diferencia entre presupuestado y ejecutado) son el bono educativo por un 100% (becas o apoyo a estudiantes), internet 99%, el pago de docentes con un 82%, la construcción de escuelas 71.92% y el mantenimiento de escuelas 61%.

Otra forma de analizar lo invertido, siempre comparando lo presupuestado con lo ejecutado, es hacerlo por municipio; es decir, cuánto del presupuesto total de cada municipio se dedicó a proyectos y, de ese monto global, cuánto se destinó a educación.

Como lo muestra el gráfico siguiente, las municipalidades que más asignan recursos al tema de educación en proporción al total de proyectos son: El Nispero (Santa Bárbara), Teupasenti (El Paraíso), Puerto Lempira (Gracias a Dios) y Gracias (Lempira).

Gráfico 9. Comparativo presupuesto total aprobado versus presupuesto en educación



Fuente: Elaboración propia a partir de los 449 proyectos de educación en Informe Anual de Proyectos 2014, Rendición GL, SDHJGD 2015

## Inversiones Municipales en Educación

### 7. Inversiones municipales en educación: Aspectos cuantitativos

Este análisis se apoya en la tabla siguiente que contiene en orden alfabético los 28 municipios de RGL y muestra el total de inversiones en proyectos de cada municipio, y cuanto del total está destinado a educación. Así también presenta los datos entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado en educación.

Tabla 14. Presupuesto ejecutado en educación por municipio RGL

| MUNICIPIOS            | (a)<br>TOTAL PRESUPUESTADO<br>EN PROYECTOS EN LA<br>MUNICIPALIDAD | (b)<br>TOTAL PRESUPUESTADO<br>EN EDUCACIÓN | (c)<br>% PROYECTOS EN<br>EDUCACIÓN<br>PRESUPUESTADOS<br>DEL TOTAL MUNICIPAL<br>= (b)/(a) x 100 | (d)<br>MONTO EJECUTADO<br>EN EDUCACIÓN | (e)<br>% EJECUCIÓN DE<br>PRESUPUESTO<br>EN EDUCACIÓN<br>= (d) / (b) x 100 |
|-----------------------|---|--|--|--|---|
| Catacamas             | 49,182,820.04   | L.5,182,198.94                             | 10.54  | 855,639.09                             | 16.51   |
| Comayagua             | 117,149,861.12  | 17,484,532.15                              | 14.92  | 9,717,195.58                           | 55.58   |
| El Nispero            | 19,504,787.09   | 13,400,831.95                              | 68.71  | 5,754,884.99                           | 42.94   |
| Gracias               | 53,154,477.12   | 15,780,860.97                              | 29.69  | 6,942,748.76                           | 43.99   |
| Guaimaca              | 24,459,928.28   | 661,764.70                                 | 2.71   | 214,224.83                             | 32.37   |
| Jesús de Otoro        | 19,270,391.20   | 1,044,838.00                               | 5.42   | 144,938.00                             | 13.87   |
| Jutiapa               | 13,486,692.14   | 139,684.03                                 | 1.04   | 48,190.00                              | 34.5  |
| La Música             | 20,562,483.46   | 2,625,670.50                               | 12.77  | 1,726,915.86                           | 65.77   |
| La Virtud             | 44,349,319.05   | 2,377,022.00                               | 5.36   | 374,790.00                             | 15.77   |
| Las Vegas             | 39,875,364.66   | 3,339,823.63                               | 8.38   | 1,146,530.27                           | 34.33   |
| Lejamaní              | 13,183,491.63   | 1,185,755.80                               | 8.99   | 1,162,526.89                           | 98.04   |
| Morolica              | 9,686,367.08  | 824,701.10                                 | 8.51   | 777,553.00                             | 94.28   |
| Nacaome               | 16,488,644.39   | 1,723,454.66                               | 10.45  | 294,495.55                             | 17.09   |
| Nueva Armenia         | 14,478,405.23   | 1,097,698.44                               | 7.58   | 432,590.00                             | 39.41   |
| Puerto Cortés         | 357,442,512.93  | 29,500,000.00                              | 8.25   | 2,649,060.16                           | 8.98  |
| Puerto Lempira        | 17,234,427.46   | 7,369,188.75                               | 42.76  | 823,544.82                             | 11.18   |
| Roatán                | 122,787,161.35  | 3,714,141.97                               | 3.02   | 936,261.53                             | 25.21   |
| Sabá                  | 14,493,521.35   | 2,100,000.00                               | 14.49  | 6,000.00                               | 0.29  |
| San Marcos Ocotepeque | 31,194,744.31   | 2,437,172.50                               | 7.81   | 1,566,586.07                           | 64.28   |
| San Sebastián         | 12,350,651.41   | --   | --   | --                                     | --  |
| Santa Rosa de Copán   | 73,945,757.08   | 7,719,462.77                               | 10.44  | 1,051,060.98                           | 13.62   |
| Siguatepeque          | 37,574,857.97   | 5,079,244.22                               | 13.52  | 879,153.34                             | 17.31   |
| Sonaguera             | 47,251,441.12   | 850,000.00                                 | 1.80   | 130,970.00                             | 15.41   |
| Taulabé               | 17,595,056.39   | 2,396,022.26                               | 13.62  | 865,951.70                             | 36.14   |
| Tela                  | 71,836,834.57   | 1,297,032.00                               | 1.81   | 106,832.50                             | 8.24  |
| Teupasenti            | 24,845,260.58   | 13,534,970.98                              | 54.48  | 7,505,669.60                           | 55.45   |
| Trujillo              | 24,094,604.19   | 3,805,972.00                               | 15.80  | 3,415,401.65                           | 89.74   |
| Valle de Ángeles      | 5,446,459.18  | 1,220,000.00                               | 22.40  | --                                     | 0   |
| <b>Gran Total</b>     | <b>1,312,926,322.38</b>   | <b>147,892,044.32</b>                      | <b>11.26</b>   | <b>L. 49,529,715.17</b>                | <b>33.49</b>  |

Fuente: Elaboración propia sobre base de proyectos RGL 2014, SDHJGD

Como lo muestra la tabla anterior, el presupuesto programado en educación es de L.147,892,044.32 y representa el 11.26% del total de inversiones municipales en proyectos. Vale mencionar que en las municipalidades siempre existen diferencias entre lo programado y ejecutado, no obstante en el caso de educación esta diferencia es sustantiva. Así se tiene que únicamente se ejecutó L.49,529,715.17, lo que equivale a un 33.49% de lo que se había programado. El valor relativo de lo ejecutado versus lo programado en educación para cada municipio se observa en la última columna de la derecha (e); este porcentaje representa lo que se ejecutó.

Las razones de la baja ejecución son las mismas expresadas anteriormente; no obstante, vale agregar que algunos casos de sequía, hambruna y problemas de riesgos climáticos, han obligado a reorientar los recursos de educación a otras áreas. Por supuesto, otras razones como problemas en la planificación y definición de costos también se suman a este escenario.

Según los datos de la Tabla 14 se presentan tres tendencias de ejecución de inversiones en educación: a) municipalidades que presupuestan altos porcentajes de inversión en educación; b) las que mantienen esa promesa de ejecución, es decir que ejecutan lo ofrecido; y, c) las que presupuestan cantidades altas con bajísimos porcentajes de ejecución.

Dentro de la tendencia “a” se encuentran casos como el de El Nispero (68.71%), Gracias (29.79%), Teupasenti (54.48%), Puerto Lempira (42.76%) y Valle de Ángeles (22.40%) que tienen porcentajes de inversión presupuestados bastante elevados para el tema de educación, esto en relación a que existen también grandes necesidades en otras áreas de desarrollo de sus municipios.

En la tendencia “b”, es decir, aquellos que logran una buena ejecución de lo presupuestado en educación se identifican casos como Lejamaní (98.04%), Morolica (94.28%) y Trujillo (89.74%), con la ejecución más eficiente. Le siguen en importancia Comayagua, Teupasenti, El Nispero, San Marcos de Ocoatepeque, La Masica y Gracias. Estos municipios tienen una programación más acertada, una mejor planificación presupuestaria y demuestran un mayor compromiso en llevar a cabo las inversiones en educación.

El resto son las de la tendencia “c”, municipalidades que presentan bajísimas ejecuciones con relación a lo presupuestado. En este grupo se mencionan casos como Sabá (0.29%), Tela (8.24%), Puerto Cortés (8.98%), Puerto Lempira (11.18%), Santa Rosa de Copán (13.62%), Jesús de Otoro (13.87%), Catacamas (16.51%) y un caso extremo el de Valle de Ángeles que por problemas administrativos no tuvo ninguna ejecución en educación en el 2014.

Tomando en cuenta la baja ejecución de algunos municipios, vale la pena potenciar una relación más cercana entre la SEDUC (Direcciones Municipales) y cada gobierno municipal para trabajar conjuntamente en la priorización de las inversiones locales basadas en argumentos de diagnóstico real de necesidades, incluyendo la demanda local, y según indicadores educativos. Debiendo consignar estas priorizaciones en las actas corporativas, planes de inversión y las reservas presupuestarias pertinentes por parte de las municipalidades.

### 7.2.3 Fuentes de financiamiento de los proyectos en Rendición GL

Como ya se mencionó, existen tres fuentes financieras para invertir en educación en el nivel local: las transferencias, los recursos propios (ingresos fiscales) y las donaciones. Para facilitar el análisis de las fuentes financieras y el rubro de inversión que cubre, se agruparon los tipos de proyectos numerados en la Tabla 13 en 6 grandes rubros:

- **Construcción**, que incluye los aportes en nuevos centros y nuevas aulas;
- **Seguridad**, que incluye construcción de muros, portones y pago de vigilantes;
- **Logística**, que incluye mobiliario educativo (pupitres, estantes, mesas de trabajo, pizarras acrílicas, etc.), transporte escolar (buses, bicicletas, combustible), materiales educativos (útiles escolares, papelería, material fungible), mobiliario de oficina, ventiladores (de techo y de piso);
- **Aportes a educación**, que incluye pago de docentes de grado (por subsidio a las Direcciones Municipales o contratos directos), pago de instructores en computación y otros talleres, nutrición (vaso de leche y complemento merienda escolar), productos de limpieza y fumigaciones;

- **Remodelaciones**, que incluye la remodelación o reparación de aulas, paredes, techos, pisos, puertas, ventanas, pintura, patios, canchas deportivas, escenarios, techado de canchas, servicios básicos (electricidad, sanitarias, desagües, cuentas), muros internos y aceras, cocinas; y,
- **Otras construcciones**, que incluye los proyectos de canchas, oficinas y aulas de computación.

Esta agrupación busca un acercamiento que permita una valoración más objetiva de las inversiones municipales, en relación a la organización que la SEDUC hace de las inversiones en los centros educativos.

Tabla 15. Distribución de la ejecución de inversiones y gastos en educación por fuente de financiamiento (millones de lempiras)

| SUB SECTOR           | FONDOS PROPIOS | PRÉSTAMO  | TRANSFERENCIA | ERP       | OTROS        | TOTAL EJECUTADO | % DEL TOTAL |
|----------------------|----------------|-----------|---------------|-----------|--------------|-----------------|-------------|
| Construcción         | 4.79           | --        | 9.95          | --        | 16.48        | 31.22           | 63.03%      |
| Seguridad            | 0.77           | --        | 0.72          | --        | 0.32         | 1.81            | 3.65%       |
| Logística            | 0.16           | --        | 0.70          | --        | -            | 0.86            | 1.73%       |
| Aportes a Educación  | 0.81           | --        | 5.91          | --        | 0.81         | 7.53            | 15.20%      |
| Remodelaciones       | 3.49           | --        | 4.10          | --        | -            | 7.59            | 15.32%      |
| Otras Construcciones | 0.11           | --        | 0.54          | --        | -            | 0.65            | 1.31%       |
| <b>Gran Total</b>    | <b>10.13</b>   | <b>--</b> | <b>21.91</b>  | <b>--</b> | <b>17.62</b> | <b>49.53</b>    | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia basado en Informe Anual de Proyectos 2014, Rendición GL, SDHJGD 2015

Según la tabla anterior, las municipalidades utilizaron 10.13 millones de lempiras de fondos propios (ingresos fiscales) que equivalen a un 20.7% del total; los recursos de transferencias son 21.91 millones de lempiras y representan 44% del total; y las donaciones, que aparecen registradas como "otros" por 17.62 millones y equivalen a un 35.5%. No hay remanentes de recursos de la ERP y no se identifican préstamos municipales usados para invertir en educación.

Según datos de la SEFIN, en el año 2014 las transferencias a las 28 municipalidades de la muestra con Rendición GL, ascendieron a un total del L.634,741,130.62. De este monto se destinó al rubro de educación (ver tabla siguiente) un total de L 21.91 millones que representan el 3.45% del total recibido. Hay que recordar que en general estas municipalidades invierten aproximadamente entre el 11 y el 15% de sus proyectos en el tema educativo con recursos combinados de transferencias y recursos propios.

Estos datos permiten establecer varios puntos:

- La mayor parte de las inversiones proviene de las transferencias pero, al parecer, no son suficientes para cubrir las demandas locales por lo que las municipalidades recurren a otros recursos complementarios;
- Las municipalidades utilizan sus propios recursos para invertir en educación, esto indica la alta prioridad que le asignan al tema; y,
- Hay un porcentaje considerable de recursos que provienen de donaciones (35,5%) pero en el caso de RGL no se puede determinar su origen. Sin embargo, en consulta con los Alcaldes y Alcaldesas mencionan que la fuente "otros" son recursos bilaterales de la cooperación. Este registro implica que las municipalidades han recibido ingresos directos de los donantes para la ejecución directa de proyectos en educación.



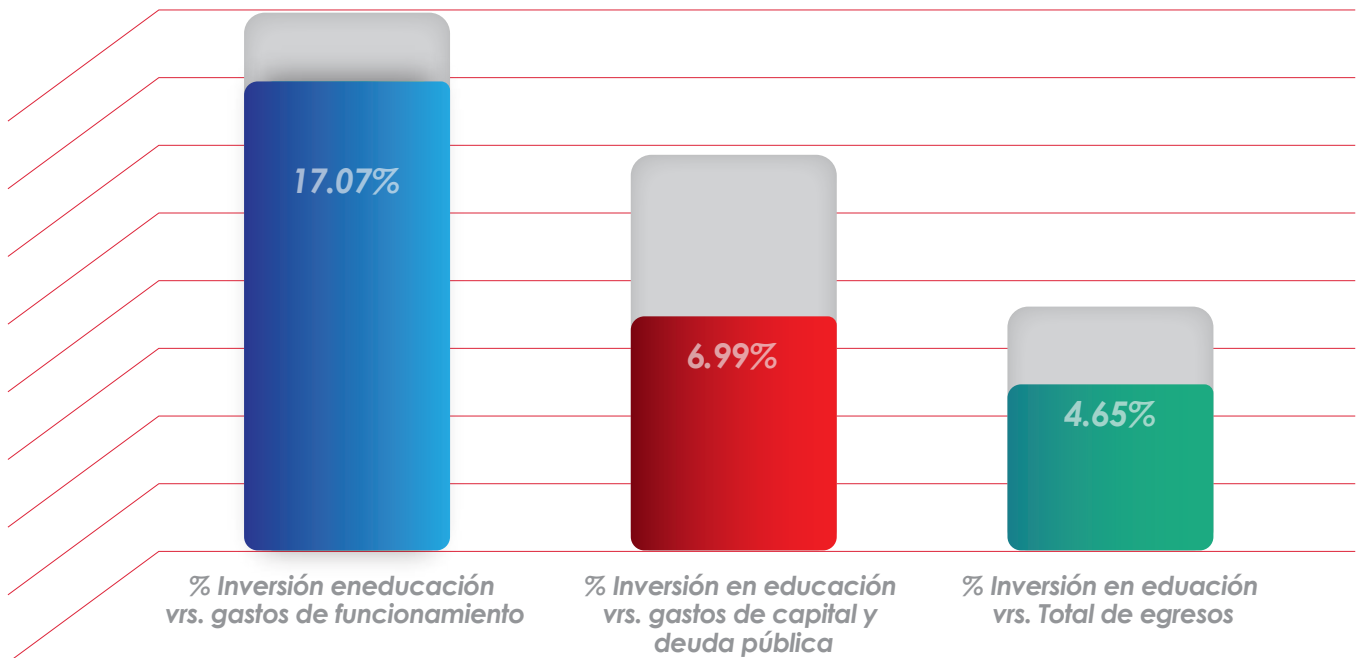
En el caso de las ONG que coordinan esfuerzos con las municipalidades en el tema educativo, los funcionarios sostienen que siempre hay una contrapartida municipal que oscila entre un 10 y un 20% y que, en algunos casos, los proyectos son ejecutados directamente por las municipalidades con recursos transferidos de estas mismas organizaciones.

Se indagó sobre contribuciones del sector privado a través de las alcaldías, lo que fue descartado por los funcionarios, dado que este sector maneja directamente las inversiones en educación.

### 7.2.4 Impacto de las inversiones en educación en las finanzas municipales para municipios con Rendición GL

Los efectos de las inversiones en educación al interior de las finanzas municipales, se estiman a través de los indicadores municipales oficiales contemplados en la Categorización Municipal que son pertinentes a esta valoración.

Gráfico 10. Comparativo de inversión en educación versus inversiones y gastos municipales



Fuente: Elaboración propia basado en Informe Anual de Proyectos 2014, Rendición GL, SDHJGD 2015

### Gastos de funcionamiento en educación

Comparando el valor de las inversiones en educación con el gasto de funcionamiento<sup>10</sup> de las municipalidades (tomando el promedio de las 28), estas inversiones representan el 17% del total de los gastos de funcionamiento de las municipalidades (ver primera barra de la gráfica anterior). Lo anterior deja en claro la contribución de las municipalidades al sector educación, dado que los gastos de funcionamiento que han sido detectados en este estudio, representan gastos en pago de docentes, vigilantes, aseadoras, materiales de aseo, materiales de oficina y otros que son parte de la estructura de gastos que el sector debe dedicar a la educación en cada municipio.

<sup>10</sup> Los gastos de funcionamiento se calculan sumando las cuentas de servicios personales (100), no personales (200), materiales y suministros



Como es ya conocido, el margen de recursos que la Secretaría de Educación puede dedicar en la práctica a estos rubros<sup>11</sup> es muy limitado, dado que su presupuesto está destinado en más de un 90% al pago de planillas de docentes, con poca capacidad económica para la cobertura de los gastos e inversiones que se requieren en cada localidad. En cuanto al pago de docentes responde a necesidades directas planteadas por los centros educativos, los Directores(as) Municipales, los COMDE y la misma población. Estos docentes obviamente no están cubiertos por los recursos presupuestarios a nivel central o departamental desde el sector educación. Los acuerdos de contratación son siempre una decisión de prioridades locales, es decir, no requieren una aprobación desde la SEDUC, sino que se pactan directamente con los(as) Directores(as) Municipales o con los(as) Directores(as) de los centros educativos.

Es importante mencionar que los pagos a docentes cubiertos por las municipalidades se presentan a través de una contratación directa de las municipalidades con contratos menores a 10 meses, no continuos y año con año, así como a través de transferencias en forma de subsidios a las Direcciones Municipales. Aunque contablemente se registran estos pagos como gastos de funcionamiento a través de cuentas globales (por ej. 200 Servicios No Personales), en el marco de la RGL no se cuenta con un registro específico visible de pago de docentes. Para poder localizar este gasto, hay que solicitar un registro específico a cada municipalidad, lo que significa una dedicación de registro contable para la revisión de contratos, subsidios, lista de docentes contratados, montos, centros educativos y otros. Valorando el costo de oportunidad de los gastos de funcionamiento en educación, se puede inferir el hecho de que si ese 17% no se invirtiera en educación, las municipalidades podrían destinarlo a otras áreas como salud o a sus propios gastos de personal, materiales, etc.

### **Inversiones de capital en educación**

En la sub muestra de los 28 municipios con Rendición GL, no se puede identificar una tendencia definida sobre mayores o menores inversiones relativas de municipio por categoría, es decir, cada uno invierte un porcentaje de su presupuesto en proyectos que oscila entre 11 y 15%, que en términos relativos depende del monto global de inversión.

Hay casos especiales como El Nispero (Santa Bárbara) y Teupasenti (El Paraíso) que definen inversiones entre el 40 y 50% del global de inversiones en proyectos para el tema de educación, mientras que otras dedican menos del 10%. Sin embargo, se identifica la tendencia de reservar en el presupuesto la misma cantidad de recursos del año anterior y ajustar conforme a la presentación de la demanda local. Así tenemos que, en promedio, las inversiones en educación oscilan entre 11 y 15% del total de inversiones en proyectos de las municipalidades en la plataforma RGL.

Según el Manual y Formas para la Rendición de Cuentas, las inversiones de capital, incluyen gastos en los rubros de bienes capitalizables, transferencias de capital, activos financieros, servicios de la deuda, asignaciones globales y otros temas. Al observar la segunda barra de la gráfica anterior, refiere que los 28 municipios en este caso de RGL, gastaron el equivalente a 6.9% de todos sus recursos de capital en el tema de educación.

### **Total de Egresos en educación**

Con relación al total de egresos municipales (todas las inversiones y gastos globales) un 4.65% se destina para educación.

<sup>11</sup> Ver Ejecución Presupuestaria- SEFIN, de la Secretaría de Educación aprobados 2012, 2013, 2014.

### 7.3 Inversiones municipales en educación con Rendición SAMI

#### 7.3.1 Municipios de la muestra en rendición SAMI según categoría

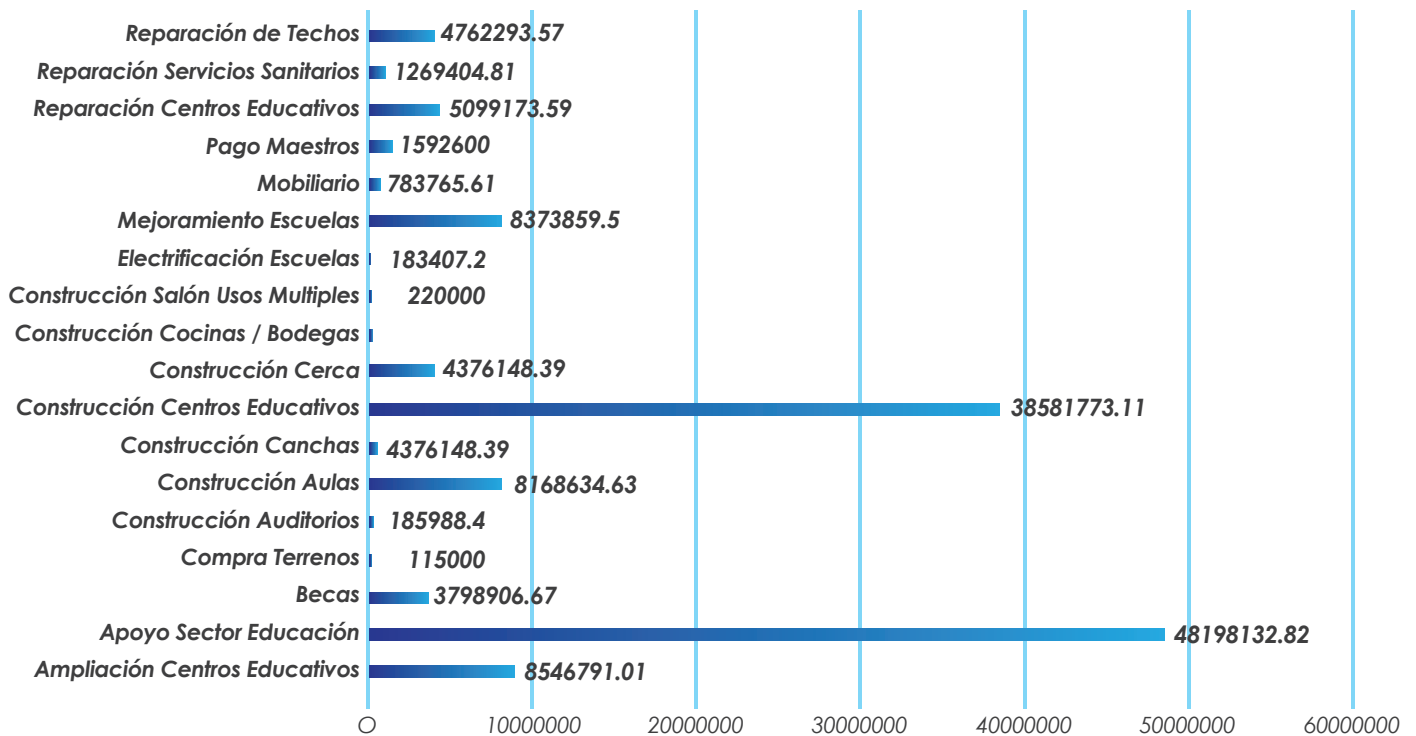
De 75 municipios que ya están adscritos al SAMI12 se escogieron 27 que cumplen con los criterios de selección del presente estudio. De esta muestra, tal como se presenta en la Tabla 10, hay un municipio de categoría A, 7 son de categoría B, 13 de categoría C y 6 de categoría D. La base de información de los municipios en la plataforma SAMI se efectuó en el reporte “Ejecución de Egresos del Ejercicio por Programa”.

#### 7.3.2 Clasificación de las inversiones municipales, ambiente SAMI

Cada municipalidad selecciona un programa específico para reportar las inversiones en educación (tanto las inversiones como los gastos de funcionamiento) y en él registran todas las acciones en el tema utilizando las grandes cuentas del catálogo SEFIN y del Manual de Rendición de Cuentas GL (100 Servicios personales, 200 no personales, 300 materiales, etc.).

No obstante, los nombres de los programas difieren por municipalidad puesto que cada una lo denomina según su propio interés. Debido al nivel de detalle en los registros del SAMI es posible hacer una clasificación de gastos e inversiones directamente sin necesidad de revisar todos los proyectos como en el caso de Rendición GL.

Gráfico 11. Presupuesto programado para ejecución en el sector educación municipalidades SAMI



Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2015

La barra más larga es L.48,198,132.82 (35.65%), está orientado al pago de docentes y se constituye en la contribución a educación de mayor peso. En seguida se observa la construcción de centros educativos con L.38,581,773.11 (29%), luego la ampliación de centros con L.8,546,791.01 (6.32%) y muy similar el mejoramiento de escuelas con L.8,373,859.50 (6.19%) y la construcción de aulas con L.8,168,634.63 (6.04%).

Tabla 16. Porcentaje de ejecución versus lo presupuestado en educación

| SUB SECTOR                 | PRESUPUESTO           | EJECUTADO            | % EJECUTADO   |
|----------------------------|-----------------------|----------------------|---------------|
| Transferencias y subsidios | 53,589,639.49         | 41,019,500.40        | 76.54%        |
| Construcciones             | 56,750,010.76         | 35,379,296.95        | 62.34%        |
| Logística                  | 783,785.81            | 425,850.86           | 54.33%        |
| Otras Construcciones       | 695,320.39            | 384,780.60           | 55.34%        |
| Reparaciones               | 23,247,132.55         | 13,945,784.42        | 59.99%        |
| Terrenos                   | 115,000.00            | 115,000.00           | 100.00%       |
| <b>Gran Total</b>          | <b>135,180,868.80</b> | <b>91,270,213.23</b> | <b>67.52%</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2015

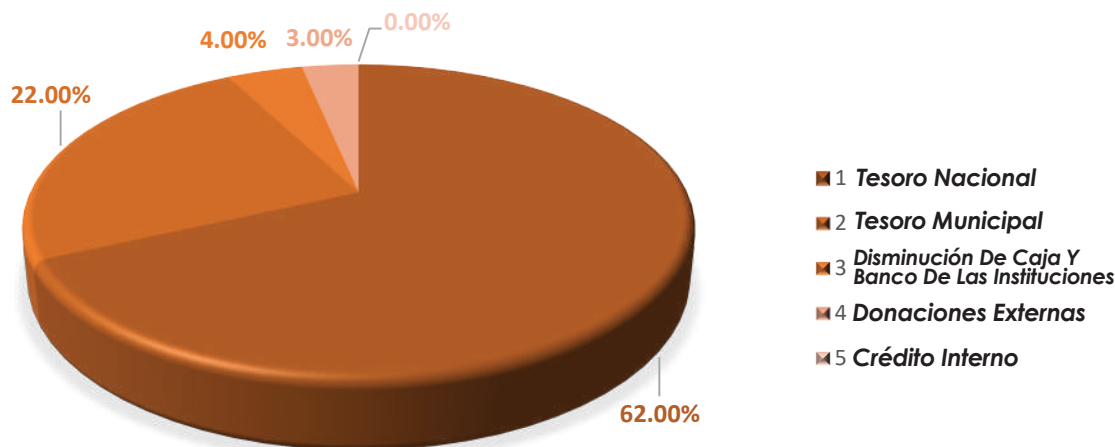
Según los datos de liquidación presupuestaria hay una ejecución real de 67.52% de lo programado y equivale a una inversión de L.91,270,213.23 (ver tabla anterior). Esta cantidad tiene su mayor valor en la oportunidad local, la pertenencia de la cercanía y la diversidad de problemas que atienden los gobiernos municipales en el tema educación. Las razones de la baja en lo ejecutado, como se mencionó en el análisis de las municipalidades con Rendición GL, son: i) Cambio de prioridades por problemas del contexto local; ii) Tardanzas en las transferencias; iii) Dificultades de cálculo de los proyectos; y, iv) Diferencias de coordinación con las Direcciones Municipales y Distritales.

### 7.3.3 Fuentes de financiamiento en Rendición SAMI

Sobre el origen de los fondos, en el ambiente SAMI es posible determinar cada fuente financiera, dado que el sistema automatiza el registro de cada monto erogado según como fueron programados al momento de hacer el POA, ya sean recursos de transferencias (Tesoro Nacional), fondos propios (Tesoro Municipal) y según el banco donde esté depositada la cuenta, permitiendo mantener al día los saldos bancarios, de caja y de préstamos.

Los fondos de mayor cuantía para las inversiones en educación provienen de las transferencias del nivel central (Tesoro Nacional) con un 62%. Le siguen los Fondos Propios o Tesoro Municipal con un 22 %; el restante 16 % proviene de otros recursos, que incluye donaciones que representan el 2.75%, (ver gráfico siguiente). No se detectaron recursos de préstamo para inversiones en educación en la plataforma SAMI.

Gráfico 12. Porcentaje de ejecución de presupuesto según fuente financiera municipalidades SAMI



Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2014

Para analizar las inversiones según fuente financiera, se presenta la siguiente tabla en donde es posible observar cual es la estructura de la inversión según fuente:

Tabla 17. Fondos de inversión y gastos en educación según fuente de financiamiento

| SUB SECTOR                        | CRÉDITO INTERNO   | DISMINUCIÓN DE CAJA Y BANCO DE LAS INSTITUCIONES | DONACIONES EXTERNAS | DONACIONES INTERNAS | TESORO MUNICIPAL     | TESORO NACIONAL      | GRAN TOTAL           |
|-----------------------------------|-------------------|--|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Ampliación Centros Educativos     |                   |  |                     | --                  | 5,025,194.58         | --                   | 5,025,194.58         |
| Apoyo Sector Educación            | 148,214.00        | 1,773,852.43                                     | 21,630.00           | 1,000.00            | 4097,533.87          | 31,196,973.36        | 37,239,203.66        |
| Becas                             |                   |  |                     |                     | 49,624.00            | 2,339,726.74         | 2,389,350.74         |
| Compra Terrenos                   |                   |  |                     |                     | 115,000.00           | --                   | 115,000.00           |
| Construcción Auditorios           |                   |  |                     |                     |                      | 163,808.11           | 163,808.11           |
| Construcción Aulas                |                   | 24,652.00  | 623,967.71          | 104,968.72          | 486,389.90           | 1,841,897.86         | 3,081,876.19         |
| Construcción Canchas              |                   | 107,142.00                                       |                     |                     |                      | 138,967.75           | 246,109.75           |
| Construcción Centros Educativos   |                   | 280,472.00                                       | 1,409,349.37        | 8,360,781.49        | 6,540,131.74         | 9,824,954.99         | 26,415,689.59        |
| Construcción Cerca                |                   | 8,500.00   |                     |                     | 653,350.55           | 2,064,841.29         | 2,726,691.84         |
| Construcción Cocinas / Bodegas    |                   |  |                     |                     |                      | 220,972.49           | 220,972.49           |
| Construcción Salón Usos Múltiples | -----             | -----  | -----               | -----               | -----                | -----                | -----                |
| Electrificación Escuelas          |                   |  |                     |                     | 67,560.50            | 99,845.60            | 167,406.10           |
| Mejoramiento Escuelas             |                   | 1,110,329.11                                     | 266,655.00          |                     | 1,513,104.62         | 2,752,778.09         | 5,642,866.82         |
| Mobiliario                        |                   | --   |                     |                     | 10,305.00            | 415,545.86           | 425,850.86           |
| Pago Docentes                     |                   |  |                     |                     | 1,900.00             | 1,389,046.00         | 1,390,946.00         |
| Reparación Centros Educativos     |                   | 106,812.74                                       |                     | --                  | 1,253,981.92         | 2,412,593.07         | 3,773,387.73         |
| Reparación Servicios Sanitarios   |                   |  | 186,950.04          |                     | 28,501.10            | 473,679.35           | 689,130.49           |
| Reparación de Techos              |                   | 203,002.57                                       |                     |                     | 245,472.00           | 1,108,253.71         | 1,556,728.28         |
| <b>Gran Total</b>                 | <b>148,214.00</b> | <b>3,614,762.85</b>                              | <b>2,508,552.12</b> | <b>8,466,750.21</b> | <b>20,088,049.78</b> | <b>56,443,884.27</b> | <b>91,270,213.23</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2014

La fuente de mayor peso son las transferencias o tesoro nacional con un 62% del total de inversiones. Dentro de esta inversión el rubro de mayor peso, está representado por "Apoyo al sector educación" con 55.27% del total. Aquí se registran pagos que cubren gastos de funcionamiento de los centros educativos, en su mayoría pagos a docentes, vigilantes y aseadoras. También se incluyen aportes para materiales educativos.

Le sigue en orden de inversión el rubro dedicado a construcción de centros educativos con un 17.40%, mientras que 27.33% se dedica (en orden descendente) a mejoramiento de escuelas, construcción de cercas, reparación de escuelas, becas, reparación de techos, otros.

La segunda fuente de importancia (22%) son los recursos propios o tesoro municipal (ingresos fiscales). Con estos fondos se cubre un primer bloque de inversiones, el de mayor peso, que registra reparaciones y mejoramiento de escuelas, seguido por los costos de reparaciones de techos. Otro grupo de inversión que también se financia con fondos propios es la ampliación de centros educativos, la ampliación de aulas, el pago de becas y la compra de terrenos para centros educativos.

Un aspecto sobresaliente de estos resultados, es la disposición de las municipalidades para invertir recursos propios en la educación local, dado que se manejó como una hipótesis que solo se invertía en el tema con fondos de transferencias por existir condicionamientos del nivel central. Esto reafirma que para las municipalidades el tema de educación es de suma importancia y que es uno de los sectores en los que la población más solicita apoyo directo a los ediles y a las Corporaciones Municipales.

En el caso de **bancos y crédito interno** (2da columna) se trata de recursos en transición que están destinados a educación, posteriormente se registran en los otros rubros ya sea como recursos propios o de transferencias. Así también, en algunos casos estos fondos son recursos flotantes que se utilizan en tanto se obtienen recursos de las transferencias del nivel central. Lo mismo ocurre con **créditos internos** (1er columna) que en algunos casos son préstamos temporales para el pago de docentes, sin embargo no es una tendencia relevante para las 27 municipalidades de esta sub muestra.

Respecto a las **donaciones externas**, estas se dedican en primer lugar a la construcción de centros educativos (56.18%), seguido por la construcción de aulas (24.87%). El 19% restante, se dedica a reparación de sanitarios, mejoramiento de escuelas y al rubro de apoyos al sector educación, que según las consultas a funcionarios son utilizados en materiales educativos.

Cabe mencionar que los fondos de la cooperación externa de los que hablamos en este espacio, corresponden a aquellos que las municipalidades registran en sus arcas contables, es decir aquellos recursos que de una u otra manera entran a la municipalidades del ámbito SAMI, cosa diferente son los rubros globales de inversión de la cooperación en educación que se registran desde la SEDUC.

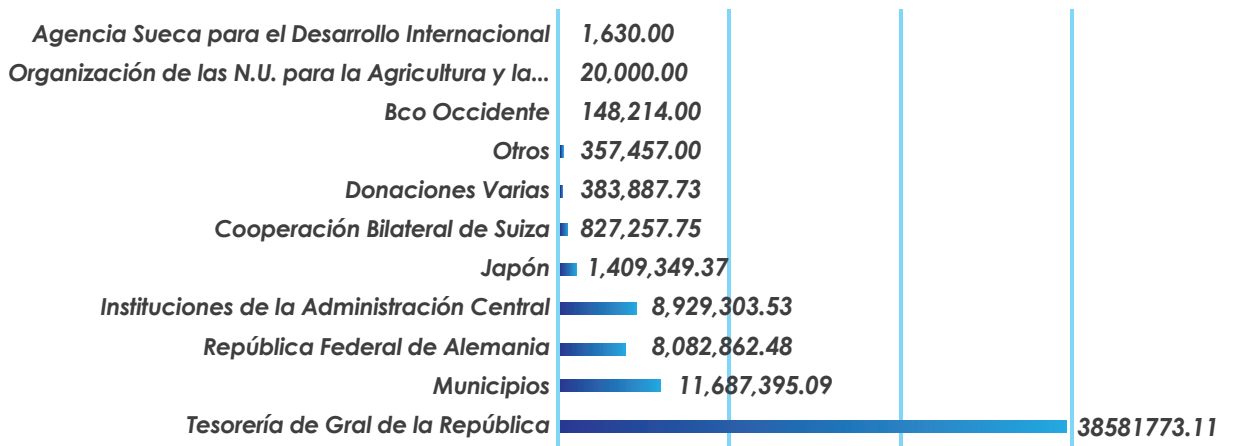
Tabla 18. Presupuesto ejecutado en educación por fuente de financiamiento, 27 municipios SAM

| ORGANISMO FINANCIADOR   | PRESUPUESTADO         | EJECUTADO            |
|---|-----------------------|----------------------|
| Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional                              | 1,630.00              | 1,630.00             |
| Banco Occidente   | 148,214.00            | 148,214.00           |
| Cooperación Bilateral de Suiza  | 1,207,225.62          | 827,257.75           |
| Donaciones Varias   | 430,500.00            | 383,887.73           |
| Instituciones de la Administración Central                                  | 10,167,836.29         | 8,929,303.53         |
| Japón   | 3,579,927.07          | 1,409,349.37         |
| Municipios  | 22,107,450.31         | 11,687,395.09        |
| Organizaciones de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación | 20,000.00             | 20,000.00            |
| República Federal de Alemania   | 11,377,922.21         | 8,082,862.48         |
| Tesorería General de la República   | 85,768,305.00         | 59,422,856.28        |
| Otros   | 371,858.30            | 357,457.00           |
| <b>Gran Total</b>   | <b>135,180,868.80</b> | <b>91,270,213.23</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2014

En la plataforma SAMI es posible diferenciar la inversión de cada fuente financiera de cooperación externa, dado que el sistema asigna una cuenta de ingresos a cada fuente. Para estos 27 municipios se registran en orden de montos de inversión de mayor a menor, Alemania, Japón, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Cooperación Bilateral Suiza. En la gráfica siguiente puede observarse el orden según montos de la cooperación.

Gráfico 13. Ejecución de presupuesto de inversiones según fuente financiera



Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2014

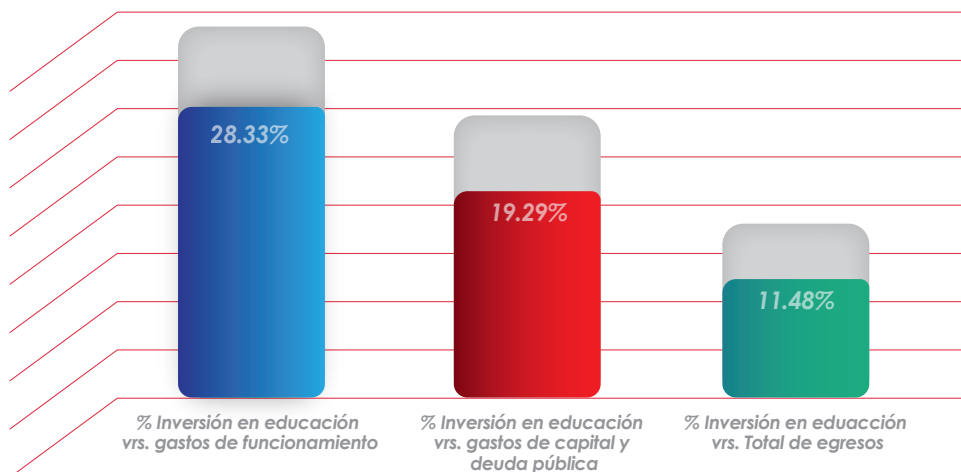
El total de fondos de cooperación suman L.10,341,099.60 y representan el 11.23% del total ejecutado en educación (de los L.91,279,213.23). Vale aclarar que en ambiente SAMI no se especifican las donaciones de las ONG, sino que estos recursos se registran de forma global en la cuenta de donaciones internas. Ahí también se registran las contrapartidas de las municipalidades para proyectos con estas ONG.

Hasta el momento no se han detectado donaciones del sector privado que se ingresen directamente a las arcas municipales, a excepción de algunos bancos como Banco de Occidente S.A. para inversiones en aulas, por ejemplo.

### 7.3.4 Impacto de las inversiones en educación en las finanzas municipales para municipios con rendición SAMI

De igual forma que en el ambiente RGL, los efectos de las inversiones en educación al interior de las finanzas municipales en el ambiente SAMI se estiman a través de los indicadores municipales oficiales contemplados en la Categorización Municipal que son pertinentes a esta valoración. El siguiente gráfico ilustra los análisis respectivos.

Gráfico 14. Compartido de inversión en educación versus inversiones y gastos municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2014



### **Gastos de Funcionamiento en educación**

Comparando el valor de las inversiones en educación con el gasto de funcionamiento de esta sub muestra, estas inversiones representan el 28.3% del total de los gastos de funcionamiento de las 27 municipalidades (ver primera barra del gráfico). Lo anterior, al igual que en Rendición GL, deja en claro que la contribución municipal al sector educación incluye gastos de funcionamiento propios del sector.

Esto incluye nuevamente el pago de docentes para cubrir necesidades directas planteadas por la comunidad educativa y la población en general. Así también, estos pagos se realizan mediante contratación directa y por transferencias en forma de subsidios a las Direcciones Municipales (Pimienta, Cortés por ejemplo). No obstante, en estos municipios también se da el caso de cubrir el pago mediante la celebración de un convenio con cada centro educativo, haciendo la transferencia directamente a estos centros como es el caso de San Ignacio, Francisco Morazán.

Es importante recalcar que aunque en el ambiente SAMI hay mayor detalle de los registros, no existe una lista de docentes pagados por las municipalidades; lo que implica un trabajo más detallado e incluye los registros contables de soporte (número y tipo de contratos, lugares asignados a los docentes, tiempo, horarios, etc.).

### **Inversiones de capital en educación**

Según la valoración realizada, en el ambiente SAMI las inversiones registradas en educación oscilan entre 15 y 17% del total de inversiones reportadas por los municipios a la SDHJGD. Este dato supera al registro de Rendición GL que mostraba entre un 11% y un 15% de inversión. Esta diferencia puede atribuirse al hecho de que SAMI tiene los registros en un solo programa, lo que permite captar gastos que no se identifican fácilmente en la Rendición GL.

Al igual que con los municipios de Rendición GL, no existe una tendencia definida sobre mayores o menores inversiones relacionadas directamente con la categoría del municipio; es decir, cada municipio invierte un porcentaje de su presupuesto en términos relativos al monto global de inversión. Así también, como sucede con los municipios de Rendición GL, es clara la tendencia de reservar en el presupuesto la misma cantidad de recursos del año anterior y ajustar conforme a la demanda local o de cooperantes que exigen contrapartidas.

Persiste la diferencia entre lo programado y ejecutado fundamentada en cambios de prioridades y en la tardanza de las transferencias del nivel central. Sin embargo en el caso de SAMI es menor la cantidad presupuestada no ejecutada (33%) que en el caso de Rendición GL, que reporta una diferencia de 67% entre la ejecución y el presupuesto programado. Esta diferencia se debe a dos factores: a) en SAMI el reporte de presupuesto tiene una mejor planificación y un mejor control de presupuesto; y, b) la forma de registro de gastos en Rendición GL no permite identificar todos los proyectos de educación debido a la diversidad de formas de registro. Debido a que en el SAMI es posible determinar la fuente financiera en educación a detalle, se puede establecer claramente que los mayores recursos para invertir en educación proviene de las transferencias del gobierno central con un 61.87%; no obstante, las municipalidades invierten en educación no solo de transferencias sino también de recursos propios (tesoro municipal) alrededor del 22%.

Al observar la relación inversión en educación versus gastos en capital y deuda pública (segunda barra del gráfico), se identifica que 19.29% de todas las inversiones y gastos se dedican al tema de educación, es decir que las municipalidades SAMI registran gastos adicionales en educación que no son necesariamente proyectos, por ejemplo gastos en combustible, materiales de construcción, albañiles y otros que hacen que esta cifra aumente de 17 a 19.29%.

### Total de Egresos en educación

Con relación al total de egresos municipales (todas las inversiones y gastos globales) un 11.48% se destina a educación. Este dato supera lo registrado en RGL que es de un 4.65%.

## 7.4 Datos Consolidados Rendición GL y SAMI

La base de datos del escenario consolidado comprende los 55 de municipios, 28 de RGL y 27 de SAMI, para el año 2014 a partir de la información obtenida de SEFIN mediante su plataforma SAMI y de la SDHJGD mediante su Informe Anual de Proyectos 2014 con Rendición GL.

### Categorización del desarrollo municipal

En la Tabla 10. Municipios Según Categoría de Desarrollo Municipal, se especifica el ambiente o modelo financiero utilizado y la categoría de cada municipio. Según este registro, en resumen la muestra analizada contienen las siguientes categorías.

Tabla 19. Distribución de las 55 municipalidades de la muestra según categorización, 2015

| FUENTE DE INFORMACIÓN | CATEGORÍA |           |           |          | TOTAL POR FUENTE |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|----------|------------------|
|                       | A         | B         | C         | D        |                  |
| Rendición GL          | 6         | 10        | 9         | 3        | 28               |
| Sami                  | 1         | 7         | 13        | 6        | 27               |
| <b>Gran Total</b>     | <b>7</b>  | <b>17</b> | <b>22</b> | <b>9</b> | <b>55</b>        |

Fuente: Elaboración propia a partir de Categorización Municipal SDHJGD, 2015

### Transferencias

Para el año 2014, base del estudio, el Gobierno Central transfirió a los gobiernos locales L.4,771.09 millones de los cuales L.1,033.53 millones fueron transferidos a los 55 municipios de la muestra, distribuidos según forma de rendición como muestra la siguiente tabla:

Tabla 20. Transferencia del Gobierno Central a los 55 municipios de la muestra, 2014

| FUENTE DE INFORMACIÓN | CANTIDAD DE MUNICIPIOS | TOTAL TRANSFERENCIAS   |
|-----------------------|------------------------|------------------------|
| Rendición GL          | 28                     | 634,741,130.62         |
| Sami                  | 27                     | 398,784,147.40         |
| <b>Gran Total</b>     | <b>55</b>              | <b>1,033,525,28.02</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de información plataforma SAMI, SEFIN 2015 e Informe Anual de Proyectos 2014, Rendición GL, SDHJGD 2015

Cabe hacer notar que las municipalidades que están en la muestra de Rendición GL son 6 de tipo A y 10 de tipo B, por lo que el monto de transferencias en esta muestra es mayor que en caso del ambiente SAMI.

### 7.4.1 Lo programado versus lo ejecutado

Los 55 municipios programaron ejecutar L.283,072 millones en educación, pero por varias razones ejecutaron L.140,799 millones, es decir un 49.7% de lo programado.

Tabla 21. Porcentaje de ejecución versus lo programado en educación por rubro consolidado, 2014

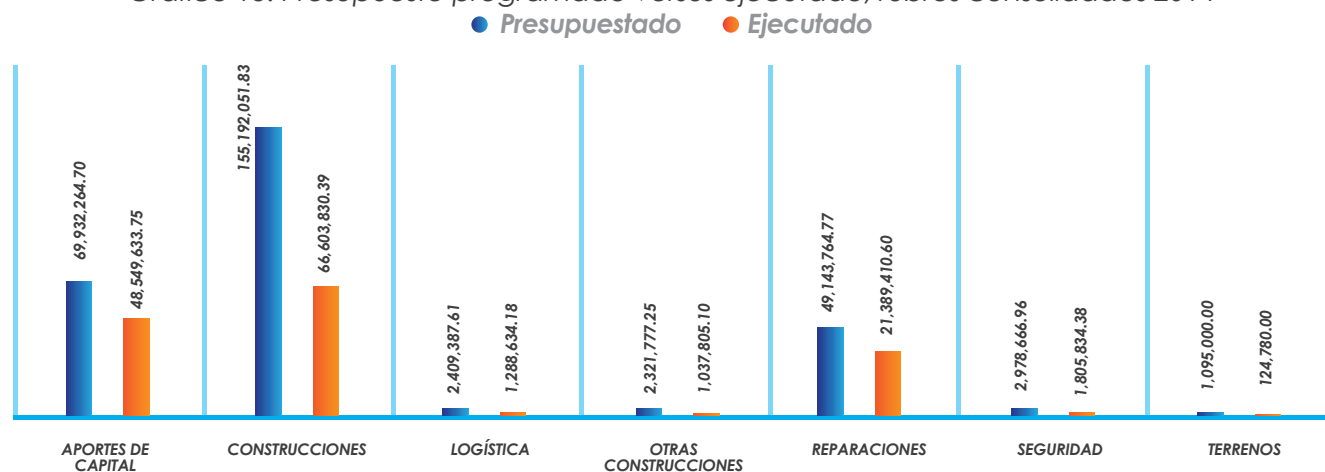
| SUB SECTOR                 | PRESUPUESTO           | EJECUTADO             | % EJECUTADO   |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Transferencias y subsidios | 69,932,264.70         | 48,549,633.75         | 69.42%        |
| Construcciones             | 155,192,051.83        | 66,603,830.39         | 42.92%        |
| Logística                  | 2,409,387.61          | 1,288,634.18          | 53.48%        |
| Otras Construcciones       | 2,321,777.25          | 1,037,805.10          | 44.70%        |
| Reparaciones               | 49,143,764.77         | 21,389,410.60         | 43.52%        |
| Seguridad                  | 2,978,666.96          | 1,805,834.38          | 60.63%        |
| Terrenos                   | 1,095,000.00          | 124,780.00            | 11.40%        |
| <b>Gran Total</b>          | <b>283,072,913.12</b> | <b>140,799,928.40</b> | <b>49.74%</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa de las transferencias y la información de SEFIN y SDHJGD para transferencias 2014

Como se observa en la Tabla 21 el sub sector de Construcciones es el de mayor peso con L.155,192,051.83 entre las 55 municipalidades; sin embargo, de ese monto solo se ejecuta un 42.92%.

El primer rubro Transferencias y subsidios, es el que presenta mejor nivel de cumplimiento con un 69.42%. El compromiso que adquieren las municipalidades en el pago de docentes es bastante fuerte y tienen implicaciones de mayor presión, cumplimiento legal dado que en algunos casos se trata de contratos directos con docentes y en otros el subsidio que debe traspasarse al centro educativo o a la DM, las que exigen el pago de los docentes. Otro tema relevante está representado por las inversiones en seguridad con un 60% de cumplimiento, que comprende pago de vigilantes. En algunos casos las inversiones en construcción de muros o barandas son registradas en este rubro y también está orientado al tema de seguridad, pero la forma en que las municipalidades lo registran es diversa, pues para algunas representa una reparación o una nueva construcción; no obstante, para efectos de esta agrupación se sumaron están inversiones en un solo rubro. El caso de compra de terrenos para construir centros educativos es el que presenta más bajo cumplimiento (11%), esto por una serie de inconvenientes de tipo legal y comercial, que serán analizados más adelante.

Gráfico 15. Presupuesto programado versus ejecutado, rubros consolidados 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la normativa de las transferencias y la información de SEFIN y SDHJGD para transferencias 2014

Sobre los resultados en general, que en promedio muestran una baja ejecución con un 49.74%, es importante reflexionar sobre los siguientes aspectos:

- La diferencia es bastante grande entre lo programado y lo ejecutado, lo que motiva a examinar más de cerca las razones, aunque los altos funcionarios ya han mencionado motivos como problemas de tardanza de transferencias, otras prioridades, etc.
- Es importante revisar la capacidad de planificación de proyectos en educación: marco legal, diseños, costos y otros detalles que pueden llevar a una mejor ejecución.
- Si los recursos municipales son limitados para la demanda, es claro que es necesario contar con mejor información para la priorización de las inversiones y ser más certeros en comprometer recursos cuando no es posible ejecutarlos en un periodo de un año.
- El rubro que más se afecta para redirigir inversiones y cubrir otras prioridades, es el rubro de construcciones.
- Al revisar el dato según plataforma, se mencionó anteriormente que en el caso SAMI el porcentaje de ejecución (67.52%) es mayor que la registrada en RGL (33.49%). Esto se atribuye al detalle de la plataforma SAMI puesto que presentan una mejor planificación y posterior registro de ejecución del presupuesto municipal.

#### 7.4.2 Cumplimiento de disposiciones legales de inversión en educación

En el numeral 5.4 Marco legal municipal relacionado con educación, se establece que existen obligaciones municipales para invertir en educación, sin embargo no existe una cantidad o porcentaje exacto, preciso de cuanto se debe invertir.

El Artículo 91 de la Ley de Municipalidades establece un trece por ciento (13%) para la operación y mantenimiento de la infraestructura social. En las disposiciones de presupuesto para el 2014 (año base del estudio), se define entre un 25% y 50% de las transferencias para el sector social.

Para el presente análisis se realiza un ejercicio con hipótesis sobre los parámetros legales anteriores para hacer una relación entre lo establecido en Ley y lo realmente invertido, a fin de comprobar si se están cumpliendo los preceptos legales. Esto partiendo del supuesto que en las transferencias para el sector social invierten 50/50 en salud y educación.

Tabla 22. Cumplimiento de disposiciones legales de inversión en educación

| FUENTE DE INFORMACIÓN | TOTAL TRANSFERENCIA DEL NIVEL CENTRAL | HIPÓTESIS A MANDATO LEY DE MUNICIPALIDADES (6.5% EN EDUCACIÓN) | HIPÓTESIS B INVERSIÓN 25% DISPOSICIONES (12.5% EDUCACIÓN) | EJECUTADO EDUCACIÓN | % CUMPLIMIENTO     |                     |
|-----------------------|---------------------------------------|--|---|---------------------|--------------------|---------------------|
|                       |                                       |  |   |                     | HIPÓTESIS A (6.5%) | HIPÓTESIS B (12.5%) |
| Rendición GL (28)     | 634,741,130.6                         | 41,258,173   | 79,342,641  | 49,529,715          | 120%               | 62%                 |
| SAMI (27)             | 1,033,525,278.0                       | 25,920,970   | 49,848,018  | 91,270,213          | 352%               | 183%                |
| <b>Total (55)</b>     | <b>1,033,525,278.0</b>                | <b>67,179,143</b>  | <b>129,190,660</b>  | <b>140,799,928</b>  | <b>210%</b>        | <b>109%</b>         |

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa de las transferencias y la información de SEFIN y SDHJGD para transferencias 2014

En la Tabla 22 se presentan los municipios según plataforma, en la segunda columna las transferencias con base en el total transferencias de la Tabla 20. La Hipótesis A calcula el porcentaje de las transferencias para educación como lo mencionan el Artículo 91 de la Ley de Municipalidades (13%). La Hipótesis B refiere al cumplimiento de las Disposiciones de Presupuesto 2014 que establecen 25% de transferencias en educación y salud.

La cuarta columna presenta el valor ejecutado según los reportes tanto para las municipalidades con rendición GL como para las municipalidades con ambiente SAMI. Las dos últimas columnas presentan la comparación de lo ejecutado versus lo estipulado en Ley, según las hipótesis anteriores.

Los datos mostrados en la Tabla 22 se interpretan de la siguiente manera:

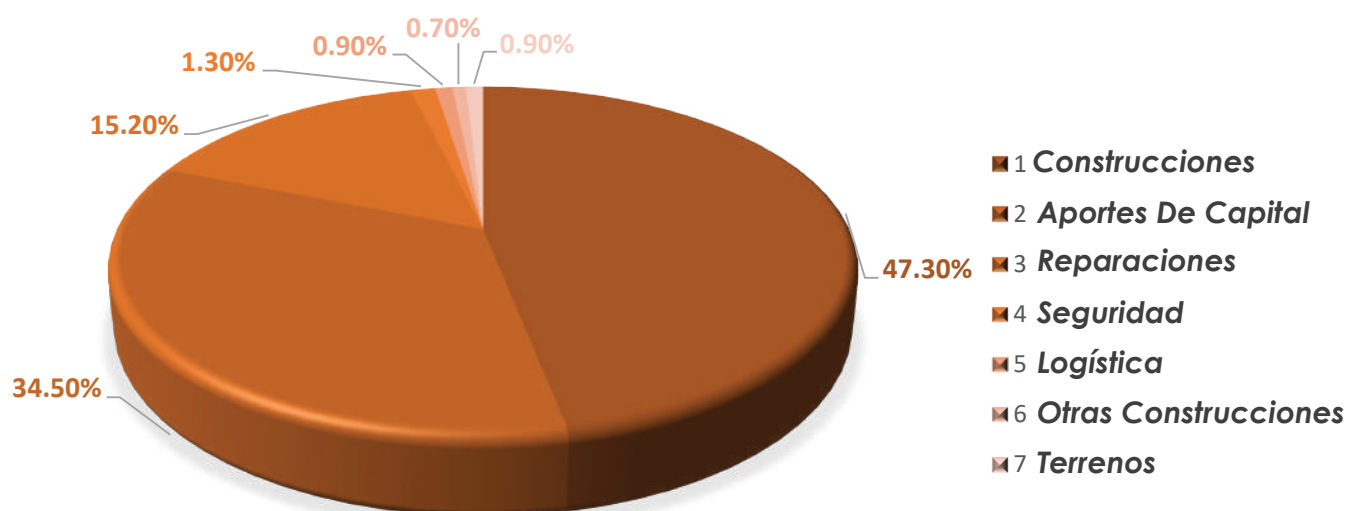
- En la Hipótesis A que supone un 13% de inversión para la operación y mantenimiento de salud y educación, se estimó un 6.5% de inversiones (o sea la mitad) para educación. Según los datos las municipalidades cumplen holgadamente su responsabilidad legal.
- En el caso de la Hipótesis B que supone una inversión obligatoria de 12.5% de las transferencias (la mitad de 25%), las municipalidades de SAMI cumplen holgadamente lo sugerido en las disposiciones. En el caso de las municipalidades de Rendición GL, cumplen con un 62%, esto debido a la baja ejecución por las razones citadas en numerales anteriores. No obstante, en el global, las 55 municipalidades cumplen holgadamente con la responsabilidad.

Los datos reflejan que hay un interés mucho más allá del cumplimiento legal sobre las inversiones en educación y que el tema es alta prioridad para los Gobiernos Municipales.

### 7.4.3 Estructura interna de las inversiones en educación

En cuanto a la distribución de las inversiones y gastos en educación por rubro, consolidado refleja lo encontrado en cada ambiente teniendo el mayor peso de las inversiones en el tema de construcciones con un 47.30%, seguido por aportes a capital 34% (que incluye el pago de docentes, aseadoras y otros gastos) y después el tema de reparaciones; el resto se invierte en logística, seguridad y terrenos.

Gráfico 16. Porcentaje de ejecución en educación consolidado



Fuente: Elaboración propia con base en la normativa de las transferencias y la información de SEFIN y SDHJGD para transferencias 2014

Según las indagaciones con funcionarios locales, el 47.3% que se dedica a construcciones busca el mejoramiento de indicadores de cobertura y de ampliación de capacidad instalada para el nivel básico con la construcción de nuevas aulas en consonancia con la actual política sectorial.



Esta contribución valorada desde el costo de oportunidad de los recursos locales, bien podría derivarse a otros rubros, lo que significaría para el nivel central un gasto adicional en su presupuesto o en la búsqueda de recursos frescos para cubrir la demanda local, que sumarían recursos directos de inversión (capital) más los honorarios, supervisión y procesos de contratación, es decir costos directos y de transacción que son cubiertos hoy por las municipalidades.

Una forma de medir este costo es comparando los costos locales versus los costos del nivel central, por ejemplo los costos del FHIS para el diseño y ejecución de un aula nueva versus los costos locales por esa misma aula. Según datos de ediles y administradores municipales, los costos locales son menores entre un 40 y 50% de los costos centrales.

Además, vale mencionar que quién invierte en las reparaciones de los centros educativos casi en forma inmediata son los gobiernos municipales (15.2 %); por supuesto, el FHIS dedica recursos a este tema pero no es una respuesta expedita.

Otro rubro importante de las inversiones está en los gastos de funcionamiento que comprende los transferencias y subsidios con 34.5%. Como ya se ha mencionado, el dato más relevante en este rubro es el pago a docentes por lo que resulta válido reflexionar sobre la importancia de contar con información a detalle de este rubro, puesto que:

- El impacto de las inversiones municipales en sus finanzas es elevado, incrementa los gastos de funcionamiento propios y subsidia los gastos de funcionamiento del sector educación. En ningún mandato legal existe la obligación de cubrir este tipo de pagos, por lo tanto se trata de la valoración de la demanda local y de la postura de las Corporaciones Municipales como de los Alcaldes y Alcaldesas de hacer frente a dicha demanda. Esta es una contribución directa de los gobiernos municipales al Estado Central y al sector educación.
- Es necesario contar con los datos reales sobre la contratación de docentes desde el nivel local: número de docentes, en qué centros trabajan, en qué niveles educativos y montos de los pagos.
- Un análisis económico sobre la continuidad de los pagos locales de docentes podría ser de beneficio para los gobiernos locales y para la SEDUC, un estudio actuarial por ejemplo, que proyecte los costos en 10 años y el traspaso de los mismos al sector educación.

Otro recurso que se integra a las transferencias y subsidios son las becas que las alcaldías financian mes a mes, año con año a estudiantes locales. Los criterios para esta inversión son empíricos o propios del pensamiento político y técnico de quienes deciden sobre las becas, en este caso la Corporación Municipal en pleno, incluidos los Alcaldes y Alcaldesas.

Cabe mencionar algunos aspectos para mejorar el registro y la orientación de las Becas:

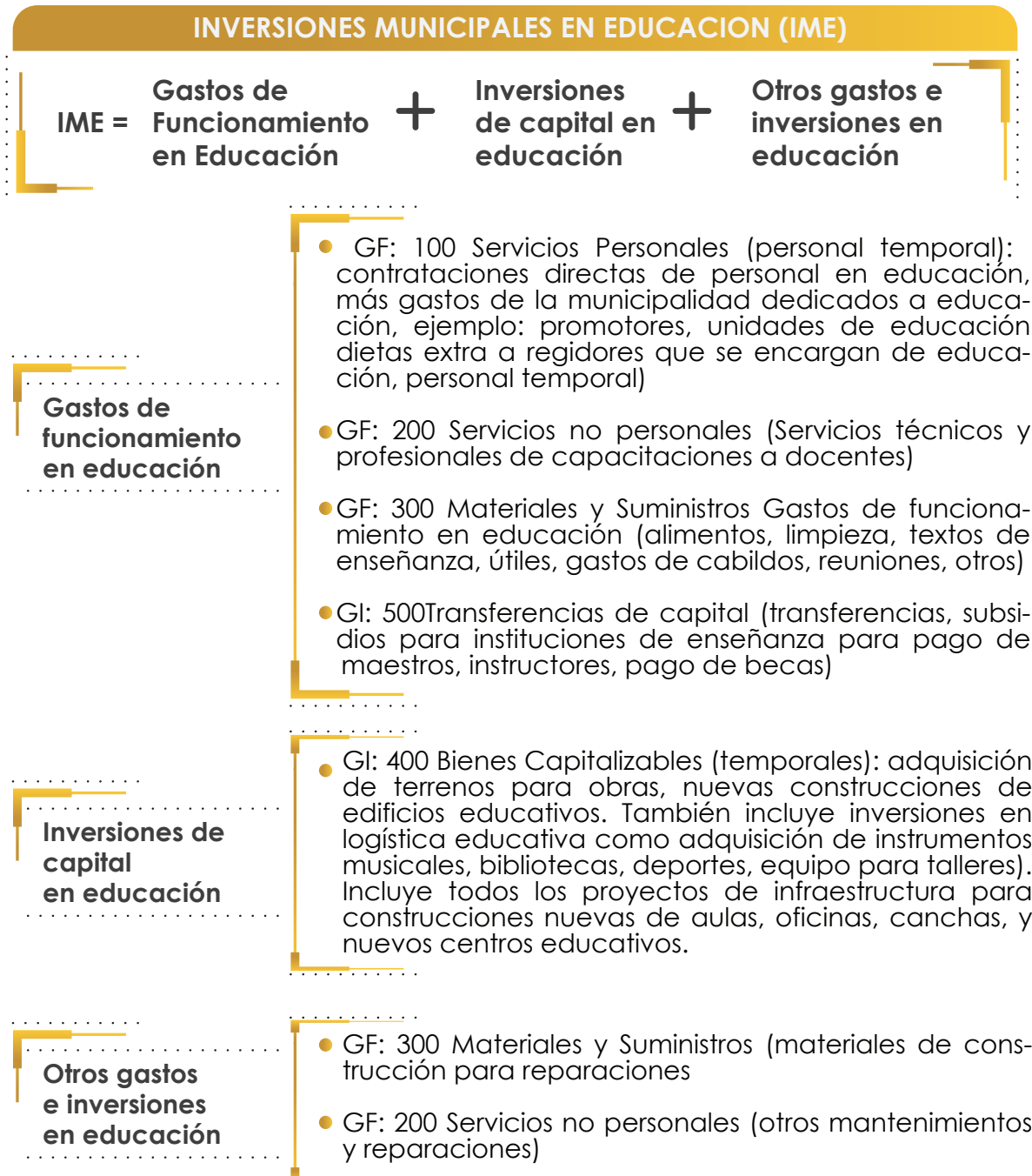
- Contar con un reglamento que oriente sobre los criterios para otorgar las becas.
- Los datos sobre el año lectivo, cantidad y proyección de recursos para el mantenimiento de una beca son muy importantes. Apoyar a un grupo de estudiantes con esta inversión sería como generar una cohorte de niños y jóvenes a los que se les debe seguir financiando la beca por un número X de años para que el apoyo resulte en grado académico esperado y, por tanto, se traduzca en eficacia de la inversión. Por ejemplo, apoyar a un joven que entra al noveno grado de educación básica, implica 2 escenarios: i) financiar los tres años del tercer ciclo de educación básica; y ii) plantearse seguir financiando su educación hasta terminar la educación media (3 años más) si es de excelencia académica.



Si se mantiene a un mismo grupo o cohorte de niños y jóvenes, el costo puede mantenerse más o menos como una inversión sumatoria para cada año, pero si ingresan nuevos estudiantes a este grupo de becarios, entonces debe actualizarse el cálculo para proyectar los costos reales. Esto implica la reserva y proyección de recursos presupuestarios por parte de las municipalidades.

#### 7.4.4 Fórmula para determinar las inversiones municipales en educación

Denominaremos IME al indicador<sup>13</sup> que significa Inversiones Municipales en Educación. Este será un dato sumatorio de la composición de la fórmula, es decir suma los resultados de otros indicadores específicos. Se interpreta como total invertido en educación.



<sup>13</sup> Un indicador es la representación de una realidad en forma cuantitativa: en este caso las IME define cuanto suman las inversiones y gastos cuál es el origen de los recursos: la forma de registro

Los gastos de funcionamiento: Comprende el pago de contratos de personal temporal asociado al funcionamiento de los centros: docentes, instructores, charlista de cualquier área, psicólogos, sustitutos de docentes, asesores, apoyos específicos en deporte, odontólogos, promotores, otros. Las municipalidades utilizan 100 Servicios Personales, cuando se hacen contrataciones directas a docentes.

Se utiliza la cuenta GI: 500 Transferencias de capital, cuando se transfieren subsidios a centros educativos, a la Direcciones Municipales para que estos paguen personal; transferencias corrientes a instituciones de enseñanza; transferencias corrientes para actividades científicas o académicas. Existen ambas modalidades de registro en el caso de pago de docentes.

En otros gastos de funcionamiento de la municipalidad, comprende todos aquellos gastos en que incurre la municipalidad en su propia estructura para apoyar el tema de educación, por ejemplo:

- Pago de profesionales y/o funcionarios municipales dedicados a apoyar las gestiones en educación (promotores, encuestadores, personal temporal de apoyo).
- Pago de dietas extraordinarias a regidores que apoyan el tema de educación.
- Otro personal de apoyo que se contrate directamente por la municipalidad para realizar tareas temporales relacionadas con educación, tales como: conductores de bus, de volquetas, chapeadores, albañiles para reparaciones, otros.

Otra cuenta que se integra a los gastos de funcionamiento en educación es la GF: 300 Materiales y Suministros. Aquí se registran las donaciones en alimentación ya sea para las escuelas como el vaso de leche o alimentos en reuniones, cabildos, eventos. También se reportan los siguientes gastos:

- Elementos de limpieza;
- Útiles de escritorio y oficina;
- Materiales para enseñanza;
- Utensilios de cocina y comedor;
- Útiles menores, médico quirúrgico y de laboratorio;
- Útiles para deportes y recreativos; y,
- Combustibles y lubricantes.

El origen de los recursos de los gastos de funcionamiento en educación proviene de los Fondos Propios o Transferencias del Gobierno Central, según las regulaciones vigentes en la Ley de Municipalidad y Disposiciones Presupuestarias para uso de recursos en gastos administrativos.

**Inversiones de capital en educación:** Aquí se contemplan todas las inversiones de proyectos para nuevas construcciones. También incluye inversiones en logística educativa como adquisición de instrumentos musicales, bibliotecas, deportes, equipo para talleres). Incluye todos los proyectos de infraestructura para construcciones nuevas de aulas, oficinas, canchas, y nuevos centros educativos. GI: 400 Bienes Capitalizables (temporales): adquisición de terrenos para obras y nuevas construcciones de edificios educativos.

Sobre la adquisición de terrenos y construcción de nuevos centros educativos, es necesario aclarar que se trata de un registro temporal en bienes capitalizables, dado que ambos pasan a formar parte de los bienes del sector educación cedidos por las municipalidades para ser reconocidos como entidades oficiales de educación.

Los recursos de este gasto provienen de igual manera de transferencias y fondos propios con mayor énfasis del primero. El mayor gasto se orienta a proyectos.

**Otros gastos e inversiones en educación:** Estos gastos comprenden los recursos utilizados en reparaciones, que se nutren de dos cuentas: GF: 300 Materiales y Suministros (materiales de construcción para reparaciones) y GF: 200 Servicios no personales (otros gastos de mantenimientos y reparaciones). Aquí se registran las reparaciones de escuelas pisos, techos, puertas, paredes, cunetas, desagües, escenarios, canchas, oficinas, aulas.

La idea de plantearse una fórmula para la estimación del IME, es poder contar con una referencia que en el futuro pudiese servir de base para un registro universal de la contribución municipal en el sector educación. Este registro sería de utilidad para varios aspectos:

- Serviría de base para ordenar y cuantificar las inversiones en educación por municipalidad, que en este momento no existe en RGL y que en SAMI puede mejorar en varios puntos. Para ello se puede utilizar los cuadros de la Tabla 11 y Tabla 12 en un solo registro, detallando los gastos de cada área. Esto implica un trabajo adicional para los contables.
- Contar con un registro de pago de docentes y otros servidores y detallar elementos que pueden ser de utilidad para la SEDUC (asignación por centro educativo, nivel, tiempo, idoneidad, otros).
- Medir la contribución de las municipalidades al sector educación en forma de Cuentas Nacionales<sup>14</sup> para efectos de política pública sectorial y municipal. Esto permitiría valorar de forma más amplia y ordenada las inversiones que el país hace en educación.

Es importante mencionar que esta propuesta de ordenamiento puede tener diferencias sobre cómo las municipalidades registran en la realidad sus gastos e inversiones en educación, no obstante está muy cercano a la realidad y fue consensado con técnicos en aspectos administrativos y contables, más se trata de un acuerdo de registro universal que por su puesto puede mejorarse y corregirse.

Un aspecto valorado en los registros cuantitativos es que hay un sub-registro de gastos, sobre todo en el sistema RGL, por lo que se esperaría que el valor de inversión es realmente superior al que es visible con los registros encontrados. Una prueba de ello es que los registros SAMI logran presentar un valor más alto que RGL dado que si captan la mayoría de gastos e inversiones, no es por que invierten más los SAMI que los RGL, es la forma de registro lo que hace la diferencia.

<sup>14</sup> Las Cuentas Nacionales son un esquema de organización para el conocimiento de la información estadística sobre aspectos macroeconómicos del país: la producción, el consumo, el ahorro, la inversión por sectores de actividad económica y las distribuciones primarias y secundarias del ingreso; así como las transacciones.

## 8. Características y modalidades de la inversión en educación: Aspectos cualitativos

### 8.1 Origen y alcance del análisis cualitativo

En esta sección se abordan los aspectos cualitativos de las inversiones locales en educación, a partir de la investigación directa con Alcaldes, Alcaldesas, funcionarios del área contable y administrativa, Regidores y técnicos encargados que trabajan en esa área, mediante un trabajo consensuado en talleres regionales de consulta, entrevistas y soporte de datos de cada municipalidad previamente preparados. Se utilizan algunas referencias cuantitativas de las secciones anteriores.

El enfoque de este análisis tiene como base la reflexión y auto valoración sobre procesos de intervención y resultados en educación, desde la perspectiva de las municipalidades.

En los aspectos metodológicos, al inicio de este estudio, se explicó que el tema de impacto de las inversiones municipales en educación sólo era posible de medir a partir de los efectos que tienen estas inversiones al interior de las finanzas municipales.

¿Por qué razón no medimos el impacto en la educación? He aquí algunas consideraciones:

- La medición del impacto en la educación es una competencia exclusiva de la SEDUC.
- Un acuerdo de medición entre la SEDUC y las Municipalidades implicaría un proceso previo en el que habría que ordenar al menos los siguientes temas: contexto local de la educación, análisis cuantitativo, método de selección de prioridades, indicadores en educación municipales pertinentes al contexto y a los mandatos de la SEDUC, selección de temas de contribución municipal a indicadores específicos, un sistema de planificación congruente a los puntos anteriores, más un ejercicio de monitoreo y evaluación de resultados.
- Aunque existe una intuición sobre los beneficios de la inversión local en educación y algunos ejercicios alentados por algunas ONG y proyectos que valoran la contribución municipal, no existe un método oficial convenido entre las partes que defina proceso, indicadores e impacto a los que beneficia la inversión municipal.

En este momento no es posible medir el impacto de las inversiones municipales en su contribución dado que no se cuenta con una forma conjunta de valorar el aporte de las inversiones a los indicadores del sistema educativo del país; no obstante, de acuerdo a lo avanzado hasta ahora en el presente estudio, es posible afirmar que sí existe una contribución de las inversiones y apoyo municipal a la educación en las áreas estratégicas de valor público definidas por la SEDUC, como se analizará más adelante.

### 8.2 ¿En que invierten las municipalidades en el sector educación?

Según los datos cuantitativos presentados en la sección anterior, la gama de inversiones es muy amplia y diversa. Después de una valoración conjunta con los funcionarios municipales, se definieron las siguientes áreas de inversión (ver Tabla 11 para detalle de cada rubro):

- |  |  |
|--|--|
| A. Inversiones en logística educativa;             | F. Otros Gastos de Funcionamiento de la municipalidad; |
| B. Inversiones en tecnología educativa;            | G. Terrenos; y,  |
| C. Nuevas Construcciones;                          | H. Becas.  |
| D. Reparaciones y mejoras;                         |  |
| E. Gastos de Funcionamiento en Centros Educativos; |  |

Un aspecto a resaltar es la diversidad de inversiones que son atendidas en un solo año desde el ámbito local, es decir in situ en cada uno de los 298 municipios; y es que, como se ha mencionado, son los gobiernos municipales quienes reciben las demandas en educación y estas no son presentadas a la entidad sectorial.

Si estas mismas inversiones se presentaran a la SEDUC a nivel de cada Dirección Municipal, la capacidad de atención territorial simultánea y con tal diversidad (una puerta, un techo, vaso de leche, un muro, un piso, internet, materiales, etc.) debería ser muy bien organizada para poder suplirse de forma oportuna y pertinente; sin mencionar la disponibilidad de fondos en forma expedita para cubrir tales demandas. Además, aún para organismos especializados y de mayor flexibilidad como el FHIS, las ventajas de la inversión local no son superadas en costo y pertenencia de las atenciones a las demandas locales. De la forma en que los gobiernos municipales responden a la demanda local en educación, se reconoce que hay un traslado de responsabilidades sectoriales de educación al sector municipal, inclusive más allá de la lo que las leyes definen como responsabilidad municipal:

*Las municipalidades resolvemos una gran cantidad de problemas en educación mucho más allá de las leyes e incentivos, son problemas propios del sector que demandan una gran cantidad de esfuerzo, personal y recursos, incluso hasta el pago de maestros. Nuestra responsabilidad es limitada, el responsable directo es la SEDUC. Hay que seleccionar mejor aquellos temas en que podemos aportar". Alcalde de Pimienta, Cortés*

Es oportuno mencionar que las inversiones y gastos municipales en educación presentan las siguientes ventajas cuando se comparan con las formas de inversión del nivel central:

- La diversidad de inversiones por parte de las municipalidades, que es posible por la autonomía de los gobiernos locales, quienes deciden in situ sobre su administración de forma independiente de otros poderes; y, por la prioridad que le otorgan las corporaciones y ediles municipales al tema educativo.
- La valoración de la demanda local y actualización de esa demanda es un ejercicio que se hace cada año (situación actual de la infraestructura educativa y nuevas necesidades).
- Los ejercicios de revisión de demandas en educación son siempre procesos participativos, no solo por la existencia de las figuras establecidas por las leyes educativas, sino por la incidencia política municipal (convocatorias, liderazgo).
- Los costos locales son menores que los centrales (según comparaciones con costos FHIS / IDECOAS)

Las municipalidades presentan ventajas comparativas ante el nivel central y desconcentrado de la SEDUC para responder de forma más ágil y oportuna a las demandas locales, en especial sus decisiones autónomas. Esto significa que las decisiones sobre inversiones, cambios, ajustes, inversiones simultáneas, costos locales y otros aspectos, se definen por las corporaciones in situ, no implica una consulta al Congreso Nacional ni a otras entidades como la SEFIN. Caso contrario para la SEDUC, los esfuerzos para manejar tal diversidad, más ajustes y cambios implicarían una negociación con SEFIN y la aprobación del Congreso Nacional. Por otro lado, la revisión de los recursos de la SEDUC para responder a la demanda local en las inversiones señaladas, es casi nula en cuanto a disponibilidad presupuestaria (ver presupuesto de SEDUC en página web de la SEFIN).



### 8.3 Razones para invertir en educación desde la perspectiva local

La inversión en educación es de vital importancia para las municipalidades en el ámbito de las políticas y estrategias de desarrollo y bienestar social. Existe un mandato e inducción legal para invertir en educación, que está expreso en:

- Ley de Municipalidades en el tema de bienestar social (niñez y juventud);
- El condicionamiento de las transferencias, que define inversiones en educación;
- Pacto por Una vida Mejor, que define en el tema para las municipalidades suscritas;
- Disposiciones Presupuestarias de cada año;
- Enunciados específicos de la Ley Fundamental de Educación; y,
- Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y a la Participación Comunitaria.

Además, desde la perspectiva de los Alcaldes y Alcaldesas la inversión en educación conlleva algunos beneficios que ellos y ellas valoran, tales como:

- La educación es un tema prioritario de la comunidad y, por ello, es uno de los temas en los que más presión existe desde la población. Invertir en educación es una respuesta del gobierno municipal a su población en el marco de la gobernabilidad de su territorio.
- Las construcciones de nuevos centros y la ampliación y reparación de aulas son una oportunidad para las presentes y futuras generaciones. Por un aula pasarán varias cohortes de niños y jóvenes, es una inversión de futuro.
- Contribuir a los planes y metas del sector educación es un logro de beneficio mutuo que, a la larga, deja ciudadanos más útiles a la sociedad en el municipio.
- Es importante el reconocimiento de contribución a indicadores de educación. A grandes rasgos se sabe que hay buena contribución a los temas de acceso, participación, cobertura y calidad pero no se sabe en qué medida ni a que indicadores específicos.
- Reducir el analfabetismo es un anhelo social y económico.
- Beneficios para mejorar el estatus social y económico de la población, mejores oportunidades de empleo para la población más educada.
- Imagen política para los alcaldes y las corporaciones al invertir en educación. Esto genera una proyección política a nivel urbano y rural, con un impacto más a nivel de grupos familiares que de individuos.

En general el tema educativo, es un eje central del desarrollo local y nacional que está en la agenda de inversiones por razones de mejora en el nivel de vida y oportunidades para la niñez y juventud. Se suma a este escenario un enfoque de prevención puesto que una niñez y juventud ocupada es menos proclive al riesgo social.

### 8.4 El aporte económico municipal al sector

Aquí se estima una hipótesis que consiste en extrapolar los datos de las 55 municipalidades estudiadas a las 298 del país, es decir hacer una proyección de lo que podría ser una cuantificación del aporte de las inversiones a nivel nacional utilizando los resultados de la muestra analizada.

¿Es posible hacer esta estimación? Sí, es posible. Aunque no se trata de un dato exacto, la proyección se basa en que la muestra contiene lo siguiente: i) datos oficiales de la SDHJGD; ii) datos de ambos sistemas de registro vigentes SAMI y RGL; iii) están incluidas las 4 categorías de desarrollo municipal; iv) las tendencias identificadas a nivel cuantitativo son congruentes con los resultados cualitativos; y, v) los resultados muestran hechos claros que según la leyes y mandatos administrativos son de carácter general para las 298 municipalidades.



Las variables son el aporte económico ya cuantificado de las 55 municipalidades aquí estudiadas y lo que podría ser una tendencia de las 298, dado que la muestra es representativa de un 19% del total de municipios. Aplicando la Regla de Tres<sup>15</sup> tenemos:

**Si 55 municipios invierten 140 millones en educación,  
¿Cuánto invertirán 298 siguiendo esta misma tendencia? (Regla de tres)**

**55 es a L.140,799,928.40  
Como 298 es a X**

**R. Si la tendencia de inversiones en educación de  
55 municipalidades se mantuviera para el resto de municipalidades,  
la contribución económica sería de L.762,879,612.06**

Para poder comprobar esta hipótesis, el estudio cuantitativo debería completarse para las 298 municipalidades a través de RGL y SAMI. El modelo de cálculo que se ofrece en este estudio puede ser utilizado perfectamente para ese propósito, emulando o mejorando los planteamientos de cálculo o usando la misma base metodológica para el resto de las 243 municipalidades.

El resultado de extrapolación permite hacer las siguientes consideraciones:

- La inversión de los 298 gobiernos municipales en educación es de al menos L.762 millones anuales; por lo que cada período de gobierno municipal (4 años), la inversión se estima en al menos L.3,051 millones a nivel nacional.
- La diversidad de las inversiones locales que se ejecutan con estos recursos implican un ahorro en el sector educación no sólo en recursos de capital para inversión en infraestructura, sino también en la ejecución directa que elimina los costos de transacción del nivel central al local.
- Según los datos, hay una baja entre lo programado y ejecutado que bien podría significar un mayor potencial de inversión si se mejoran los sistemas de planificación de inversiones en educación, no sólo en términos de mayores recursos sino en la calidad y pertinencia de las inversiones.
- Es importante potenciar otros análisis complementarios sobre las inversiones que podrían ser de utilidad para políticas municipales y sectoriales conjuntas, a partir de la base de datos de este estudio. Algunos de estos análisis podrían ser:
  - i) una base de datos completa para las 298 municipalidades;
  - ii) un análisis específico de regiones, indicadores educativos e inversiones municipales;
  - iii) un análisis de manejo descentralizado de recursos y el potencial de esta información para elaboración de criterios de administración descentralizada; y,
  - iv) la revisión de procesos de planificación versus proceso de inversión.

<sup>15</sup> Regla de tres (o regla de proporción) es una forma de resolver problemas de proporcionalidad entre tres o más valores conocidos y una incógnita. En ella se establece una relación de linealidad (proporcionalidad) entre los valores involucrados, en este caso a cuanto equivale (proporcionalmente) la inversión de las 298 municipalidades si son L.140 millones de inversión para 55 municipios.

### 8.5 El costo de oportunidad de las inversiones municipales en educación

El costo de oportunidad<sup>16</sup> es una medida económica que refiere a lo que renunciamos cuando hacemos una elección o tomamos una decisión entre varias opciones disponibles. Sirve para reflexionar si las inversiones que se harán en una opción producirían más beneficio en otra. Algunos ejemplos aplicados a inversiones en el tema educativo:

- En lugar de pagar docentes se podría utilizar ese monto para pagar más becas a estudiantes.
- Si no se comprara terrenos para centros educativos, la municipalidad podría dotar a los ya existentes con aulas de computación.
- En vez de pagar personal de apoyo en los centros educativos, la municipalidad podría dedicar esos fondos para proporcionar transporte escolar a comunidades distantes de los centros educativos.
- Los recursos en algunos gastos de funcionamiento del sector educación que hoy se ejecutan, podrían invertirse en promoción puerta a puerta de los hogares para disminuir el ausentismo escolar e integrar a muchos niños y jóvenes al sistema educativo.
- En la misma línea de lo anterior, podría trabajarse en la integración de personas analfabetas o analfabetas funcionales a los programas de alfabetización de la SEDUC. Por supuesto, para calcular cada costo se deben tener los valores de referencia, por ello en este caso desarrollaremos dos ejemplos concretos con datos e información proporcionada por municipios de la muestra:

#### Caso 1. Municipio de Gracias, Lempira: Pago de docentes versus Becas estudiantiles

*Si una municipalidad paga en planillas mensuales entre L.20,000.00 a L.80,000.00 por municipios en 10 meses ¿En qué se podría invertir mejor ese dinero para lograr mayores beneficios sociales y en educación? Esta fue la situación a la que se enfrentó la municipalidad de Gracias en el departamento de Lempira:*

*“Cuando recibí el municipio, encontré planillas por L.80,000.00 mensuales en pago de maestros, eso estaba haciendo un peso muy grande en el presupuesto anual, es decir L.80,000.00 por 10 meses. Negocié con la Dirección Distrital<sup>17</sup> que en 6 meses ellos o la SEDUC asumiera ese costo que no nos corresponde y usar ese dinero en otra cosa (en educación).” Alcalde de Gracias, Lempira.*

Una de las primeras opciones en las cuales reorientar el presupuesto que estaba destinado a planillas, son becas a estudiantes de escasos recursos. Esto colabora a mejorar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema formal. Siendo así, al tomar la planilla de L.800,000.00 de pago a docentes se podría beneficiar hasta 160 estudiantes, tal y como lo muestra la siguiente tabla:

<sup>16</sup> En economía, el costo de oportunidad o coste alternativo, designa el coste de la inversión de los recursos disponibles, en una oportunidad económica, a costa de la mejor inversión alternativa disponible, o también el valor de la mejor opción no realizada.

<sup>17</sup> Antes de la Ley Fundamental de Educación, el municipio de Gracias era atendido por una Dirección Distrital que atendía varios municipios (Distrito #1); actualmente es una Dirección Municipal como ordena la LFE, no obstante la población continúa hablando de Dirección Distrital.

*Tabla 23. Pago de docentes versus Becas estudiantiles*

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <b>Inversión anual<br/>L.800,000.00<br/>(Pago de<br/>docentes)</b> | <b>A</b> Beca de L.500.00 para un estudiante durante 10 meses al año (L.5,000.00)              | ➔ | Se apoyaría a 160 estudiantes en un año          |
|  | <b>B</b> Bono a estudiantes universitarios de L.1,000.00 durante 10 meses al año (L.10,000.00) | ➔ | Se apoyaría 80 estudiantes universitarios al año |

*Fuente: Elaboración propia con base en las consultas a funcionarios municipales.*

Por supuesto, el tema de pago de docentes es bastante controversial<sup>18</sup>. Para algunos Alcaldes y Alcaldesas es un costo muy fuerte que no debería asumirse por las municipalidades, pero que si no se asume implica dejar a decenas de niños y niñas sin servicio educativo debido a la ausencia de docentes con nombramiento oficial por la SEDUC. Y por otro lado, sumado al costo de oportunidad estos gastos tienden a volverse permanentes y conllevan, en muchos casos, varias complicaciones legales para las municipalidades por derechos laborales de los docentes contratados.

### **Caso 2. Municipio de Teupasenti, El Paraíso: Compra de terrenos versus Construcción de aulas de computación**

Según algunos funcionarios municipales que participaron en las consultas colectivas, entre las demandas locales en educación, está la construcción de nuevos centros educativos. En algunos casos para cubrir esta demanda, es necesario comprar el terreno. Esta situación genera varios inconvenientes: i) los costos de los terrenos se incrementan de inmediato al conocer los vendedores que la municipalidad es el comprador; ii) las transacciones y trámites para la compra del terreno tienen que desarrollarse con legalidad y dedicación de tiempo; iii) para muchas alcaldías este es un gasto oneroso que aunque tenga una gran justificación, eleva los presupuestos de inversión con los que bien podrían atenderse otras necesidades en educación; y, iv) al costo del terreno se agrega el costo de la construcción del centro educativo.

De acuerdo al Plan Maestro de Infraestructura de la SEDUC, construir y equipar un aula de computación con todos los estándares pedagógicos y de calidad en la construcción requiere de una inversión de L.800,000.00 (aproximadamente). La siguiente tabla muestra lo que podría suceder si no se realizara la compra de los terrenos por L.1,600,000.00 y la municipalidad optara por construir y equipar aulas de computación.

*Tabla 24. Compra de terrenos versus Construcción de aulas de computación*

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <b>Inversión en la compra de un terreno L.1,600,000.00 para la posterior construcción de un centro de educación básica.</b> | <b>A</b> Construcción y equipamiento de 2 aulas de computación con capacidad de 25 estudiantes a L.800,000.00                   | ➔ | Se podría atender a 25 estudiantes por hora clase en dos centros educativos.  |
|   | <b>B</b> Construcción de aulas de clase para complementar capacidad instalada para educación básica en alguna escuela existente | ➔ | Se apoyaría la construcción de 3 aulas en una escuela para extender a tercer ciclo incluyendo dotación de pupitres. |

*Fuente: Elaboración propia con base a consultas a funcionarios municipales.*

<sup>18</sup> Según diferentes posturas presentadas en los talleres de consulta, algunos Alcaldes y Alcaldesas piensan que hay que seguir pagando docentes y otros que esa es responsabilidad de la SEDUC.

La compra de terrenos es otro tema bastante controversial y que genera problemas para las municipalidades. Por un lado, se tiene una diferencia entre el valor comercial versus el catastral donde prevalece el precio de mercado con alzas exageradas de costos; y, por otro lado, los excesivos y tardados trámites burocráticos que conlleva la compra y el traslado de propiedad del terreno a la SEDUC, sumado a que esto significa que se invierte en un bien que no es parte del capital de la municipalidad sino del Gobierno Central a través de la SEDUC.

Una dificultad adicional en este tema es que la presión por un centro educativo en un terreno no siempre es una necesidad que ha planteado la SEDUC, sino que responde a la presión de la población en algunas comunidades que quieren su propia escuela. Esto conlleva un costo adicional para la construcción de la escuela y la tardanza en asignación de docentes por la SEDUC, lo que implica a la municipalidad asumir las planillas mientras están los nombramientos oficiales.

### 8.6 Los altos costos institucionales para cobertura de demandas locales

En apartados anteriores se presentó la información sobre las áreas y rubros en los que invierten las municipalidades, siendo estas de una gran variedad y con cobertura tanto en zonas urbanas como rurales.

Si se hace un costeo de lo que implican las acciones locales según la gran variedad de inversiones identificadas en la Tabla 11, la pregunta es ¿Cuánto le costaría a la SEDUC hacer lo que hacen las municipalidades?

Si esta idea se maneja para la variedad de inversiones que satisfacen los gobiernos locales, ¿Cuánto costaría desde el nivel central satisfacer demanda en reparaciones de techos, construcción de aulas, complementos a meriendas escolares, becas, etc.? Si este fuera el caso habría que estimar, además del costo de la construcción, por ejemplo, el costo de ingenieros (salarios u honorarios profesionales), viáticos, costos de supervisión, entre otros costos administrativos adicionales; además de lo tardío del tiempo de respuesta a una necesidad inmediata como, por ejemplo, la reparación de un techo en temporada de lluvias.

Es válido afirmar entonces que las 298 municipalidades logran ventajas comparativas respecto a los organismos centralizados por los costos locales de materiales, mano de obra, personal técnico asignado a la supervisión, ingenieros, maestros de obra, etc. Si las instituciones hicieran por su cuenta lo que hacen las municipalidades, los costos probablemente se triplicarían.

*Un ejemplo que es "clásico" en el saber municipal e institucional, es el costo de una aula ejecutada por el FHIS con un costo promedio de US\$20,000.00 que, al compararse con los costos locales, podrían utilizarse para construir dos aulas por las municipalidades en colaboración con la población.*

### 8.7 La visibilidad y reconocimiento del aporte municipal en educación

En cuanto al reconocimiento que las municipalidades obtienen por su contribución al sector educativo, hay posiciones diversas. Para la mayoría, el reconocimiento más valioso del aporte a educación proviene de la población local, quienes ven satisfechas sus demandas pues estas son el norte de las negociaciones de inversión en el municipio.

Además, está el reconocimiento implícito de la SEDUC en la inauguración de obras o eventos de gran magnitud que han sido financiadas por las inversiones de las municipalidades. Y aunque no se tiene un conocimiento fundamentado en cuánto y cómo es la contribución directa de las municipalidades en la mejora de los indicadores educativos, las autoridades educativas reconocen que muchos de los aportes municipales contribuyen al logro de indicadores de las áreas de acceso, competitividad y participación ciudadana, con menor escala en los temas de calidad y eficiencia.

Las municipalidades son el ente que más se apega al cumplimiento de las secciones legales que inducen a invertir y apoyar la educación; son por excelencia el mejor aliado del Estado y de la SEDUC en este tema. Según los datos revisados en los aspectos cuantitativos, la mayoría de las municipalidades invierten más allá de los condicionamientos legales, se trata de voluntad política, gobernabilidad y política pública local. Igualmente, existe un reconocimiento por parte de los organismos de cooperación, quienes aportan más recursos a las municipalidades en los casos de buena ejecución de recursos o de coordinación en temas educativos.

Según el análisis entre funcionarios municipales, el reconocimiento del aporte municipal debería ser medible a nivel de:

- El aporte cuantitativo, estimado a nivel nacional y en términos relativos a la demanda local y a las necesidades que el sector ha definido para cada municipio
- Indicadores que permitan valorar la aplicación de procesos participativos y la contribución de las municipalidades.
- El cumplimiento de lo estipulado en las leyes para apoyar el sector educación.
- La demanda local sobre educación (versus los datos oficiales de la SEDUC) actualizando datos año con año.
- El aporte municipal a los indicadores oficiales municipales en educación.
- Un sistema de premiación a las municipalidades por sus inversiones, aportes adicionales, métodos innovadores, que reconozcan su labor e incentiven más aportes; por ejemplo: el municipio que más apoya la educación pre-básica, la básica, la integración al sistema educativo, educación y violencia, educación en ambiente, en literatura, matemáticas, etc.
- Declaratoria por parte de la SEDUC sobre metas educativas superadas en un municipio con aporte municipal (100% cobertura pre-básica, 0% analfabetismo, etc.)
- Premiar la capacidad de manejo de recursos descentralizados, es decir que municipalidades han ejecutado proyectos con recursos que les han sido transferidos desde el nivel central.

*La referencia al reconocimiento puede ser algo simbólico, por ejemplo reconocimiento en eventos, un título, diplomas o incentivos en forma de recursos para gestión descentralizada en educación a aquellas municipalidades que cumplan con ciertos requisitos técnicos y administrativos.*

Sobre este último punto, en la experiencia actual existe este escenario para al menos 25 municipalidades que han recibido recursos del PROMINE19, a través del FHIS, para la ejecución de proyectos de infraestructura en educación. Sería pertinente contar con información sobre esta experiencia de forma que lo aprendido, sirva para incentivar esta línea de trabajo y brindar aportes a la gestión descentralizada que involucran la gestión comunitaria (ver más adelante algunas reflexiones sobre descentralización).

Los datos de este estudio, permiten asegurar que existe una labor fundamental de los gobiernos locales en la educación y que existe voluntad política manifestada en las inversiones, en la pujanza de la población por este tema. Así mismo que la autonomía administrativa permite atender las demandas locales de las 298 municipalidades de forma simultánea y que, en este momento, ninguna organización podría ejecutar de esa manera tan diversa y expedita.

Es claro que mucho puede mejorarse en el logro de las inversiones, por un lado una orientación más idónea a las necesidades sectoriales, la actualización de la demanda local y, por otro, desarrollar el potencial de una gestión descentralizada de recursos para inversiones locales en educación.

*Es importante que el Estado, la Secretaría de Educación, la población, reconozcan el aporte que las municipalidades hacemos, además de ese reconocimiento que esperamos que sea un incentivo para los alcaldes y nuestras corporaciones, queremos saber si lo que hacemos está bien o cómo podríamos mejorar y tener datos contundentes de que nuestros aportes están dando algún resultado.*  
Alcaldesa de Santa Rita, Santa Bárbara.

### 8.8 El desempeño académico y la inversión municipal

El desempeño en español y matemáticas es un indicador ligado a la calidad educativa, según el análisis de este estudio, se trata de un tema propio del sector educación y aún no está directamente relacionado con los rubros de inversión municipal.

En la tabla siguiente se presentan datos sobre la ejecución presupuestaria municipal en educación y los índices en español y matemáticas por nivel por cada municipio. Hasta ahora, no se puede identificar una relación directa entre invertir más desde las municipalidades y lograr mejores índices educativos (en verde). Tampoco se identifica una relación directa entre menos inversiones con mejores o peores logros en español y matemáticas (en rojo).

19 Programa Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE) es un programa ejecutado por KfW por encargo del Gobierno Federal Alemán, siendo el beneficiario la Secretaría de Educación (SE) y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que es la institución que administrará los recursos para ejecutar los proyectos. Esto se hará mediante la modalidad PEC, la cual consiste en realizar proyectos de infraestructura ejecutados por la comunidad. (Convenio de Donación No. 2008 -66- 178).



Tabla 25. Desempeño en español (lectura) y matemáticas para municipios de la muestra

| Departamento      | Municipio            | Total Ejecutado      | 1° a 6° Español | 7° a 9° Español | 1° a 6° Matemáticas | 7° a 9° Matemáticas |
|-------------------|----------------------|----------------------|-----------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| Atlántida         | La Masica            | 1,726,915.86         | <b>342</b>      | <b>308</b>      | <b>314</b>          | <b>230</b>          |
|                   | Tela                 | <b>106,832.50</b>    | 313             | 289             | 275                 | 216                 |
|                   | Jutiapa              | <b>48,190.00</b>     | 319             | 299             | 294                 | 230                 |
| Choluteca         | Morolica             | 777,553.00           | <b>350</b>      | <b>250</b>      | <b>317</b>          | 212                 |
| Colón             | Trujillo             | 3,415,401.65         | <b>289</b>      | <b>259</b>      | <b>247</b>          | <b>209</b>          |
|                   | Sonaguera            | <b>130,970.00</b>    | 301             | 284             | 272                 | 214                 |
|                   | Sabá                 | <b>6,000.00</b>      | 297             | 282             | 269                 | 215                 |
| Comayagua         | Comayagua            | <b>9,717,195.58</b>  | 325             | 286             | 286                 | 220                 |
|                   | Villa de San Antonio | 4,469,782.49         | 306             | 297             | 270                 | 222                 |
|                   | Esquías              | 2,238,948.81         | <b>347</b>      | <b>304</b>      | <b>334</b>          | 234                 |
|                   | Lejamaní             | 1,162,526.89         | 307             | 274             | 274                 | 212                 |
|                   | Siguatepeque         | 879,153.34           | 321             | 286             | 276                 | 216                 |
|                   | Taulabé              | 865,951.70           | 309             | 290             | 268                 | 214                 |
|                   | San Sebastián        | ---                  | 320             | 280             | <b>311</b>          | <b>205</b>          |
| Copán             | La Unión             | <b>8,644,475.86</b>  | <b>382</b>      | <b>320</b>      | <b>375</b>          | <b>235</b>          |
|                   | Corquín              | 4,279,005.01         | <b>351</b>      | <b>308</b>      | <b>321</b>          | <b>242</b>          |
|                   | Dolores              | 1,299,189.95         | 325             | 278             | <b>308</b>          | 214                 |
|                   | Dulce Nombre         | 1,227,644.94         | <b>331</b>      | 281             | <b>309</b>          | 224                 |
|                   | Santa Rosa de Copán  | 1,051,060.98         | 320             | 288             | 276                 | 219                 |
| Cortés            | Puerto Cortes        | 2,649,060.16         | 315             | 279             | 273                 | 218                 |
|                   | Choloma              | <b>9,143,001.75</b>  | 315             | 283             | 269                 | 217                 |
|                   | Santa Cruz de Yojoa  | <b>6,173,741.38</b>  | 304             | 290             | 272                 | 212                 |
|                   | San Manuel           | 3,910,020.64         | 320             | 291             | 287                 | 214                 |
|                   | Pimienta             | 2,225,503.66         | 313             | <b>258</b>      | 279                 | <b>200</b>          |
| El Paraíso        | Teupasenti           | <b>7,505,669.60</b>  | <b>285</b>      | 284             | 276                 | 217                 |
|                   | Jacaleapa            | 595,532.49           | <b>349</b>      | <b>259</b>      | <b>317</b>          | 214                 |
| Francisco Morazán | Cantarranas          | <b>6,953,597.77</b>  | 300             | 271             | 292                 | <b>207</b>          |
|                   | Tatumbula            | 1,824,341.44         | 318             | 297             | 277                 | 229                 |
|                   | San Ignacio          | 1,824,279.06         | <b>332</b>      | 288             | 287                 | <b>250</b>          |
|                   | Ojojona              | 1,625,129.00         | 299             | <b>246</b>      | 265                 | 217                 |
|                   | Maraita              | 1,431,269.18         | 298             | 278             | <b>261</b>          | 219                 |
|                   | Nueva Armenia        | 432,590.00           | 292             | 280             | 289                 | <b>208</b>          |
|                   | Guaimaca             | <b>214,224.83</b>    | <b>289</b>      | <b>262</b>      | <b>249</b>          | <b>206</b>          |
| Valle de Ángeles  | -                    | 298                  | <b>328</b>      | <b>255</b>      | <b>238</b>          |                     |
| Gracias a Dios    | Puerto Lempira       | 823,544.82           | <b>242</b>      | <b>250</b>      | <b>243</b>          | <b>209</b>          |
| Intibucá          | Intibucá             | <b>10,678,904.15</b> | 312             | 287             | 288                 | 231                 |
|                   | Jesús de Otoro       | <b>144,938.00</b>    | <b>283</b>      | 292             | 267                 | 221                 |
| Islas de la Bahía | Roatán               | 936,261.53           | 306             | 279             | 261                 | <b>204</b>          |
| La Paz            | Cane                 | 4,845,396.61         | 321             | 288             | 300                 | 215                 |
|                   | Santa Ana            | 1,699,048.14         | <b>254</b>      | 290             | <b>254</b>          | 222                 |
|                   | Marcala              | 1,654,505.51         | <b>289</b>      | <b>324</b>      | <b>253</b>          | <b>260</b>          |
| Lempira           | Talgua               | <b>7,562,734.32</b>  | <b>292</b>      | 293             | <b>260</b>          | 230                 |
|                   | Gracias              | <b>6,942,748.76</b>  | 293             | 290             | <b>255</b>          | 212                 |
|                   | Las Flores           | 1,624,270.17         | 309             | <b>301</b>      | 277                 | <b>238</b>          |
|                   | La Virtud            | <b>374,790.00</b>    | <b>374</b>      | <b>326</b>      | <b>355</b>          | <b>270</b>          |
| Ocatepeque        | San Marcos           | 1,566,586.07         | 318             | <b>311</b>      | 305                 | <b>236</b>          |
| Olancho           | Catacamas            | 855,639.09           | 301             | 293             | 269                 | 217                 |
| Santa Bárbara     | El Nispero           | <b>5,754,884.99</b>  | <b>281</b>      | 290             | 264                 | <b>240</b>          |
|                   | Las Vegas            | 1,146,530.27         | 307             | 289             | 268                 | 213                 |
|                   | Santa Rita           | 1,070,817.95         | 303             | <b>241</b>      | 288                 | 213                 |
| Valle             | Nacaome              | <b>294,495.55</b>    | <b>326</b>      | <b>302</b>      | 306                 | <b>263</b>          |
| Yoro              | Yoro                 | 1,259,818.82         | 295             | 271             | 266                 | <b>206</b>          |
|                   | Sulaco               | 1,227,080.92         | 320             | <b>263</b>      | 301                 | 220                 |
|                   | Arenal               | 990,828.88           | 305             | <b>264</b>      | 294                 | <b>199</b>          |
|                   | Victoria             | 791,344.33           | <b>283</b>      | 278             | <b>258</b>          | 228                 |

No obstante, a que no se identifica una relación directa entre inversiones municipales y rendimiento académico, se pueden analizar algunas contribuciones colaterales que incentiven la mejora de los indicadores educativos a partir de las siguientes ideas:

- Concursos locales inter-escolares e inter-colegiales de matemáticas por niveles educativos con premios por nivel, certificados por la SEDUC y la Municipalidad (ya existen experiencias, pero no siempre como una coordinación de ambas instancias).
- Premiación municipal a docentes de español y matemáticas que logran mejores rendimientos de sus educandos (por nivel). La premiación puede ser en proyectos educativos para los centros en los que se ubiquen los y las docentes ganadores.
- Asignación de becas municipales a niños y jóvenes con mejores rendimientos.
- Club de lectura local y/o comunitaria impulsados por los patronatos, organizaciones comunitarias, etc.
- Concurso municipal de cuenta cuentos (cuentos escritos por niños y jóvenes).
- Otros proyectos a iniciativa de las Direcciones Municipales y Distritales en este tema.

### 8.9 Modelos de gestión municipal en educación

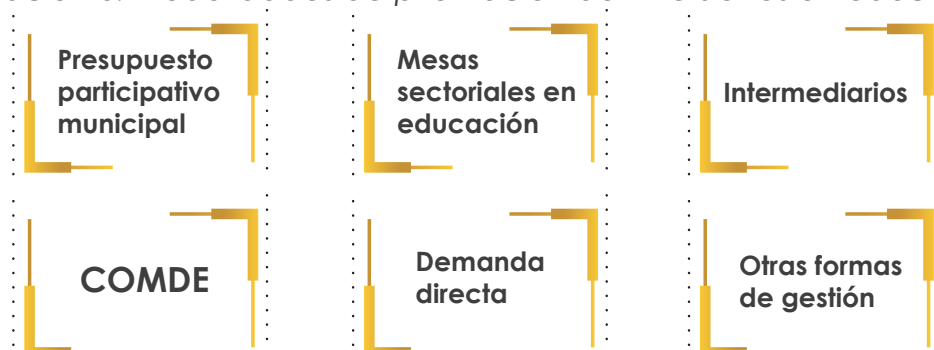
Las municipalidades cuentan con una serie de recursos propios de la gobernabilidad local para impulsar procesos participativos y tomar decisiones concertadas en la toma de decisiones sobre las inversiones (ver 5.3 Políticas e instrumentos de gestión educativa). En la práctica, las formas de trabajo de las municipales son diversas y responden a las siguientes circunstancias:

- La situación de liderazgo de las autoridades educativas locales, en el sentido de moverse sobre las figuras que las leyes educativas únicamente y la municipalidad participa como un actor más en esas figuras.
- La municipalidad usa de forma complementaria otras figuras de concertación y consulta para fortalecer la toma de decisiones.
- La congruencia o nivel de coordinación entre las Direcciones Municipales y las autoridades locales.
- La población siempre acude de forma directa a las municipalidades para presentar sus demandas de apoyo sobre el tema educativo.

#### 8.9.1 Modalidades de priorización de recursos

Como ya se ha mencionado, los gobiernos municipales cuentan con una serie de mecanismos establecidos en la Ley de Municipalidades que les facultan procesos de consulta, participación y abordajes administrativos independientes para sus propias inversiones. En el caso específico del sector educación, las municipalidades utilizan diversas modalidades de priorización de las inversiones en educación, a saberse:

Ilustración 6. Modalidades de priorización de inversiones en educación



Fuente: Elaboración propia

- **Presupuesto participativo municipal.** Esta es una herramienta democrática y de deliberación directa que permite a la ciudadanía incidir y tomar decisiones referentes al presupuesto público municipal. En este proceso de consulta y diálogo entre ciudadanía y las autoridades locales se incluye la priorización de la inversión en educación. Con esta metodología de concertación las comunidades tienen la oportunidad de definir, desde su perspectiva, cuales son los temas en los que quieren que la municipalidad invierta. En base a esta propuesta, posteriormente, la municipalidad tendrá que establecer la lista de proyectos de inversión y sus costos.
- **Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE).** De acuerdo a Ley, la presidencia de este Consejo recae bajo la Dirección Municipal y en él participa un representante de la Corporación Municipal. (Ver sección 5.2 para creación y origen).

Algunas características mencionadas por los funcionarios respecto al COMDE como medio de priorización son: i) el encargado de la Dirección Municipal es convocante y los miembros asisten; ii) la conducción del COMDE es liderada por la SEDUC (a través del Director(a) Municipal; iii) los acuerdos que se toman responden en gran medida a las prioridades presentadas por la Dirección Municipal y se complementan con las demandas locales; y, iv) las alcaldías toman mejores decisiones en cuanto a las inversiones que apoyan. (Los detalles de funcionamiento y su relación con las alcaldías serán abordado en la sección *¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.*)

*“Cuando los COMDE funcionan bien, el papel de las municipalidades se facilita y se logra orientar mejor las inversiones. En el caso de Catacamas tenemos un ejemplo de buena coordinación entre el COMDE, la Dirección Distrital y la municipalidad.”* Regidora Municipal de Catacamas, Olancho.

Mesas Sectoriales en Educación. Es un mecanismo de diálogo participativo establecido por la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación (Congreso Nacional de Honduras, 2010) que sirve para deliberar, discutir y acordar sobre las prioridades del sector en cada municipio. Las mesas son convocadas y lideradas por las autoridades municipales. Una de las ventajas de este espacio, es la interconexión con otros sectores y factores asociados al desarrollo que inciden en la educación. Participan todos los actores relacionados con la educación a nivel del poder ejecutivo, de la sociedad civil y del sector privado.

Cuando en un municipio existen tanto las Mesas Sectoriales como los COMDE, pueden ocurrir dos situaciones: i) la Mesa Sectorial absorbe al COMDE sin evitar su papel o su beligerancia; y, ii) cuando el COMDE no es muy funcional o la Dirección Municipal de la SEDUC tiene bajo perfil, las Mesas Sectoriales empujan el tema con su propio liderazgo. Como se mencionó, los COMDE son organizados y liderados por las Direcciones Municipales de la SEDUC; no obstante, cuando su poder de convocatoria y el liderazgo es de bajo alcance, las Alcaldías toman el liderazgo a través de los mismos COMDE o de las mesas temáticas sectoriales.

*En algunos casos, en municipios pequeños se utilizan la modalidad de mesas intersectoriales, que aglutinan a todos los actores de desarrollo del municipio y en su agenda incluyen problemas y soluciones de los diferentes sectores (salud, educación y ambiente, por ejemplo). Este es el caso de la municipalidad de Santa Rita, Santa Bárbara.*

El cómo conviven las diferentes estructuras son situaciones que se acomodan de acuerdo a los liderazgos y capacidades de funcionamiento, para el caso en el COMDE de Puerto Cortés, el liderazgo ha sido asumido por el Alcalde para apoyar la estructura, lo mismo ocurre en otros municipios.

*“Las relaciones de coordinación de los actores en educación no siempre son fáciles, hay mucha demanda que presentan los pobladores y los COMDE, aquí el papel de los alcaldes es clave para la concertación, al fin y al cabo los proyectos se presentan a las municipalidades que son las que aportan los recursos de inversión. En este caso la figura de los alcaldes es de gran apoyo a las Distritales”. Funcionario Alcaldía de Puerto Cortés.*

**Intermediarios.** Se trata de organismos especializados en el tema de educación y otros asociados que incorporan líneas de trabajo en esta área y tienen una influencia en los territorios municipales. Estos organismos fungen como intermediarios, mediadores y/o asesores técnicos de los apoyos que las municipalidades prestan al sector educativo. En la mayoría de los casos estos se integran a los COMDE pero también tienen espacios directos con los alcaldes y alcaldesas para incidir sobre algunos temas. Adicionalmente, muchos de estos organismos requieren apoyo de contrapartida para la realización de algunos proyectos y solicitan a las municipalidades este apoyo.

**Demanda directa.** Son todas las iniciativas para apoyar el tema de educación que se presentan directamente a las municipalidades. Cada grupo con representatividad propia, ya sea de una comunidad o centro educativo presentan demandas para satisfacer las necesidades de los centros educativos en diferentes niveles.

*Los alcaldes nos debemos a la población, aunque existan mecanismos ya definidos que viabilicen las inversiones en educación, siempre la gente nos busca para que apoyemos sus propuestas, sobre todo del área rural quienes buscan soluciones inmediatas que no siempre se atienden en los COMDE. Pensamiento de varios Alcaldes y Alcaldesas.*

**Otras formas de gestión.** Se trata de iniciativas independientes que utilizan diferentes medios para llegar a los gobiernos municipales, como por ejemplo los grupos organizados por proyectos de cooperación, directamente proyectos de cooperación, iglesias, líderes locales, clubes deportivos y otros actores que solicitan la contraparte municipal para financiar proyectos directos en educación o de beneficio colateral (foros, becas, deportes, actividades competitivas, premios, etc.)

Además de las anteriores, existen otras formas y mecanismos para la determinación de prioridades en educación, como la Línea de base del Proyecto Focal, Metodología de la Cooperación Japonesa JICA; y el Plan Estratégico Municipal que utiliza diferentes mecanismos de consulta (cabildos, asambleas, otros).

*En San Ignacio, Francisco Morazán, se presentan todas las modalidades de priorización de recursos descritas, logrando un balance en la interacción de los presupuestos participativos con las mesas sectoriales y los COMDE y redirigiendo la demanda local particular, a estos grandes procesos. La armonía y liderazgo se concentra en la municipalidad.*

### 8.9.2 Estructuras municipales de apoyo a la educación

Por lo general, las municipalidades designan a un Regidor de la Corporación Municipal para que se haga cargo del tema de educación. Se identifica una clara tendencia en la profesionalización de ese cargo, dado que ya se está convirtiendo en una norma implícita que lo ostente un maestro y de ser posible, que haya ejercido dentro de las Direcciones Municipales o en centros educativos del municipio.

Según la importancia política y la carga técnica y administrativa en el tema de educación, hay municipalidades que han designado a un técnico municipal a cargo de este tema. Esta persona tiene bajo su responsabilidad todos los procesos de consulta, presupuestos, perfiles de proyectos, gestiones administrativas y administración general de los proyectos, teniendo que mostrar resultados efectivos en el tema. Este es el caso de las municipalidades de Marcala, La Paz; Pimienta, Cortés; Gracias, Lempira; El Nispero, Santa Bárbara y Santa Rosa de Copán, que son parte de este estudio.

Además del pago de los funcionarios encargados del tema de educación, las municipalidades designan otros recursos en sus gastos de funcionamiento para apoyar el sector educación que también contribuyen a los acuerdos con las diferentes instancias educativas y la población: i) reuniones semanales y mensuales de los COMDE, ii) celebración de cabildos; iii) combustible; iii) pago de dietas extraordinarias a los Regidores encargados de educación; iv) censos educativos; v) materiales educativos; vi) becas, etc. El punto es que no todos los gastos se presentan como contribuciones al sector educación, la mayoría de las veces solo se registran los proyectos como el tema más visible, sin embargo todos los ítems mencionados, implican una erogación de recursos municipales. Un caso especial es el de la conformación de Unidades de Educación dentro de la estructura municipal, es el caso particular de la municipalidad de Cane en La Paz, con la creación y funcionamiento de la Oficina Municipal de Gestión Educativa:

*La Oficina Municipal de Gestión Educativa se creó hace tres años por acuerdo corporativo bajo la gestión del actual alcalde José Tejeda, maestro con 20 años de experiencia en educación. La oficina es parte del organigrama municipal quien cubre el 100% de costos de funcionamiento. Es operada por dos maestras de educación media que básicamente se encargan de: i) Monitoreo de asistencia de alumnos en el área urbana, para controlar la deserción escolar; ii) Gestión de becas a nivel nacional, al exterior, apoyando a los jóvenes de educación media (las becas que otorga la municipalidad se basan en el estudio económico de las familias y según excelencia académica); y, iii) Manejo del programa de tutorías de alumnos de excelencia a otros estudiantes.*

*Además, son parte del COMDE junto al Vicealcalde y se encargan de la gestión y operación de proyectos de cooperación externa. Se están desarrollando dos convenios con la Universidad Nacional Autónoma para: i) Fomento del arte musical y, ii) Clases de lengua extranjeras de inglés y francés.*

*Actualmente, se está impulsando la mejora de los indicadores educativos resultantes de la evaluación educativa en las asignaturas de español y matemáticas. Cane es reconocido por ser el municipio con la mejor infraestructura educativa y de tener el primer conservatorio musical municipal del país.*

Aunque el caso de Cane es único. Lo que sí es común es que las municipalidades cuenten con personal especializado ubicado en áreas de gestión social, dedicados a tiempo parcial o total a temas de educación.



## 8.10 Prácticas administrativas en las inversiones en educación

Las municipalidades cuentan con una diversidad de experiencias y modalidades de trabajo en educación con las organizaciones territoriales, la población y entes de apoyo externos. Estas experiencias, presentan diferentes formas de registro en cuentas municipales, formas de abordaje sobre las prioridades y diferentes prácticas administrativas. Aquí se presentan las prácticas comunes y al mismo tiempo algunos puntos que demandan aclaraciones, planteamientos sobre problemas a resolver o inquietudes que bien podrían analizarse para búsqueda de soluciones u orientaciones técnicas de mejora.

### 8.10.1 Compra de terrenos

Como se había mencionado anteriormente, este es un tema bastante polémico dado que genera muchos problemas administrativos a las municipalidades. Los terrenos son demandados para la construcción de nuevos edificios para centros educativos que mejoran la cobertura de servicios. Como está establecido en la Ley Fundamental de Educación, los terrenos y edificaciones educativas deben transferirse a nombre de la SEDUC para que esta instancia oficialice su existencia y certifique a los educandos.

Como se mencionó en su momento, la inversión en terrenos casi siempre es una presión de comunidades en las que no existe el servicio y esta priorización no siempre es acordada con la SEDUC, lo que trae consigo problemas como: la oficialización y certificación de los educandos, problemas de traspaso legal de los inmuebles a la SEDUC, no pertinencia de la ubicación geográfica de los centros y poca afluencia de los educandos. Además, el valor de compra de los terrenos no se logra mantener en el valor catastral, por distorsiones del mercado local al ser la municipalidad el comprador; situación que suele provocar reparos por parte de los entes contralores.

Adicionalmente, los trámites de la compra son bastante burocráticos por las exigencias de las leyes administrativas del Estado, que requieren:

- Autorización de la Dirección General de Bienes Nacionales de la SEFIN.
- Investigación de legalidad del predio.
- Se somete a una Comisión Evaluadora del Estado.
- Justificaciones cuando se elevan los precios de compra de los terrenos por efectos de mercado.

Según la AMHON, más de L.850 millones se destinan por parte de las municipalidades para la compra de terrenos para centros educativos, tanto de recursos propios como de las transferencias; sin embargo, las municipalidades enfrentan muchos obstáculos por el problema de legalidad de tierras, posición de terceros, litigios sobre la propiedad y el alza de precios. Por ejemplo, al alza de precios les desalientan a realizar las compras de los terrenos puesto que, aunque tienen la voluntad política y el compromiso con la población, los propietarios de los terrenos suben en demasía los precios, sobrepasando el valor catastral del terreno e imposibilitando la adquisición.

*De acuerdo a personas de la SEDUC y de las municipalidades, hay algunos casos en los que el traspaso legal de los terrenos no se ha oficializado y que hoy en día presentan problemas de reconocimiento oficial de los centros educativos y de los educandos aunque estén funcionando.*



Una iniciativa de la AMHON, en acuerdo con SEDUC, es solicitar al Congreso Nacional un Decreto Especial que permita agilizar la gestión de compra y que logre estabilizar los precios para la compra de terrenos con fines educativos.

En definitiva, las compras de terrenos para centros educativos son de mucha contribución para ampliar la cobertura; sin embargo, presenta limitantes fuera del alcance de las municipalidades. Vale entonces reflexionar sobre si ¿deben las municipalidades comprar estos terrenos o su papel es más bien colaborativo mientras la SEDUC se hace cargo de este tema?

Otro aspecto a valorar es que en caso de compra, sea la SEDUC quien dé su visto bueno sobre la verdadera necesidad del nuevo centro educativo, privilegiando otras opciones que fortalezcan, por ejemplo, las redes educativas o las modalidades alternativas existentes si es el caso.

### 8.10.2 Contratación de docentes

Tal y como se ha mencionado, el pago de docentes representa, en la mayoría de los casos, el vivo interés de los gobiernos locales en ampliar la cobertura educativa dando oportunidad a grupos de estudiantes por cada maestro que se contrata. No obstante, conlleva una serie de contradicciones sobre el papel de las municipalidades en este tema.

La mayoría de los gobiernos municipales pagan docentes bajo la justificación de que es necesario para la cobertura educativa y por presión de la población, optando por contratar personas de las mismas comunidades y no externos lo que, desde su perspectiva, contribuye a mejorar la asistencia docente. Las formas de contratación varían por municipio, siendo las más comunes:

- Contrato directo entre las municipalidades y el docente;
- Subsidio otorgado a la Dirección Municipal para que ellos paguen al docente;
- Convenios con docentes, con pago a destajo por meses no continuos; y,
- Convenio con cada Centro Educativo que incluye este gasto.

Según la experiencia de ediles municipales, el método que no genera problemas administrativos y evita reparos, es el de traspaso de dinero directamente a las Direcciones Municipales en forma de subsidios, para que estas se encarguen de los contratos. Este dato ha sido confirmado por la Dirección de Auditoría Municipal del TSC, mencionando que los otros métodos son incorrectos y sujetos a reparos.

Por lo general, cuando las municipalidades deciden contratar docentes hay acuerdos previos con las Direcciones Municipales sobre la prioridad o necesidad de contar con ellos; sin embargo, hay casos en que no existe este acuerdo y es cuando se dan los problemas de certificación de docentes por sus perfiles, la labor que realizan y el reconocimiento oficial de la SEDUC.

Sin embargo, aunque exista un acuerdo, no está claro el tiempo que dura la contratación, los términos del contrato y la responsabilidad de la SEDUC de absorber estas plazas docentes en un tiempo determinado; por lo que muchas veces las municipalidades quedan con largos compromisos que representan onerosas planillas de pago y limitan su inversión en otras áreas.

Otro tema que no queda totalmente claro, es a quién responden los docentes cuando los contrata el gobierno local, ¿A la Dirección Municipal como autoridad educativa en el municipio o a la Municipalidad como contratante? Es importante hacer una revisión de problemas y ventajas conjuntamente con la SEDUC al momento de llegar a acuerdos de contratación, para tomar decisiones sobre el tema. Según declaraciones de los Alcaldes y Alcaldesas que participaron en este estudio, resulta también necesario preguntarse si los gobiernos locales deben seguir contratando docentes puesto que, si bien es cierto que los docentes multiplican el apoyo con los educandos, las municipalidades no son expertas en educación y contratarlos no es su papel, además de que están cubriendo gastos de funcionamiento de la SEDUC a un costo muy alto.

Actualmente, muchos Alcaldes y Alcaldesas están reflexionando sobre la necesidad de dejar este compromiso por las siguientes razones:

- **El gasto de funcionamiento de los centros educativos es responsabilidad de la SEDUC.** Independientemente de la situación de premura y urgencia que se tenga a nivel local, este gasto está contemplado en la responsabilidad sectorial no municipal.
- **La estructura de gastos de funcionamiento de las municipalidades no está diseñada para pagar gastos de funcionamiento sectoriales del gobierno central.** Cualquier gasto de esta naturaleza tiende a ser reparable por el TSC porque no es el cometido de las municipalidades; y trae consigo, según experiencias ya vividas, hasta demandas laborales de los docentes o profesionales contratados.
- **La contratación de docentes en muchas ocasiones se presta a la cobertura de compromisos políticos.** Esto no necesariamente es congruente con la calidad educativa requerida con una contratación de docentes.
- **La supervisión de labores académicas no siempre es fluida y apegada a los preceptos de educación que manejan las Direcciones Municipales.** A veces, por conveniencia de los contratados, frente a una supervisión de las autoridades educativas aluden que trabajan para las municipalidades y no están sujetos a la SEDUC.
- **La contratación de docentes y profesionales para educación, implica una serie de responsabilidades adicionales.** Las municipalidades se sobrecargan en su trabajo generando costos administrativos adicionales a los contratos.
- **La utilización de recursos en pago de docentes es una contradicción clara con la descentralización.** La contratación de docentes es claramente un pago de gastos de funcionamiento pertinentes al sector educación y por tanto, con esta práctica, se da más bien una transferencia de recursos del nivel local al central, lo cual no está concebido en un proceso de descentralización ni en el manejo administrativo o de recursos locales.
- **El pago de docentes tiene un alto costo de oportunidad para la inversión municipal.** Especialmente si se considera que con el recurso de pago de docentes se pueden pagar decenas de becas a estudiantes de escasos recursos. Por supuesto, el hecho de que las municipalidades no continúen asumiendo la contratación de docentes puede generar algunas implicaciones para la educación local y para la misma SEDUC, situación que requiere un análisis adicional que lleven, a esta última, a tomar medidas.

*Existe una tendencia de los funcionarios de gobiernos locales a no asumir compromisos que no corresponden a sus responsabilidades. En el caso del tema educación específicamente el pago de docentes y otros gastos de funcionamiento.*

Es necesario continuar con el diálogo sobre este tema entre la SEDUC y la AMHON, como representante de los gobiernos municipales, para tratar y tomar decisiones sobre varios de los puntos mencionados y prever una situación crítica en la dotación de servicios educativos en un futuro.

Además, es importante que ambas instituciones acuerden generar una base de datos a nivel nacional sobre el pago de docentes desde las municipalidades que serviría de base para un cálculo actuarial de costos a ser manejados en adelante por la SEDUC.

No obstante lo anterior, también hay un grupo de opinión de funcionarios y alcaldes que consideran el pago de docentes como alta prioridad y que seguirá formando parte de sus costos de funcionamiento, para la mejorar cobertura del sector educación.

*"El día que dejemos de pagar maestros, la población nos pedirá cuentas, porque este tema es prioridad para las familias y no habrá explicación que valga si las escuelas no funcionan, así que en tanto la SEDUC toma esta responsabilidad, seguiremos con esta práctica."*

*Alcalde de Santa Ana, La Paz*

### 8.10.3 Auditorías del Tribunal Superior de Cuentas

Durante los talleres de consultas surgieron algunas consideraciones de los funcionarios municipales sobre el papel del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y de su Dirección de Auditoría Municipal. Consideran que existe una discrepancia de criterios de los auditores para tratar los temas de las contribuciones de las alcaldías al sector educación, tanto en los aspectos de inversión gris o mobiliarios como en el tema de gastos de funcionamiento. Algunos casos comunes citados por los participantes son:

- Existen muchos problemas porque los auditores tienen criterios distintos sobre las formas y motivos de reparo a las alcaldías. Para un auditor el gasto en educación está bien ejecutado por lo que la alcaldía continúa haciéndolo así; sin embargo, para el siguiente auditor es un gasto reparable y en consecuencia define una sanción.

- Cuando los regidores son docentes y se hacen reuniones de Corporación Municipal en horas de clases, los auditores reparan a los alcaldes no a los docentes ni a las escuelas.

- Reparos por construcciones en educación siguiendo estándares de mayor calidad porque no se utiliza lo más barato. Por ejemplo, los sanitarios para jardines de niños que deben utilizarse por asuntos pedagógicos (pequeños y acordes a su usuario) son más caros que un sanitario normal (para adultos). No obstante, aunque existe un criterio técnico para realizar el gasto, el auditor del TSC lo repara.

- Lo mismo ocurre con las construcciones de aulas con criterios pedagógicos.

Los auditores reclaman que se hagan como el FHIS los ha diseñado y si se les cambia algo, aunque sea un mejor material o estándar de construcción, se les reparan esos costos.

- En cuanto a la compra de terrenos, el TSC solo actúa a posteriori, lo que deja a las municipalidades limitadas al tipo de negociación aplicable según los procedimientos de Ley. No obstante, se convierte en un tema muy engorroso sobre todo cuando se da el alza incontrolable de precios, por lo que es mejor no comprar terrenos que difícilmente se puede demostrar después las razones para no haber pagado su valor real.

*Actualmente no se cuenta con un registro municipal, departamental o nacional de los maestros y otro personal que pagan las municipalidades en el sector educación. No ha existido interés de ninguna de las partes, SEDUC o municipalidades, en cuantificar y registrar estos pagos.*

Asimismo, las alcaldías demandan que el TSC les oriente en las modalidades de contratación con docentes y en los convenios con las Direcciones Municipales o Centros Educativos, a efectos de corregir errores para prevenir futuros reparos y no esperar que se cometan para reparar o enmendar en cada municipalidad.

Existen casos, por ejemplo, en los que docentes que fueron contratados directamente por las municipalidades presentaron demandas laborales y las ganaron, teniendo la alcaldía que pagar el valor de la indemnización. El TSC entonces procedió a reparar el pago del costo de la demanda con fundamento de Ley, al tratarse de una función que no corresponde a municipalidades sino de una función de la SEDUC. No obstante, los Alcaldes y Alcaldesas consultadas consideran que con la asesoría temprana del TSC se pudieron haber evitado estas demandas.

A solicitud de un Alcalde de la Comisión de Educación de la AMHON, cuyo municipio forma parte de la muestra, se visitó al TSC para conocer su parecer y criterios de revisión sobre gastos municipales en educación. De acuerdo a declaraciones del funcionario entrevistado existe anuencia y disponibilidad del TSC, en particular de la Dirección de Auditoría Municipal, para revisar criterios, marco legal, buenas prácticas, análisis de errores y generar un acuerdo de inducción y una nota técnica para que las municipalidades eviten caer en errores administrativos.

El TSC sugiere elementos como la elaboración de un reglamento para la dotación de becas, acuerdos con Direcciones Municipales en traspaso de subsidios para contratación de docentes, entre otros temas. Se esperaría que el TSC defina cuáles son los errores, cuál debe ser la estructura del convenio, las formas de pago o que recomendaciones específicas para orientar a las municipalidades en las inversiones y gastos en educación que se deben considerar en la ejecución presupuestaria y obviamente en la planificación de estas acciones.

En una agenda conjunta AMHON, TSC y SDHJGD, se podrán analizar cuáles son los problemas y proceder a la elaboración de notas técnicas, referencias, ejemplos o un manual administrativo para el manejo de asuntos de auditoría que sirva tanto a los municipales como a los auditores del TSC.

Asimismo, otro tema de capital importancia, lo constituye la socialización de las normas de construcción de educación elaboradas por la Dirección General de Construcciones Escolares y Bienes (DIGECEBI) de la SEDUC y el FHIS, para que gradualmente se pongan en marcha a nivel local las prácticas aceptables en la construcción de infraestructura escolar y, al mismo tiempo, estas sean aceptadas para la rendición de cuentas y respetadas por los auditores del TSC para evitar reparos.

*Las inversiones y gastos en educación ocasionalmente representan contradicciones administrativas de acuerdo a Ley según el TSC, derivando en problemas de reparos y llamados de atención a las administraciones municipales. Es importante una revisión conjunta de problemas y soluciones que sean socializadas con el gremio municipal, el TSC muestra su anuencia y disponibilidad.*

*Dirección de Auditoría Municipal del TSC.*

#### 8.10.4 Coordinación con la Dirección Municipal

La inversión en educación requiere que tanto las Alcaldías Municipales como las Direcciones Municipales de la SEDUC coordinen esfuerzos en pro de atender prioridades. Dentro de la muestra, se ha podido identificar dos formas que ofrecen buenos resultados para la coordinación entre estas instancias: i) la firma de Convenios entre las Direcciones Municipales y las Alcaldías, como es el caso de los municipios de Comayagua y Puerto Cortés, dado que ahí se establecen prioridades, formas de trabajo y compromisos mutuos; y, ii) la articulación a través de subsidios, que son estipendios definidos por las municipalidades para apoyar las Direcciones Municipales.

No obstante, en muchos casos los Alcaldes y Alcaldesas declaran que existe tensión entre las Direcciones Municipales y las Alcaldías por asuntos políticos, pues provienen de partidos o corrientes contrarias. Es por ello que recomiendan que debe existir una línea clara desde la SEDUC hacia las Direcciones Municipales, sobre su relación de trabajo y coordinación con las municipalidades, puesto que son las alcaldías las que financian muchos de los gastos del sector a nivel local, con todo el menú de inversiones en educación que incluyen en los presupuestos.

De igual manera, consideran que la AMHON debe incidir en las Corporaciones Municipales para estrechar lazos con las Direcciones Municipales, dado que estos funcionarios se asignan directamente por la SEDUC para su representación en el territorio.

Por otro lado, se considera que las Direcciones Municipales deben manejar información sobre las prioridades e indicadores locales en educación, para que lideren los procesos de consenso con los COMDE. En muchos casos, el titular de esta instancia desconoce esta información y esto se convierte en una debilidad al priorizar las inversiones.

#### 8.10.5 Becas a estudiantes

Este es un rubro muy importante de contribución municipal a la educación. Son una excelente forma de apoyar el tema de acceso a la educación y de brindar oportunidades que de otra manera no existirían para niños y jóvenes de escasos recursos.

No existe un reglamento de becas municipales, la mayoría de las veces son criterios sociales o de sensibilidad los que priman para otorgar becas. Contar con un reglamento sería de mucha utilidad para las justificaciones administrativas y rendición de cuentas. Así mismo, es importante la reserva de recursos sobre la beca de cada estudiante por el tiempo del ciclo de estudio completo para que la beca cumpla su función.

En la parte cuantitativa de este estudio, se hizo una reflexión más completa sobre este tema que conviene revisar en la sección 7.4 Datos Consolidados Rendición GL y SAMI.

#### 8.10.6 Donaciones y sector privado

Tal y como se muestra en este estudio, se registran donaciones de la Cooperación Japonesa, AECID, Alemania, Plan Internacional y los Rotarios en trabajos conjuntos con las Alcaldías Municipales, quienes generalmente aportan una contrapartida en efectivo o en especie a los fondos externos recibidos. Las contrapartidas se cubren con recursos de las transferencias pero también con recursos propios de las municipalidades.

*¿Cuál es la línea de trabajo que las Direcciones Municipales deben tener para el trabajo con las municipalidades? Ese es un tema que merece reflexión, aclaraciones y directrices desde la SEDUC.*



Vale resaltar la modalidad de trabajo del PROMINE, que a juicio de los alcaldes es una buena práctica de gestión descentralizada, por cuanto los recursos se transfieren a los municipios para ejecución de la población (modalidad PEC-FHIS<sup>20</sup>).

Una iniciativa de conversación entre representantes de la SEDUC, la AMHON, su Junta Directa y específicamente con la Comisión de Asuntos Sociales, debería orientarse a revisar una agenda de temas sobre el desempeño municipal en educación; el desempeño de los proyectos de la cooperación externa en educación; las modalidades exitosas de gestión administrativa; las buenas prácticas en gestión educativa local; el potencial para la descentralización de recursos de cooperación hacia las municipalidades; y, otros temas de mutuo interés que podrían impulsar acuerdos.

Esto para una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y la búsqueda de nuevos caminos para el financiamiento de la cooperación en este tema a través de las municipalidades. En cuanto al sector privado, no se registra como algo común la colaboración de este sector con las municipalidades en este tema; no obstante, existen experiencias en las que las Alcaldías, hacen aportaciones concretas a proyectos en los que también participa la empresa privada.

Se conoce el interés de la SEDUC en el estudio sobre los aportes del sector privado, municipalidades y ONG, en aras de contar con la información para la valoración de las inversiones nacionales en educación<sup>21</sup>, más allá del presupuesto directo de la SEDUC.

### 8.10.7 Relación con las instancias de concertación de la SEDUC

En este apartado se busca describir como fluyen las relaciones de coordinación entre las municipalidades y las diferentes instancias de concertación que promueve la SEDUC y que ya han sido reconocidas en secciones anteriores, siendo la instancia más cercana a las municipalidades los COMDE.

Con los COMDE se tienen experiencias diversas. En algunos municipios se registran éxitos con esta instancia, tanto en sus buenas relaciones como en los resultados de su amplia representatividad y efectividad para priorizar las necesidades en educación. En otros casos, los Alcaldes y Alcaldesas mencionan que no siempre hay compatibilidad y buenas relaciones con la Dirección Municipal, sobre todo por temas políticos, habiendo tensión y que esto repercute en el trabajo con el COMDE.

Asimismo, se menciona que en muchas ocasiones son los liderazgos municipales quienes sostienen los procesos con estas instancias, generalmente por tres razones: i) la capacidad de convocatoria de las Alcaldías siempre tiene mayor peso con el resto de instancias locales; ii) el posicionamiento de los Directores(as) Municipales no siempre permite que adopten un perfil de liderazgo; y, iii) los COMDE acuden a las Alcaldías para resolver la problemática en educación, no a la SEDUC.

*Se reconoce el papel del COMDE como la instancia por excelencia para la coordinación y participación local entre actores en los asuntos atinentes a la educación.*

<sup>20</sup> Es una modalidad de ejecución de proyectos donde la comunidad recibe y administra los recursos financieros y es ella la responsable de la buena ejecución del mismo (Manual de Proyectos Ejecutados por la Comunidad- PROMINE y FHIS- 2012)

<sup>21</sup> En otros países se busca la incorporación de estos datos a las Cuentas Nacionales para efectos de un registro que mejore las inversiones del país en educación.



Esto último ocurre porque los COMDE están regulados y liderados por la SEDUC, pero no cuentan con fondos institucionales para implementar sus iniciativas, por lo que presentan sus presupuestos a las Alcaldías cuando se trata de infraestructura educativa y otros aportes para la educación.

Al momento de levantamiento de este estudio, los COMDE están en proceso de obtener su personería jurídica, mediante la cual les será posible gestionar recursos económicos, situación que genera que aspiren a la asignación de recursos por parte de las municipalidades para su operación y para ejecución de proyectos.

No obstante, vale mencionar que existen dos factores importantes respecto a esta aspiración de transferencia de recursos: i) las alcaldías municipales no están obligadas a transferir recursos a los COMDE sino la SEDUC de acuerdo a Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y Participación Comunitaria (Art. 12); y, ii) de momento la figura de los COMDE no está preparada para el manejo de fondos y, es de común conocimiento, que su funcionamiento es bastante teórico dado que en la práctica todos los recursos para educación provienen de las municipalidades y de la cooperación externa y ONG. Por supuesto, habría que realizar un análisis de las ventajas y desventajas de traspasar recursos municipales a los COMDE, pero de momento la ejecución directa de las municipalidades es menos compleja y cuenta con el respaldo administrativo de la Ley de Municipalidades. Los COMDE son figuras muy complejas que deben primero pasar por un proceso de crecimiento y desarrollo de capacidades para el manejo de proyectos.

En varios casos, cuando el COMDE no es funcional, las Alcaldías integran a los representantes de la SEDUC en las mesas sectoriales que se manejan desde los gobiernos locales. Desde la perspectiva de los Alcaldes y Alcaldesas que utilizan las mesas sectoriales, estas son más funcionales y atienden en forma más efectiva las temáticas educativas, sobre todo porque comúnmente el funcionamiento del COMDE está directamente relacionado a un(a) Director(a) Municipal, a su personalidad; mientras que, según los ediles, la Alcaldía tiene más recurso humano con liderazgo para dirigir la mesa.

Claro está, este planteamiento no respalda una verdad absoluta y sería necesario un análisis más detallado de la SEDUC y de la AMHON para despejar dudas y proponer directrices para una coordinación más efectiva entre ambas figuras.

Sobre la Comisión Nacional para la Calidad de la Educación Pública (CONCEP), de la cual la AMHON forma parte, no se conoce una agenda política todavía, sin embargo parte de los fundamentos de este estudio, sus conclusiones y recomendaciones, podrían formar parte de alguna negociación a ser presentada por la AMHON y/o servir de fundamento para impulsar otras decisiones de tipo político como la gestión descentralizada en educación, un tema pendiente de planteamiento y diálogo.

La relación más cercana analizada con relación a los Consejo Escolares de Desarrollo (CED), que involucran a toda la comunidad educativa a nivel de centros y redes educativas, es el tema de los proyectos que son financiados por el Gobierno Federal Alemán a través de PROMINE, mediante traspaso de recursos a las alcaldías quienes a su vez trasladan al CED de forma íntegra los recursos para financiar los proyectos. Durante este estudio no ha sido posible profundizar en los éxitos y lecciones aprendidas de este proceso, pero resulta de interés que la SEDUC y la AMHON retomen este tema como una posible práctica de gestión descentralizada que ya ha sido probada.

## 9. Contribución de las inversiones municipales a la política educativa

Como ya se ha mencionado en los apartados anteriores, no se cuenta con una forma para medir la contribución de las inversiones y gastos municipales hacia los indicadores educativos<sup>22</sup>, aunque se reconoce el aporte municipal al sector educativo. Aquí se examina la misión, visión, objetivos estratégicos y áreas estratégicas de valor público que ha definido la SEDUC en su Plan Estratégico Institucional 2014-2018, con el propósito de hacer una valoración sobre la contribución de las municipalidades.

### *Ilustración 7. Misión y visión institucionales de la SEDUC*

#### **Misión de la SEDUC**

Como Institución del Estado, ejecuta la política educativa nacional y autoriza, organiza, dirige y supervisa la educación en los niveles de Educación Pre-básica, Básica y Media del Sistema Educativo Formal, garantizando el acceso a los servicios educativos con calidad, equidad, transparencia y participación a las niñas, niños, jóvenes y adultos para el bienestar humano integral, que contribuyan al desarrollo económico, científico, tecnológico, social y cultural del país.

#### **Visión de la SEDUC**

Al año 2022, La Secretaría de Educación será una institución con liderazgo, que responda a las demandas educativas de la población hondureña, con un sistema incluyente, articulado y competitivo, que ofrece servicio educativo de calidad al sistema formal de educación, reconocido nacional e internacionalmente, y que constituye el eje fundamental del desarrollo de la nación.

*Fuente: Página web de la Secretaría de Educación, [www.se.gob.hn](http://www.se.gob.hn), 2016.*

Según los datos de este estudio, el esfuerzo de las municipalidades presenta un fuerte aporte a la Misión en el tema de acceso a los servicios educativos en los tres niveles de educación bajo responsabilidad de la SEDUC: Pre-básica, Básica y Media. Dentro de las principales contribuciones municipales se pueden mencionar: construcción de centros educativos, construcción de nuevas aulas, apoyo a la movilización de estudiantes (transporte escolar), becas, otros. Esta contribución se realiza a través de mecanismos de participación ciudadana concebidos en las leyes educativas y en la Ley de Municipalidades, articulados por los mecanismos de participación de la SEDUC.

La valoración de la demanda local se realiza año con año en cada municipio, mediante los procesos participativos diseñados por la SEDUC y fortalecidos por las municipalidades. La demanda local es el norte más importante para que las municipalidades incorporen en su plan de inversiones, proyectos de infraestructura educativa y la cobertura de una gran variedad de requerimientos de apoyo de la población y de los centros educativos. Esto permite a las municipalidades contribuir directamente al logro de la visión de la SEDUC permitiendo la cobertura, en la medida de sus posibilidades, de algunos aspectos de demandas de la población hondureña respecto a la educación en sus municipios.

<sup>22</sup> Indicadores Educativos: Instrumentos que nos permiten medir y conocer la tendencia y las desviaciones de las acciones educativas con respecto a una meta o unidad de medida esperada o establecida; así como plantear previsiones sobre la evolución futura de los fenómenos educativos.

En cuanto a los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico institucional de la SEDUC, los aportes municipales contribuyen a 8 de los objetivos, tal y como se muestra en los ejemplos concretos de la siguiente tabla.

*Tabla 26. Contribución de las inversiones a objetivos estratégicos de la SEDUC*

| Objetivo Estratégico  | Contribución de la inversión municipal  |
|---|---|
| 1. Incrementar el acceso de niñas y niños al año obligatorio Educación Pre-Básica en la edad de referencia de cinco años, para promoverlos al primer grado de Educación Básica. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y reparación de los CCEPREB.</li> <li>• Pago de voluntarias de CCEPREB.</li> <li>• Contratación de maestras y niñeras para jardines de niños.</li> <li>• Promoción social para la participación de párvulos.</li> </ul>                               |
| 2. Incrementar el acceso de niñas y niños a la Educación Básica (primero a noveno grado), para promoverlos al nivel de Educación Media.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de aulas para ampliación de centros de seis grados a CEB (9 grados).</li> <li>• Construcción de CEB.</li> <li>• Becas estudiantiles para estudiantes de básica, especialmente de tercer ciclo.</li> <li>• Pago de docentes e instructores.</li> </ul> |
| 3. Incrementar el acceso de estudiantes en edad oportuna a la Educación Media para su habilitación laboral y/o promoverlos al nivel superior.                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas y bonos estudiantiles.</li> <li>• Pago de docentes e instructores.</li> <li>• Construcción de aulas y reparaciones de centros de educación media.</li> </ul>   |
| 4. Incrementar el acceso de la población joven y adulta de 15 años y más a la alfabetización, Educación Básica, y Educación Media.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de campañas, promoción social.</li> <li>• Financiamiento de técnicos municipales de apoyo a la alfabetización.</li> </ul>   |
| 5. Mejorar la calidad educativa en los niveles y modalidades del Sistema Nacional de Educación, entregando servicios con aprendizajes relevantes, significativos y pertinentes. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la capacitación de docentes.</li> <li>• Pago de docentes e instructores.</li> <li>• Pago de materiales escolares (fungibles, de laboratorio, textos, etc.).</li> </ul>   |
| 6. Incrementar los índices de permanencia y aprobación en el tercer ciclo de Educación Básica y Media.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de aulas y centros educativos, muros perimetrales.</li> </ul>   |
| 7. Mejorar la gestión administrativa-financiera del Sistema Nacional de Educación.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones municipales en educación priorizadas según necesidades de los centros.</li> </ul>  |
| 8. Lograr la participación activa y armonizada de todos los actores involucrados en la educación del país.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas sectoriales en educación, mesas multisectoriales,</li> <li>• Cabildos en educación.</li> <li>• Integración de los COMDE.</li> <li>• Técnicos y regidores municipales asignados directamente para apoyar la gestión educativa.</li> </ul>                     |

*Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de aportes locales la educación.*

Se identifican claramente contribuciones de las inversiones municipales a 3 áreas estrategias de valor público en educación: acceso, competitividad y participación. Se omiten calidad y eficiencia por ser áreas muy especializadas en las que no se puede identificar una contribución directa de las municipalidades, excepto algunas contribuciones de apoyo a capacitaciones de docentes, dotación de materiales educativos, o pago de transporte escolar, pero cuyo aporte al cumplimiento del indicador resulta más complejo de visualizar.

La siguiente ilustración muestra las contribuciones de las inversiones y gastos municipales a las 3 áreas estratégicas de valor público mencionadas.

Ilustración 8. Contribución Municipal a las áreas estratégicas definidas por la SEDUC (PEI 2014-2018)



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, hasta ahora, tanto los datos cuantitativos como en las características de los modelos y prácticas municipales en las inversiones en educación, las municipalidades desempeñan un importante papel en la consecución de las áreas de valor público en educación.

## 10. Perspectivas de coordinación de SEDUC y las municipalidades

Como se ha establecido en el presente estudio, muchas son las ventajas del trabajo conjunto SEDUC y municipalidades para el beneficio de la educación, incluyendo el aceleramiento en la obtención de metas y la contribución al logro de indicadores educativos locales. Asimismo, la investigación ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar algunos aspectos de las prácticas actuales de inversión municipal y de la referida coordinación, en aras de lograr los objetivos comunes.

A continuación se presenta una propuesta de líneas estratégicas que podrían contribuir a mejorar la planificación, gestión y logros en indicadores educativos locales, bajo el esquema de valor público preestablecido por la SEDUC. Esta estrategia está sustentada en el análisis cuantitativo y cualitativo de las inversiones municipales en educación así como de una valoración conjunta con la SEDUC.

Un primer aspecto a considerar es que, de momento, no existe una valoración de la contribución municipal a los objetivos, metas e indicadores educativos de forma oficial y estandarizada. Es conocido que algunos municipios impulsan conjuntamente con actores de la SEDUC y ONG la construcción de planes locales, pero de forma diversa y sin todos los argumentos que aquí se plantean.

Partiendo de lo anterior, se requiere del esfuerzo de ambos actores para un planteamiento técnico y metodológico que permita medir esta contribución y que, sobre todo, incida para reorientar las inversiones municipales hacia la mejora local de los indicadores específicos de cada municipio.

### 10.1 Posibles objetivos de una estrategia conjunta

Partiendo de los diferentes hallazgos del presente estudio, se propone como posibles objetivos de una estrategia conjunta SEDUC y Municipalidades, los siguientes:

#### Objetivo general

Establecer mecanismos de coordinación y planificación para la gestión educativa municipal, que bajo la normativa y prioridades establecidas por la SEDUC, oriente las inversiones y apoyos municipales a la mejora de los indicadores de educación según el contexto local y que, a la vez, comprometa el esfuerzo de las Direcciones Municipales y de los COMDE a una participación más activa, dinámica y colaborativa, hacia mejores estadios de trabajo conjunto y de mejoras en indicadores educativos.

#### Objetivos específicos

- Establecer una forma de abordaje para el análisis de la realidad local sobre la situación de la educación en cada municipio, a partir de mecanismos existentes en la SEDUC que permitan determinar los retos y focalizar las acciones interinstitucionales de forma descentralizada, incluyendo el uso y actualización de la información clave.
- Institucionalizar a nivel central de la SEDUC y a nivel de las municipalidades, un instrumento que oriente la planificación, gestión y reporte de las inversiones locales dirigidas a los indicadores de educación, utilizando el mejor costo de inversiones municipales.



- Promover la gestión descentralizada de recursos del nivel central hacia la ejecución de obras de infraestructura educativa local, administradas y ejecutadas por las municipalidades, mediante directrices y normativas técnicas para resultados de calidad y eficiencia de las inversiones (fondos externos y fondos nacionales).
- Comprometer el esfuerzo de los COMDE hacia una acción continua en los planes municipales de gestión educativa.
- Evaluar los avances anuales de la colaboración municipal, incorporándolos en el informe de avances del Sistema Educativo Nacional y revisando los marcos de acción conjunta para las mejoras pertinentes.

Por supuesto, estos son objetivos propuestos que deberán ser revisados y ajustados en función de los diálogos y acuerdos a los que lleguen la SEDUC y la AMHON, está última en representación de las municipalidades.

Es conocido, que ya existe un instrumento de planificación estratégica para la gestión local en educación<sup>23</sup> en proceso de revisión por la SEDUC; sin embargo, el enfoque municipal y la medición de indicadores educativos a partir de los aportes municipales así como las lineamientos y mecanismos que involucren la decisiones municipales de inversión siguen siendo válidos para una revisión de criterios.

Asimismo, se necesitan orientaciones sobre cómo invertir, como priorizar, que tipo de información se debe valorar para apuntar hacia los indicadores educativos y organizar que información es válida para ser tenida en cuenta en la asignación de inversiones municipales. Las municipalidades son el aliado estratégico por excelencia y quienes proporcionan el mayor aporte de los recursos locales en educación, por tanto vale la pena una revisión conjunta que viabilice mejor ese aporte municipal.

## 10.2 Posibles líneas de la estrategia conjunta

Para lograr los objetivos que se han planteado en el numeral anterior, se plantean las siguientes líneas estratégicas como posibles acciones que permitan poner en marcha el trabajo conjunto que se requiere por parte de la SEDUC y las municipalidades.

- **Coordinación interinstitucional SEDUC-AMHON.** Conformación de un equipo técnico con miembros de la SEDUC y de la AMHON, para trabajar en acuerdos de coordinación técnica y generación de lineamientos para el trabajo de las Direcciones Municipales, el COMDE y las municipalidades.
- **Respaldo político de la Comisión Nacional de Calidad Educativa.** Plantear a la Comisión la estrategia y el proceso de trabajo a seguir para mejorar la coordinación SEDUC-Municipalidades a nivel local, para lograr el acuerdo político de respaldo.
- **Lineamientos para la inversión municipal orientada a indicadores y áreas de valor público en educación.** SEDUC y AMHON predefinen posibles acciones e inversiones municipales según área e indicadores a mejorar, para ser utilizadas por municipalidades, Direcciones Municipales, COMDE y población en general.

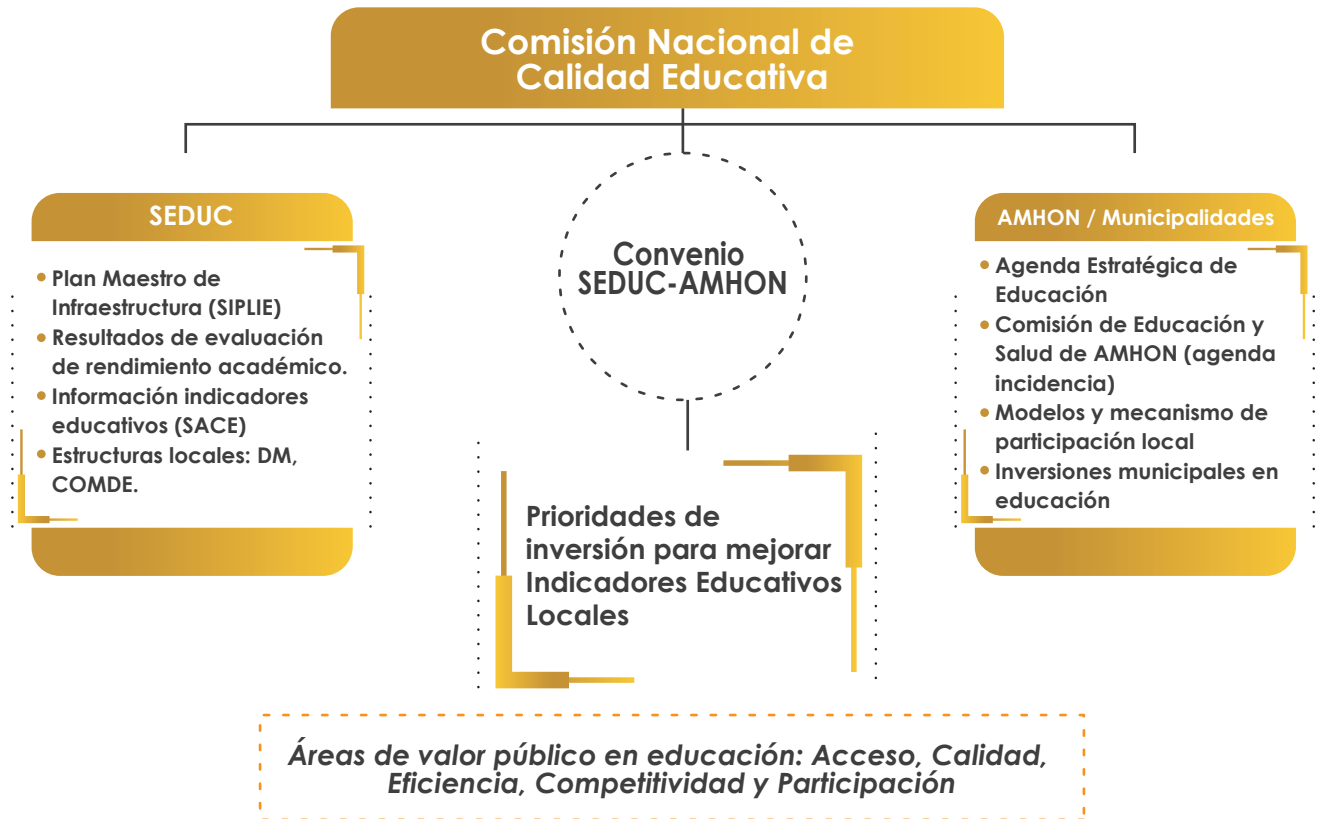
<sup>23</sup> Al momento de socializar los resultados del estudio con la SEDUC, se conoció que la UPEG está elaborando un Plan Estratégico de Gestión Educativa para el Nivel Local. Sin embargo, este no ha sido consensuado o consultado con las municipalidades, ni ha tenido en cuenta la experiencia de los gobiernos locales para viabilizar las inversiones, medición de resultados y adecuación a la información pertinente para la toma de decisiones por parte de las municipalidades.



- **Líneas de coordinación para Direcciones Municipales.** La SEDUC emite lineamientos de trabajo para la coordinación efectiva con municipalidades, dirigida a Direcciones Municipales y Distritales.
- **Incorporación de la información de inversiones en infraestructura de las municipalidades en el SIPLIE.** Establecer procedimientos descentralizados que permitan actualizar el SIPLIE con la información de las inversiones en infraestructura desde las municipalidades. Esta información debería actualizarse cada año y ser viable de ser verificada por la SEDUC.
- **Provisión de información sobre el contexto educativo local a las municipalidades para la toma de decisiones.** Establecimiento de los mecanismos de bajada de la información del contexto educativo local, como mapas, datos de infraestructura (SIPLIE), calidad educativa, necesidades de la población educativa, prioridades de inversión y cualquier otra que se requiera para tener clara la realidad local; de forma que la Corporación Municipal y la población en general puedan tomar decisiones sobre la inversión local en educación.
- **Plan de inversión municipal en educación que apunta a indicadores educativos priorizados.** Trabajo conjunto SEDUC-AMHON para promover una priorización local de la inversión municipal en educación definida y consensuada por área de valor público, según contexto local e indicadores de gestión educativa, a través de los diferentes modelos utilizados por los municipios.
- **Armonización y fortalecimiento de las estructuras locales de concertación de la inversión municipal.** Trabajo conjunto SEDUC-AMHON en municipios específicos para armonizar y fortalecer la concertación local a través de las estructuras existentes, como el COMDE y mesas sectoriales.
- **Fortalecimiento de la participación ciudadana en el tema de educación.** Afianzamiento de los mecanismos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la inversión municipal, tales como: presupuestos participativos, cabildos abiertos educativos, estructuras de consenso y otros; con el fin de promover acuerdos basados en información sobre las prioridades de inversión local en función de indicadores críticos del municipio.
- **Reconocimiento del aporte de las municipalidades en educación.** Establecimiento de mecanismos para el reconocimiento de los aportes de las municipalidades en educación y su impacto en los indicadores educativos.
- **Análisis de posibles modalidades de descentralización desde la SEDUC hacia municipalidades.** Examinar modalidades descentralizados de inversiones de recursos de infraestructura, como posible línea de descentralización (aprobada la Ley de descentralización).

La siguiente ilustración resume la propuesta anterior para discusión y análisis de la SEDUC y la AMHON en representación de las municipalidades.

Ilustración 9. Perspectivas de coordinación SEDUC-Municipalidades en la mejora educativa



## Lineas Estratégicas

Lineamientos para la inversión municipal orientada a indicadores y áreas de valor público en educación.

- Líneas de coordinación con municipalidades para Direcciones Municipales.
- Incorporación de la información de inversiones en infraestructura de las municipalidades en el SIPLIE.
- Provisión de información sobre el contexto educativo local a las municipalidades para la toma de decisiones.
- Plan de inversión municipal en educación que apunta a indicadores educativos priorizados contemplados en Planes Estratégicos Municipales
- Armonización y fortalecimiento de las estructuras locales de concertación de la inversión municipal.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en el tema de educación.
- Reconocimiento del aporte de las municipalidades en educación.
- Análisis de posibles modalidades de descentralización desde la SEDUC hacia municipalidades.

Fuente: Elaboración propia.

## 11. Perspectivas para la descentralización en educación: Enfoque municipal

Como se ha establecido en el presente estudio, muchas son las ventajas del trabajo Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, los datos cuantitativos y cualitativos de las inversiones en educación por parte de las municipalidades permiten reconocer el importante rol que estas desempeñan en la atención del sector educativo de sus respectivos territorios. Se ha mencionado que la autonomía municipal es y ha sido un elemento clave que da holgura a las municipalidades para poder tomar decisiones administrativas ágiles, con una amplia diversidad de opciones que le permiten atender la demanda local de la población y los requerimientos de la SEDUC, así como contar con la flexibilidad para ser frente de apoyo para las ONG y trabajar como contraparte de la cooperación.

Sumado a lo anterior, hay que destacar que las municipalidades han adquirido mucha experiencia en la aplicación de mecanismos de concertación utilizando los propios y enlazando con las figuras impulsadas por la SEDUC. A la fecha, se puede afirmar que la trayectoria municipal en educación representa un canal único para la cercanía y solvencia de los problemas locales que sólo los gobiernos municipales resuelven. Adicionalmente, al menos 20 municipios cuentan con la experiencia de traspaso de recursos de la Cooperación Alemana para el Desarrollo a través de PROMINE / KfW para ser ejecutados por los CED mediante metodología PEC-FHIS.

Cabe mencionar que también existen avances importantes en el tema de descentralización en otros sectores, tales como: Caminos con el Fondo Vial, mediante la transferencia de caminos vecinales a las municipalidades para mantenimiento rutinario y preventivo; Agua potable y saneamiento, mediante la transferencia de acueductos metropolitanos-urbanos mayores y menores; Ambiente con la transferencia de licencias ambientales; y ejercicio de descentralización de servicios de salud de primer nivel, a través de la Secretaría de Salud.

Asimismo, se parte de la existencia desde el 2012 de la Política de Estado para la Descentralización y Desarrollo Territorial y que está a punto de ser aprobada la Ley de Descentralización en el Congreso Nacional<sup>24</sup>, esta última incluye dentro de los sectores priorizados educación y salud. En este sentido, el concepto base para este análisis es el definido en la referida política: "Proceso gradual y sistemático de democratización del poder estatal, cuyo principal escenario es el traslado de las competencias, los recursos y el correspondiente poder de decisión, en el marco de la Constitución y las Leyes, desde la administración central a los municipios y otras entidades territoriales".

Todo lo anterior, permite respaldar la búsqueda de elementos que pueden ser de utilidad para reflexionar sobre el tema de descentralización<sup>25</sup>, señalando aspectos (ya comprobados en el estudio) que pueden formar parte de una iniciativa especializada para llegar a proponer criterios de diálogo entre la AMHON y la SEDUC en aras de impulsar un proceso de descentralización sectorial en educación.

<sup>24</sup> Aprobada al momento de revisión de este Estudio.

<sup>25</sup> Aunque el objetivo del estudio no cubre el tema de descentralización, los hallazgos se presentan como una contribución técnica al tema, sin profundizar en aspectos legales, institucionales o políticos, mismos que deberán estudiarse a posteriori en caso de que estos insumos representen un valor para el plan de descentralización sectorial, una vez aprobada la Ley de Descentralización.

## 11.1 Elementos clave para sustentar la iniciativa de descentralización sectorial en educación

Para nutrir una propuesta para la descentralización sectorial en educación, existen algunos elementos que se consideran de importancia y que deben de ser tomados en cuenta al momento de diseñar cualquier iniciativa en el tema, estos son:

### i. Contribución de las municipalidades a los lineamientos de la Visión de País y Plan de Nación.

La Ley para el Establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación establece lineamientos de largo plazo para el desarrollo de la educación. Podemos afirmar que cuentan con el aporte municipal tal y como se puede observar en tabla siguiente.

Tabla 27. Lineamiento descentralización de servicios públicos, salud, educación, seguridad

| Linea VPPN   | Aportes de Municipalidades  |
|--|---|
| % de cumplimiento del calendario escolar (200 días) en Establecimientos Educativos Públicos (UNCE - UPN) | NA  |
| % Cobertura neta de Educación Pre-básica (INE)   | Construcción de CCEPREB, reparaciones varias, contratación de docentes, contratación de niñeras, meriendas, otros.  |
| % Cobertura neta de Educación Básica en sus dos primeros ciclos (INE)                                    | Construcción de aulas, reparaciones de pisos, techos, paredes, accesos, construcción de laboratorios de aulas y equipamiento de computación, pago docentes, otros.              |
| % Cobertura neta de Educación Básica en tercer ciclo (INE)   | Construcción de CEB, reparaciones de pisos, techos, paredes, accesos, construcción de aulas, construcción de laboratorios de aulas y equipamiento de computación, otros..       |
| % Cobertura neta de Educación Media (INE)  | Construcción de institutos, reparaciones de pisos, techos, paredes, accesos, construcción de aulas, construcción de laboratorios de aulas y equipamiento de computación, otros. |
| Tasa de Escolaridad Promedio   | Promoción de inserción al sistema y retención escolar.  |
| % de Centros Educativos Certificados (UNCE - UPN)  | NA  |

Fuente: Elaboración propia con base en La Visión de País Plan de Nación

Estas contribuciones al cumplimiento de la Visión de País y Plan de Nación, desde el aporte local son importantes si se considera que:

- Las municipalidades ya cuentan con una tradición histórica de aportes al sector educación, por la prioridad que otorgan al tema, la cuantía de las inversiones y la voluntad política de las Corporaciones de alcanzar mejores estadios en educación.
- En perspectiva, la inversión tiende a mantenerse entre un 15 y un 20% de flujos de inversión en proyectos que conllevan apoyo para el gasto de funcionamiento del sector educación, que se visualizan como cumplimiento legal (ampliamente superado) y forman parte de la visión dentro de las políticas y estrategias locales para el largo plazo.
- Sumado a lo anterior, la pujanza de la población es un factor que contribuye a dar prioridad de los gobiernos locales al tema.

### ii. Contribución de los aportes locales a los objetivos de educación.

Como ya se ha analizado esta contribución en la Tabla 26. Contribución de las inversiones a objetivos estratégicos de la SEDUC, es claro que los aportes de las municipalidades contribuyen en mayor o en menor grado a los objetivos de la política educativa establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2014-2018. Asimismo, se esquematizó la contribución a la creación de valor público en educación a las áreas prioritarias de la SEDUC: acceso, competitividad y participación.

### iii. Cumplimiento legal de inversiones en municipales en educación.

Este aspecto fue estimado en la sección 7.4 Datos Consolidados Rendición GL y SAMI en la Tabla 22. Cumplimiento de disposiciones legales de inversión en educación, donde se comprueba que las municipalidades cumplen los mandatos legales e inclusive van más allá en cuanto a fuentes de inversión, utilizando recursos propios y superando la cuantía de las inversiones que se presupone deben realizar.

### iv. Contribución a la Política de Estado para la Descentralización.

Según los objetivos de la Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo<sup>26</sup> (Presidencia de la República de Honduras, 2012), el trabajo que ya realizan las municipalidades en materia de educación, contribuye a algunos de los objetivos y medidas de la descentralización fijados en esta política. Algunas de estas contribuciones son:

- Acompañamiento de procesos participativos liderados por las instancias locales de la SEDUC.
- Conducción de procesos de priorización cuando fallan los medios de la SEDUC.
- Concertación de enfoques, solvencia de problemas de diferente índole en el tema de educación.
- Pago de gastos de funcionamiento propio del sector educación.
- Negociación de conflictos en educación.
- Medición y atención de las demandas locales.
- Construcción de infraestructura educativa.
- Apoyo y contrapartida para ejecución de proyectos en educación por parte de cooperación, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad educativa con el desarrollo de programas y proyectos que contribuyen a la seguridad de los centros educativos y a la disminución de riesgo social.

En referencia al **concepto general de la política**: "Proceso gradual... el traslado de las competencias, los recursos y el correspondiente poder de decisión, en el marco de la Constitución y las Leyes, desde la administración central a los municipios y otras entidades territoriales", las contribuciones anteriores demuestran que las municipalidades ya han asumido una serie de responsabilidades en materia educativa para superar situaciones de atraso de los indicadores educativos de sus territorios.

Estas responsabilidades asumidas se traducen en experiencia ganada en el manejo de política pública sectorial, cuestiones administrativas, capacidades para la construcción de infraestructura educativa, capacidades de liderazgo en el funcionamiento de figuras de concertación y selección de prioridades. En resumen, la mayoría de municipalidades tienen suficiente experiencia en la gestión educativa como para pensar en otros estadios en los que reciban no solo responsabilidades sino también competencias y recursos del nivel central.

<sup>26</sup> Según la política: el Modelo de gestión para la descentralización del estado es el instrumento y marco de referencia para la administración de la descentralización del Estado el cual norma: instituye, promueve e impulsa estrategias de descentralización en los procesos del modelo de gestión pública centralizada (planeación, presupuesto, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación); así mismo contempla la implementación de mecanismos de coordinación para fortalecer la integración nacional la cual implica la participación de todos los actores en la gestión pública del Estado



### v. Experiencia en el manejo de transferencias de recursos de proyectos.

El Objetivo 2 de la Política de Descentralización establece: “Impulsar y profundizar la descentralización del Estado, así como la modernización, unidad y eficiencia del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos acorde con el modelo para la descentralización del Estado...”

Para el cumplimiento de este objetivo, una nueva modalidad se ha sumado al escenario de las inversiones en educación y se trata de transferencias de recursos de cooperación internacional a las municipalidades para que estas, a su vez, transfieran estos recursos a los CED para ejecutar proyectos mediante la metodología del PEC-FHIS. Se trata de la experiencia desarrollada por SEDUC y el FHIS-IDECOAS con el apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo a través del Programa de modernización de la infraestructura educativa y su gestión local PROMINE / KfW<sup>27</sup>.

Según información del programa, esta transferencia de recursos a las municipalidades se realiza integrando en su metodología:

- Una evaluación de las capacidades administrativas y técnicas de las municipalidades para ejecutar proyectos de infraestructura.
- La existencia de una contraparte municipal.
- El aseguramiento de la participación de la comunidad mediante metodología “Proyectos Ejecutados por la Comunidad” (PEC-FHIS).

Este ejercicio de traspaso de recursos para ejecución local ha dado como resultado:

- Ejecución del principio de subsidiariedad. El gobierno local es el más cercano a la población, conoce mejor sus necesidades y puede brindar un servicio más pertinente y oportuno.
- Se logra generar valor agregado con la contratación de personal local en la ejecución y supervisión de algunas partes de las obras de infraestructura. Además, se eliminan o rebajan costos de transacción de personal desde el nivel central.
- Mejoramiento de la capacidad administrativa y operativa de las municipalidades en la construcción de infraestructura educativa. Al mismo tiempo, se garantiza la mejor calidad en la ejecución de las obras bajo estrictos criterios de supervisión.
- Mayor interés político municipal por los beneficios que trae consigo hacer obras de educación desde las municipalidades.
- Mayores beneficios por el uso de metodología PEC-FHIS, más compromiso de la población.
- Se propicia la veeduría social en la ejecución de proyectos en educación.

Partiendo de lo anterior, se ratifica el potencial de las municipalidades en el manejo de transferencias y competencias del nivel central al local, como un claro ejemplo de descentralización. Además, se muestra que la recepción de recurso para el traspaso a las instancias territoriales genera menores costos y logra un mejor costo de oportunidad de los recursos con la contribución de la población.

<sup>27</sup> El objetivo del PROMINE es fortalecer la rectoría sectorial de la infraestructura educativa de la SEDUC y la gestión local participativa, así como mejorar el acceso de los alumnos y alumnas de las comunidades pobres a los centros educativos, contribuyendo a la calidad y al aumento de la eficiencia y eficacia del sistema educativo.

## vi. Otros aspectos a considerar.

- El artículo 36 de la Ley Fundamental de Educación (Congreso Nacional de Honduras, 2012), plantea sobre el tema de infraestructura local: "El Congreso Nacional de la República, creará un órgano desconcentrado con autonomía administrativa para satisfacer las necesidades de infraestructura física, al cual por Ley se deben incorporar, todos los programas y los órganos ya existentes."

Este mandado legal además de ser contradictorio con el proceso de descentralización, puede desestimar el apoyo municipal, duplicar acciones y burocratizar o encarecer el tema de la infraestructura educativa al crear una instancia para los 298 municipios del país que se encargue de la infraestructura. Además, ya existe el FHIS quienes se encargan de este tema.

En la línea de la descentralización debe sopesarse el tema de infraestructura que soportan las inversiones locales, lo que implicaría una revisión de este mandato, considerando los aportes y modalidades que ya existen por parte de las municipalidades y el potencial de descentralización con elementos que ya hoy se impulsan en el área de infraestructura.

- Existe una marcada contradicción en cuanto a la transferencia de recursos del nivel central al local con atribuciones específicas para la ejecución de competencias sectoriales. Hasta ahora, son las municipalidades quienes están transfiriendo presupuesto del nivel local al nivel central para cubrir gastos de funcionamiento sectorial: i) Pago de docentes para los niveles de educación básica; ii) Pago de niñeras, voluntarias y docentes para educación pre-básica; iii) Técnicos en computación; iv) Aseadoras; v) Vigilantes; y, vi) Materiales educativos.

Si bien es cierto la mayor parte de estos recursos provienen de las transferencias del nivel central, las municipalidades sobrepasan este mandato y también invierten recursos propios en educación para sufragar los mencionados gastos.

- El tema de información sobre la infraestructura educativa, a cargo de la SEDUC, cuenta con el SIPLIE como una herramienta que da vida al Plan Maestro de Infraestructura Educativa y que se constituye en el eje articulador de esfuerzos para suplir las necesidades nacionales y locales. El SIPLIE se basa en levantamientos censales sobre las necesidades y situación de la infraestructura educativa, siendo el más reciente el levantamiento del 2013.

La información del SIPLIE requiere un esfuerzo de alto costo no solo por el levantamiento de la información inicial sino por las actualizaciones que deben realizarse para reflejar los cambios en el estado de la infraestructura debido a los aportes que se hacen año con año en el nivel municipal por parte de las municipalidades, la cooperación, el sector privado y otros actores civiles de apoyo.

En perspectiva, si este trabajo pudiese ser aportado por las municipalidades y existiese una forma de registro para actualización local, estaríamos hablando de enormes beneficios en cuanto a: i) Generación de capacidades locales, ii) Actualización pertinente y oportuna de la información del SIPLIE, iii) Utilidad práctica inmediata para la planificación de las inversiones municipales y de otros actores; y, iv) Un sistema descentralizado, siempre con una normativa y certificación de la SEDUC, que aminoraría los costos de actualización del sistema.

Siguiendo con el tema del SIPLIE, existe una normativa de construcción que debe fluir al nivel local para que las inversiones municipales en infraestructura escolar cumplan con los requerimientos de la SEDUC en cuanto a diseño, calidad y criterios técnico-pedagógicos.

Además, es necesario adaptar las prácticas administrativas municipales con el respaldo de esta normativa ante el TSC. La aplicación de esta normativa sería un claro elemento de la descentralización que marcaría el paso a las municipalidades y daría respaldo a la SEDUC como ente normativo.

- Otro aspecto a considerar en la descentralización educativa, es la universalización de lineamientos sobre la inversión municipal en educación que orienten a las municipalidades en las áreas a invertir para lograr mejoras en los indicadores educativos que son su prioridad. Este aspecto debe integrarse al instrumento de planificación oficial de la SEDUC y bien podría sumarse a los aspectos normativos y técnicos de la descentralización para impulsar el tema a nivel de los 298 municipios.

## 11.2 Bases para la construcción de una propuesta de descentralización sectorial en educación

A continuación se presenta algunos aspectos del proceso técnico-político a tener en cuenta para la construcción de una propuesta de descentralización en el sector educativo, con base en acuerdos políticos de alto nivel entre la SEDUC y la AMHON.

- Selección de parámetros de la Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo que sean pertinentes para respaldar la iniciativa.
- Análisis y adscripción a la Ley de Descentralización (aprobada en el lapsus de esta iniciativa) para dar soporte a la gestión legal.

Acuerdo político entre la SEDUC y AMHON para impulsar la descentralización sectorial con base en el aporte a las políticas educativas, a las políticas de descentralización que coadyuven a un aceleramiento en el desarrollo del sector.

- Integración de un equipo técnico SEDUC-AMHON para trabajar una propuesta de transformaciones institucionales centrales y locales, políticas, administrativas y financieras, técnicas y tecnológicas que respalden el proceso de descentralización.
- Estudio de la experiencia PROMINE para potenciar sus lecciones aprendidas y ventajas comparativas relativas a la descentralización.
- Análisis de indicadores administrativos y financieros de desempeño por categoría, como base para la formulación de criterios relacionados al desempeño municipal.
- Investigación directa con municipalidades que presenta mayor experiencia y potencial en la gestión educativa y que son proclives a proceso de descentralización.
- Diseño de una base de datos que sustente la información sobre de descentralización.
- Diseño de criterios para la descentralización sector educación.
- Diálogo político la concertación y ajustes a los criterios y el proceso.
- Aprobación del proceso de descentralización.
- Propuesta a la Comisión Nacional para la Calidad de la Educación Pública (CONCEP) y a otras instancias que defina la Ley y Política de Descentralización y la SDHJGD.
- Plan para la aplicación del proceso incluyendo proceso de certificación municipal para la descentralización sectorial educativa.
- Diseño de un sistema de monitoreo y evaluación del proceso.
- Acuerdos políticos de seguimiento.

Todo lo anterior conlleva a proceso de certificación de capacidades de las municipalidades que deben coordinarse con la AMHON para lograr una mayor efectividad, eficiencia y eficacia en la priorización de las inversiones. Para la SEDUC es más difícil tener 298 municipalidades como interlocutoras que un solo gremio, eso puede ofrecer muchas ventajas de costos, organización y efectividad.

*“La descentralización es un mecanismo progresista y real para el desarrollo, todas las experiencias y estadísticas han demostrado que los fondos manejados por los municipios y comunidades son más de impacto, por lo tanto más efectivos en la reducción de la pobreza, desarrollo y eficiente manejo de los recursos”.*

*Nery Conrado Cerrato, Presidente de la AMHON.*

## 12. Conclusiones

### A. Sobre los sistemas de información municipal oficiales.

- Existe información suficiente desde la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización para construir una base de datos e indicadores en el ámbito sectorial de educación. No obstante, este proceso parte de datos de origen que deben ser seleccionados y transformados en otra base de información dado que no existe una forma definida de registro en este tema, pues hasta ahora no ha sido necesario. Lo anterior es un insumo para reflexionar sobre algún ordenamiento que en el futuro podría ser de utilidad tanto para unificar criterios de registro como para impulsar otros estudios.
- En este estudio se trabajó tanto con el sistema oficial universal (298 municipios) denominado Rendición de Gobiernos Locales (RGL); como con el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), sobre el que existe un acuerdo tripartito entre TSC, SDHJGD y SEFIN para universalizarlo al 2018 y que es respaldado por las Disposiciones Presupuestarias del 2016 del Congreso Nacional. Se pudo advertir que en el caso de Rendición GL existe un sub registro de gastos dedicados a educación dado que las formas de registro son heterogéneas y los proyectos para educación son muy difíciles de encontrar en la forma de registro por cuentas globales. Por su parte, en el SAMI fácilmente se identificaron los proyectos. La ventaja de SAMI para la construcción de base de datos es la existencia de registros de gastos e inversiones en educación clasificadas como tales. No se encontró en otros sistemas municipales, la posibilidad de registros específicos en educación (SIMAFI, SAFT, otros).

### B. Sobre los indicadores de pobreza e indicadores educativos.

- El NBI y los indicadores de logros en educación de los municipios, deben ser un insumo de mucha importancia en la generación de políticas locales e institucionales para impulsar metas conjuntas de acciones orientadas a las mejoras focalizadas en educación, mismas que tienen que establecerse según la realidad de cada municipio.
- Hay mucho trabajo pendiente en las mejoras del nivel educativo y su impacto en el Índice de Desarrollo Humano que implica trabajar en que las personas terminen la educación básica, la secundaria y tengan acceso a estudios superiores. Conforme se incrementa el nivel educativo hay menor incidencia de pobreza y mejores condiciones de vida.
- No se encontró una relación directa entre inversiones municipales e indicadores de desarrollo en educación establecidos por el INE. Sin embargo, si hay estrategias que las municipalidades podrían impulsar para mejorar algunos indicadores para el caso, que los niños y jóvenes se integren al sistema educativo, combate al analfabetismo, promover la permanencia en las escuelas para bajar la deserción, promover la terminación de la educación básica, etc.
- La evaluación de desempeño en español y matemáticas mostró resultados que indican mejoras necesarias para alcanzar el estándar deseado. Aunque se trata de calidad educativa, se prevé que podrían encontrarse soluciones que involucren a las municipalidades en temas como incentivos a la competitividad escolar, premiaciones por competencias, apoyo a la educación de docentes, otros por definir.



### **C. Inversiones municipales en educación.**

- El total de proyectos en educación ejecutados en las 55 municipalidades es de 619 proyectos por un valor de L.140,799,928.40 que suman los L.49,529,715.17 de ejecución registrados en RGL y los L.91,270,213.23 registrados en SAMI. Si extrapolamos esta cantidad como una tendencia de inversiones de los 298 municipios por simple regla de tres, la estimación es de aproximadamente L.762,879,612.05 anuales y L.3,051,518,448.00 para las 298 municipalidades en los 4 años que dura el periodo de gobierno municipal.
- En todas las municipalidades analizadas, existe una política tacita o implícita de invertir en educación. En promedio, de su presupuesto global, las municipalidades invierten en proyectos de educación entre un 12 y 15% en la muestra RGL; y entre un 15 y 20% en la muestra SAMI.
- Se detectó una diferencia importante entre las inversiones programadas (presupuestadas) y las ejecutadas (según egresos), con un nivel de ejecución del 33.49% en el caso de RGL y un 67.52% en el caso de SAMI. Los funcionarios y autoridades municipales, aducen esta diferencia a varias razones, tales como: tardanzas en las transferencias, cambio de prioridades y en algunos casos emergencias locales, así como diferencias con las Direcciones Municipales.
- Debido al sub-registro de gastos (sobre todo en el sistema RGL) se considera que el valor de inversión municipal en educación es superior al que es visible con los registros encontrados en este estudio. Una prueba de ello es que los registros SAMI logran presentar un valor más alto que RGL, no por que invierten más sino porque captan mejor la mayoría de gastos e inversiones. La forma de registro hace la diferencia.

### **D. Sobre la estructura de las inversiones y el gasto en educación.**

- No existe una forma estandarizada de clasificar las inversiones en educación, debido a la variedad en la forma de registro que responde directamente a la necesidad de cada municipalidad. Para facilitar la valoración de los aportes municipales en educación, para este estudio se clasifican en: A. Inversiones en logística educativa; B. Inversiones en tecnología educativa; C. Nuevas Construcciones; D. Reparaciones y mejoras; E. Gastos de Funcionamiento en Centros Educativos; F. Otros Gastos de Funcionamiento de la municipalidad; G. Terrenos; y, H. Becas.
- En cuanto a la distribución de las inversiones y gastos en educación por rubro de las 55 municipalidades, el mayor peso de las inversiones es en el tema de construcciones con un 47.30%, seguido por aportes a capital 34% (que incluye el pago de docentes, becas, aseo y otros gastos) y después el tema de reparaciones. El resto se invierte en logística, seguridad y terrenos.
- El indicador IME (Inversiones Municipales en Educación) se constituye en un dato sumatorio que se interpreta como el total invertido en educación y comprende: Gastos de funcionamiento en educación, inversiones de capital en educación y otros gastos e inversiones en educación. La aplicación continua de este indicador debería permitir estandarizar la forma de identificar el aporte económico de las municipalidades al sector educación de sus respectivos municipios.

### **E. Sobre el impacto de la inversión en educación en las finanzas municipales.**

- La inversión municipal en el sector social tiene una tendencia a favorecer educación. En RGL, por ejemplo, se estima 11.26% en educación y 2.70% en salud del total de inversión en proyectos. Educación está en cuarto lugar, por orden de prioridad del total de proyectos de las municipalidades. Estas inversiones se hacen con recursos propios y transferencias. No se encontraron deudas para inversión en educación.
- Por demanda local, las municipalidades pagan gastos de funcionamiento del sector educación tales como: pago de docentes, vigilantes, aseadoras, materiales de aseo, materiales de oficina y otros. Comparando el valor de las inversiones en educación con el gasto de funcionamiento, estas inversiones representan el 17% del total de los gastos de funcionamiento de las municipalidades. Estos gastos son cubiertos, entre otras razones, porque el margen de recursos que la Secretaría de Educación puede dedicar en la práctica a estos rubros de la demanda local es muy limitado, dado que su presupuesto está destinado en más de un 90% al pago de planillas de docentes.

### **F. Sobre aspectos administrativos de las inversiones en educación.**

- La contratación de docentes está en tela de juicio como una responsabilidad de la SEDUC no de las municipalidades. Es una agenda urgente de discusión dentro del gremio municipal y con la SEDUC pues ya existe una tendencia entre los funcionarios municipales para no continuar asumiendo compromisos que corresponden directamente al sector educación, específicamente el pago de docentes y otros gastos de funcionamiento. Así también, hay una tendencia de opiniones que manifiesta que el pago de docentes es de alta prioridad y que seguirá formando parte de sus inversiones ante la imposibilidad de la SEDUC de cubrir la demanda local. Actualmente no se cuenta con un registro municipal, departamental o nacional sobre los pagos a docentes por parte de las municipalidades.
- Las compras de terrenos para la posterior construcción de centros educativos, son de mucha contribución para ampliar la cobertura de los servicios educativos, sin embargo presentan limitantes fuera del alcance de las municipalidades. Se cuestiona si las municipalidades deben comprar terrenos para efectos educativos o su papel es colaborativo mientras la SEDUC se hace cargo de este tema.
- Las Becas que otorgan las municipalidades son de mucho beneficio para estudiantes y sus familias, así como para indicadores de cobertura y retención escolar. No se identifican proyecciones sobre la necesidad de recursos para los 4<sup>o</sup> años de gobierno o la proyección por estudiante para todo un ciclo de estudio; tampoco sobre la entrada de nuevos becarios. No existe reglamento de becas y se entregan bajo criterios no estandarizados.
- Existen discrepancias y contradicciones por aclarar con el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y su Dirección de Auditoría Municipal en temas como: criterio no uniforme de los auditores sobre gastos en educación, gastos en la calidad de las inversiones bajo criterios pedagógicos, aplicación de nomas de construcción SEDUC-FHIS, pagos y demandas laborales de docentes, compra de terrenos, reglamentos de becas, otros.

### **G. Sobre el cumplimiento legal de las inversiones en educación.**

- Existe información relevante de la gestión municipal en educación que permite asegurar que las municipalidades son el ente que más se apega al cumplimiento de las secciones legales que inducen a invertir y apoyar la educación y, por tanto, se constituyen en el mejor aliado del Estado y de la SEDUC en este tema. Según los datos revisados en los aspectos cuantitativos, la mayoría de las municipalidades invierten más allá de los condicionamientos legales. Se trata de decisiones basadas en voluntad política, gobernabilidad (prioridad de la población) y política pública local.

### **H. Sobre las contribuciones municipales al sector educación.**

- Se reconoce la importante contribución de las municipalidades en educación en cuanto a: Cumplimiento de lineamientos y metas en educación de la Visión de País y Plan de Nación; Logro de al menos 8 objetivos de educación del Plan Estratégico Institucional SEDUC 2014-2018 en tres áreas de valor público (acceso, competitividad y participación); Soporte a la gobernabilidad educativa desde el liderazgo y apoyo a los procesos de concertación y priorización; Pago de gastos de funcionamiento del sector educación; Mantenimiento y reparación de obras de infraestructura educativa; Cobertura de una diversidad de necesidades con pertinencia y oportunidad que evita el deterioro de infraestructura, permite ampliar la cobertura y mejorar los servicios locales en educación; y, Aportes colaterales al desarrollo de la niñez y la juventud que minimizan el riesgo social y logran la retención escolar (deporte, cultura, seguridad ciudadana, entre otras intervenciones).

### **I. Sobre la gobernabilidad educativa y la inversión municipal en educación.**

- La SEDUC presenta enormes avances tanto en la gobernabilidad educativa y la desconcentración de su propia gestión, como en la mejora de indicadores de educación. No obstante, sus recursos para la inversión a nivel de centros educativos son muy escasos, lo que implica que casi todas las demandas locales en educación son presentadas a las municipalidades no a la SEDUC. De la forma en que los gobiernos municipales responden a esta demanda local, se reconoce que hay un traslado de responsabilidades sectoriales de educación más allá de lo que las leyes definen como la responsabilidad municipal en el tema.

- Las municipalidades han adaptado políticas y estrategias dentro de su estructura funcional para atender el tema de educación, utilizando todos los métodos y mecanismos que la Ley les confiere para tomar decisiones con la comunidad e impulsar proyectos de inversión local: presupuestos participativos, mesas sectoriales, COMDE, etc. Gran parte de las prioridades de inversión están determinadas por la demanda local.

- Se reconoce el papel del COMDE como la instancia por excelencia para la coordinación y participación local entre actores en los asuntos educativos. No obstante, en muchas ocasiones son los liderazgos municipales quienes sostienen este proceso debido a que: i) la convocatoria de las Alcaldías siempre tiene mayor peso con el resto de instancias locales; ii) el posicionamiento de los Directores(as) Municipales no siempre permite que adopten un perfil de liderazgo; y, iii) los COMDE no cuentan con recursos.

- Cuando los COMDE y las Direcciones Municipales no están bien posicionadas (solida información, liderazgo, capacidad de conducción), las municipalidades invierten según sus propias consideraciones y las demandas locales. Esto mismo sucede cuando la coordinación con Directores(as) Municipales presentan tensión por temas partidistas.

- Es importante que la producción de instrumentos para la planificación local en educación (manuales, normas relacionadas con la dotación de servicios públicos, inversiones en infraestructura, información sobre el contexto local, otros datos de interés, etc.), sean revisados y contextualizados en los aspectos pertinentes a la gestión pública municipal, al fin y al cabo el financiador local de la educación es en gran medida la municipalidad. Esto incluye encontrar una forma estandarizada de medir el impacto de las inversiones municipales en los indicadores educativos.

#### **J. Sobre la descentralización del sector educación con enfoque municipal.**

- Las municipalidades han asumido responsabilidades en educación que hoy significan experiencias en aspectos de política pública sectorial, cuestiones administrativas, capacidades para la construcción de infraestructura educativa, capacidades de liderazgo en el funcionamiento de figuras de concertación, selección de prioridades, pago de docentes y otros gastos de funcionamiento propios del sector. Hay suficiente experiencia en la gestión educativa como para pensar en impulsar procesos para que las municipalidades reciban no solo responsabilidades sino también competencias y recursos del nivel central en el tema de educación.

- Existen elementos suficientes para proponer una agenda de descentralización desde el enfoque municipal que mejore los servicios educativos, centrada en las experiencias adquiridas y propiciando: i) El reconocimiento del papel que juegan los municipios en la cobertura de metas educativas, focalizando sus inversiones hacia agendas más específicas para mejorar indicadores críticos con orientación oportuna de la SEDUC; ii) La valorización y mejora de aspectos importantes de descentralización que ya han sido implementados por las municipalidades; y, iii) El análisis y valoración del potencial de descentralización de recursos para la infraestructura educativa local hacia las municipalidades versus la creación de una nueva entidad institucional para el manejo de este mismo tema.

## 13. Recomendaciones

El interés de las autoridades municipales por mejorar los indicadores educativos es claro y seguirá fluyendo. No obstante, el aprovechamiento óptimo para ver mejores indicadores educativos implica un trabajo con una cadena de valor que aborda:

**i. Ámbito político.** Más que un acuerdo global se trata de los acuerdos operativos y el equipo técnico que puede diseñarlos y ponerlos a funcionar;

**ii. Ámbito técnico.** Mediante un equipo que integra el sector municipal y educativo para generar propuestas concretas, viables y operativas;

**iii. Ámbito de coordinación local.** Mediante una línea de acción para las Direcciones Municipales que implique capacidades creadas para actuar en función de necesidades e indicadores locales, para saber orientar la acción municipal según su potencial; y, iv. **Ámbito de resultados medibles.** Medición del avance por municipio en un modelo no sólo de indicadores sino de actuación conjunta con los gobiernos locales.

Para lograr la generación de esta cadena de valor, se recomiendan algunas acciones concretas, a saberse:

- Actualizar la Agenda Estratégica de Educación de la AMHON a la luz de cambios en el contexto legal tales como: reformas legales de las Transferencias Municipales (Art. 91), Ley Fundamental de Educación (2012), avances en la descentralización educativa, hallazgos del presente estudio y, en perspectiva, sugerencias de una mejor coordinación que aquí se presentan, incluyendo la propuesta temáticas para Agenda de Incidencia Política.

- Valorar, mejorar e impulsar la Agenda de Incidencia Política presentada en este documento para dinamizar de forma más focalizada las acciones de coordinación interinstitucional SEDUC-Municipalidades para generar acuerdos e instrumentos para el nivel local. Esta agenda debe incluir una propuesta de acciones propias del gremio municipal que orienten la gestión educativa municipal y privilegien las inversiones en función de los indicadores de educación de su contexto, utilizando los sistemas de información de la SEDUC y la realidad local. Entre estas propuestas se puede incluir, por ejemplo, una agenda universal para cabildos de educación (sugerencia metodológica) con el soporte de información oficial para mejorar la selección de prioridades de inversión municipal y un aprendizaje y orientación de la participación de la población sobre el tema.

- Un tema de crucial interés, motivante y congruente con las políticas nacionales es la descentralización. El estudio presenta opciones, algunas ya experimentadas, que bien podrían valorarse en el corto plazo por medio de un trabajo para estructurar las bases técnicas, administrativas y financieras de una descentralización en educación con enfoque municipal. Existe una oportunidad propicia para impulsar una propuesta de descentralización del sector educación desde la SEDUC como cabeza del sector.

Este proceso debe considerar algunos elementos clave para desarrollar el potencial local de la gestión educativa, tales como: a) descentralización del SIPLIE (actualización local); b) descentralización de la planificación de infraestructura y de ciertos servicios educativos; c) descentralización de recursos de inversión pública en infraestructura educativa incluyendo recursos externos para ejecución municipal; d) descentralización de recursos para mantenimiento y reparaciones; y, e) descentralización de un sistema de provisión de materiales educativos.

- Es importante diseñar y poner en práctica un modelo de reconocimiento de la labor municipal en educación, por ejemplo: municipio con cero analfabetismo; con 100% cobertura de educación pre-básica; el más innovador; con mejores índices de matemáticas y español; con mejor funcionamiento del COMDE, con mejor método de planificación participativa en educación; con instalaciones más idóneas; etc.

Para lograr lo anterior, se requiere primero establecer un mecanismo de medición de las contribuciones de las inversiones municipales a nivel de indicadores e impacto educativo, según la propuesta mencionado en el estudio o a partir de otras consideraciones con la SEDUC. Asimismo, hacer una sistematización global de buenas prácticas municipales y de SEDUC en el tema educativo que integre las acciones de contribución de las municipalidades, manejo de información, diferentes modalidades de priorización, trabajo con los COMDE, innovaciones y buenas relaciones de coordinación a nivel local.

Asimismo, para dar visibilidad y valor a las inversiones municipales en educación, la SEDUC podría impulsar una investigación y proyecto de indexación a las Cuentas Nacionales de los aportes municipales.

- Definir de manera concertada entre la SEDUC y la AMHON (Comisión de Educación) una posición común sobre el pago de docentes, analizando a detalle las consecuencias positivas y adversas de las formas actuales de priorización, asignación y contratación, responsabilidad económica, supervisión, calidad de los servicios y otros factores inherentes al tema.

Se requiere contar entonces con una base de datos sobre los docentes en funciones en el sector público por cada municipio, incluyendo los datos de la SEDUC y del pago de docentes por parte de las municipalidades. Esta base de datos podría dar luces para proyecciones actuariales de recursos, programación educativa, supervisión y otros aspectos de interés para la mejora de la gobernabilidad educativa.

- Desarrollar un encuentro con el TSC para dirimir algunos elementos de sujeción a Ley que generan problemas de reparos, incongruencias, llamados de atención, etc. Debe incluirse el tema de lineamientos o pautas de auditoría universal sobre asuntos de educación que sean útiles tanto al TSC como a las municipalidades. Posteriormente generar una Nota Técnica que oriente su gestión en educación y evite problemas con el TSC al momento de las auditorías.

La nota anterior puede incluir la propuesta de un sistema de registro administrativo universal de inversiones y gastos en educación para poder ordenar, administrativa y financieramente, el trabajo municipal y medir de mejor forma la contribución de las municipalidades a la gestión educativa del país. Esto como un acuerdo entre TSC, SDHJGD, SEDUC y la AMHON. Por supuesto, hay que considerar la autonomía administrativa y manejar el tema como incidencia política a lo interno del gremio municipal. Se puede utilizar de base la clasificación realizada en este trabajo.



- La SEDUC está al término de un instrumento universal de planificación educativa en el nivel municipal, momento propicio para revisar los resultados de este estudio y trabajar de forma conjunta con la AMHON y algunos municipios piloto, para complementar el enfoque municipal y generar un valor agregado sobre varios aspectos, así como la reorientación de inversiones hacia indicadores educativos locales. Por ejemplo, un tema con mucho potencial, es el aporte que las municipalidades podrían hacer a la alfabetización nacional dado que su condición de cercanía, conocimiento geográfico, promoción directa con los hogares, convocatorias, mecanismos de concertación, más otras ventajas de los gobiernos locales, podrían favorecer y acelerar las metas de cobertura. Una estrategia bien orquestada entre ambos organismos, SEDUC y AMHON, sería de gran utilidad.

Asimismo, debe incluirse en este proceso de coordinación la definición de lineamientos específicos, desde la SEDUC, para la gestión de sus instancias municipales que favorezcan una coordinación armoniosa con las Alcaldías, en el sentido de desarrollar un procedimiento estandarizado que incluya una valoración del desempeño en este aspecto. Por su parte, las municipalidades están llamadas a responder de manera apolítica, equitativa y solidaria a las acciones emprendidas en educación en su municipio, en el sentido de apuntar a las prioridades educativas por sobre agendas de presión social o política.

## 14. Bibliografía

- **Asociación de Municipios de Honduras** Agenda Estratégica en Educación [Informe]. - Tegucigalpa, M.D.C : AMHON, 2008.
- **Asociación de Municipios de Honduras** Ayuda Memoria Taller Mapeo Institucional en Educación [Informe]. - Tegucigalpa, M.D.C. : AMHON, 2016.
- **Bourdeth Mauricio Díaz** Determinantes de la Pobreza en Honduras [Informe]. - Tegucigalpa, M.D.C : FOSDEH, 2013.
- **Congreso Nacional de Honduras** Ley de Municipalidades y sus Reformas - Tegucigalpa, M.D.C. : Litografía Nacional, 2010. - Vol. 1.
- **Congreso Nacional de Honduras** Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos (Decreto No. 360-2013) [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta, 2013.
- **Congreso Nacional de Honduras** Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos (Decreto No.168-2015) [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.33,912, 2015.
- **Congreso Nacional de Honduras** Ley de Fortalecimiento a la Educación Pública y la Participación Comunitaria (Decreto No.35-2011) [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.32,524, 2011.
- **Congreso Nacional de Honduras** Ley Fundamental de Educación (Decreto No.262-2011) [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.32,754, 2012.
- **Congreso Nacional de Honduras** Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto No.83-2004) [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.30,421, 2004.
- **Congreso Nacional de Honduras** Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto No.286-2009) [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.32,129, 2010.
- **Congreso Nacional de Honduras** XIII. De las Municipalidades [Sección de libro] // De los Ingresos de la Administración Pública (Decreto No.168-2015). - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.33,912, 2015.
- **GIZ** Guía para Auditar el funcionamiento del COMDE. - Tegucigalpa, M.D.C : GIZ, 2013. - Vol. 1.
- **Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras** Estadísticas de Honduras [En línea] // Procesamiento en Línea con REDATAM. - Mayo de 2016. - <http://www.redatam.org/bin/hnd/RpWebEngine.exe/Portal>.
- **Presidencia de la República de Honduras** Política de Descentralización para el Desarrollo [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Diario Oficial La Gaceta No.32,895, 2012. - Decreto Ejecutivo PCM-021-2012.
- **Save The Children** Inversión Municipal en Niñez y Adolescencia. - Guatemala : ICEFI. - Vol. 1.
- **Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización** Categorización Municipal en Honduras 2015 [Informe]. - Tegucigalpa, M.D.C : SDHJGD, 2016.
- **Secretaría de Educación** Informe Nacional de Rendimiento Académico 2015, en español y matemáticas [Informe]. - Tegucigalpa, M.D.C : SEDUC, 2016.
- **Secretaría de Educación** Plan Estratégico Institucional 2014-2018. - Tegucigalpa, M.D.C. : SEDUC, 2014. - Vol. 1.
- **Secretaría de Educación** Plan Maestro de Infraestructura Educativa 2015. - Tegucigalpa, M.D.C. : SEDUC, 2015. - Vol. 1.

- **Secretaría de Educación** SIPLIE [En línea] // [www.se.gob.hn](http://www.se.gob.hn). - [www.se.gob.hn](http://www.se.gob.hn), mayo de 2016. - 3 de mayo de 2016. - <http://planmaestro.se.gob.hn/>
- **Secretaría de Educación** [www.se.gob.hn](http://www.se.gob.hn) [En línea] // [www.se.gob.hn](http://www.se.gob.hn). - SEDUC, 3 de Enero de 2013. - 11 de MAYO de 2016. - <http://planmaestro.se.gob.hn/>.
- **Secretaría de Estado en el Despacho de Educación** Informe Nacional del Plan Maestro de Infraestructura Educativa [Libro]. - Tegucigalpa, MDC : Dirección General de Construcciones Escolares y Bienes Inmuebles (DIGECEBI), 2015. - pág. 54.
- **Secretaría de Finanzas** Página web oficial de SEFIN [En línea] // SAMI. - Mayo de 2016. - <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/sami/index.html>.
- **Secretaría de Población y Desarrollo** Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo. - Tegucigalpa, M.D.C. : SEIP, 2012. - Vol. 1.
- **SEDUC-AMHON** Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SEDUC y AMHON. - Tegucigalpa, M.D.C. : AMHON, Agosto 2015. - Vol. 1.
- **SEIP-TSC-SEFIN** Manual de Rendición de Cuentas Municipales. - Tegucigalpa, M.D.C. : Litografía Nacional, 2011. - Vol. 1.

# ANEXOS

## Anexo 1: Convenio AMHON- SEDUC



### CONVENIO MARCO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE EDUCACIÓN Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE HONDURAS

Nosotros: **MARLON ONIEL ESCOTO VALERIO**, hondureño, mayor de edad, soltero, Doctor en Ciencias y Tecnología del Medio Ambiente, con Tarjeta de Identidad número 0713-1976-00060, con domicilio en la ciudad de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, actuando en mi condición de Secretario de Estado en el Despacho de Educación, nombrado mediante Acuerdo Presidencial No.26-2014 de 04 de febrero de 2014 y quién en lo sucesivo se denominará **“LA SECRETARIA”**; y **NERY CONRADO CERRRATO RAMÍREZ**, hondureño, mayor de edad, casado, Médico Pediatra, con Tarjeta de Identidad número 0715-1958-00315, con domicilio en el municipio de Teupasenti, departamento de El Paraíso, actuando en mi condición de Presidente de la Junta Directiva de la **ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE HONDURAS**; electo en la XXIV Asamblea Nacional de Alcaldes y Alcaldesas realizada el 24 de abril del año 2014, en la Ciudad de la Ceiba Atlántida y quién en lo sucesivo se denominará **“LA AMHON”**; ambos en el uso de nuestras facultades legales, hemos acordado en celebrar, como en efecto celebramos, el presente CONVENIO DE COOPERACIÓN, en los términos y condiciones legales siguientes:

**CLÁUSULA PRIMERA: CONSIDERANDO (1) “LA SECRETARIA”**, como órgano del Poder Ejecutivo, es el ente público encargado de ejecutar, en el área de su competencia, las disposiciones establecidas en la Constitución de la República, la Ley Fundamental de Educación y demás leyes que rijan el ordenamiento educativo. Teniendo como objetivo desarrollar con mayor agilidad, congruencia y precisión en las actividades de planeación, programación, desarrollo, dirección, vigilancia, orientadas a resultados, de la educación impartida por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, en los diferentes tipos, niveles, modalidades, especialidades y formas de entrega.

**CONSIDERANDO (2): “LA AMHON”** que es la entidad civil representativa de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidarios, con plena capacidad para ejercer derechos, impulsadora de los procesos de descentralización, siendo hoy el único portavoz, gestor y defensor de los intereses municipales a favor del desarrollo local.

**CONSIDERANDO (3):** Que ambas instituciones estamos comprometidas en involucrarnos en procesos de desarrollo social, sobre todo en aquellas temáticas sensibles y en las que población vulnerable como niños, niñas y adolescentes que estén en riesgo. Por medio de nuestras actuaciones y en la medida de nuestras posibilidades, estamos dispuestos a contribuir a la mejora de la calidad de la educación de los ciudadanos y ciudadanas hondureñas.





**CLÁUSULA PRIMERA: OBJETIVO DEL CONVENIO.-** Establecer las bases y criterios que regirán las relaciones y actividades entre la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación (SEDUC) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) a fin coordinar actividades puntuales, que contribuyan al logro de los indicadores educativos del país, con el apoyo de los Gobiernos Locales.

**CLÁUSULA SEGUNDA: OBJETIVOS ESPECÍFICOS:** el convenio se orientará en el desarrollo común, concertado y armonioso de los siguientes objetivos específicos:

1. Fortalecer la coordinación y comunicación interinstitucional entre “**LA SECRETARIA**”, municipios y otros actores vinculados al sector educativo.
2. Orientar el accionar de la “**AMHON**” en la planificación y ejecución de actividades relativas al sector.
3. Facilitar el papel de los gobiernos locales en el proceso de mejora de los indicadores educativos.

**CLÁUSULA TERCERA: COMPROMISOS DE “LA AMHON”**

1. Promover la universalización de la educación Pre- Básica en coordinación con “**LA SECRETARIA**” y procurar la complementariedad de acciones entre lo Nacional y lo Local, como estrategia para disminuir las brechas que se identifiquen en el sector educativo.
2. Contribuir a establecer espacios de diálogo, negociación y socialización entre los alcaldes y alcaldesas, “**LA SECRETARIA**” otros actores claves del sector, sobre los programas o proyectos que apoyen la formulación de políticas públicas locales en educación, inversiones para la mejora de la infraestructura escolar, implementación de proyectos pilotos u otros esquemas que promuevan el alcance de indicadores educativos del país.
3. Apoyar la realización de un estudio sobre las inversiones públicas locales que realizan los municipios en materia educativa, como insumo para la toma de decisiones.
4. Identificar y facilitar el intercambio de experiencias locales entre municipios, mancomunidades e instituciones vinculadas con el sector para mejorar y/o promover buenas prácticas educativas.
5. Incluir, conjunta e individualmente, la temática más relevante relativa al sector de educación, en aquellos espacios de divulgación a los que institucionalmente se pudiera acceder: i) espacios radiales; ii) espacios de televisión; iii) Boletines informativos, Asambleas, foros, etc.





**CLÁUSULA CUARTA: COMPROMISOS DE “LA SECRETARIA”**

1. Propiciar el acercamiento oportuno entre las direcciones departamentales, distritales y municipales de educación y los gobiernos locales, para mejorar la coordinación de la planificación educativa.
2. Procurar la complementariedad entre las políticas educativas nacionales y las políticas municipales, para la consecución de metas e indicadores nacionales, especialmente en niveles como: Pre- Básica, Básica, Media y Superior No Universitario u otras tradicionalmente excluidas del sistema formal.
3. Mantener una comunicación efectiva con la Comisión de Educación y Salud de la Junta Directiva de la “AMHON”, quienes serán los interlocutores sobre las demandas y/o propuestas en materia educativa que se deriven del gremio municipal.
4. Identificar y socializar con los gobiernos locales, los mecanismos de financiamiento disponibles para inversión en el tema educativo del país, sobre todo en aquellos esquemas que promuevan una descentralización como medio para incrementar la cobertura de atención en la educación.
5. Compartir con la “AMHON” la información sobre mapas, estadísticas o cualquier otra fuente de información que oriente las inversiones públicas hacia la mejora de la cobertura y calidad educativa.

**CLÁUSULA QUINTA: DECISIONES POLÍTICAS.-** Las decisiones políticas relativas a este convenio serán adoptadas conjuntamente por los titulares de ambas partes.

**CLÁUSULA SÉXTA: Operacionalización del Convenio.**- Para la puesta en marcha del presente CONVENIO, se conformará una comisión de ambas instituciones quienes elaborarán conjuntamente un **Plan de Trabajo**, para hacer operativo el presente CONVENIO.

**CLÁUSULA SEPTIMA: Vigencia y Duración.**-El CONVENIO tendrá vigencia a partir de la fecha de su firma, hasta diciembre del 2016, pudiendo rescindirse por cualquiera de las partes notificándose por escrito. En dicho caso, el CONVENIO quedará vigente para los trámites pendientes.



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



**CLÁUSULA OCTAVA :Aceptación.**-Ambas partes manifestamos estar de acuerdo con el contenido de todas y cada una de las cláusulas, obligándonos a su fiel cumplimiento, en fe de lo cual firmamos el presente **CONVENIO** en dos originales de igual contenido, en la Ciudad de Tegucigalpa a los 11 días del mes de agosto del año dos mil quince.

**MARLON ONIEL ESCOTO VALERIO**  
*Secretario de Estado en el Despacho de Educación*

**NERY CONRADO CERRATO RAMÍREZ**  
*Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras*

**JAVIER ANTONIO ENAMORADO**  
*Testigo de Honor- Presidente de la Comisión de Educación y Salud de AMHON*

## Anexo 2: Instrumentos aplicados



### Instrumento no. 1

#### Estudio sobre el impacto de inversiones municipales en educación

##### Preguntas generadoras- Entrevista con alcaldes

##### Objetivo

Obtener información sobre las inversiones municipales en educación en sus diferentes modalidades, motivaciones y respuesta a los problemas de educación en los municipios.

##### Preguntas generadoras de los talleres con alcaldes

1. ¿Cómo llegan las demandas de educación a la municipalidad? y ¿Qué actores participan?
2. ¿Existe alguna coordinación con la Dirección Distrital u otro actor de la SEDUC para discutir sobre las necesidades de apoyo en educación específicamente en las prioridades de inversión?
3. ¿En que invierte la municipalidad en el área de educación?
4. ¿Cómo se priorizan las inversiones en educación por parte de las municipalidades?
5. ¿Se invierten recursos propios de las municipalidades o solo recursos de transferencias?
6. ¿Cómo se registran las inversiones y los gastos en el presupuesto municipal?
7. Para presentar Rendición GL, se identifican los gastos/inversiones municipales ¿Cómo?
8. ¿Qué efectos positivos produce la inversión municipal en educación?
9. ¿Ud. siente que el papel de las alcaldías es reconocido en este tema?
10. ¿Qué le pedimos a la SEDUC para tener mejor impacto en la educación en el municipio?
11. Comente sobre Inversiones rurales versus urbanas
12. ¿Algún problema con relación a reparos o cuestionamientos de parte del TSC sobre el registro de inversiones/gastos en educación?
13. ¿Conoce las prioridades de la SEDUC en materia de educación?
14. ¿Sabe a qué indicadores educativos aportan las inversiones municipales?
15. En el caso específico de becas: ¿hay un procedimiento establecido para otórgalas? ¿Cuál es? ¿hay alguna participación específica de la Dirección Distrital/SEDUC?
16. Existe alguna diferencia en la adscripción de las municipalidades al pacto con el gobierno "por una Vida Mejor" a las de art 91 de la Ley de Municipalidades en cuando a las inversiones en educación



## Instrumentos No 2 Enfoques de política e indicadores en Educación

### Preguntas Generadoras para Entrevista con Funcionarios SEDUC

#### Se explica el objetivo de la Investigación El convenio marco AMHON-SEDUC

1. ¿Cuál es su percepción sobre el papel que actualmente juegan las municipalidades sobre el tema de educación?
2. ¿Conoce las formas de priorización de recursos que hacen las municipalidades para invertir en educación?
3. ¿conoce las organizaciones locales que trabajan con las municipalidades en educación?
4. ¿Qué aspectos conoce Ud. que se coordinan desde los niveles locales de la SEDUC con las municipalidades? Por ejemplo Direcciones Distritales.
5. ¿Existe alguna información específica que las municipalidades deberían conocer sobre el tema de educación para definir sus apoyos en el nivel local?
6. ¿Existen indicadores de mejora de la educación congruentes con los aportes de las municipalidades? ¿Cuáles?
7. Sobre el tema de descentralización que impulsa la SEDUC ¿ tendría alguna relación con el papel de las municipalidades
8. Temas de interés para construir una propuestas de una agenda de trabajo municipalidad- SEDUC- Direcciones Distritales para mejorar el aporte de las municipalidades.

Nota las preguntas son referencias que pueden ampliarse o delimitarse según la información que maneja el entrevistado

En el caso del SIPLIE, el sistema de información que maneja la Dirección de Construcciones Escolares, se espera una presentación de parte de ellos sobre este sistema y en la marcha hacer preguntas sobre la misma presentación sobre la información a nivel municipal.

## Anexo 2: Instrumentos aplicados



### Instrumento No. 3

#### Estudio sobre el impacto de inversiones municipales en educación

#### Preguntas generadoras talleres regionales de consulta con funcionarios municipales

#### Objetivo

Reflexionar y obtener información sobre las inversiones municipales en educación en sus diferentes modalidades, motivaciones y respuesta a los problemas de educación en los municipios.

#### Instrucciones

Favor reflexionar entre todos sobre los temas que se propone y llenar la respuesta consensuadas y también agregar las no consensuadas. En la plenaria alguien debe hacer la exposición y el equipo estar listo para apoyarse.

#### A. Demandas

17. Favor llenar con las experiencias de todos, el tipo de demandas que llegan a las alcaldías en el siguiente cuadro

Cuadro 1: Presentación de Demandas

| TIPO DE DEMANDAS | QUE ACTORES PRESENTA LA DEMANDA | MARCAR SI LAS DEMANDAS SON |       | LOS DEMANDANTES PRESENTAN COSTOS O PRESUPUESTOS |
|------------------|---------------------------------|----------------------------|-------|---|
|                  |                                 | URBANA                     | RURAL |   |
| 1.               |                                 |                            |       |   |
| 2.               |                                 |                            |       |   |
| 3.               |                                 |                            |       |   |
| 4.               |                                 |                            |       |   |
| 5.               |                                 |                            |       |   |
| 6.               |                                 |                            |       |   |
| 7.               |                                 |                            |       |   |
| 8.               |                                 |                            |       |   |
| 9.               |                                 |                            |       |   |
| 10.              |                                 |                            |       |   |
| 11.              |                                 |                            |       |   |
| 12.              |                                 |                            |       |   |

18. ¿Cuál es la justificación que dan los demandantes de porque presentan estas demandas a las alcaldías? Enumere si hay más de una razón.





## Instrumento No. 4

### Estudio sobre el impacto de inversiones municipales en educación

#### Preguntas generadoras talleres regionales de consulta con funcionarios municipales

##### Objetivo

Reflexionar y obtener información sobre las inversiones municipales en educación en sus diferentes modalidades, motivaciones y respuesta a los problemas de educación en los municipios.

##### Instrucciones

Favor reflexionar entre todos sobre los temas que se propone y llenar la respuesta consensuadas y también agregar las no consensuadas. En la plenaria alguien debe hacer la exposición y el equipo estar listo para apoyarse.

#### B. Estructuras locales y toma de decisiones

1. Favor revisar y marcar en el cuadro adjunto de inversiones municipales si se dan este de inversiones y gastos de las municipalidades en educación. ¿hay más, otras?
2. ¿Qué significa para las alcaldías invertir en educación? ¿Cuáles son los beneficios de invertir en educación? Aspectos económicos, sociales, otros.
3. Favor comentar como se priorizan las inversiones en educación por parte de los gobiernos locales. Si existen estructuras locales para este tema, favor mencionarlas (funcionarios municipales encargados del tema, unidades, mesas de trabajo, otros)
19. En el caso de mesas o grupos sectoriales en educación ¿Quiénes integran las mesas? ¿Qué ventajas tiene esta modalidad o forma de trabajo?
20. ¿Cree Ud. que el Estado reconoce el aporte de las municipalidades en este tema?
21. ¿Existe alguna coordinación con la Dirección Distrital u otro actor de la SEDUC a nivel local para discutir sobre las necesidades de apoyo en educación? Por ejemplo contratación de maestros, becas, prioridades de inversión, otros.
22. ¿Se invierten recursos propios de las municipalidades o solo recursos de transferencias? ¿Préstamos?
23. ¿Conoce las prioridades de la SEDUC en materia de educación? ¿Sabe a qué indicadores aportan las inversiones municipales?
24. ¿Que sugiere para mejorar la educación local?

## INVERSIONES Y GASTOS MUNICIPALES EN EDUCACIÓN (marcar, agregar)

| INVERSIONES EN LOGÍSTICA EDUCATIVA |  |
|------------------------------------|--|
| Mobiliario Educativo               | Pupitres, estantes, mesas de trabajo, pizarras acrílicas |
| Mobiliario de Oficina              | De techo de piso   |
| Ventiladores                       | De techo, de piso  |
| Materiales Educativos              | Útiles escolares, papelería                              |
| Transporte de Escolares            | Buses, bicicletas, combustible                           |

| INVERSIONES EN TECNOLOGÍA EDUCATIVA  |  |
|--------------------------------------|--|
| Internet                             | Instalaciones de modem, cableado, router |
| Pizarras electrónicas                | Compra, instalación                      |
| Laboratorios Computadoras            | Computadoras, instalaciones              |
| Otros Laboratorios                   | Suplementos, maquinas, insumos           |
| Proyectores                          |  |
| Aire acondicionado para laboratorios |  |

| NUEVAS CONSTRUCCIONES                          |   |
|--|---|
| Escuelas completas                             | Solo que sea completa                   |
| Aulas  | Una o varias aulas por centro educativo |
| Reposición de aulas                            | Aulas de bahareque o adobe              |
| Piezas/ módulos                                | Laboratorio, biblioteca, aula recurso   |
| Polideportivos                                 | Varios deportes en una sola cancha      |
| Canchas de futbol                              |   |
| Glorietas o Similares                          |   |
| Compra de Terrenos                             |   |
| Construcción nuevas cercas, muros perimetrales |   |

| GASTOS DE REPARACIONES |          |            |
|------------------------|----------|------------|
| Pisos                  | Puertas  | Eléctricas |
| Pisos nuevos           | Ventanas | Sanitarias |
| Paredes                | Patios   | Muros      |
| Techos                 | Canchas  |            |

| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN CENTROS |       |
|-------------------------------------|-------|
| Pago de maestros                    | Otros |
| Pago de Vigilantes                  |       |
| Pago Aseadoras                      |       |
| Nutrición                           |       |



## Instrumento No. 5

### Estudio sobre el impacto de inversiones municipales en educación

#### Talleres regionales de consulta con funcionarios municipales sobre administración de recursos en educación

##### Objetivo

Reflexionar y obtener información sobre las inversiones municipales en educación en sus diferentes modalidades, motivaciones y respuesta a los problemas de educación en los municipios.

##### Instrucciones

Favor reflexionar entre todos sobre los temas que se propone y llenar la respuesta consensuadas y también agregar las no consensuadas. En la plenaria alguien debe hacer la exposición y el equipo estar listo para apoyarse. Favor registre

##### C. Administración de las inversiones

1. ¿Se asigna un **porcentaje** específico del presupuesto para el tema de educación, o es según se presentan las **demandas** que se define?

Por % asignado \_\_\_\_\_ cuantas alcaldías eligieron esta opción \_\_\_\_\_

Por demanda \_\_\_\_\_ cuantas alcaldías eligieron esta opción \_\_\_\_\_

2. **Los maestros que se contratan** para centros educativos (kínder, escuela, centro básico) favor llenar (puede poner dos o tres ejemplos de cualquier alcaldía, uno por cada fila)

| PROFESIÓN | TIEMPO DE CONTRATO | CON QUE TIPO DE FONDOS SE PAGA | SE ESPERA QUE SEDUC LO CONTRATE? |
|-----------|--------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 1.        |                    |                                |                                  |
| 2.        |                    |                                |                                  |
| 3.        |                    |                                |                                  |

3. En el caso de **terrenos** comprados o donados por las alcaldías para las escuelas (construcciones o ampliaciones) ¿Qué tipo de inconvenientes administrativos se dan?

4. ¿Conoce algún **inconveniente con el (TSC)** Tribunal Superior de Cuentas sobre los reportes de gastos/inversiones de la municipalidad en educación? Comente por favor

5. La alcaldía ¿ejecuta directamente los **proyectos** de construcciones/reparaciones o lo hacen los peticionarios del proyecto? ¿Cómo funciona eso?

6. Por qué a veces hay una diferencia entre acciones **presupuestadas y las ejecutadas** en educación

7. Adjunto se le propone un cuadro de registro de inversiones y gastos en educación. Por favor indique si está de acuerdo con el orden o indique que cambiaría

8. **INVERSIONES Y GASTOS MUNICIPALES EN EDUCACIÓN**

Analizar el mismo cuadro del formato anterior **INVERSIONES Y GASTOS MUNICIPALES EN EDUCACIÓN** (marcar, agregar)



## Instrumento 6 Ficha general de información por alcaldía

**Favor registrar en cada grupo de trabajo lo siguiente**  
**Alcaldía de \_\_\_\_\_**

### 1. Estructuras/personal municipal en educación

| Cuenta con algún Regidor, funcionario, unidad municipal encargados para tema de educación (poner el cargo/unidad) | Salario / honorarios / dietas mensuales | Principales función en el tema de educación |
|---|---|---|
| 1.  |   |   |
| 2.  |   |   |
| 3.  |   |   |

### 2. Favor indicar el sistema administrativo contable que utiliza la municipalidad

Rendición GL \_\_\_ SAMI \_\_\_ SAFT \_\_\_ Otro (especifique) \_\_\_\_\_  
 Este sistema permite obtener un reporte específico de inversiones/gastos en educación  
 SI \_\_\_ No \_\_\_ En alguna medida \_\_\_  
 Comentario \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

### 3. Las decisiones sobre las inversiones y gastos en educación se toman por (valorar de 1 a 5)

Responsabilidad de la municipalidad en el bienestar social \_\_\_  
 Las demandas que presenta la población/actores específicos a la municipalidad \_\_\_  
 No hay otro actor que pueda suplir estas demandas \_\_\_  
 Mejorar las oportunidades de educarse de los niños y jóvenes \_\_\_  
 Para mejorar la calidad de la educación \_\_\_  
 Es una política de la Municipalidad invertir en educación cada año \_\_\_  
 Otra \_\_\_\_\_

¿Su municipalidad trabaja adscrita al Pacto por una Vida mejor? Si \_\_\_ No

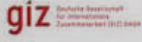
### Anexo 3: Clasificador por Objeto del Gasto

#### ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE EGRESOS EN EDUCACIÓN SEGÚN CATALOGO DE CUENTAS

| PROGRAMA                              | SUB PROGRAMA | ACTIVIDAD  | GRUPO | SUB GRUPO | OBJETO DEL GASTO |
|---------------------------------------|--------------|--|-------|-----------|------------------|
| EDUCACIÓN                             | PROYECTOS    | CONSTRUCCIÓN ESCUELAS  | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | CONSTRUCCIÓN AULAS   | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | AMPLIACIÓN DE ESCUELAS                                       | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | AMPLIACIÓN DE AULAS  | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | REPARACIÓN DE ESCUELAS                                       | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | REPARACIÓN DE AULAS  | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | REPARACIÓN TECHOS ESCUELAS                                   | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | SISTEMA ELECTRICO ESCUELAS                                   | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | MODULOS SANITARIOS DE ESCUELAS                               | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | MUROS PERIMETRALES DE ESCUELAS (CERCAS)                      | 400   | 480       | 485              |
|                                       |              | SUBSIDIOS ESCUELAS DEL MUNICIPIO                             | 500   | 520       | 522              |
|                                       |              | ADQUISICIÓN DE TERRENO PARA ESCUELAS                         | 400   | 410       | 412              |
|                                       |              | ADQUISICIÓN DE EDIFICIO PARA ESCUELAS                        | 400   | 410       | 416              |
|                                       |              | PAGO MAESTROS  | 100   | 120       | 121              |
|                                       |              | PAGO VIGILANTES  | 100   | 120       | 121              |
|                                       |              | PAGO ASEADORAS   | 100   | 120       | 121              |
|                                       |              | BECAS ESTUDIANTES  | 500   | 510       | 513              |
|                                       |              | COMPRA EQUIPO COMPUTO  | 400   | 420       | 424              |
|                                       |              | COMPRA MATERIALES ESCUELA                                    | 300   | 390       | 392              |
|                                       |              | COMPRA MATERIALES NIÑOS (MOCHILAS, CUADERNOS, LÁPICES, ETC.) | 300   | 390       | 392              |
|                                       |              | COMPRA PUPITRES  | 400   | 420       | 427              |
|                                       |              | COMPRA TEXTOS DE ENSEÑANZA                                   | 300   | 330       | 336              |
|                                       |              | EVENTOS ESCOLARES  | 200   | 290       | 291              |
| COMPRA DE UNIFORMES Y ZAPATOS ALUMNOS | 300          | 320  | 322   |           |                  |
| ALIMENTACIÓN Y MERIENDAS              | 300          | 310  | 311   |           |                  |







# APRODE

Apoyo a los Procesos de Descentralización  
en el Sector Educativo de Honduras



Asociación  
de Municipios  
de Honduras

