



Foto por MacAllen Brothers, frezer.com

Maestros y taxis: Corrupción en el sector educación de Honduras

"...Maestros fantasma? ¿Has escuchado hablar de los maestros taxi? Nosotros los tenemos. Tienen empleos múltiples y están constantemente tomando taxis para estar presente en todos lados, a expensas, por supuesto, de los alumnos, que rara vez ven a su maestro."

Honduras invierte grandes sumas en la educación, pero poderosos sindicatos de profesores y nombramientos políticos minan las reformas en un sector vulnerable a la corrupción y que carece de supervisión de la sociedad civil. Para que los planes de descentralización en curso tengan un impacto positivo sobre los servicios de educación, es necesario mejorar las competencias de quienes hacen monitoreo local, dar más participación a los padres de familia y los sindicatos deben adoptar códigos de conducta.



Por Alessandra Fontana
U4 - CMI

Descargue este Informe en
<http://www.U4.no/>

La cita sobre los “profesores taxi” proviene de uno de los participantes de un taller ofrecido por U4 en Honduras en octubre de 2007. Por infame que parezca, la anécdota ilustra uno de los varios retos que presenta la corrupción en este país. Plagado por la corrupción, su sistema educativo lucha para eliminar las infracciones dentro de los sindicatos de profesores, estructuras de administración ministerial y en las escuelas, a fin de proveer más y mejor educación para la juventud hondureña. El panorama resultante es uno donde, aunque haya habido incrementos significativos en la disponibilidad de fondos, el sector no ha avanzado como corresponde. El Plan Estratégico de Educación del Gobierno promete inversiones de más de USD 1,000 millones en educación en 2008. Actualmente, cerca del 7,4% del PIB es destinado al sector, según la Secretaría de Educación (equivalente al Ministerio de Educación en algunos países), lo

cual convierte al país en el 4to mayor inversionista en educación en Latinoamérica.

La cancelación de la deuda externa también ha liberado fondos para el mismo propósito. La inversión del país por alumno, sin embargo, resulta desalentadora: continúa siendo una de las más bajas en el mundo, mientras que alrededor del 90% del presupuesto nacional para la educación se orienta al pago de salarios de profesores.

En octubre de 2007, U4 condujo 15 entrevistas con autoridades del gobierno y representantes de la sociedad civil, y visitó tres escuelas públicas. Estas reuniones abarcaron una amplia gama de temas, desde cuestiones presupuestarias a la nueva ley de educación y las actividades de los sindicatos de profesores. Los puntos presentados en la presente reflejan la perspectiva y experiencia de los entrevistados, y no debieran tomarse como la explicación exclusiva de la situación en el país –la cual, sin duda, arrastra variables complejas y vínculos interconectados. Por lo tanto, aquellos interesados en mitigar las prácticas corruptas se ven obligados a emprender una variedad de iniciativas, tales como montar un sistema eficaz de manejo de información a fin de generar datos confiables sobre la estructura educativa, al tiempo que se fortalece la sociedad civil, mediante –por ejemplo– las asociaciones de padres de familia.

Poder sin restricciones

Los debates sobre la educación toman lugar en un foro altamente politizado en la capital nacional, Tegucigalpa. Sin embargo, en vez de resultar en un mejor acceso y una mayor participación para la sociedad civil en el proceso decisorio, los debates actualmente sólo incluyen al gobierno y los sindicatos, lo que ha retrasado la puesta en marcha de importantes reformas. El alto grado de politización se debe en parte a los poderosos sindicatos de profesores, que cuentan con un gran número de miembros. En el país existen 6 sindicatos al servicio de alrededor de 50.000 profesores. Entre 2.500 y 6.000¹ tienen problemas pendientes en relación con sus puestos (tales como pagos irregulares por permisos o maestro con ausencias injustificadas mientras siguen en la nómina de pago). Dada la importancia de sus votos durante las elecciones, y la influencia que ejercen sobre otros votantes, no resulta extraño que el poder ejecutivo ceda a la voluntad de los sindicatos. Gran parte de la agenda educativa fijada por el Ministerio de Educación puede llegar a detenerse en el escritorio de algún jefe sindical. Mantener el status quo de los sindicatos (es decir, su poderoso yugo sobre la asignación de puestos de profesores) le ha puesto serias trabas al sistema de educación hondureño. Las huelgas de profesores son notables no sólo por frenar la reforma educativa, sino por causar disturbios generalizados en Tegucigalpa.

La legendaria postura antagónica de los sindicatos fue mencionada a menudo durante las entrevistas realizadas por U4. Los informantes hicieron mención, por ejemplo, de los retos relacionados con la nueva Ley de Educación presentada ante el Congreso en octubre de 2007 por el Foro Nacional de Convergencia, (FONAC) –una organización de la sociedad civil que trabaja en el proceso de reforma de la educación. A los efectos de mejorar el diálogo y las alianzas, la ley fue sujeta a una nueva ronda de consulta con los sindicatos en 2008. El vínculo causal entre el antagonismo

La educación en Honduras – cifras básicas

- Escuela primaria (1ero al 6to grado) tasa de inscripción: 92,5%
- Escuela primaria (7mo al 9no grado) tasa de inscripción: 39,7%
- Tasa de inscripción en escuela secundaria: 24,2%
- Número de profesores en educación primaria: 34,069 in 1999
- Profesores en educación primaria (escuelas públicas): 30,544
- Profesores en educación primaria (escuelas privadas): 3,525
- Proporción alumno-profesor (escuela primaria): 33
- Presupuesto nacional para la educación en 2008: 7,4% del PIB
- Educación ofrecida en escuelas públicas: 88,64% of total

Fuentes:

- *Secretaría de Educación, presentación hecha en un taller de U4, 2007*
- *Informe de evaluación de EFA en Honduras, año 2000*
http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/honduras/rapport_2.html
- UNESCO http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=3400&BR_Region=40520

de los sindicatos y el lento proceso de aprobación de la ley no queda muy claro. Sin embargo, este enlentecimiento no encaja con la aprobación social obtenida luego de un periodo de 2 años en el que la actualización de la antigua ley de 1966 fue debatida abiertamente a nivel regional entre profesores, padres de familia y otras organizaciones de la sociedad civil.

Además, existen historias de corrupción donde salen involucrados los sindicatos. Entre los casos comunes tenemos a profesores que se les exige pagar cuotas clandestinas para su relocalización, o que tienen que ir a juicio para garantizar su puesto luego del proceso de selección (lo cual es responsabilidad de los sindicatos acreditados con la Secretaría de Educación). Los escándalos relacionados con la venta de puestos de profesores aparecían en primera plana cuando U4 realizó las entrevistas. “El problema no solamente radica dentro de la estructura jerárquica de los sindicatos o en cómo abordan las decisiones de administración escolar”, declaró un empleado sindical. “Existe una colisión entre autoridades del gobierno y comités directivos de los sindicatos. De modo que cuando se denuncia un problema a las autoridades pertinentes, dependiendo de quién esté involucrado, casi nunca se lleva a término.”

Sistemas de gestión precarios

El control y la rendición de cuentas podrían ejercerse mejor si el ministerio contara con datos precisos sobre el sistema de educación. Prácticamente no existe ningún sistema de gestión de información.² Para empezar a remediar esta falta de información, en mayo de 2007, la Secretaría de Educación gestionó un censo de profesores (denominado erróneamente Auditoría Social ya que padres de familia ayudaron a reunir datos) para obtener una visión más clara del número de profesores disponibles en el país. El ejercicio también generó datos sobre la situación de los profesores, como p. ej., el número de profesores en licencia o que trabajaban en escuelas que no eran a las que habían sido asignados originalmente –práctica frecuente conocida como “préstamo de profesores”. Al momento de la entrevista, los resultados del censo no se habían publicado, pero se postuló que para justificar los altos gastos incurridos en la Secretaría de Educación, se recurría constantemente a la transgresión

de inflar la nómina de pagos de los profesores.

Mejorar el cuadro de recursos humanos en los diversos departamentos de la Secretaría, donde las limitaciones actuales presentan un grave obstáculo a la implementación efectiva de los sistemas de información, podría ejercer un impacto positivo sobre el proceso de gestión descentralizada. Pese a lo que se percibe como un compromiso verdadero hacia el avance, el Dr. Marlon Breve, Secretario de Educación, reconoce las debilidades: “Estamos mejor equipados en función de capacidad humana a nivel ministerial, pero no ocurre lo mismo a nivel local. No hemos podido ofrecer salarios o una estructura de carrera que atraiga a personas altamente competentes”. Por otra parte, una gran proporción de funcionarios públicos se hacen redundantes con cada ciclo electoral –práctica que poco contribuye a mejorar la capacidad de los recursos humanos a largo plazo. Por lo tanto, urge poner en marcha las reformas del servicio público y la despolitización de la administración pública de modo que Honduras pueda desarrollar y retener a funcionarios públicos competentes y con experiencia. Asimismo, constituye corrupción cuando los partidos políticos dirigentes –tan pronto como suben al poder– despiden a un gran número de funcionarios públicos a fin de emplear a sus propios simpatizantes. Ello se traduce en la pérdida de parte de la capacitación de recursos humanos desarrollada durante el gobierno previo.

¿Descentralizar la corrupción?

La Secretaría de Educación ha embarcado en un proceso de descentralización. Se espera que alrededor del 51% del presupuesto de educación sea transferido a unidades del gobierno local durante 2008. La idea de que la descentralización le permita a los usuarios de servicios (alumnos y padres) exigir la rendición de cuentas a la administración escolar es una fuerte justificación para la iniciativa.³ Sin embargo, el mismo mecanismo que puede facilitar las actividades de monitoreo a los padres esconde un efecto secundario no tan deseado. En un país con estructuras de gobierno local poco capacitadas, esto podría provocar un aumento de infracciones debido a la incompetencia en el manejo de fondos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRS, por sus siglas en inglés), o bien, simplemente como resultado de la corrupción. Para 2008 –según la Comisión Presidencial de la PRS– aproximadamente 27 mil millones de Lempiras (equivalentes a USD 1.43 mil millones en enero de 2008) han sido asignadas a proyectos en educación, salud y servicios sociales. Se proyecta que cerca del 3% de esta suma será destinada a administraciones regionales mediante proyectos descentralizados.

Auditoría central

La Secretaría de Educación tiene otra batalla en relación con su papel de control. Cuenta con una unidad contralora pequeña, sin personal suficiente para ejecutar el monitoreo permanente de las escuelas. Recientemente ha comenzado a recibir contribuciones de la Contraloría General de la República. Con alrededor de 400 empleados, la Contraloría cuenta con suficientes recursos humanos para apoyar la auditoría interna de la Secretaría. Sin embargo, su presupuesto relativamente pequeño, comparado con el de otros países de la región (USD 8 millones), podría limitar su competencia para ayudar a la administración educativa en el desarrollo de capacidad para los proyectos de auditoría local. Los esfuerzos por ampliar el cuadro de funcionarios del gobierno con capacidad para auditar sin duda tendrán resultados positivos.

Procedimientos a nivel regional

En el ámbito regional, si se quiere llevar a cabo la descentralización, se debe dedicar mucho esfuerzo inicial a aumentar las habilidades de monitoreo del personal de la Secretaría. Pese a que existen reglas para licitaciones públicas a nivel nacional, la situación a nivel local es bastante diferente. Se ha registrado inquietud por la adquisición de 10.000 computadoras, así como material educativo robado, tales como libros escolares –algunos de los cuales, irónicamente, han sido puestos a la venta en quioscos del mercado cerca de la sede de la Secretaría. Entre otras querellas figura la inflación del número de alumnos por parte de los directores de escuela, a fin de calificar para recibir fondos adicionales bajo un programa gubernamental que les procura a las escuelas una cuota estatal anual (“asignación por alumno”) conforme al número de alumnos registrados. Otras querellas se refieren al mal manejo del aporte de los padres a las escuelas –fondos que a menudo cubren la mayoría de gastos escolares, salvo los sueldos.

Otro aspecto que merece atención es la naturaleza política de los nombramientos de personal de administración educativa a nivel sub-nacional. Las designaciones suelen hacerlas los políticos o jefes sindicales en base a una recompensa política, en lugar del mérito.

Consiguientemente, los funcionarios nombrados se vuelven impermeables a toda iniciativa de reforma positiva (o sanciones) provenientes del gobierno central, y sus abusos generalmente se filtran sin sanciones.

Capacidad de monitoreo precaria de la sociedad civil

Los procesos de descentralización también aumentarán las expectativas de la sociedad civil. El ejercicio de la “auditoría social”, mencionado previamente, fue una palabra en boga entre los participantes del taller de U4. Sin embargo, la capacidad del ciudadano de monitorear instituciones locales tal vez se haya sobreestimado en el caso de Honduras. Si bien se han formado Comisiones Ciudadanas de Transparencia en algunas regiones (para habilitar a la población de modo que pueda monitorear las escuelas), estas comisiones no son ni el asomo de efectivas en otras localidades. Según FONAC, alrededor del 85% del país ya cuenta con comisiones ciudadanas. Sin embargo, la mayoría todavía no ha participado en el monitoreo. Los pocos ejemplos de monitoreo que existen van dirigidos a autoridades municipales, no a escuelas.

El papel limitado del hogar

Hasta ahora, el papel que ha representado el hogar en los colegios ha sido mínimo, y usualmente es limitado al financiamiento de los gastos escolares. Los ingresos proporcionados por el hogar son un componente importante a la hora de suplementar el presupuesto escolar. Sin embargo, inclusive estas contribuciones han sido vinculadas a la corrupción: algunos directores de escuela cobran sumas fijas y obligatorias a los padres de familia, pese a los programas de financiamiento gubernamental que garantizan la educación gratis. Los aportes de los padres no sólo sufragan el costo de las renovaciones, que la mayoría de escuelas necesita desesperadamente, pero además cubren los materiales de enseñanza y servicios de seguridad escolar.

La esfera de influencia de los padres, desafortunadamente, no va más allá de esto. La administración política a nivel escolar permanece muy lejos de su alcance. Además, debido al poco entendimiento de los procesos de monitoreo entre

Todos los puntos de vista expresados en este informe corresponden a los del(los) autor(es), y no necesariamente reflejan las opiniones de las Agencias Aliadas de U4. (Derechos reservados 2009 - CMI/U4)

www.U4.no

U4 - CMI
PO Box 6033
5892 Bergen, Norway
Tel: +47 47 93 75 00
U4@U4.no

los actores no estatales, crear un acercamiento entre la administración del sistema educativo y las asociaciones de padres mediante la descentralización, no garantiza automáticamente un monitoreo efectivo, si es que acaso.

Comunicación de exigencias

Aunque sea poco probable que las asociaciones de padres, o la mayoría de las demás organizaciones de la sociedad civil dispuestas a monitorear escuelas, cuenten desde ya con la destreza necesaria para realizar auditorías, ellas pueden convertirse en un foro importante para comunicar las demandas con respecto a los servicios educativos. Ahora que Honduras emprende un proceso de descentralización, es muy importante que los padres y organizaciones de la sociedad civil conozcan quién es el funcionario público local encargado. Ello evitará los esfuerzos de la sociedad civil que sean usados inapropiadamente para crear la falsa impresión de una administración responsable que acata los reglamentos, cuando detrás de bastidores sigue sonando el tema recurrente de la incompetencia y la corrupción.

En las escuelas...

... una plétora de prácticas inapropiadas les da un ejemplo negativo a los niños. Los participantes del taller de U4 mencionaron una tasa injustificadamente elevada de ausencia y llegada atrasada de los maestros, abuso de poder y malversación de fondos por parte del director escolar, gestión sub-estándar de las comidas escolares, desvío de libros escolares gratis (los padres, a su vez, se ven obligados a fotocopiar estos libros para sus niños) y mucho más. En un país que ha contribuido significativamente al conjunto de inmigrantes irregulares en Estados Unidos, los maestros son famosos por emigrar mientras le encargan a un sustituto enseñar en su ausencia. Esto a menudo significa que cualquier pariente, sin acreditación, aparece a la hora de clases y para recibir los salarios. Los llamados “maestros taxi” representan otra forma de corrupción: el favoritismo. Quienes tienen “padrinos” políticos se sirven de irregularidades en la asignación de puestos para recibir más de un puesto de trabajo, independientemente de su ubicación (se reveló el caso de un maestro con dos posiciones en dos regiones distantes en el país); todo esto a detrimento de los niños, que reciben menos horas de enseñanza.

En teoría, estos problemas se deberían remediar con la Ley de Enseñanza de Honduras de 1997, que regula las prácticas de los profesores y del personal del sistema de educación. Aunque introduce problemas adicionales (tales como un aumento salarial garantizado para los maestros hasta 2009), la ley tiene componentes éticos incorporados y, como tal, debiera compensar por la falta de un código de

conducta para profesores. Las visitas de U4 a las escuelas también revelaron una situación desastrosa con respecto a las instalaciones: patios sucios, aulas descuidadas y urgidas de reparación, ruido e iluminación defectuosa. De las tres escuelas visitadas, sólo una estaba en buenas condiciones. Si bien estas cifras no admiten generalizaciones, el penoso panorama descrito en este informe constituye un ambiente de aprendizaje poco acogedor para los niños y un enorme reto para el desarrollo en Honduras.

Mirada hacia el futuro

No obstante, en la Secretaría de Educación ha surgido una esperanza de cambio, ya que se han tomado varias medidas correctivas. La Secretaría ha abordado a los sindicatos para moderar su antagonismo, integrándolos en reuniones de trabajo periódicas. La nueva ronda de consultas en torno a la ley de educación refleja la intención de crear una

agenda común mediante el diálogo. Si bien todavía no un éxito total, al menos se ha logrado un efecto positivo: una reducción del 85% en el número de huelgas de profesores. En función de la capacidad de los recursos humanos, se están ejecutando nuevas iniciativas para el desarrollo profesional a nivel local y central, seguido por la introducción de los fondos de Educación para Todos (EFA), por sus siglas en inglés. En cuanto a las actividades de monitoreo, la Secretaría recientemente abrió una línea telefónica pública para las denuncias de cobros ilegales en las escuelas. Sin embargo, las respuestas deben ser inmediatas, dado que el tan ponderado ciclo de prioridades de Honduras cambia al compás de las elecciones. Parece haber alcance para mucho más, y al gobierno actual todavía le quedan dos años en el poder para cambiar la cara de la educación en el país. ■

Pies de página

¹ Las cifras provienen de un censo realizado por la Secretaría de Educación en 2007. Sin embargo, los resultados todavía no se han publicado y las cifras varían según la fuente.

² En 2000, la Secretaría de Educación hizo un esfuerzo al introducir a nivel central un sistema integrado de información financiera que apunta a aumentar la transparencia en el proceso presupuestario. No obstante, antes de implementarlo a nivel regional el sistema debe ser adaptado y hay que capacitar al personal involucrado.

³ Para más recursos sobre el proceso de descentralización del sector educación, favor de consultar UNESCO (2007): *Educational Governance at Local Level*, Paris <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf> y Levacic, R (2006): *Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: a comparative analysis*, en Hallak, J. and Poisson, M. eds (2006): *Governance in Education: Transparency and Accountability*, IIEP, Paris. <http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=148766&datibase=ged&gp=0&lin=1>