

MARCO ANTONIO TINOCO

Política educativa y Banco Mundial

La educación comunitaria
en Honduras



Política educativa y Banco Mundial

La educación comunitaria
en Honduras



*Colección CÓDICES
(Ciencias Sociales)*

MARCO ANTONIO TINOCO

Política educativa y Banco Mundial

La educación comunitaria
en Honduras



320.6 Tinoco, Marco Antonio
T58 *Política educativa y Banco Mundial. La educación*
C.H. *comunitaria en Honduras / Marco Antonio Tinoco.*
1a. ed. (Tegucigalpa): Guaymuras, 2010.
303 p.

ISBN: 978-99926-33-99-1

1.- POLÍTICA PUBLICA.
2.- ADMINISTRACIÓN PUBLICA.
3.- MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.
4.- BANCO MUNDIAL-POLÍTICA.

© Marco Antonio Tinoco Hernández
Tegucigalpa, Honduras

© Editorial Guaymuras
Barrio La Leona,
Ave. Zaragoza No. 1074
Tegucigalpa, Honduras
Teléfonos: 2237 5433 / 2238 3401
www.guaymuras.hn

ISBN: 978-99926-33-99-1

Primera edición: mayo de 2010

Primera reimpresión: marzo de 2012

Fotografía de portada: escuela PROHECO de Valle de Ángeles,
Francisco Morazan

Diseño: Marianela González

Impreso y hecho en Honduras.
Reservados todos los derechos.

ÍNDICE

| | |
|--------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | 17 |
|--------------------|----|

Capítulo I

| | |
|--|----|
| POLÍTICA EDUCATIVA, ESTADO Y BANCO MUNDIAL | 23 |
| 1.1. Definición de la política educativa | 23 |
| 1.2. Reformas económicas y política educativa..... | 26 |
| 1.2.1. <i>El Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural de la economía</i> | 26 |
| 1.2.2. <i>La base ideológica del Consenso de Washington: el neoliberalismo</i> | 34 |
| 1.2.3. <i>Lo nuevo del neoliberalismo</i> | 36 |
| 1.2.4. <i>Los orígenes de la nueva política educativa</i> | 40 |
| 1.3. Reformas políticas y política educativa: la reforma del Estado y la descentralización | 44 |
| 1.3.1. <i>La descentralización como reforma del Estado y la política educativa</i> | 46 |
| 1.3.2. <i>La autonomía escolar como descentralización</i> .. | 51 |
| 1.4. El peso político de los organismos internacionales en la redefinición de la política económica y educativa. | 53 |
| 1.4.1. <i>La política social y educativa del Banco Mundial</i> | 62 |
| 1.4.2. <i>Política educativa y Banco Mundial</i> | 65 |

Capítulo II

| | |
|---|-----|
| CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO..... | 72 |
| 2.1. El concepto de capital social | 73 |
| 2.1.1. <i>Algunas críticas al concepto de capital social</i> | 78 |
| 2.2. El capital social y desarrollo | 79 |
| 2.3. Capital social y democracia | 86 |
| 2.4. Breve descripción de las teorías del desarrollo..... | 90 |
| 2.5. La política social y el desarrollo | 99 |
| 2.6. El campo de la definición de la política social y la dinámica de los actores sociales | 104 |

Capítulo III

| | |
|---|-----|
| LA SITUACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA EN HONDURAS | 122 |
| 3.1. Situación social | 122 |
| 3.1.1. <i>Pobreza y desigualdad social</i> | 124 |
| 3.2. Situación educativa | 127 |
| 3.2.1. <i>El financiamiento educativo</i> | 133 |
| 3.3. Las reformas administrativas de la educación hondureña | 136 |
| 3.3.1. <i>El papel de los agentes educativos y la reforma administrativa en la educación nacional</i> | 137 |
| 3.3.2. <i>Las reformas administrativas de los años 90</i> .. | 145 |

Capítulo IV

| | |
|--|-----|
| LA ESCUELA COMUNITARIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA EN HONDURAS..... | 159 |
| 4.1. Los antecedentes y objetivos del PROHECO | 159 |
| 4.2. La participación institucionalizada en los centros de Educación Primaria | 164 |
| 4.3. El microcontexto y las características principales de los centros escolares..... | 169 |

| | |
|---|-----|
| 4.4. El proceso de constitución y la dinámica de los actores | 180 |
| 4.4.1. <i>La dinámica de los actores y el funcionamiento del Programa</i> | 193 |
| 4.5. La eficacia y la institucionalidad del modelo de gestión | 198 |
| Capítulo V | |
| ESCUELA PÚBLICA Y ESCUELA COMUNITARIA: | |
| DIFERENCIAS Y SIMILITUDES | 206 |
| 5.1. La organización de la actividad académica y la normativa vigente. | 206 |
| 5.1.1. <i>La autonomía académica de los centros educativos</i> | 213 |
| 5.1.2. <i>La dinámica de la enseñanza en el aula y la supervisión escolar</i> | 221 |
| 5.2. La participación comunitaria y los cambios en la gestión escolar | 225 |
| 5.3. Los cambios administrativos y los resultados educativos | 235 |
| 5.4. La desigual política educativa y la escuela comunitaria: «escuela pobre para pobres» | 243 |
| 5.4.1. <i>Las desigualdades educativas y la escuela comunitaria</i> | 246 |
| CONCLUSIONES | |
| 1. Las reformas educativas y la reforma política | 257 |
| 2. El campo de la política educativa y los actores sociales..... | 260 |
| 3. La política educativa y la legitimación política | 266 |
| 4. La función económica de la política educativa | 269 |
| 5. Evaluación y calidad educativa | 269 |

| | |
|---|------------|
| 6. La participación comunitaria y los resultados educativos | 272 |
| 7. Autonomía escolar y democratización de la enseñanza | 275 |
| 8. Limitaciones y logros de las escuelas comunitarias | 277 |
| 9. El cambio educativo y la política educativa..... | 281 |
| 10. ¿La privatización como pérdida de responsabilidad del Estado? | 282 |
| 11. Capital social y desarrollo: una revisión conceptual | 283 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 287 |

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1: Algunos ejemplos de descentralización en América Latina | 50 |
| Cuadro 2: Continuidad y características de las formas de capital..... | 75 |
| Cuadro 3: Clasificación de la población según región | 123 |
| Cuadro 4: Población que vive en hogares con ingresos per cápita de un dólar o menos por día..... | 125 |
| Cuadro 5: Matrícula y tasa de cobertura por nivel educativo | 129 |
| Cuadro 6: Tasa de cobertura de la población de 5 a 18 años, según dominio y sexo | 130 |
| Cuadro 7: Número de centros de enseñanza por tipo de administración y departamento..... | 132 |
| Cuadro 8: Porcentaje de la inversión pública por niveles educativos en 2004 | 134 |
| Cuadro 9: Componentes y objetivos del PROMEB | 142 |
| Cuadro 10: Niveles desconcentrados y competencias de la Secretaría de Educación Pública (SEP)... | 149 |
| Cuadro 11: Niveles educativos según ciclos y modalidades | 151 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 12: Áreas curriculares del Currículo Nacional Básico | 152 |
| Cuadro 13: Objetivos y componentes del PROHECO | 161 |
| Cuadro 14: Comparación de modelos de autonomía escolar en Centroamérica | 163 |
| Cuadro 15: Ejemplos del tiempo que caminan los alumnos/as para asistir a la escuela | 174 |
| Cuadro 16: Crecimiento de las escuelas PROHECO por departamentos | 178 |
| Cuadro 17: Matrícula del PROHECO a escala nacional según nivel escolar (2006) | 179 |
| Cuadro 18: Funciones y actores principales del PROHECO . | 199 |
| Cuadro 19: Funciones de los actores educativos, según tipo de centros | 213 |
| Cuadro 20: Principales características de los centros públicos y comunitarios | 234 |
| Cuadro 21: Cuadro comparativo de la matrícula pública en la zona rural y la matrícula del PROHECO (2006)..... | 248 |
| Cuadro 22: Número de escuelas PROHECO en relación con las escuelas públicas (2000) | 250 |
| Cuadro 23: Tasa bruta de matrícula de Educación Secundaria por departamento (2000) | 254 |
| Cuadro 24: Municipios con mayor y menor tasa bruta de matrícula combinada según departamento (2000)..... | 255 |
| Cuadro 25: Formas y contenidos de la participación en la escuela pública y la comunitaria | 274 |
| Gráfico 1: Gasto por alumno en Educación Primaria (US\$)..... | 135 |
| Gráfico 2: Demanda de docentes para Educación Primaria..... | 156 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 3: Infraestructura escolar | 175 |
| Gráfico 4: Tipo de escuela según número de docentes | 176 |
| Gráfico 5: Coordinación Departamental del Programa | 197 |
| Gráfico 6: Organigrama del modelo PROHECO | 202 |
| Gráfico 7: Diferencia de la inversión anual por alumno/a | 203 |
| Gráfico 8: Matrícula 2006 por nivel educativo..... | 244 |

Dedico este libro a mi Madre, por enseñarme el valor de la educación; y a mi Padre, por enseñarme que la educación puede cambiar las vidas humanas.

De manera también especial dedico este libro a Liena, mi esposa; sin ella no hubiera tenido la motivación necesaria para terminarlo.

A Patricia Lagos, por ser ejemplo de docencia comprometida, y a todas aquellas personas que luchan por hacer realidad el derecho a la educación.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a los amigos Patricio Larrosa, Jaime Sugrañes, Carlos Badiola, Juan Cuadrado y Celedonio Lucas, quienes han creído en este proyecto académico.

Toda mi estima para Marta Gutiérrez Sastre, Mariano Fernández Enguita, y para los demás profesores y profesoras del Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Gracias por todo su apoyo durante mi estancia.

Agradezco a Eugenio Sosa y a Isolda Arita por la revisión de estilo, y por haber hecho posible que la Editorial Guaymuras publique este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La importancia de estudiar la política educativa en la década de 1990 radica en que en este periodo se produjeron varias transformaciones en las esferas económica y política. Las reformas económicas se pueden resumir en los Programas de Ajuste Estructural (PAE), emanados del llamado Consenso de Washington. Estas políticas económicas han perjudicado principalmente a los países periféricos, en la medida que están condicionadas por los préstamos provenientes de los países con mayor grado de bienestar y de los agentes promotores de los PAE. Estos agentes se personifican en el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ambos organismos son resultado de los Acuerdos de Bretton Woods.

Dos aspectos de la política educativa se replantean con las reformas económicas: uno, el financiamiento y, dos, la gestión. Estos dos aspectos se tuvieron como prioritarios para responder a la crisis fiscal del Estado y al endeudamiento externo.

De las reformas económicas también se derivan algunas reformas políticas que se promueven con la metáfora de «modernización del Estado» que han implicado, en América Latina, el fomento de políticas descentralizadoras como una forma de reducir el poder del Estado a nivel central y, con ello, promover la participación de la sociedad civil en la gestión de la política pública.

Estas nuevas políticas concuerdan con todas las críticas que, desde posiciones liberales, se han formulado al Estado, como el exceso de burocracia y la centralización del poder en el manejo de

la política social. Un ejemplo es la crítica a la política educativa igualitarista, promovida desde los años 60 con el auge de la teoría del capital humano.

Una de las finalidades de esta tesis es caracterizar la política educativa puesta en marcha a partir de los años 90 en América Latina y en particular en Honduras. Tal preocupación responde al interés por conocer cómo se establece el orden de prioridades educativas en el país.

Otra razón para estudiar la política educativa de este periodo obedece a la presencia de organismos supranacionales en la definición de la misma. Dentro de éstos se encuentra el Banco Mundial, como una institución hegemónica por su aporte en financiamiento y asesoramiento educativo.

Este estudio se centra en la experiencia del Proyecto Hondureño de Escuelas Comunitarias (PROHECO), situado principalmente en el área rural, y que se puso en marcha en 1999. Inicialmente fue financiado por el BM y, actualmente, se mantiene con fondos nacionales. Una de sus características es que promueve cambios administrativos, como el supuesto protagonismo de la comunidad y enfatiza en la autonomía escolar.

Sin embargo, no se busca reducir el marco de análisis a los objetivos del proyecto sino que, a partir del contenido de este programa, se exploran algunos aspectos más generales de la política educativa. Dicho de otro modo, la finalidad es explicar cómo se establecen los lineamientos y prioridades de la nueva política educativa.

Para conseguir este objetivo, se ha optado por el estudio de casos como una de las estrategias de investigación más adecuadas para resolver el problema planteado. El estudio de casos no busca hacer generalizaciones estadísticas o matemáticas; un caso se elige por criterios de pertinencia y comprensión. Como señala Bourdieu, «un caso particular bien construido deja de ser particular» (Bourdieu y Wacquant, 1995).

El estudio de casos, como estrategia de investigación, debe servir para resolver un problema de investigación. Según Yin (1994), lo importante es saber cuándo utilizar el estudio de casos. Una de las maneras más sencillas de saberlo es identificando las preguntas de investigación. Por ejemplo, dice el autor citado, si se trata de preguntas como: ¿Cuáles o cuántas o qué? son más adecuados los métodos estadísticos. Pero, si trata de responder a ¿Cómo y por qué?, sí parece más adecuado el estudio de casos porque, con estas preguntas, se busca explicar. En nuestro caso, se busca explicar lo siguiente: ¿Cómo se establecen los nuevos lineamientos de la política educativa en las escuelas comunitarias de la zona rural de Honduras? El modelo de gestión de las escuelas comunitarias, ¿supera al de las escuelas públicas?

Este libro es resultado de mi tesis doctoral «Política Educativa y Banco Mundial: Un Análisis de la Educación Comunitaria en Honduras», que pretende estudiar un periodo en que la educación continúa siendo una prioridad en los objetivos de lucha contra la pobreza pero, paradójicamente, los gastos en educación siguen reduciéndose. Por tanto, el campo educativo es también un campo de lucha ideológica entre las versiones liberales que tratan de mantener su legitimidad política.

Una de las hipótesis principales en este estudio es que la política educativa que se promueve desde los años noventa en América Latina se argumenta a partir de una política social de corte minimista, que reduce las necesidades básicas a la mínima expresión.

El contenido de este libro se presenta en cinco capítulos: I) Política educativa, Estado y Banco Mundial; II) El capital social y el desarrollo; III) Situación social y educativa en Honduras; IV) La Escuela Comunitaria y la política educativa en Honduras; V) Escuela Pública y Escuela Comunitaria: diferencias y similitudes; y, finalmente, las conclusiones.

En el primer capítulo, «Política educativa, Estado y Banco Mundial», se define la política educativa y sus objetivos. Asimismo, se

describen las principales fuerzas o factores que estarían impulsando los nuevos lineamientos educativos; dentro de éstas, las reformas económicas se consideran esenciales, por lo que se trata de relacionar cómo afectan la política educativa. Por otro lado, se analiza la descentralización como reforma política y sus consecuencias para la política educativa. Después de ver los factores o fuerzas que impulsan las políticas educativas, se expone el papel de la cooperación internacional, en especial del Banco Mundial, como actor social. Se trata de identificar cuál es la actividad de este organismo y qué tipo de políticas promueve.

El segundo capítulo, «El capital social y el desarrollo», inicia definiendo el concepto de capital social y sus connotaciones para el ámbito del desarrollo y la educación. Posteriormente, continúa con la revisión teórica del concepto de desarrollo y las posibles implicaciones para el campo de la política social y educativa.

En el tercer capítulo se describe la situación social y educativa de Honduras, se expone el contexto social y se identifican algunos problemas sociales que estarían afectando los objetivos de la educación. Además, se revisan las cinco principales reformas administrativas en el sistema educativo nacional después de los años 90.

El cuarto, «La Escuela Comunitaria y la política educativa en Honduras», narra los principales aspectos que distinguen la escuela comunitaria como un modelo diferenciado del sistema educativo nacional. Describe la trayectoria que ha seguido la escuela comunitaria y algunos elementos que condicionan su funcionamiento.

En el quinto, se compara el modelo de escuela comunitaria con el de la escuela pública. Se analizan las diferencias y similitudes entre ambos centros escolares. La interrogante principal es: ¿El modelo de gestión de la escuela comunitaria, supera al de la escuela pública?

Por último, se presentan las conclusiones. Una de ellas es que la actual política educativa prioriza la focalización antes que la universalización. La prioridad de la política educativa se centra

en la educación básica o primaria, desatendiendo otros niveles importantes como la educación media. Desde luego, este orden de prioridades no es casual, porque expresa la posición hegemónica del Banco Mundial, que se centra en una política de corte minimista; esto significa reducir las necesidades sociales a la mínima expresión, lo cual es congruente con la posición liberal de atender sólo a la población que no puede valerse por sí misma; o sea, a la más perjudicada por la vía del mercado.

CAPÍTULO I

POLÍTICA EDUCATIVA, ESTADO Y BANCO MUNDIAL

1.1. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

La política educativa, para efectos de esta tesis, se entiende de manera genérica. Se refiere a todas las acciones reguladas por el Estado en el ámbito de la Administración Pública que influyen en la organización y administración de la educación como servicio público. Se trata de un conjunto de acciones encaminadas a orientar y dirigir el funcionamiento del sistema educativo nacional. Tradicionalmente se han identificado dos objetivos que han guiado las políticas educativas: uno, la preparación de mano de obra para el mercado de trabajo en la época industrial y, dos, la enseñanza de los valores democráticos (Subirats, 1983).

Se pueden considerar tres grandes momentos de la política educativa en América Latina para entender su rumbo actual. En un primer momento, a la educación se le pone un acento de carácter político y prevalece la idea de construcción de la identidad nacional.

Las relaciones entre el Estado y el desarrollo de los sistemas educacionales públicos o nacionales, se manifiestan con particular claridad al iniciar su vida independiente, en Estados Nacionales. Desde las luchas por la emancipación a inicios del siglo xix, la relación entre el Estado y la educación se encontró mediatizada

por la idea de generar la Nación. Es decir, el tratar de inculcar en la población un sentimiento de pertenencia a un conglomerado nuevo. Dicho proceso constituyó un gran esfuerzo de gestación de una identidad común para el conjunto de la población. Consistió en un empeño por generar en un grupo humano diverso, los sentimientos de pertenencia y participación en una identidad mayor (Casassus, 1995: 19).

Durante la primera mitad del siglo XIX e inicios del XX, según se cita, las élites latinoamericanas en alianza (dirigencia política, la iglesia católica, el ejército y el grupo de los terratenientes...) buscaban con la educación promover el objetivo político de la construcción del Estado Nación. En un segundo momento, la educación en América Latina busca cumplir una función económica. Así se expresa en la obra citada:

A inicios del siglo XX, la composición de la alianza política es la misma a favor de la educación, y es esencialmente la misma que constituyó la alianza original. Sin embargo, progresivamente entran a participar en la coalición los nuevos actores sociales del sistema político: los sectores representativos de una industrialización emergente, una incipiente clase media, la burocracia estatal y los cuerpos corporativos ligados a ella (Casassus, 1995).

En este período se produce la expansión de los sistemas educativos, principalmente en las décadas de los 60 y 70 del siglo XX. En este momento se justifica que la educación sea el factor que potencie el proceso de industrialización. También surge la teoría del capital humano que justifica:

los aumentos de inversión en educación como factor de desarrollo... La década de los 60 y parte del 70 se convirtieron en épocas

de grandes inversiones y reformas optimistas para aumentar la cobertura de los sistemas educativos, para vincular la educación a la producción mediante las escuelas técnico-vocacionales (Casassus, 1995: 27).

Y por último, el tercer momento, que se identifica como un periodo de crisis educativa. Este coincide con una pérdida del poder de decisión del Estado en las políticas públicas y sociales. El nuevo escenario de la política educativa se caracteriza por:

La aplicación de un ajuste estructural de la economía, la limitación de la intervención del Estado y la reducción del gasto social. Dichas transformaciones se llevarán a cabo apoyadas en el nuevo contexto ideológico neoliberal emergente en el periodo comprendido entre los años 70 y los 80. Dicho pensamiento plantea fundamentalmente el tema de la iniciativa del Estado en general, y en particular, su redefinición en áreas tales como la economía, salud, vivienda y educación (Casassus, 1995: 31).

La educación se define en función de los intereses del mercado, pero, sobre todo, de los organismos de cooperación internacional que quieren participar y formar parte de otra alianza para promover una nueva política educativa. Esta coalición estará formada tanto por actores internos como por externos, que son los organismos de cooperación internacional: el BM y el FMI, entre otros.

El objeto principal de esta tesis es analizar la política educativa a partir del tercer momento señalado, que coincide con la entrada en escena de los organismos internacionales de cooperación; es el caso del Banco Mundial, catalogado en la actualidad como el más influyente en el tema educativo.

1.2. REFORMAS ECONÓMICAS Y POLÍTICA EDUCATIVA

Tal como se señaló anteriormente, los años 70 y 80 representan un cambio en la política educativa y en el modelo de desarrollo económico de América Latina. No obstante, nuestro objeto de análisis se centrará en los años noventa, que es precisamente cuando en Honduras comienzan a visualizarse reformas de tipo económico y político.

A continuación se describen las fuerzas y factores que influyen en la nueva política educativa. Estas fuerzas y factores serán las reformas económicas y las reformas políticas.

1.2.1. El Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural de la economía

El Consenso de Washington es un término acuñado por John Williamson (1989) para referirse a las políticas sobre las que él consideraba que existía consenso. «Hay que destacar que el Consenso de Washington no implica sólo al FMI y al Banco Mundial, se le debe sumar el Ejecutivo de los Estados Unidos, representado por el Tesoro. El nuevo aporte del Consenso no consiste tanto en las medidas económicas a aplicar como en la proclamación pública de un acuerdo entre las instituciones de Bretton Woods y el Ejecutivo estadounidense» (Toussaint, 2006: 205).

Los Programas de Ajuste Estructural de la Economía (PAE) consisten en medidas económicas recomendadas por los organismos internacionales —Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional— para corregir los desequilibrios macroeconómicos provocados por el aumento de la deuda externa y el déficit fiscal. Los PAE, como se les conoce, se promovieron desde los años 60 pero, con mayor fuerza, en las décadas de 1980 y 1990.

En 1974, Cheryl Payer resumió las medidas que el FMI exige a los países periféricos que apelan a sus servicios:

1) Abolición o liberalización del control de cambios y de las importaciones; 2) Devaluación de la moneda; 3) Políticas restrictivas desde el punto de vista monetario para controlar la inflación, desglosadas de la siguiente manera: a) aumento del tipo de interés y, en algunos casos, aumento de las reservas de divisas; b) control del déficit público: disminución del gasto, aumento de las tasas y tarifas de los servicios y empresas públicas; eliminación de las subvenciones a los productos de consumo; c) limitación de los salarios de la función pública; d) desmantelamiento del control de precios; 4) Una mayor hospitalidad a las inversiones extranjeras (Toussaint, 2006: 203).

Según se cita, estas medidas fueron aplicadas «por el FMI en los años 60 en Filipinas, Indonesia, Brasil, Chile, la India, Yugoslavia y Ghana». Se empezaron a aplicar con mayor fuerza a partir de 1981-1982; «cuando estalló la crisis, un número considerable de países recurrió a los servicios del FMI (a menudo bajo la presión de los principales acreedores, privados o públicos) para encontrar una solución a sus problemas de balanzas de pagos. El Fondo disponía de más poderes para generalizar la medida económica llamada *programa de ajuste estructural*» (Toussaint, 2006).

Dentro de las causas estructurales que provocaron la crisis está el aumento de las tasas de interés decretadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos, en 1979, y el sobreendeudamiento. Esta situación fue provocada en parte por los bancos privados que, al darse cuenta de la imposibilidad de pago de los países endeudados, se adelantaron y paralizaron los préstamos; sin embargo, no dejaron de recibir los beneficios de lo prestado porque, tanto el FMI, como el BM y la Reserva Federal de Estados Unidos, presionaron e hicieron todo lo posible para que los países endeudados siguieran pagando, en especial las deudas contraídas con los bancos privados.

Cuando México, en agosto de 1982, anunció que no estaba en condiciones de pagar, los grandes tesoreros públicos se reunieron para salvar el capital invertido por los bancos privados. El cuarteto reunido para poner a punto una estrategia estaba compuesto por Jacques de Larosiere, director general del FMI, Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Gordon Richardson, directivo del Banco de Inglaterra, y Fritz Lentwiler, presidente del Banco de Pagos Internacionales (BIS). El Banco Mundial no fue invitado a las primeras reuniones (Toussaint, 2006: 193).

Las reformas económicas van encaminadas en dos direcciones: 1) Crear condiciones para liberar el mercado de las restricciones del Estado y, 2) crear condiciones políticas y económicas para que los Estados deudores paguen la deuda externa a los bancos privados y a los mismos organismos internacionales (FMI, BM). Esto provocó que los grandes tesoros, reunidos en Washington, fijaran posiciones en torno de estas condiciones políticas. A continuación se enumeran los principales acuerdos que surgieron de la reunión de los grandes tesoros públicos para abordar el tema de la crisis de la deuda:

a) la crisis de la deuda debe ser tratada como resultante de un problema de liquidez de corto plazo que deben resolver el FMI y los grandes Bancos Centrales; b) las deudas privadas se deben convertir en deuda pública de los países endeudados; c) los acreedores deben actuar colectivamente mientras que los países endeudados, tratados individualmente, deben ser puestos en la imposibilidad de presentar un frente común (dividir para reinar); d) los países endeudados tienen que mantener a cualquier precio el pago de los intereses de la deuda; e) los bancos privados sólo acordarán nuevos préstamos con la condición de que los países endeudados concernidos se comprometan a aplicar políticas de austeridad en el marco de un acuerdo con el FMI (Toussaint, 2006: 193-194).

Estos acuerdos reflejan la forma en que estos organismos ven la crisis y cómo debe ser tratada:

- Según los grandes tesoreros, el problema de la deuda «debe ser tratado como resultante de un problema de liquidez de corto plazo». Esto significa que no se reconoce la gravedad y los efectos que provoca el sobreendeudamiento externo, principalmente para los países que lo sufren. Públicamente se ocultan las causas del problema; por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI imputaron gran parte de la responsabilidad de la crisis al «shock petrolero» (Toussaint, 2006: 204).
- El segundo inciso de los acuerdos se refiere a que los países endeudados no sólo tienen que asumir el pago de la deuda pública sino que, además, la deuda de la empresa privada. «Las autoridades de los países endeudados tomaron a cargo del erario público (y, por lo tanto, a cargo de los ciudadanos) las deudas externas de las empresas privadas de sus países [...]» (Toussaint, 2006: 195).
- En el tercero y cuarto inciso queda en evidencia que el objetivo es lograr que los países endeudados paguen la deuda a los bancos privados a cualquier costo.
- El quinto inciso se refiere a las condiciones establecidas para obtener nuevos préstamos. Los países endeudados tienen que cumplir con una política de austeridad; es decir, reducir su gasto público para pagar la deuda. Estas condiciones serán vigiladas por el FMI para que se cumplan. A partir de este momento, los países endeudados quedarán sometidos a la presión del FMI que, junto al Banco Mundial, serán los promotores de los Programas de Ajuste Estructural.

Los Programas de Ajuste Estructural en los años 90 se asociaron con el Consenso de Washington, con la diferencia de que al

Consenso se le agregan las siguientes medidas: «la dimensión de las privatizaciones masivas y de la política de recuperación de costes en sectores como el de la educación, la sanidad, la distribución del agua» (Toussaint, 2006: 204-205).

No es posible comprender la hegemonía de las políticas económicas de los organismos internacionales sin hacer referencia al liberalismo como ideología, la cual minimiza las funciones del Estado y eleva el mercado a su máxima expresión, como mecanismo de reasignación de recursos y de beneficios. A ese regreso del liberalismo se le ha denominado «neoliberalismo» para diferenciarlo de las etapas anteriores.

El neoliberalismo es considerado como «un movimiento intelectual y de política económica que nace con la obra de Walter Lippmann, *La Ciudad Libre*, en 1938. El neoliberalismo no pretende que la libre competencia se realice naturalmente por la simple puesta en presencia de los diferentes actores de la economía. Sólo un orden legal, impuesto por el Estado, puede hacerla efectiva, permitiendo el armonioso funcionamiento del mecanismo de los precios» (Romeuf, 1966: 658).

Esta definición señala la diferencia entre el liberalismo clásico y el neoliberalismo. Mientras el liberalismo propugnaba un libre mercado natural sin restricciones del Estado, el neoliberalismo reclama la regulación del Estado a favor del libre mercado para garantizar dicho proceso. En esto reside la diferencia entre el neoliberalismo y su antecesor.

De acuerdo con esta definición, los orígenes del neoliberalismo se encuentran en el pensamiento de Lippmann, uno de los intelectuales de esta corriente económica y política. Las motivaciones para construir un nuevo liberalismo se remontan a la crisis del propio liberalismo como doctrina que asegura el orden mundial y que pone en cuestión el fascismo y el comunismo como ideologías en pugna. Ante la imposibilidad de las democracias occidentales de evitar la

Segunda Guerra Mundial y prevenir otros conflictos, se vuelve necesario un conjunto de ideas que sirva de soporte para explicar los peligros de desestabilización del orden mundial. En este contexto, el neoliberalismo surge, en primer lugar, como una reacción al fascismo y, en segundo lugar, al régimen de corte comunista.

El distanciamiento de los neoliberales respecto de las viejas ideas liberales queda expuesto cuando se cuestiona el papel de la democracia liberal en épocas turbulentas:

Las democracias liberales han sido puestas a prueba y no han estado a la altura de las circunstancias, no sólo con respecto a su capacidad de gobernar con éxito en este periodo de trastornos sociales, sino también a su habilidad para defender y mantener los principios filosóficos sobre los que se apoya el Estado Liberal (Lippmann, 1956: 79).

Este comentario sirve para rescatar el papel crítico que asumen los neoliberales que, como Lippmann, ven la necesidad de reformular el liberalismo clásico para adaptarlo a las nuevas circunstancias de convulsión social. En esa línea, Lippmann identifica dos peligros de la democracia occidental. Por un lado, la irrupción de las masas a través de los movimientos revolucionarios que exigen mayor participación en la vida pública y, por otro, la tendencia a la tiranía y a los gobiernos totalitarios.

Más allá de preservar la democracia liberal, lo que preocupa a los neoliberales como Lippmann es mantener el orden social. Esto se evidencia cuando plantea la recuperación de la filosofía social abandonada por los liberales clásicos. Según el autor citado, «Esta filosofía social pretende el gobierno sobre nuestros apetitos y pasiones, encauzándolas debidamente y dando al hombre una segunda naturaleza, civilizada y útil para realizar los fines de la sociedad» (Lippmann, 1956: 183).

Con esta tendencia reaccionaria y conservadora, surge el neoliberalismo como un movimiento restaurador que propugna rescatar la tradición cívica de Occidente. Nos hemos detenido en el pensamiento del Lippmann para buscar los orígenes de esta ideología que, como hemos visto, se remonta a finales de la década de 1930. Aunque este autor es representativo del enfoque neoliberal, no es el único. También existen otros de su generación, como Wilhem Ropke. Actualmente también se puede identificar a Milton Friedman y Friedrich von Hayek para mencionar a algunos. Más adelante abordaremos el pensamiento de estos últimos.

De alguna manera, el Consenso de Washington es una versión del neoliberalismo como doctrina económica y política porque se expresa como un programa de acción dirigido a los países latinoamericanos y, en general, para aplicar a los países pobres. Situados en este contexto es que, según los neoliberales, existen dos causas del subdesarrollo: «La primera, el excesivo crecimiento del Estado, del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas, numerosas e ineficientes. La segunda, el llamado populismo económico, consistente en la incapacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de aumentos salariales del sector público y del sector privado» (Hidalgo, 2000).

Para superar esta problemática, el Consenso de Washington recomienda dos tipos de políticas económicas: en una primera fase estarían las políticas a corto plazo o políticas de estabilización y, en la segunda, el ajuste estructural propiamente dicho, que significa reformas económicas orientadas a un modelo de desarrollo de cara al mercado.

Los Programas de Ajuste Estructural se convirtieron en medidas reformistas que afectaron no sólo el ámbito económico de la región, sino el ambiente político y, por supuesto, el de los beneficios sociales. «Las políticas reformistas se articulan alrededor de cinco ejes, el primero, la liberalización del comercio exterior, el segundo,

la liberalización del sistema financiero, el tercero, la reforma del Estado, el cuarto, la reforma del mercado de trabajo y el quinto, la atracción de capitales extranjeros (Hidalgo, 2000).

Los llamados PAE constituyen también una respuesta a los cambios en la economía mundial impulsados por la globalización. Por tal razón, las políticas de libre mercado contenidas en los PAE produjeron a escala nacional los siguientes cambios:

- a) Cambio en el sistema tributario con reducción de la carga impositiva, en especial a las utilidades de las empresas; b) reducción del gasto público, lo que implica el achicamiento o desaparición del Estado de bienestar y reducción de fondos para políticas sociales; c) reducción de los costos laborales por la vía de la disminución de las cargas sociales como costo para las empresas; d) abandono de las políticas de pleno empleo y disminución del derecho al subsidio de desocupación; e) aumento del riesgo de pérdida del empleo, de las prestaciones de seguridad social y mayor inestabilidad laboral en todo tipo de ocupaciones; f) los sistemas de seguridad social basados en el reparto solidario se convierten en sistemas basados en el individuo con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad personal (Rosales, 2007: 75-76).

Quizás los efectos más importantes de los PAE en relación con los servicios públicos y sociales, entre ellos la educación, han forzado al Estado a replantear dos aspectos: uno, el sistema de financiación, es decir, cantidad y tipo de gastos; y dos, el modelo de gestión de ese servicio para enfrentar la reducción del gasto público.

1.2.2. La base ideológica del Consenso de Washington: el neoliberalismo

No es posible comprender las reformas económicas impulsadas por el Consenso de Washington si no se analiza el pensamiento neoliberal como ideología política. Aunque ya se hizo alusión a los orígenes del neoliberalismo, falta profundizar sobre sus postulados como doctrina política.

Las ideas liberales se remontan al siglo XIX en el pensamiento de David Ricardo y Adam Smith, considerados los padres del liberalismo económico clásico. Para el caso, Smith criticaba, en el siglo XVIII, la política europea por intervenir en el mercado y ocasionar desigualdades¹. El cuestionamiento de Smith deja entrever su postura que justifica un mercado autorregulado de forma natural, sin la intervención de los poderes públicos que provocan, según él, desiguales oportunidades para competir.

1 «En primer lugar, la política en Europa ocasiona una desigualdad considerable en la suma total de ventajas y desventajas de los diferentes empleos de capital y de trabajo, al restringir la competencia en algunos empleos a un número más reducido de individuos de los que estarían dispuestos a dedicarse a ellos, en otras circunstancias. Los principales medios de que se vale para esos fines son los privilegios exclusivos de las corporaciones o gremios [...]. En segundo lugar [...], como la política de Europa aumenta la competencia en algunas ramas mucho más de lo que sería natural, ocasiona otra desigualdad muy importante en la distribución general de las ventajas y desventajas que resultan de los diferentes empleos de capital y de trabajo. Y en tercer lugar, la política que se sigue en Europa coarta la libre circulación del trabajo y del capital, tanto de empleo a empleo como de lugar a lugar, ocasionando así otra desigualdad en las ventajas y desventajas conjuntas de las diversas ocupaciones» (Smith, [1776] 1958: 115-139).

Las ideas liberales vuelven a tener eco en el pensamiento de Hayek y Friedman. El nuevo liberalismo de Hayek enfatiza la misma idea de Smith: el Estado no debe intervenir en la economía. Pero la diferencia entre Smith y Hayek es que este último reconoce que el Estado no deja de tener importancia en la intervención de la economía y otros aspectos sociales, cuando fija una serie de normas generales que salvaguardan los fines sociales. El problema de la regulación estatal radica, según sus argumentos, cuando el ente público invade todo el ámbito de la planificación económica y el ámbito del individuo como agente económico y social. Esta postura se debe ubicar en el contexto en que se cuestiona la planificación centralizada de los gobiernos socialistas y todos aquellos gobiernos que privan a los individuos de elegir sus propios fines.

Al parecer, lo que aquí se discute son los principios de la eficacia y la competencia, porque se considera que los órganos políticos nunca podrán elaborar una planificación unitaria que sea satisfactoria a todos los intereses sociales existentes, por lo que deben dedicarse a elaborar normas generales que no pongan en peligro este principio. En el fondo, lo que cuestiona Hayek, es el tipo de conocimiento en que se basa la planificación centralizada porque, según expone, «el conocimiento que impera en la vida económica de los individuos y, por ende, en la gestión y organización de su vida social es un conocimiento disperso, constantemente cambiante; un conocimiento vinculado a las circunstancias concretas y las situaciones únicas» (Terren, 1997, citando a Hayek).

Como consecuencia de lo anterior, este autor defiende la igualdad formal para proteger al individuo de la arbitrariedad del Estado, cuando afirma: «la igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos» (Hayek, [1944] 1995: 111).

Como el Estado no puede entrometerse en todas las decisiones económicas y sociales, éste debe conformarse por aceptar las con-

tingencias naturales y del azar de las decisiones individuales. Desde esta perspectiva, la acción del Estado sólo es necesaria cuando existen individuos que no pueden valerse por sí mismos; por tanto, «no existe razón alguna para que, en una sociedad libre, el gobierno deje de asegurar a todos una oportuna protección contra la miseria garantizándoles un mínimo de ingresos» (Hayek, 1979: 152).

Lo que se plantea es que el Estado debe asegurar la protección de aquéllos que no lograron obtener beneficios o ingresos por la vía del mercado. En otros términos, la política social del Estado iría dirigida sólo a aquéllos que se encuentran en penuria y que, a la vez, no cuentan con la familia ni otra institución, que también se espera ponga su parte en la asistencia y protección (Tinoco Hernández, 2004).

Otros pensadores también defienden la libertad que los individuos logran en el mercado, en contraposición al Estado que impone un sistema igualitario y limita la libertad. Friedman y Rose sostienen que «una sociedad libre desata las energías y capacidades de las personas en busca de sus propios objetivos» (Friedman y Rose, 1980: 209).

Tanto para Hayek como para Friedman, la libertad significa el punto de partida para conseguir la igualdad. Pero, sobre todo, para ellos implica anteponer el principio de la libertad al de la igualdad, y no viceversa. En este caso, la libertad es un medio y un fin en sí mismo. Este, quizás, es el atractivo de las ideas liberales que resurgen y se consolidan bajo el nombre de neoliberalismo; algo que, para algunos, no será tan nuevo.

1.2.3. Lo nuevo del neoliberalismo

Si en los siglos XVIII y XIX las ideas liberales promulgaban un mercado sin regulaciones de ningún tipo, en esta nueva época el liberalismo vuelve a defender lo mismo, pero con un agregado. Ese

agregado es el ataque a lo social que se ha constituido bajo la idea del *welfare* (Estado de bienestar), en regulaciones no mercantilizadas.

Según Castel (1998), citando a Polanyí, lo social se refiere a las «regulaciones no mercantilizadas». Dentro de las regulaciones no mercantilizadas se encontraría el ámbito del trabajo, que adquiere una cierta autonomía con respecto del mercado. Aquí Castel se apoya en el concepto de trabajo de Polanyí ([1944] 1989: 128), quien considera que el trabajo no es una mercancía en la medida que «es una actividad económica que acompaña la propia vida —la cual, por su parte, no ha sido producida en función de la venta, sino por razones totalmente distintas—, y esta actividad tampoco puede ser desgajada del resto de la vida, ni puede ser almacenada o puesta en circulación».

De acuerdo con esta definición, existen argumentos para proteger al trabajador de los riesgos que supone un mercado autorregulado, tal como lo definía Smith, y ahora los neoliberales que atacan los códigos laborales que regulan las relaciones colectivas entre trabajadores y empleadores. La protección social del trabajo será resultado de una larga lucha de los movimientos obreros para liberarse de las ataduras del mercado. Lo social, entendido como relaciones de trabajo no mercantilizadas, será algo relativamente nuevo, tomando en cuenta que «en el siglo XIX no existía, al menos como conjunto coherente de regulaciones sociales garantizadas por el Estado. Y el liberalismo del siglo XIX hizo todo lo posible para que no se consolidara ese ámbito de lo social» (Castel, 1998: 408). A juicio de este autor, lo que ahora está pasando con el ataque a lo social no es otra cosa que «la precarización de las relaciones de trabajo, que vuelven a pasar de nuevo por la remercantilización» (Castel, 1998).

Lo nuevo del liberalismo se dirige a destruir todas aquellas relaciones no mercantilizadas, lo que significa una remercantilización, no sólo del trabajo, sino de la conquista de otras relaciones

que antes no estaban mercantilizadas, como los servicios públicos a cargo del Estado. Este es el caso de la educación, la sanidad y otros servicios sociales estatales.

Sin embargo, existe una marcada diferencia entre los llamados países ricos y países pobres en cuanto a política social se refiere. Para los segundos, privatizar los servicios sociales tiene consecuencias más penosas. Se trata, como es el caso latinoamericano, de «privatizar lo que nunca ha sido público, desestatalizar lo que no ha sido estatalizado, es, sencillamente, renunciar a ello dejándolo al albur del mercado» (Fernández Enguita, 1998: 164).

Unido a los efectos de la privatización se encuentra la despolitización de la esfera pública, que se expresa cuando «las instituciones y los procedimientos de la democracia formal han sido diseñados para que las decisiones del gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos» (Habermas, 1973). Esto significa que la democracia formal evita la participación de los ciudadanos en ciertos asuntos que podrían poner en peligro la integración y la estabilidad del sistema de gobierno. Esto implica que el mismo Estado está preocupado por mantener las condiciones de acumulación del capital, al ser el sistema económico una de sus fuentes de poder que, según O'Connor ([1973] 1981: 26), reside en «la capacidad de la economía para generar excedentes y los impuestos sobre este excedente». Estos recursos le permiten al Estado cumplir ciertas obligaciones públicas para existir como institución social.

Por otro lado, el Estado necesita legitimarse para obtener la aceptación de los gobernados; para ello tiene que generalizar ciertos intereses y demandas de amplios grupos sociales. Esta función se ve frustrada cuando el mismo Estado no logra intervenir en el mercado con la suficiente fuerza que le permita defender intereses generales, porque se ve presionado a mantener las condiciones de inversión y la rentabilidad del capital.

Cuando el Estado no logra legitimarse, probablemente intentará evitar el conflicto social y la participación de las masas en los asuntos políticos. Esto puede plantearse como crisis de gobernabilidad y de representación política. Siguiendo este orden, el Estado termina siendo la representación de intereses privados, antes que del interés general de la población. Un ejemplo es cuando los gobiernos priorizan una política de crecimiento económico antes que la distribución. Esta política se intensifica con el neoliberalismo, cuando el Estado actúa en función del mercado, y la crisis de crecimiento económico se traduce en crisis sociales y éstas en crisis educativas. Es decir, que los procesos económicos generados por el mercado terminan afectando el quehacer del Estado y los servicios públicos que ofrece a los ciudadanos. Por eso no es casual que la crisis de la deuda externa haya desencadenado en una crisis educativa. Ya lo veremos más adelante, cuando se hable del origen de la política educativa.

Para Habermas, la despoltización no sólo se expresa en la estructura política, sino en un cierto «privatismo político» de los ciudadanos, «es decir, la indiferencia política unida por el interés dominante por la carrera, el tiempo libre y el consumo». Esto significa que el sistema político tampoco es capaz de motivar a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos.

La despoltización también se podría plantear en una cierta separación del Estado y la política (Offe, 1990), al ser otros canales, paralelos a la institucionalidad democrática, los que resuelven los conflictos y las demandas sociales. «Muy a menudo, las decisiones sobre asuntos políticos claves emergen más bien de un proceso altamente informal de negociación entre representantes de grupos estratégicos dentro de los sectores públicos y privados». Para dar un ejemplo, en Honduras existe la intermediación de iglesias y de los llamados «notables» para resolver algunos conflictos y demandas sociales. Esto implica que muchas de las decisiones políticas que afectan la vida de los ciudadanos se toman al margen del control público democrático.

Por otro lado, con el neoliberalismo, los asuntos públicos se despolitizan al personalizarlos (Apple, 2005) y al cargar al individuo con responsabilidades públicas. Por ejemplo, cuando se observa que uno de los efectos de los PAE es que se recomienda al Estado recuperar costes transfiriendo responsabilidades educativas a las comunidades o a las mismas familias. Esto implica que las responsabilidades estatales o públicas se trasladan a la iniciativa comunitaria; por tanto, hay pérdida de la función pública del Estado, al ser las comunidades y las familias quienes cargan con las responsabilidades educativas.

Pero este proceso de despolitización, según se reflexiona, es más profundo porque se encuentra arraigado en la sociedad en su conjunto. Es decir, las grandes posibilidades de alternativas sociales encuentran una gran oposición. En ese orden de asuntos, la despolitización estaría vinculada a que la misma sociedad tecnológica genera los mecanismos para *contener el cambio social*. Entre esos mecanismos de contención se identifican: la ciencia, en la que existe una cierta tendencia al *operacionalismo (empirismo y/o positivismo)* y la misma tecnología (*automatización*). Tanto la ciencia como la tecnología hacen más efectivo el control social al estar en la misma lógica de la dominación. Por eso no es casual «que tal sociedad puede exigir justamente la aceptación de sus principios e instituciones, y reducir la oposición a la mera promoción y debate de políticas alternativas dentro del statu quo» (Marcuse, ([1954] 1990: 32).

1.2.4. Los orígenes de la nueva política educativa

Si bien es cierto que desde las posturas del capital humano la educación es una inversión, también es cierto que, contradictoriamente, es un servicio público que significa una carga tributaria para el Estado. Es en esta lógica que el Consenso de Washington reco-

mienda dos medidas complementarias: a) una auténtica disciplina fiscal que permita reducir el déficit público y, b) la privatización de las empresas públicas.

La primera medida debe aplicarse porque se considera que el Estado tiene un gasto público mayor que el que recibe por concepto del tributo ciudadano. Eso es el déficit público. La segunda medida se relaciona con el servicio público de educación, por ser una empresa estatal.

Estas medidas afectan la organización del servicio educativo y, por tanto, la forma en que se evalúan los problemas en la educación. De esta manera, las reformas económicas promovidas por el Consenso de Washington repercuten en la política educativa. Para evaluar estos efectos, a continuación se verá cómo se evalúa la problemática educativa y cómo debe solucionarse.

Sobre la crisis en la educación, los neoliberales se pronuncian diciendo que «los sistemas educativos latinoamericanos se enfrentan hoy, básicamente, a una crisis de eficiencia, eficacia y productividad, más que a una crisis de universalización y extensión de los servicios ofrecidos» (Gentili, 1998). Las razones que proponen son extensibles a las demás políticas sociales:

- a) los gobiernos no sólo han sido incapaces para asegurar calidad y cantidad, sino que ellos son estructuralmente ineptos para combinar ambas dinámicas; b) La expansión de los servicios educativos es un objetivo ya conquistado por casi todos los países de América Latina, siendo los índices de exclusión y marginalidad educativa expresión clara de la falta de eficiencia del sistema y no de su escasa universalización; c) la posibilidad de combinar calidad y cantidad con criterios igualitarios y universales es una falsa promesa de los Estados interventores y populistas (Gentili, 1998: 106).

Se han visto las razones de la crisis educativa en el sentido que se identifica a los «culpables» de tal situación. Según se establece, existen tres responsables de este fracaso:

En primer lugar, obviamente, el modelo de Estado «interventor» ha sido el principal culpable y promotor de la crisis a la que hoy se enfrentan las instituciones educativas. Por otro lado, los grandes sindicatos (especialmente, las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la educación)... La acción sindical al haber reafirmado (y exigido) la centralidad del Estado en la planificación y el diseño de las políticas educativas... y el tercer gran culpable de la crisis, según los expertos alineados al pensamiento del Banco Mundial, es la sociedad. La sociedad latinoamericana tiene «un perezoso colectivismo que no le ha permitido reconocer el valor de la cultura del trabajo...» (Gentili, 1998: 109-110).

Los Estados serían los primeros responsables de la crisis educativa por su carácter interventor. Esta afirmación parte del supuesto de una sobrevaloración del mercado por sobre el Estado. Con esta crítica parece que no se trata de proponer mejorar las instituciones públicas, sino de acabar con ellas.

El juicio desfavorable al Estado se dirige a cuestionar su carácter centralista y burocrático pero, lo que es evidente, es que el Estado no siempre es tan controlador como se supone. ¿Cómo pensar en un Estado burocrático si en muchas regiones no existe, prácticamente, presencia del poder público?

Los segundos responsables son los sindicatos por reafirmar ese Estado interventor. Detrás de este cuestionamiento se esconden intereses de mercado, porque no convienen sindicatos fuertes que controlen los excesos del mercado de trabajo. Las reformas del mercado laboral son algunas medidas que se impulsan desde el Consenso de Washington y los PAE implantados en cada uno de los países después de los años 90.

Y también se señala a la sociedad latinoamericana como la tercera culpable de la crisis educativa. Esta postura contiene una concepción moralista y culturalista. Es la posición de la teoría de la modernización, que observa de manera ingenua y considera superiores los valores occidentales. Esta perspectiva ha defendido que los países subdesarrollados deberían adoptar los patrones de conducta de los países desarrollados para salir del atraso.

Las estrategias para salir de la crisis educativa se sintetizan en lo siguiente:

- a) el desarrollo de programas nacionales de evaluación de los sistemas educativos altamente centralizados en su diseño en implementación (básicamente, pruebas de rendimiento aplicadas a la población estudiantil); b) el diseño hipercentralizado de reformas curriculares a partir de las cuales establecer los contenidos básicos de un Currículum Nacional; y c) la implementación de programas nacionales de formación de profesores que permitan la actualización de los docentes según el plan curricular establecido en la citada reforma (Gentili, 1998: 114).

Precisamente, en la estrategia, los neoliberales proponen medidas centralistas para mejorar el funcionamiento de los sistemas educativos, regresando a lo que han criticado como el supuesto excesivo control del Estado.

Respecto a los agentes capaces de resolver la crisis, se propone a los empresarios y expertos en la materia. «Los empresarios, que saben desenvolverse en el mercado. Deben entonces ser consultados aquellos que mejor entienden del mercado». Y, además, presupone consultar a los especialistas y técnicos competentes que disponen del saber instrumental necesario para llevar a cabo las citadas propuestas de reforma. El Banco Mundial aporta todo tipo de especialistas y expertos en estas materias (Gentili, 1998: 114-115).

Es decir que, los grandes agentes de cambio educativo, según el autor citado, serán los expertos de los organismos de cooperación internacional. Esto es importante para entender que los organismos internacionales no sólo influyen en la nueva política educativa vía financiamiento, sino por la ruta de la asesoría.

1.3. REFORMAS POLÍTICAS Y POLÍTICA EDUCATIVA: LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Como se ha puesto de manifiesto, las políticas sociales se están analizando en el marco de una nueva política económica donde el Estado ha dejado de desempeñar el papel que mantenía antes de la década de 1970. Con las reformas económicas impulsadas por el neoliberalismo o el libre mercado, el Estado estará sometido a distintas presiones políticas por los organismos llamados supranacionales (dígase, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Estos organismos, considerados agentes activos del Consenso de Washington, promoverán una serie de políticas para redefinir o transformar el rol del Estado en el nuevo contexto económico.

A las acciones de transformación del rol del Estado se les conocerá como «modernización». Modernización del Estado significa cambiarle el tono al Estado, siguiendo los principios de eficiencia, eficacia y competitividad. Se trata de poner el Estado a imagen y semejanza del mercado para evitar las contradicciones que un Estado fuerte o excesivamente burocrático puede ocasionar al capital.

De esta manera, la modernización del Estado es vista como una transformación de la Administración Pública. Se trata de que las instituciones estatales garanticen la calidad que un mercado competitivo exige. Ese es el criterio que se intenta hacer prevalecer. Por ello, es normal que dentro de las medidas políticas ejecutadas por los gobiernos durante las últimas décadas, sea la *privatización* de empresas públicas una de las estrategias más valoradas.

Una de las vías para emprender la modernización del Estado es la descentralización como proceso de reforma política. Se busca con ello desburocratizar o restarle poder para que deje de ser fuerte en la esfera central. Pero, sobre todo, con el criterio de hacerlo más eficiente. Así se pronuncian los pensadores liberales sobre el tema de la descentralización:

La creciente complejidad tecnológica de las economías modernas exigía un grado más elevado de descentralización en el proceso de toma de decisiones. Observó que la inmensa mayoría de la información utilizada en economía es local por naturaleza, ya que afecta a unas condiciones específicas que normalmente sólo los actores conocen. Hayek sostenía que así se explicaba la inviabilidad de la planificación central socialista bajo unas condiciones de complejidad tecnológica, pues para cualquier planificador resultaría imposible de asimilar o reaccionar ante todos los conocimientos locales que genera una economía moderna (Fukuyama, 2004).

Al margen de criterios de eficiencia económica como los antes indicados, existen otros criterios y objetivos de tipo político y desarrollo social con los que se contribuye a la descentralización. Estos criterios han popularizado y legitimado el proceso político. Prueba de ello es que una de las medidas o acciones que promueve el Banco Mundial es la gobernabilidad. «La gobernabilidad es un término que procede de gobernanza (en inglés *governance*) y supone la capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos» (Jáuregui, 2004: 92).

El discurso de la descentralización encaja muy bien con la necesidad de achicar el Estado y de darle un nuevo rol en relación con el mercado. Asimismo, para hacerlo compatible con la necesidad de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, que plantearía la gobernabilidad como objetivo de la descentralización. El Banco

Mundial viene entendiendo la gobernabilidad como «un proceso continuo mediante el cual las instituciones y personas, tanto públicas como privadas, que a menudo presentan conflictos y diversidad de intereses, manejan sus asuntos comunes cooperando entre sí» (Banco Mundial, 2005a).

Dentro de los objetivos de la gobernabilidad, como la entiende el Banco Mundial, están: promover la participación de la sociedad civil y el «empoderamiento de los pobres». La sociedad civil, además de participar en la concertación de políticas públicas, deberá involucrarse en las auditorías sociales. Pareciera que los objetivos ocultos del BM son, en el fondo, evitar posibles conflictos presentes en cada una de las sociedades.

1.3.1. La descentralización como reforma del Estado y la política educativa

La descentralización, más que denotar un concepto definido, se refiere a un proceso político que se viene dando en América Latina desde los años 70. Es, en esencia, una redefinición del Estado para legitimarse en un nuevo contexto político marcado por los cambios en la economía mundial.

Estas reformas administrativas se proponen redistribuir el poder en distintas instancias espaciales o territoriales. En fin, otorgar mayores competencias a los gobiernos locales. Estas reformas han sido puestas en marcha en los países de América Latina con distintos matices. Para algunos especialistas, la descentralización se define básicamente en términos jurídicos.

Significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personería jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento. El rasgo definitorio exclusivo de la descentralización

consiste en que es un acto que involucra a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas. La delegación, otro concepto conexo, consiste en la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizadas y por el tiempo que determine el cuerpo legal... (Boisier, 1991: 31).

No se pretende ser exhaustivo en explicar este proceso de descentralización, sino situar los efectos organizativos que tiene este acontecimiento político en la definición de la política educativa. Desde el punto de vista político, éste afecta todo el campo de los servicios públicos y sociales, lo que se denota en el traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales de los servicios de salud, agua o saneamiento y educación. No obstante, no existe un consenso sobre cuánto poder se puede y se debe conceder a la periferia. El mismo término *des-centralizar* significa cambiar de centro.

En lo que a servicios de educación se refiere, el traspaso es más problemático porque plantea el tema de igualdad de acceso. La educación es un derecho y, por tanto, una obligación a cumplir por parte de los Estados. Pero el problema sigue siendo qué tan pública es la educación como derecho. El tipo de reformas administrativas, como la descentralización, puede afectar esos objetivos.

La descentralización como reforma política puede tener muchos fines en relación con garantizar la mejora del servicio público de educación. Las nuevas reformas proclaman la descentralización como medio para mejorar la eficiencia de la Administración Pública; de ahí la crítica a la burocratización y al centralismo o paternalismo estatal. Los principales críticos del Estado, como se ha podido ver, son los pensadores liberales. Pero esa crítica tiene que matizarse porque, en algunas regiones, el Estado está ausente y no ejerce el supuesto control. Es en ese sentido que la descentralización no significaría desburocratización, como afirman los teóricos de la materia, sino el inicio del control o de nuevos controles burocráticos a nivel local.

Algunas críticas apuntan la paradoja que puede significar la descentralización en el ámbito de la organización del trabajo y de la nueva empresa capitalista.

En la rebelión contra la rutina, la aparición de una nueva libertad es engañosa. En las instituciones, y para los individuos, el tiempo ha sido liberado de la jaula de hierro del pasado, pero está sujeto a nuevos controles y a una nueva vigilancia vertical. El tiempo de la flexibilidad engendra desorden, pero no libera de las restricciones [...] (Sennett, 2000: 61).

Estas consecuencias, analizadas en el contexto de los cambios en el mercado del trabajo, pueden ayudar a reforzar la idea de que la descentralización no ha significado más que concentración del poder y no ha supuesto una redistribución del mismo.

A continuación se hace un resumen de los principales modelos de descentralización educativa en América Latina para luego comentar sus implicaciones en la gestión de la educación. Estos modelos adquieren diferentes direcciones, según el tipo de poder que se otorgue a los gobiernos locales en la gestión de la educación. Con el peligro de simplificar, pero con la intención de ser sintéticos, se pueden agrupar tres tipos de modelos de descentralización educativa que conceden responsabilidades en tres direcciones: federalización o regionalización, municipalización y autonomización (ver cuadro 1).

Los primeros modelos de descentralización educativa se refieren a la descentralización estatal; o sea, que el Estado delega el poder a nivel subnacional o región territorial. Aquí se trata de un traslado de funciones. El grado de descentralización depende del volumen o tipos de funciones que se delegan. El otro tipo de descentralización es un poder que se concede a los centros escolares para que puedan ejercer funciones que el Estado antes realizaba, bien como unidad nacional centralizada, o bien por una unidad subnacional u

órgano descentralizado territorialmente. Esta es la diferencia entre el tercer tipo de descentralización y los primeros dos.

En el primer tipo, denominado federalización, el Estado concede cierta autonomía a los gobiernos regionales para que administren los servicios educativos. Algunos países que privilegian este modelo son México, Brasil y Argentina. En el segundo, conocido como municipalización, el Estado concede poder a las municipalidades para administrar la educación del municipio. Ejemplos de municipalización caben en Chile y Bolivia. En el tercer tipo, llamado autonomización, el Estado otorga poder a los centros de enseñanza para que decidan sobre la administración del servicio educativo. Esta forma de descentralización se conoce también como autonomía escolar. Casos de autonomía escolar son los centros autónomos de Nicaragua, que quizás sean el mejor ejemplo; otros países centroamericanos, como El Salvador y Honduras, siguen la misma tendencia.

La descentralización, como federalización o municipalización, son modelos o tendencias que siguen algunos países, pero ninguno de manera exclusiva, debido a que en muchos Estados coexisten distintas formas de administrar la educación. Estas formas de descentralización se distinguen por el grado de autonomía en la toma de decisiones que el gobierno central otorga a las unidades subnacionales.

La autonomización de las escuelas tiene connotaciones diferentes a los dos primeros modelos. Y es que ésta significaría reforzar la iniciativa comunitaria, otorgando un cierto poder de decisión, a través de la normativa, al centro educativo. Desde el punto de vista legal y político, puede interpretarse como un reforzamiento de la iniciativa privada, dígase «privatización», a través de la organización comunitaria. Significaría privatizar donde el Estado estuvo ausente. Este es el ejemplo de las comunidades rurales de Centroamérica, donde el Estado no hacía acto de presencia. La cobertura de educación básica en estas regiones, alejadas y rezagadas económicamente,

se hizo posible por la participación comunitaria de las madres y padres de alumnos (de familias).

CUADRO 1
Algunos ejemplos de descentralización en América Latina

| TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN | PAÍS | ACONTECIMIENTO |
|----------------------------------|-----------|---|
| Federalización o regionalización | Argentina | En 1978, traspaso de responsabilidad de gestión de los establecimientos de educación primaria a las provincias. En 1992 se hizo lo mismo con los de educación secundaria. |
| | México | En 1992 se inicia el traspaso de responsabilidad de gestión de los establecimientos de educación básica a los Estados. |
| Municipalización | Chile | En 1981 se inicia el traspaso de responsabilidad de gestión de los establecimientos de educación básica a los municipios. |
| Autonomización de escuelas | Nicaragua | En 1993 creación de los Centros Autónomos de educación primaria y secundaria, a los que traspasan responsabilidades amplias de provisión del servicio. En 1997, el proceso alcanza el 50% de los centros de educación secundaria y el 13% de los centros de educación primaria. |

Elaboración propia con base en Di Gropello, 1999.

Aunque en la práctica, como puede verse, la descentralización significa traspaso de poder a unidades subnacionales y a los centros educativos, algunos autores agregan un cuarto modelo de descentralización. Este es la privatización, por existir «transferencia de responsabilidades y poder en la prestación de un servicio del gobierno, pero hacia el sector privado» (Rápalo Castellanos, 2003: 8). Este cuarto modelo se puede encontrar en el sistema educativo chileno, pero también se relaciona con el modelo de autonomización de las escuelas, por ser parte de la iniciativa «privada» de las comunidades desde el punto de vista legal.

1.3.2. La autonomía escolar como descentralización

Una de las formas de descentralización educativa que se impone en América Latina es la autonomía escolar. Este es el caso de la tercera tipología identificada como *autonomización de las escuelas*. Interesa este tipo de descentralización porque parece ser un modelo nuevo en América Latina, al menos en el caso de Centroamérica.

Se debe aclarar más este concepto de autonomía para luego ver la relación con la descentralización como autonomización de las escuelas. Se asume el significado de autonomía como *la capacidad que tienen los centros escolares de plantear un proyecto educativo en común y con una identidad propia*. Es decir, la capacidad que tiene el centro para tomar sus propias decisiones en lo académico, administrativo-financiero y en la participación comunitaria. Este concepto de autonomía, igual que el de descentralización, es ambiguo en la medida que no se conocen los límites de la definición. Lo que sí está claro es que, desde el punto de vista programático, las unidades territoriales tienen poderes para ejercer influencia en la política educativa. Mejor dicho, las leyes educativas de un país otorgan grados de decisión a las regiones, municipios y a los mismos centros educativos.

Otra óptica para analizar los efectos de la autonomía es desde la cotidianidad de los centros donde se ven los efectos de la política descentralizadora. Los centros educativos canalizan decisiones políticas y, sobre todo, reflejan la realidad de los sistemas educativos nacionales. La autonomía escolar podría ser importante por tres motivos:

La diversidad social, el cambio social y la interactividad del proceso educativo. Diversidad social quiere decir, ningún alumno es igual a otro, ningún grupo es igual a otro y ninguna comunidad es igual a otra. Cambio social, que los alumnos de hoy son bastante

distintos de los de hace diez años, notablemente diferentes de los de hace veinte, incomparables con los de hace treinta. Interactividad, que el alumno no es un simple objeto pasivo de la acción del profesor, sino un sujeto con sus propios fines, expectativas, reacciones, etc., lo que hace imprevisibles tanto los resultados de la actuación docente como las oportunidades de la actividad discente (Fernández Enguita, 2002).

En la misma línea de ideas del autor anterior, Freire (1999: 25) defiende la autonomía como interactividad del alumno y el docente:

No hay docencia sin discencia, las dos se explican y sus sujetos, a pesar de las diferencias que los connotan, no se reducen a la condición de objeto, uno del otro. Quien enseña aprende al enseñar y quien aprende enseña al aprender. Quién enseña, enseña alguna cosa a alguien.

De acuerdo con las dos citas anteriores, la autonomía es importante porque es un medio para impulsar el ideal democrático dentro del recinto escolar, donde el docente ha venido actuando de forma autoritaria y vertical con respecto a los alumnos y a los mismos padres o madres de familia que, en muchos casos, son ajenos y no participan en la organización de la actividad académica.

No obstante, estos procesos de descentralización educativa pueden quedarse en prescripciones y en la retórica del discurso de los técnicos. Por eso, otros autores prefieren plantearlo en ventajas y desventajas de la autonomía escolar.

No toda descentralización es un primer paso hacia el mercado. Todo depende a la vez del papel que se le pretende hacer desempeñar y de las reglas que se imponen al sistema escolar para la incorporación del alumnado y la contratación del profesorado, para los programas y para los diplomas. ¿Cómo se pretende llevar

a cabo la descentralización: privilegiando la elección individual de las familias o bien el control democrático de la comunidad política local? ¿Qué es lo que se desea: aumentar el poder del director del centro, o bien aumentar la importancia y el poder efectivo de los profesores? Las opciones son numerosas, desde las más democráticas hasta las más comerciales (Laval, 2004: 212-213).

La postura de Laval es parte de toda una corriente de analistas que critica la descentralización y la autonomía como una forma de privatización de la educación. No obstante, lo que se quiere poner de relieve es que la autonomía escolar puede generar muchos efectos: desde mayor mercantilización de la educación, dígase privatización, o mayor democracia, posibilidad de las familias para decidir el rumbo del centro educativo, hasta una especie de corporativismo de los docentes; es decir, predominio del poder profesional de los profesores en la escuela.

Con el discurso de la descentralización se abre la coyuntura para un nuevo impulso democratizador de la educación. En las nuevas políticas sociales y educativas se enfatiza en la participación comunitaria en la gestión de los servicios públicos. Sin embargo, esta supuesta participación es puesta en duda. Queda por ver esas virtudes del proyecto descentralizador.

1.4. EL PESO POLÍTICO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA REDEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICA Y EDUCATIVA

Hasta este momento se han descrito los factores y fuerzas que impulsan la política educativa que, como se ha dicho, son los procesos de reforma económica —PAE impulsados por el Consenso Washington—, sustentados en el neoliberalismo como ideología; y los procesos de reforma política que generan nuevos espacios

de legitimidad política. Estos nuevos espacios políticos se recrean en la reforma del Estado y se pueden observar en los procesos de descentralización. En ese sentido, la descentralización significa transformación del Estado y, por tanto, otra forma de relación Estado-sociedad.

Si algo caracteriza la nueva política educativa es el peso político que adquieren los organismos internacionales en su definición. Tradicionalmente, la UNESCO ha sido el organismo especializado en educación y su aporte ha sido muy valorado. Pero, en los años 90, el Banco Mundial adquiere mayor protagonismo que la UNESCO.

En este apartado se intentará caracterizar el papel del Banco Mundial como agente social para determinar su peso político en la definición de la política educativa. Hablar de peso político significa hablar del poder. Y el poder, como dice Foucault, no es sólo la potencia, ni la prohibición de la ley, sino una fuerza que domina y es aceptada, porque:

Es sencillamente que no pesa solo como potencia que dice no, sino que cala de hecho, produce cosas, induce placer, forma de saber, produce discursos; hay que considerarlo como una red productiva que pasa a través de todo el cuerpo social en lugar de una instancia negativa que tiene como función reprimir (Foucault, [1981] 1988: 137).

Este tipo de poder, que nos describe el autor, enfatiza en el poder como forma de saber. Es decir, *el conocimiento como forma de poder*. Esta forma de poder es con la que se identifica el Banco Mundial como organismo que produce conocimiento sobre el desarrollo y la educación. Al producir conocimiento, esta entidad posee un discurso para pronunciarse con autoridad frente a los demás actores o agentes educativos y sociales. Volviendo a la reflexión de Foucault, ese discurso, que se proclama como verdadero, esconde el poder para ejercer su dominio.

El discurso verdadero, al que la necesidad de su forma exime del deseo y libera del poder, no puede reconocer la voluntad de verdad que lo atraviesa; y la voluntad de verdad que se nos ha impuesto desde hace mucho tiempo es tal que no puede dejar de enmascarar la verdad que quiere [...] (Foucault, [1973] 2005: 24).

Esta voluntad de verdad, según el citado autor, es una forma de exclusión porque se apoya sobre una base institucional:

...está a la vez reforzada y acompañada por una densa serie de prácticas como la pedagogía, el sistema de libros, la edición, las bibliotecas, las sociedades de sabios de antaño, los laboratorios actuales... también, más profundamente sin duda, por la forma que tiene el saber de ponerse en práctica en una sociedad en la que es valorado, distribuido, repartido y en cierta forma atribuido (Foucault, [1973] 2005: 22).

Estas peculiaridades del poder se expresan en la acción del Banco Mundial. Es de recordar que esta entidad es como cualquier agencia financiera que actúa como prestamista, según los proyectos que le interesan. Se dice esto para no caer en la ingenuidad de creer que es una «agencia dedicada a los pobres». Ningún banco desembolsa préstamos si no cree que obtendrá un beneficio. Por eso no deben sorprender las iniciativas que este organismo promueve. Para comprender la actividad del BM y su entorno institucional, se debe conocer su origen y la función para la cual se creó.

Tanto el FMI como el BM nacieron durante la II Guerra Mundial, como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944; fueron parte del esfuerzo concertado para reconstruir Europa tras la devastación de la guerra y para salvar al mundo de depresiones económicas futuras. El nombre con que nació el Banco

Mundial —Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo—, refleja su misión original; incluso el segundo sustantivo, «Desarrollo», fue añadido tardíamente. Por otro lado, al FMI, «se le encomendaba la ardua tarea de asegurar la estabilidad económica global [...]. El FMI surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad económica» (Stiglitz, 2002: 35-37).

Como se puede ver, el Banco Mundial nace en el contexto de la posguerra y coincide con la necesidad de establecer un nuevo orden mundial donde el desarrollo será una prioridad para evitar futuras catástrofes, como la depresión de 1929. Las preocupaciones del Banco Mundial no siempre han sido las mismas, como tampoco ha sido la misma la percepción que ha tenido del desarrollo. Su postura sobre este tema se podría resumir en cinco fases (Dubois, 2001):

1. El Banco Mundial comienza su actividad dedicado a la reconstrucción de los países europeos aliados, teniendo como objetivo básico la construcción de infraestructuras.
2. Cuando los países europeos alcanzan mayor bienestar, se inicia el otorgamiento de préstamos a los países de bajos ingresos, especialmente a partir de 1961, desde la creación de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). Para esta época todavía no se considera un enfoque de lucha contra la pobreza. Los préstamos tenían como objetivo el crecimiento económico de los países, dando por supuesto que, tras alcanzarlo, se conseguiría reducir la pobreza.
3. A finales de los años sesenta, durante la presidencia de Robert MacNamara (1968-1981), el Banco comienza a darle mayor importancia a otros temas no considerados anteriormente. En este nuevo periodo, la prioridad del desarrollo será la satisfacción de las necesidades básicas.
4. En los últimos años de la presidencia de MacNamara, principios de la década de los años 80, comienzan a im-

plantarse los llamados Programas de Ajuste Estructural. En este periodo todavía el BM confía en que el crecimiento económico y las medidas reformistas de los ajustes lograrán la reducción de la pobreza.

5. En la década de los noventa, el objetivo por excelencia del Banco en relación con el desarrollo serán los programas de lucha contra la pobreza. Este objetivo cobra fuerza por el fracaso de los Programas de Ajuste Estructural como medidas de corte neoliberal.

En lo que sigue de este apartado se hará mención a las instituciones de Bretton Woods y a su lucha contra la pobreza. La diferencia, según Stiglitz, entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional será que el primero tendrá una posición más flexible sobre el funcionamiento de la economía. Muestra de ello son las distintas visiones que, a lo largo de 50 años, ha experimentado. No obstante, en los últimos años se observa que la diferencia entre ambas instituciones financieras es mínima. Aunque el BM nació bajo la premisa del desarrollo, las dos han sido permeadas ideológicamente.

En la década de los años 80, las dos instituciones FMI y el BM, tuvieron cambios dramáticos; en la era de Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido. El FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales esas ideas fueron impuestas sobre los reticentes países pobres que necesitaban con urgencia sus préstamos y subvenciones (Stiglitz, 2002: 37-38).

Dentro del mismo Banco hubo movimientos internos de sus técnicos que provocaron este nuevo rumbo del BM. Nuevos técnicos llegaron con ideas de corte neoliberal.

Para los años 80 el Banco fue más allá de los préstamos para proyectos (como carreteras o embalses) y suministró apoyo en un sentido amplio, en forma de los préstamos de ajuste estructural; pero sólo hacía esto con la aprobación del FMI que se imponía al país. Se suponía que el FMI se concentraba en la crisis, pero los países en desarrollo siempre necesitaban ayuda, de modo que el FMI se convirtió en ingrediente permanente de la vida de buena parte del mundo subdesarrollado (Stiglitz, 2002: 38).

Según el ex vicepresidente del BM, el FMI ha fracasado con sus políticas de liberalización de las economías y ortodoxia del mercado para resolver las grandes crisis económicas de los países latinoamericanos, y después ensayadas en el resto de países pobres.

Medio siglo después de su fundación, es claro que el FMI no ha cumplido con su misión. No hizo lo que supuestamente debería hacer: aportar dinero a los países que atravesaron coyunturas desfavorables para permitirles acercarse nuevamente al pleno empleo... Según algunos registros, casi un centenar de países han entrado en crisis; y lo que es peor, muchas de las políticas recomendadas por el FMI, en particular las prematuras liberalizaciones de los mercados de capitales, contribuyeron a la inestabilidad global. Y una vez que un país sufría una crisis, los fondos y programas del FMI no sólo no estabilizaban la situación sino que en muchos casos las empeoraban, especialmente para los pobres (Stiglitz, 2002: 40).

Este argumento sostiene que el FMI no ha cumplido su promesa «misionera» de mantener la estabilidad económica mundial, lo cual indica que las políticas de liberalización económica no han surtido el efecto esperado. Pero la responsabilidad no puede ser exclusiva del FMI; también ha tenido que ver el BM, por la sencilla razón de que éste actuaba con el visto bueno del primero. Ambas institu-

ciones están enganchadas en el mismo hilo del poder mundial. Se reconoce que:

ambas instituciones pudieron haber planteado a los países perspectivas alternativas sobre algunos de los desafíos del desarrollo y la transición, y al hacerlo pudieron haber fortalecido los procesos democráticos. Pero ambas fueron dirigidas por la voluntad colectiva del G-7 (los gobiernos de los siete países más industrializados) y especialmente de sus ministros de Hacienda y secretarios del Tesoro (Stiglitz, 2002: 39).

Por otro lado, ambos organismos, en los últimos años, han emprendido una cruzada en busca de legitimidad tendiente a compensar los efectos de los PAE. Por ello han impulsado lo que se conoce como Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Esta nueva propuesta fue lanzada por el FMI y el BM en 1996 ante una cumbre del G-7.

El 8 de diciembre de 1999, después de un complejo proceso de negociaciones, los directores ejecutivos del FMI y el Banco Mundial, declararon a Honduras como país elegible para recibir asistencia en el marco de la HIPC. Esta iniciativa fue creada para apoyar a los países que enfrentan problemas en la sostenibilidad de la deuda y que siguen políticas macroeconómicas y estructurales coherentes con las recomendaciones de estos organismos financieros internacionales. Honduras alcanzó el punto de decisión en julio de 2000. El alivio de la deuda externa que implica la HIPC se concentra en los primeros 15 años después de haber alcanzado el punto de decisión. Honduras alcanzó el punto de culminación el 29 de marzo de 2005, por lo que pudo acceder a la condonación de 1 061 millones de dólares por parte del Club de París, el 12 de mayo del mismo año. El gobierno central se comprometió a invertir el dinero condonado en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), que tam-

bién sería financiada con préstamos de los organismos financieros internacionales (Posas, 2005: 22).

Para poder alcanzar el punto de decisión y ser beneficiarios del alivio de la deuda, los países tienen que cumplir una serie de normas y requisitos:

Según el plan original, un país debía contar como mínimo con tres años de sólida trayectoria en una serie de medidas —como programas de estabilización económica, reformas del sector público (incluida la reestructuración o privatización de empresas estatales deficitarias) y orientación del gasto público hacia la salud, la educación y la reducción de la pobreza— antes de poder acogerse al alivio de la deuda (Banco Mundial, 2005b).

Ante todo, se medía la capacidad de los países para pagar la deuda o los préstamos. La capacidad de pago se mide con el coeficiente «valor neto actualizado» (VNA), que se define con la relación deuda-exportaciones. El límite para acogerse al alivio de la deuda en el marco de la HIPC es una relación deuda-exportaciones, cuyo VNA sea del 150%, o una relación deuda-ingresos con un VNA del 250% (Banco Mundial, 2005b).

Al cumplir los anteriores requisitos, los países alcanzan el punto de decisión y son considerados, finalmente, para ser destinatarios de los beneficios de la HIPC. Sin embargo, los requisitos parecen alargarse, no sólo para entrar en la iniciativa, sino para mantenerse y seguir recibiendo sus beneficios.

Los gobiernos de los PPME [países pobres muy endeudados] se comprometen a introducir una serie de reformas clave, entre ellas, políticas macroeconómicas acertadas y medidas que contribuyan a alcanzar importantes reducciones en los niveles de pobreza. Los países deben preparar documentos de estrategia de lucha contra

la pobreza, proceso que implica organizar amplias consultas con distintos grupos de la comunidad, ONG y donantes sobre las futuras prioridades de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2005b).

En este nuevo impulso de las políticas de los organismos financieros se deja entrever la política económica, social y, por supuesto, educativa, que se promueve. Es decir, que la política social y educativa seguirá estando en función de la política económica impulsada hasta el momento. Con ello se intentará dar un «nuevo rostro» a los Programas de Ajuste Estructural y, por tanto, será la base de un proyecto de legitimidad política.

En consonancia con lo anterior, los países objeto de las HIPC suelen recibir visitas periódicas de técnicos del FMI para revisar el «paquete» de medidas recomendadas a los gobiernos. Los gobiernos y el FMI programan el cumplimiento de las medidas económicas y los desembolsos establecidos en forma de préstamos para sostener estas débiles economías. A ese programa de acuerdos se le da seguimiento a través de lo que se conoce como Carta de Intenciones.

En 2004, el ministro de Hacienda y la presidenta del Banco Central de Honduras firmaron con el director del FMI una Carta de Intenciones. En esta Carta se establecen los principales componentes del programa:

- Un marco macroeconómico a mediano plazo, congruente con un mayor crecimiento sostenido y con el logro de las metas de la versión actualizada de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.
- Un ambicioso ajuste fiscal que limita el gasto en sueldos y salarios y que fortalece las medidas de generación de ingresos, en tanto que permite un incremento constante del gasto en la lucha contra la pobreza.

- Una reforma de amplio alcance del sistema financiero, para fortalecer su solidez.
- Mejoras de la gobernabilidad y la transparencia (FMI, 2004).

Las medidas recomendadas en este instrumento tienen como meta acabar con las crisis inflacionarias y fiscales. Se trata de seguir los postulados de la teoría neoclásica, que consideran importante luchar contra la inflación y combatir el déficit fiscal reduciendo el gasto público. Estas medidas recomiendan reducir el número de empleados públicos y los beneficios sociales que han alcanzado algunos grupos sindicalizados. Los profesionales de la enseñanza son algunos de los más atacados por estas medidas lo que, en los últimos años, está implícito en el conflicto entre docentes y gobierno.

El FMI plantea la gobernabilidad y la transparencia porque se supone que la transparencia es clave para mejorar el uso de los recursos y luchar contra la corrupción. Es en esa dirección que se convoca a la sociedad civil (grupos organizados) a participar en el seguimiento de la política pública, y con ello, obtener más legitimidad política al interior de estas sociedades.

1.4.1. La política social y educativa del Banco Mundial

Como se señaló, la misión del BM después de la Segunda Guerra Mundial ha sido buscar soluciones para alcanzar el desarrollo. Gran parte de su tarea ha sido investigar y aportar financiamiento para erradicar la pobreza mundial. En 2001, en el marco de la HIPC, concedía préstamos hasta de 34,000 millones de dólares, procedentes de todos los acreedores, para luchar contra la pobreza (Banco Mundial 2001a).

Aunque el cambio de percepción sobre el desarrollo comenzó en los años 90, es hasta en el año 2000, en el Informe de Desarrollo Mundial (IDM) publicado por la misma institución, donde se expresa

la nueva postura. Vale aclarar que para evaluar las políticas que impulsa el BM debe considerarse que un aspecto es la propuesta programática, es decir, cómo define la pobreza y el desarrollo, y otro muy distinto es cómo practica esas políticas.

Tradicionalmente, se ha pensado que el mero crecimiento económico llevaría al desarrollo y a mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Pero algunos analistas coinciden en que el BM ha pasado de estar aferrado a una ortodoxia económica a asumir posiciones más moderadas.

Bajo la hegemonía del Consenso de Washington la prioridad de la estabilización macroeconómica, las políticas pro-exportación y la liberación comercial y financiera son factores considerados para el crecimiento económico. A partir de las primeras tasas de crecimiento, una vez superado el primer periodo del ajuste, el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza se considera automático (Bonal y Tarabini, 2002: 3).

El cambio de visión del BM sobre la pobreza parece encontrarse en el abandono de políticas compensatorias o de emergencia:

...las políticas anti-pobreza desarrolladas a principios de la década de los 90, sin embargo, constituyen medidas de compensación a unas políticas de ajuste que siguen enfocadas en la estabilización macroeconómica. En una segunda fase, la constatación de que los programas de ajuste y el diseño de fondos sociales constituyen medidas insuficientes para solucionar los problemas de la pobreza «crónica» explican un nuevo giro de la política del BM: los fondos de emergencia adquieren un carácter más «activo» y menos compensatorio... Se trata, en este caso de «activar» a los sectores más excluidos de la sociedad a través de políticas que potencien el capital humano y su acceso a actividades productivas (Bonal y Tarabini, 2002: 4).

Esto último representa el cambio en el discurso del BM sobre el desarrollo; sin embargo, éste, irá más lejos en sus apreciaciones sobre la pobreza. Encargará a sus consultores varios estudios, a los que se les denomina «insumos» para los documentos oficiales de la institución. No obstante, aunque algunas de estas consultorías o investigaciones se consideren críticas, éstas sólo adquieren cierto reconocimiento cuando, por ejemplo, aparecen en los Informes de Desarrollo que la institución publica periódicamente.

Parte de la heterodoxia del BM se aprecia en el reconocimiento de que la desigualdad social puede afectar el crecimiento económico.

Menos desigualdad puede incrementar el crecimiento económico por medio de diversos canales. Sociedades desiguales son más propensas a tener dificultades en la acción colectiva, aspecto que se refleja en las disfunciones institucionales, inestabilidad política, propensión a políticas redistributivas de carácter populista o mayor volatilidad en sus políticas (Bonal y Tarabini, 2002: 5).

Pero esta nueva visión no implica un cambio en el concepto de pobreza porque, según se evidencia en la operatividad, no existen nuevos indicadores que digan que hay una nueva política para atacar las causas de la pobreza. Las razones se explican a continuación:

...no sólo se mantienen los indicadores tradicionales del BM sobre la pobreza, es decir los basados en la renta per cápita e, incluso, sin revisar el umbral de pobreza, que continúa siendo el dólar/día por persona; sino que, además, no se ofrece ninguna preocupación por avanzar en la búsqueda de indicadores más apropiados a los nuevos contenidos de la pobreza (Dubois, 2001).

En la misma línea se pronuncian Bonal y Tarabini al referir que, a que pesar de que el BM asume una postura sobre la pobreza,

su preocupación sigue siendo cómo hacer compatible la política social con los PAE: «La focalización puede encajar en un modelo de desarrollo que no se aleja en esencia del neoliberalismo y que mantiene unos reducidos márgenes de intervención del Estado, al que sólo le otorga capacidad de actuación para corregir las imperfecciones del mercado» (Bonal y Tarabini, 2002).

Esto conduce a pensar que, aunque existen ciertos matices que indican cambios en la actuación del Banco Mundial frente a la política social, éste no deja de seguir priorizando el crecimiento económico sobre la distribución de la renta. Esto refleja que, en el fondo, el BM busca el objetivo de reducir la pobreza para favorecer la gobernabilidad o la estabilidad del sistema político.

1.4.2. Política educativa y Banco Mundial

De la política social y la nueva política de lucha contra la pobreza se pueden desprender las posiciones del BM sobre la política educativa, la cual responde a un modelo de desarrollo económico que, para algunos analistas, tiene sus fuentes en la teoría neoclásica:

La teoría económica neoclásica también tiene un modelo macroeconómico que se aplica al campo de la educación como un todo. Es un modelo que, básicamente, trata de explicar las variaciones en el ingreso nacional usando lo que llama una «función de producción» agregada. Dicha función es una ecuación en la que el incremento del producto nacional depende de la acumulación del capital físico (construcciones, equipamientos, etc.), de las variaciones en el factor trabajo y de un factor que han llamado «capital humano» (conocimientos y destrezas adquiridas, habilidades innatas, etc.) (Coraggio y Torres, 1999: 40).

De acuerdo con estos postulados, la educación es vista como una inversión, por lo que se retoma el enfoque del capital humano aplicado en los años 60 y 70, cuando se expandieron los sistemas educativos latinoamericanos. Con el párrafo anterior, también se comprende la aplicación de la teoría económica al campo de la educación. Sin embargo, a los autores citados llama la atención que la teoría neoclásica, como tal, «ha fracasado porque no ha sido capaz de explicar las variaciones en el ingreso nacional en los últimos 30 años». A pesar de este fracaso, el BM utiliza esta teoría para justificar sus actuales propuestas de política educativa. Y nadie duda de la importancia del BM en la inversión en educación y su hegemonía en este campo:

el Banco está jugando un papel hegemónico en el rediseño de las políticas educativas en América Latina. Esto creo no tiene que ver con la claridad o el poder de convicción de sus ideas, sino con su poder económico. Sin embargo, ese poder no se deriva del peso de sus préstamos para la educación, puesto que presta a tasas variables, cercanas a las del mercado y lo que presta es mínimo: menos del 1% del gasto público en el sector. Sin embargo, es el principal agente externo que presta recursos frescos para invertir en nuevos programas de educación. Como en otros sectores, es la inversión y no la reestructuración del gasto corriente la que inicia las innovaciones. Y ese financiamiento viene acompañado de asesoría, de propuestas sobre cómo reformar el sistema educativo (Coraggio, 1995).

Existen algunas razones por las que se siguen las recomendaciones de este organismo en materia de política:

Sus préstamos se dan en el contexto de los Programas de Ajuste Estructural. Junto con el Fondo Monetario Internacional, es uno de

los agentes principales de la política de ajustes a las nuevas reglas del juego del mercado global. Su fuerza reside en el bloqueo que puede hacer del acceso a los mercados y capitales si las políticas de los gobiernos —económicas, financieras, sociales— no son consideradas adecuadas. Ello le da una enorme influencia ante países ya sobreexpuestos por su deuda externa y necesitados de ingresos de divisas para pagar intereses y mantener sus vulnerables balances externos. Esta situación es de hecho aceptada por las agencias de las Naciones Unidas que tienden a aliarse con el Banco Mundial para poder entrar eficazmente con sus propias propuestas y programas para los gobiernos (Coraggio, 1995).

No obstante, se advierte la importancia de no caer en visiones deterministas o simples a la hora de analizar las fuerzas y los agentes que intervienen en la conformación de la política educativa. Los agentes externos no siempre son los únicos que determinan el problema. Los agentes nacionales también tienen algo que ver.

...aunque se observa esa tendencia a asumir las líneas que el Banco Mundial propone, la política educativa resultante del encuentro con las agencias internacionales depende también de la contraparte nacional, de la existencia o no de un proyecto educativo autónomo, de la vulnerabilidad económica del gobierno, de la existencia de una esfera pública en que se discuta la estrategia educativa, y del papel que en ella jueguen los intelectuales, los agentes de la educación, las organizaciones sociales y políticas, las ONG (Coraggio, 1995: 2).

Esta afirmación se comparte porque, en Honduras, PROHECO, uno de los proyectos financiados y promovidos por el BM, fue fruto de la participación de técnicos o agentes educativos hondureños y el mismo organismo internacional. Los técnicos hondureños realizaron consultorías que sirvieron de base para la propuesta final del proyecto negociado.

El BM, como organismo especializado en desarrollo y pobreza, dedica gran parte de sus recursos a investigar el tema. Muestra de ello es la publicación de los Informes sobre el Desarrollo Mundial (IDM). Además de dedicar recursos para investigar los temas de desarrollo y pobreza, el BM ha realizado una importante inversión en el tema de educación. Uno de sus aportes relevantes ha sido la participación activa en la Conferencia de Educación de Jomtien, que fue liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO y UNICEF en 1990.

Para influir en la política educativa ha realizado varios estudios donde constata los problemas de los sistemas educativos en los países subdesarrollados. A su juicio cuatro son los desafíos: a) acceso, b) equidad, c) calidad, y d) reducción de la brecha entre la reforma educativa y la reforma de las estructuras económicas. Para enfrentar estos desafíos, el BM ha recomendado lo siguiente:

- *Prioridad a la educación básica.* Se recomienda a los países concentrar los recursos públicos en educación básica (que incluye la educación primaria y el primer ciclo de educación secundaria), que es considerada como fundamental para reducir la pobreza porque permite incrementar la productividad de su trabajo, reducir la fertilidad y mejorar la salud, como medio para construir las capacidades nacionales, fortalecer las instituciones y el buen gobierno y favorecer un crecimiento económico sostenible.
- *Mejoramiento de la calidad (y la eficiencia) de la educación* como eje de la reforma educativa. La calidad educativa es el resultado de la combinación de determinados insumos. En la educación primaria estos insumos son: 1) bibliotecas; 2) tiempo de instrucción; 3) tareas en casa; 4) libros de textos; 5) conocimientos del profesor, 6) experiencia del profesor; 7) laboratorios; 8) salario del profesor; y, 9) tamaño de la clase.

Al momento de priorizar estos insumos, el Banco Mundial recomienda invertir principalmente en los primeros. Es así como se convierten en objetivos básicos de la reforma educativa: a) aumentar el tiempo de instrucción a través de la prolongación del año escolar, flexibilización y adecuación de los horarios y asignación de tareas en casa; b) proveer de libros de texto para que actúen como compensadores de los bajos niveles de formación docente. Se aconseja a los países dejar la producción y distribución de los textos en manos del sector privado, capacitar a los profesores en su uso y elaborar guías didácticas para éstos; y, c) mejorar el conocimiento que poseen los profesores (privilegiando la capacitación en servicio sobre la formación inicial y estimulando las modalidades a distancia).

- *Prioridad sobre los aspectos financieros y administrativos de la reforma educativa.* En este sentido se propone: a) la reestructuración orgánica de los ministerios, las instituciones intermedias y las escuelas: b) el fortalecimiento de los sistemas de información (destacándose de manera específica la necesidad de recoger datos en cuatro rubros: matrícula, asistencia, insumos y costos); c) capacitación del personal en asuntos administrativos; y, d) descentralización de la gestión educativa. El Banco Mundial recomienda mantener a nivel central cuatro funciones para mejorar la calidad de la educación: a) fijar estándares; b) facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar; c) adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos; y, d) monitorear el rendimiento escolar. Las demás funciones deberán ser trasladadas a organismos descentralizados y al centro escolar.
- *Descentralización e instituciones autónomas y responsables por sus resultados.* En el plano financiero se propone:

a) hacer uso de los impuestos del gobierno central y los gobiernos locales; b) compartir los costos con las comunidades locales; c) asignar donaciones a las comunidades y las escuelas sin establecer requisitos para el uso de dichas donaciones; y, d) financiamiento basado en resultados y calidad. En el plano administrativo se aconseja mayor autonomía tanto a directores como a los profesores. Los directores deben definir asuntos como asignar recursos, contratar o despedir personal, y delimitar cuestiones como el calendario, el horario escolar, la lengua de instrucción con el objetivo de lograr un mayor ajuste a las condiciones locales. Los profesores deben definir las prácticas de aula, dentro de los límites dados por el currículo nacional, sujetos a normas y estándares, exámenes, evaluaciones de aprendizaje e inspectores escolares.

- *Mayor participación de las familias y la comunidad.* Dicha participación incluye tres ámbitos: a) la contribución económica al sostenimiento del aparato escolar; b) la selección de la escuela; y, c) un mayor involucramiento en la gestión escolar. «La participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación gratuita. Incluso las comunidades más pobres suelen estar dispuestas a sufragar una parte de los costos de la educación especialmente a nivel primario». Cuatro riesgos se perciben en la mayor participación de las familias en el ámbito escolar: a) mayor dificultad para impulsar objetivos nacionales amplios (como la educación de la niña); b) incremento de la segregación social; c) fomento de la inequidad (al depender cada escuela de sus condiciones locales) y, d) limitaciones derivadas de la falta de información y educación de los padres.
- *Mayor participación del sector privado y los organismos no gubernamentales (ONG)* en el marco de una diversificación

de la oferta educativa a fin de introducir la competencia en el terreno educativo.

- *Primacía del análisis económico en la definición de políticas y prioridades en educación.* La reducción de costos y la relación costo-beneficio deben convertirse, a juicio del Banco Mundial, en los criterios centrales para adoptar decisiones de política educativa (Posas, 2005).

Estas recomendaciones se convirtieron en los hilos conductores de las reformas educativas de América Latina a partir de los años noventa. Por tanto, son los lineamientos de la política educativa impulsada por este organismo. No se puede dejar de reconocer que el BM ha ido modificando su desempeño para influir en las políticas educativas de los países destinatarios. Así, concede importancia a la concertación para planificar sus nuevos proyectos.

Intenta de este modo integrar las estrategias sectoriales (en educación, salud o infraestructura) en programas más amplios cuyo diseño va siempre precedido de evaluaciones de su contexto de aplicación. Ha recurrido así mismo a una imagen de diálogo mediante consultas directas con los potenciales beneficiarios de los proyectos y con los actores de la sociedad civil de los países y regiones prestatarios (Bonal y Tarabini, 2002: 7).

CAPÍTULO II

CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO

En el capítulo anterior describimos el carácter de la política educativa impulsada por los organismos internacionales y las nuevas reformas políticas y económicas. Una de las características de esa política educativa es el énfasis en la gestión y la prioridad de la educación básica. Ahora lo que sigue es responder a la siguiente cuestión: ¿Qué concepciones de desarrollo y política social manifiesta esta política educativa? Sorprende la enorme exigencia a la educación como medio para resolver los problemas del desarrollo y de la pobreza.

Una de las hipótesis en este trabajo es que la política educativa promovida desde los años 90 contiene un discurso de legitimación política. Esta política educativa se enmarca en unos cánones establecidos, ya no desde el Estado como rector de la política social y educativa, sino desde organismos supranacionales que, desde el punto vista programático, y respecto a los países periféricos, mantienen posturas homogéneas, pero con resultados diversos en la práctica.

En este capítulo se definen los conceptos que justifican la nueva política educativa. Se revisarán los diferentes conceptos de capital social y sus implicaciones teóricas para la configuración de la política educativa. Se continuará con la exposición de algunas teorías del desarrollo y sus implicaciones prácticas para los nuevos lineamientos educativos.

2.1. EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

Según el Banco Mundial, existen cuatro formas de capital para entender el problema del desarrollo:

i) natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; ii) el construido, generado por el ser humano, que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, etc.; iii) capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población; y, iv) el capital social (Kliksberg, 1999)².

El capital social, según Kliksberg, citando a Putnam, «está formado por el nivel de confianza entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad». El capital social guarda estrecha relación con el desarrollo y el crecimiento económico.

La idea básica del capital social es que la familia, los amigos y los compañeros de una persona constituyen un valor importante al cual recurrir en una crisis, del qué disfrutar por sí mismo y del qué servirse para conseguir ventajas materiales. Además, esto que es cierto para los individuos, vale también para los grupos. Las comunidades con recursos variados de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más sólida para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y sacar partido a oportunidades nuevas... (Putnam, 2003: 12).

2 El concepto de capital social ha sido muy difundido en los círculos de los organismos de cooperación internacional, especialmente por el Banco Mundial. Es un concepto muy amplio y difuso, por lo que no nos detendremos en analizar todas las versiones, sino en aquellos significados que nos parecen relevantes para nuestro objeto de estudio.

En la misma línea de pensamiento se dice que «la idea central del capital social es sencilla: las redes sociales importan. Las redes poseen valor, ante todo, para quienes se hallan en ellas. Utilizando el lenguaje de la microeconomía, las redes producen beneficios privados o internos» (Putnam, 2003: 13).

El capital social genera beneficios a aquéllos que lo poseen. Es decir, que es considerado un factor favorable al desarrollo. Los estudios sobre el capital social se han dedicado a investigar la presencia de dicho factor y los beneficios que las comunidades portadoras obtienen. El capital social podría mejorar desde la salud psíquica, pasando por evitar los problemas de descomposición social como la violencia, hasta ayudar a solucionar los problemas de la pobreza. Estas son las grandes expectativas y la simpatía que genera este concepto en las ciencias sociales.

A continuación se compara el capital humano con el social para comprender sus diferencias y similitudes, siguiendo la clasificación que realiza el Banco Mundial. Parte de la continuidad de las formas de capital es que la posesión de ambos genera beneficios. Estos dos modelos están cruzados por el mismo análisis econométrico. Es en ese sentido que el término capital social representa un rebosamiento de la teoría neoclásica.

Según Thurrow, la teoría del capital humano, en la misma lógica de la teoría neoclásica, «asumía que el mercado de trabajo tiende a equilibrar la oferta y la demanda de los distintos tipos de trabajo por medio de ajustes salariales rápidos [...]. Sin embargo, critica el mismo autor, el mercado de trabajo no es tanto un mercado para ajustar la demanda a la oferta de las distintas cualificaciones sino para ajustar a los individuos entrenables a las escalas de adiestramiento» (Gil, 1997: 55).

CUADRO 2
Continuidad y características de las formas de capital

| CAPITAL HUMANO | CAPITAL SOCIAL | CONTINUIDAD |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lo invierten los propios consumidores (difícil separación entre consumo e inversión). • Es individual y no puede ser transferido con la misma rapidez que el capital físico. • Los individuos están en la disposición de conocer el rendimiento que pueden obtener de su inversión educativa. | <ul style="list-style-type: none"> • Es una inversión de la comunidad. • Tiende a ser colectivo porque se trata de la movilización de la energía y fuerza comunitaria para un fin comunitario. • Los grupos comunitarios que tienen más capital social obtienen más beneficio. | <p><i>Una similitud:</i> La inversión en ambos tipos de capital genera algunos beneficios para sus poseedores.</p> <p><i>Una diferencia:</i> El capital humano es más individual y el social tiende a ser colectivo.</p> |

Elaboración propia con base en Romero y De Miguel, 1969; Bonal, 1998.

En las décadas de 1960-70, invertir en capital humano era uno de los objetivos de la política educativa para legitimar la expansión de los sistemas educativos nacionales; en la actualidad, invertir en capital social es uno de los objetivos de la nueva política educativa. Y es que el concepto de capital social es la continuidad del anterior tipo de capital humano. Mientras la ideología del capital humano hacía énfasis en la inversión en educación para el trabajo y el crecimiento económico, el capital social lleva implícito un objetivo: invertir para la gobernabilidad. O sea, que el objetivo es político.

La continuidad que existe entre ambas formas de capital se puede comprender con el siguiente ejemplo: no sólo se necesita tener una buena educación (capital humano) para obtener un buen trabajo, sino contar con redes sociales (capital social) para encontrar el empleo deseado. Este sería un ejemplo que ilustra el cambio y

la continuidad del modelo explicativo para el mercado de trabajo, en la lógica de la teoría neoclásica.

La relación entre ambos conceptos, más que de diferencia, es de complementariedad, o como «puntos de equivalencia», por pertenecer al mismo cuerpo de enunciados.

Dos conceptos pueden aparecer en la misma formación discursiva, sin poder entrar —so pena de contradicción manifiesta o inconsecuencia— en una sola serie de enunciados. Se caracterizan después como puntos de equivalencia: los dos elementos incompatibles están formados de la misma manera y a partir de las mismas reglas; sus condiciones de aparición son idénticas (Foucault, 1970: 108).

Esta descripción nos pone en perspectiva para comprender el uso y la función que cumplen los conceptos en la formación del discurso. En este caso, los conceptos de capital social y capital humano siguen enganchados en el mismo hilo discursivo que justifica un orden de cosas, sin negarse ni contradecirse. En este apartado se seguirá viendo cuál es la fuerza explicativa que tiene este concepto de capital social para entender el problema del desarrollo y otros temas con los que se vincula permanentemente.

Para el caso, James Coleman, uno de los estudiosos del concepto de capital social, afirma que los alumnos de los colegios católicos en relación con los similares colegios públicos, obtienen mejores resultados y que esto se debe a que la comunidad religiosa sigue siendo una comunidad funcional en mayor medida que un área residencial [...]. Esta funcionalidad se explica porque los alumnos se auto seleccionan y la escuela y los padres comparten cierta cultura en común (Coleman, 1990: 390).

En la comunidad funcional, según el concepto de Coleman, los padres y las madres de alumnos se conocen porque sus hijos asisten al mismo colegio. Estos lazos comunitarios son el cimiento sobre

el que se levanta el consenso acerca de la educación. El anterior supuesto camina en la misma lógica del capital social. Es posible alcanzar la cohesión social en los proyectos comunitarios, aunque la realidad de esos proyectos no siempre le da la razón. Las escuelas públicas de Estados Unidos de América no mostraban esa virtud, según el autor citado.

Desde los años 90, con las nuevas políticas educativas, surgieron en las zonas rurales de varios países centroamericanos proyectos gestionados bajo la modalidad de lo que se denomina «el sector público no estatal». Estas son las escuelas comunitarias donde los padres y madres de familia hacen de administradores de la escuela, presentándose como alternativa a la acción del Estado.

Pero la participación no siempre significa más poder para el ciudadano porque, detrás de ella, se esconden muchos intereses. Los fines de la participación pueden ser muy variados porque el mismo concepto de participación puede tener muchos significados. Al ser un concepto ambiguo y difuso, caben muchas propuestas que «no garantizan un acceso equitativo al poder, se convierte en un instrumento que sirve para la moderación de los grupos opositores reduciendo las estructuras democráticas a funciones meramente consultivas o informativas» (Gutiérrez Sastre, 2004: 13).

La participación de la comunidad en las escuelas comunitarias de Centroamérica surge como una solución ante la falta de servicios educativos en aquellas zonas donde el Estado no había hecho acto de presencia. Es decir, la participación estará condicionada por la necesidad y el objetivo de ofrecer cobertura del servicio público y no tanto para lograr mayor democratización de la educación pública.

En el capítulo anterior —donde se refiere a la descentralización como una forma de privatización—, se reconoce que ésta puede definirse como la iniciativa privada del sector no gubernamental que participa en la gestión de servicios públicos acompañada de una personería jurídica. Así, desde el punto de vista legal, la gestión

que se lleva a cabo en las escuelas comunitarias desde las asociaciones de padres y madres puede considerársele como un tipo de privatización. En otras palabras, el capital social se puede convertir, desde el punto de vista ideológico, en justificante de las políticas de privatización promovidas con los programas de ajuste estructural.

En fin, hablar de participación y capital social depende del contexto donde se busque aplicar. Como se ha dicho, los resultados de la participación no siempre se repiten (Gutiérrez Sastre, 2004). También se puede decir lo mismo del capital social. El discurso sobre el capital social y la participación está saturado de los mismos términos: «experiencias exitosas». Se considera que las experiencias pueden trasladarse de un contexto a otro, y las experiencias de participación de las familias en la escuela se han llevado de un lugar a otro. Este es el caso de la educación centroamericana, donde la zona rural se ha convertido en un «laboratorio» de proyectos educativos de esta naturaleza. Sin embargo, se considera que los defensores de estas políticas, al margen de que logren mayor o menor igualdad, ignoran el cambio social experimentado en las mismas zonas rurales.

2.1.1. Algunas críticas al concepto de capital social

El capital, en economía, se conoce como la posesión de activos que sirven para conseguir beneficios. En tal sentido, el capital social contiene dos cualidades: capital como factor de producción, y social por incluir relaciones sociales de intercambio. En este sentido, el concepto nos conduce en la misma lógica del mercado.

El uso del concepto no siempre responde a una misma lógica, porque presenta los mismos problemas que tienen los conceptos de participación y democracia. Por la ambigüedad y la indefinición se ha ganado algunas críticas. Estas son algunos de los cuestionamientos a uno de los pioneros del concepto de capital social.

- a) La primera crítica, por caer en un romanticismo comunitarista que se presenta como forma alternativa a la intervención estatal, por lo que en su interpretación existe un vacío «y es la ausencia del concepto de poder y del análisis de contexto político que configuran las políticas públicas» (Navarro, 2003: 6).
- b) El otro problema con las teorías de Putnam es que «su análisis de sentirse juntos y participar conjuntamente omite un elemento clave de tal participación y es el propósito y el objetivo de tal unidad y participación. Según Putnam, tal participación refuerza al individuo, pero no se pregunta con qué propósito y con qué objetivo» (Navarro, 2003: 7).

Las dos críticas apuntan al capital social como un paradigma que niega el conflicto social como elemento básico en la sociedad. El conflicto existe porque existen diferentes intereses y desigualdad de poder entre los distintos grupos sociales. Por tanto, siguiendo el argumento de Navarro, si el capital como modelo explicativo niega el conflicto, también niega el poder como elemento intrínseco de cualquier sociedad.

2.2. EL CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO

El Banco Mundial, y en general la cooperación internacional, han insistido en que los proyectos llamados de desarrollo, para que sean viables, tienen que contar con la participación de la comunidad en su ejecución. Lo cuestionable de esta afirmación es que los beneficiarios no siempre participan en la planificación del proyecto. Esta es la relación entre capital social y desarrollo.

Sin embargo, los objetivos de la participación de la sociedad civil en las nuevas políticas sociales trascienden lo puramente comunitario porque se le pide una tarea más difícil, que es «servir

de contrapeso para corregir las fallas del mercado en la entrega de los servicios, sin volver a alimentar por ello las ineficiencias de las grandes burocracias centralizadas» (Durston, 2002: 11). Estas expectativas vienen dadas porque se parte del supuesto de que existirá mayor participación de los ciudadanos.

Estos supuestos clave, entre los cuales se cuenta, como condición necesaria, la capacidad de los integrantes de los grupos sociales y las comunidades de cooperar entre sí, en una gestión colectiva, coordinada con el apoyo externo. Se supone, entonces, que existe un capital social, a partir del cual la capacitación y la práctica podrán fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución de estos nuevos programas. Otro supuesto clave es que haya una reforma real del Estado, que apunte a transformar los sistemas de clientelismo autoritario, partidario o paternalista, para constituir un sistema de verdadero servicio al público, de empoderamiento (*empowerment*) de los sectores débiles de la sociedad civil, y de rendición de cuentas de los servidores públicos ante los usuarios que deben atender (Durston, 2002: 11).

De lo anterior se deduce que el capital social es asumido como elemento clave en las nuevas políticas del desarrollo. El Banco Mundial, en su nueva política social, enfatiza la idea de «activar a los pobres» para que sean ellos los que por sí mismos salgan de la pobreza; según este organismo, «los pobres son los que más saben de la pobreza» (Banco Mundial, 2001b).

Tampoco se trata de dudar que el capital social pueda contribuir al desarrollo. Al margen de la crítica, y siendo un término tan debatido y utilizado en el lenguaje del desarrollo, alguna virtud tiene como tal. Por eso se verá qué tiene que aportar en esta materia. Se afirma que el Banco Mundial está muy preocupado por la gobernanza. En ese sentido, utiliza un concepto de capital social amplio:

La base dinámica es que las redes voluntarias entre grupos conducen a los objetivos colectivos, mientras que las redes y asociaciones primarias que no establecen lazos entre sí sólo buscan objetivos específicos de cada una de ellas. El impacto de los grupos sociales primarios depende de los recursos y el poder de que disponen. Pero cuando el poder entre grupos se distribuye de manera asimétrica, es decir, cuando el capital social colectivo es desigual, la situación se hace crítica para conseguir la cohesión social y las oportunidades económicas (Dubois, 2002: 23-24).

El significado que se deduce de este concepto es que recoge la dinámica de capital social y sus posibles efectos. El capital social vendría a ayudar a la gobernanza porque colaboraría para que las instituciones sean más eficientes. Igualmente, ayudaría a la prosperidad económica. Además, se argumenta que en situaciones de buena gobernanza el Estado complementaría la acción de los grupos sociales informales. Sin embargo, cuando el capital social se encuentra en grupos desconectados entre sí, los grupos más poderosos dominan la estructura de gobierno y excluyen a los demás.

En un primer momento se advierte el peligro de utilizar este concepto de forma instrumental, como sucede con el término participación. Desde la visión instrumental, el capital social representa el descubrimiento de un nuevo mecanismo para mejorar el funcionamiento del sistema capitalista (Dubois, 2002). Sin embargo, uno de los problemas del capital social parece residir en cómo se crea y se fortalece.

Tanto el Estado como el mercado contribuyen como instituciones a crear dicho capital, pero también pueden destruirlo. Entonces no son ellos los únicos creadores. Existe una tercera fuente de capital social y puede ser la más auténtica en su sentido intrínseco.

Esta surge en el seno de la misma comunidad, y se le conoce como la economía de la gratuidad (Dubois, 2002: 19-20). Las tres se diferencian de la siguiente manera:

1. En el mercado, el capital social se generaliza a través de las relaciones de intercambio que se crean entre la gente que forma parte de las distintas redes sociales. Es decir, el mercado como institución usa el capital social que los participantes han acumulado, lo que permite que las relaciones de intercambio se mantengan. Sin embargo, los mercados no son homogéneos, sino que se encuentran segmentados, lo que produce la diferenciación de capital social entre los diferentes grupos.
2. Por otro lado, el Estado puede impulsar la acumulación de capital social, proporcionando oportunidades para que surjan las redes sociales y puedan desenvolverse, o bien puede limitar estas relaciones.
3. Y, por último, la *economía del cuidado o la gratuidad* donde surge el capital social, que nace desde la producción no retribuida y la asignación gratuita de bienes y servicios entre las personas. La economía de la gratuidad supone una contribución muy importante a la economía. Este aspecto estaba ignorado u olvidado, por lo que es normal que el contenido que se le atribuye al capital social se haya descuidado. Sin embargo, se advierte que no se puede idealizar la economía de la gratuidad como capital social; el caso de las mujeres que realizan trabajos no remunerados como una labor no reconocida socialmente es el mejor ejemplo.

La importancia de esta tercera fuente de capital social radica en su significado no instrumental y, con ello, abre las posibilidades para tomarlo como un mecanismo que sirva en la formulación de las políticas de desarrollo. Pero la implicación pertinente de esta tercera fuente de capital social, conocida como economía de la gratuidad, reside en que plantea el origen del capital social en la comunidad como un tercer sector implicado en el desarrollo.

Después del fracaso del Consenso de Washington y de los PAE, quedó en evidencia que el mercado no funciona a la perfección y, del Estado, no hace falta citar sus debilidades. Por eso, ante el supuesto fracaso del Estado y del mercado, surge la comunidad para servir de contrapeso a los dos primeros. Esta es una razón que motiva las reformas de segunda generación de los programas de ajuste estructural.

Siguiendo la lógica del concepto capital social como relaciones informales y/o trabajo sin contraprestación, se puede plantear las siguientes interrogantes: a) ¿Puede la comunidad, como el cemento que aglutina todas estas redes informales llamadas capital social, ser una alternativa en el contexto donde el Estado ha disminuido o no ha hecho acto de presencia con servicios públicos, y donde el mercado, como agente que promueve el desarrollo, no genera las suficientes oportunidades económicas? Este es el primer asunto a resolver. Y el segundo asunto, muy relacionado, sería: b) ¿Puede la comunidad ser una solución a los problemas de la democracia en los países donde el Estado ha disminuido su presencia y el mercado se convierte en el factor que regula las relaciones sociales? Estos dos interrogantes no parecen fáciles de responder. No obstante, a continuación ofrecemos algunas reflexiones al respecto.

El primer dilema remite a discutir el concepto de comunidad asumido desde la perspectiva del capital social donde ésta es considerada como una masa homogénea y donde las personas cooperan en una red de relaciones entre iguales. Este es el sentido idílico del concepto. Al menos, así se define el capital social en el ámbito local. Las críticas a esta concepción insisten en el desconocimiento de las desigualdades de poder entre los grupos sociales.

Algunos estudios realizados en la región indican que los resultados de los proyectos locales no sólo dependen del capital social. Existen otros factores, como el capital humano y el económico, que pueden influir a la hora de poner en marcha un plan de desarrollo. Un estudio realizado con base en la experiencia organiza-

tiva de proyectos agrícolas ubicados en comunidades campesinas ecuatorianas se refiere a esta problemática. El estudio describe el manejo de las juntas de agua, consideradas como organizaciones de segundo grado, por estar constituidas por las diferentes instancias locales conocidas como «precursoras» del capital social. En la realidad, cuestiona el estudio, las organizaciones de segundo grado no siempre son la expresión del capital social acumulado de la comunidad (Martínez, 2003). En esa medida dependen de otros factores y agentes externos a la comunidad, como la presencia de ONG que financian estos proyectos.

En esa dirección se señala que la sostenibilidad de las organizaciones de segundo grado y de los mismos proyectos no ha dependido solamente del capital social (relaciones informales sin contraprestación) sino que ha sido importante la presencia de instituciones públicas y privadas que han apoyado los proyectos con capital económico. Además, ha sido importante el capital humano local, y la existencia de un mercado cercano al lugar donde se ubica el proyecto (Martínez, 2003).

Lo anterior pone en entredicho el papel de la comunidad (capital social) como alternativa en el contexto del medio rural donde otros tipos de capital económico y humano son escasos, y donde la acción del Estado ha disminuido. Todo esto permite aceptar que, aunque en las comunidades exista este «bien tanpreciado» llamado capital social, este es insuficiente para explicar el desarrollo. La propuesta del estudio citado sugiere que la dinámica de funcionamiento de los proyectos comunitarios debe buscarse no sólo en la mirada hacia la comunidad aglutinadora de capital social, sino en la relación que se establece entre éste y los otros tipos de capital (cultural, y económico) siguiendo en la perspectiva de Bourdieu.

Todo lo dicho hasta ahora nos lleva a la conclusión de que si existen dificultades para usar el concepto de capital social, esto también es aplicable al concepto de comunidad, que no se ajusta a

los patrones de antaño, cuando se definía en función de aspectos tradicionales como el *folk*. Esto, pese a que existen algunas comunidades que culturalmente no han sufrido muchos cambios porque conservan todavía algunas tradiciones milenarias.

Según Lash (1997: 199), citando a Bourdieu,

en la sociedad tradicional no hay campos, sino comunidad. En la modernidad, sin embargo, existe la diferenciación de cierto número de campos «delimitados» (religiosos, políticos, legales, científicos...) de lo que se convierte entonces en el «campo social» general. El campo social, aunque está dividido en fracciones de clase, está atomizado, y los únicos tipos de comunidad que se encuentran ahí son comunidades imaginarias. Las comunidades modernas «reales», que también son comunidades reflexivas, se encuentran en los campos delimitados.

La noción de campo de Bourdieu quizás sea la herramienta teórica adecuada para comprender la dinámica de la sociedad moderna, donde la comunidad no puede observarse como un conglomerado homogéneo porque, aunque sea una comunidad que comparte algunos intereses y necesidades comunes, como son las típicas comunidades campesinas e indígenas marginadas de América Latina, se ven enfrentadas a las amenazas e influencias externas que alteran las relaciones sociales de igualdad existentes entre los habitantes de la comuna.

Un ejemplo que ilustra esta noción, es la simple presencia de los docentes en las comunidades rurales, lo que ya altera la dinámica comunitaria. Por eso, se cree oportuno hablar del campo escolar incluso en estas esferas rurales. La escuela es una institución de la sociedad moderna, donde las relaciones de padres o madres de familia con los maestros y maestras no es precisamente una relación de igualdad.

2.3. CAPITAL SOCIAL Y DEMOCRACIA

El segundo dilema que se ha planteado es: ¿puede la comunidad ser una solución a los problemas de la democracia en los países donde el Estado ha disminuido su presencia, y el mercado se convierte en el factor que regula las relaciones sociales? Esto es lo que este apartado intentará responder, desde la perspectiva del concepto de capital social que se ha venido cuestionando.

Nadie duda que la democracia representativa y liberal necesite de una mayor participación ciudadana para renovarse. Lo anterior se puede traducir a que una mayor participación puede contribuir a una mayor democracia. Es aquí donde el capital social, como forma de participación, se relaciona con la democracia. Y es que el capital social parte de la idea de que todos los ciudadanos pueden participar en la solución de los problemas comunitarios, lo cual exige que todos por igual tengan la misma oportunidad de participar en la vida pública.

A pesar de que la participación, en un contexto de desigualdad, puede tener diferentes significados desde el punto de vista democrático, se puede participar bien por una opción voluntaria, pero también puede no participarse quizás porque no se considere necesario. «La participación no es una necesidad. Se ha argumentado que una de las libertades negativas más importantes que se establece a partir del último período del mundo antiguo es la libertad frente a la política, y que esa libertad es una parte esencial de la herencia democrática contemporánea» (Held, 2001: 362).

Con todas las razones que pueden existir para no participar, se cree en la posibilidad de que los ciudadanos pueden participar en la vida pública. «Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deban ser obligatorias» (Held, 2001: 302).

Lo anterior plantea un dilema para los defensores del capital social. Los ciudadanos participan en la medida que pueden ver ciertos beneficios o derechos asegurados. Es decir que, aquellos proyectos comunitarios que refuerzan la corrupción y el monopolio de una minoría, tarde o temprano, dejarían de recibir el apoyo de los ciudadanos y ciudadanas de esa localidad. Esto implica que tanto la participación como la formación del mismo capital social no surgen por pura inercia, sino que necesitan de la promoción activa de instituciones públicas o privadas. Mejor dicho, no siempre más participación significará más compromiso para sostener un modelo político que no logra motivar la misma participación y, por lo tanto, no es sostenible para la democracia.

Por eso, uno de los peligros que se advierte en América Latina y otros países es «el clientelismo, que se manifiesta principalmente en la forma de cadenas de agentes (*brokers*) políticos, que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientelas gracias al monopolio de la información y el control de la dispensación de beneficios» (Durston, 2002: 44).

Si se sabe que el clientelismo político es un mal existente, parece que el capital social tiene poco qué hacer porque, como ya se dijo, cuando los grupos están desconectados no pueden ejercer la función que se espera realicen: servir de contrapeso al Estado. El clientelismo político tiene ganadores y perdedores. Estos últimos son los grupos con menos poder de incidir en la estructura social.

A pesar de todas las contradicciones expuestas, el BM sigue insistiendo en el *empoderamiento de los pobres* y en que la sociedad civil esté más comprometida con el desarrollo y el funcionamiento de la democracia. Así como se agrega el capital social como elemento o instrumento para el desarrollo, de la misma manera se considera que los gobiernos más estables serán fruto de la cooperación y el compromiso cívico arraigado en la comunidad. De esta manera, siguiendo a Putnam,

en aquellas comunidades o regiones en las que imperaron regímenes republicanos y formas de gobierno «horizontales» o poco jerarquizadas en la Edad Media, ha imperado una tradición asociativa y un sistema de gobierno que ha conducido a tener gobiernos regionales satisfactorios. En aquellas áreas caracterizadas por administraciones absolutistas y relaciones jerárquicas, la ausencia de tradiciones cívicas se ha perpetuado en el tiempo y conducido a instituciones públicas ineficientes hoy en día (Boix y Posner, 2000: 160-161).

Las comunidades cívicas se caracterizan por contar con ciudadanos virtuosos que participan activamente en los asuntos públicos, bajo condiciones de igualdad política, y en la búsqueda, en muchos casos, del interés colectivo. No obstante, las motivaciones de los individuos a participar no siempre son las mismas por lo que, desde la postura de Putnam, predomina una visión utilitarista; es decir, la idea de que la comunidad cívica, rica en pautas de confianza social y redes de cooperación sólo existe cuando hay capital social, y éste es la existencia de expectativas mutuas de cooperación entre los habitantes de esas comunidades. En la medida que estos individuos esperan que los otros cooperen, ellos a su vez cooperan en todo tipo de empresas colectivas. Estas expectativas vienen reforzadas por los resultados diarios de la cooperación, es decir, estos resultados incentivan a los individuos a cooperar (Boix y Posner, 2000: 163).

Lo anterior concuerda con las reflexiones ya realizadas sobre las limitaciones de dicho concepto, una de las cuales es su carácter localista. Sin embargo, si se sigue con una definición más colectiva, donde los diferentes grupos pueden influir en el orden global, se dirá que la confianza y la cooperación social no siempre se mantienen porque están sometidas a relaciones de poder más allá del ámbito puramente comunitario.

En ese sentido, las conclusiones a que lleva Putnam son cuestionables cuando no explican cómo unas sociedades crean y mantienen

esa confianza y la cooperación social, y otras no. Así, se le crítica haber obviado ciertos factores, como que «la emergencia y acumulación de capital social dependen del tipo de relaciones políticas en la comunidad, esto es, del grado de desigualdad, polarización y conflicto de cada sociedad» (Boix y Posner, 2000: 180).

La relación capital social y democracia renueva la vieja discusión de cómo mantener regímenes democráticos y por qué unos países mantienen fuertes democracias y otros no. Ese era el tema de los estudios sobre la cultura cívica, que en el fondo son las mismas preocupaciones de Putnam y los teóricos del capital social.

Estas teorías, denominadas culturalistas, ponen especial atención a los valores que subyacen en las mismas sociedades para la supervivencia democrática. Según estos teóricos existen creencias, sentimientos y valores que influyen en la actuación política. Las teorías culturalistas, que surgen a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, tienen como preocupación, al igual que Putnam, la estabilidad democrática; por ello sus estudios se centran en mostrar por qué en algunos países no sobrevive la democracia. En general, los estudios culturalistas identifican tres tipos ideales de cultura política (la cívica o participativa, la de súbdito y la localista parroquial). Según el predominio de alguno u otro tipo de cultura política es posible prever la emergencia de un sistema democrático, o no (Martí, 2001).

Como se puede constatar, existe un cierto sesgo en estas teorías por darle demasiada importancia a la cultura política, considerada como variable independiente y aislada de otros factores que también son importantes en el sostenimiento de la democracia. Según este enfoque, las sociedades latinoamericanas no mostraban valores propios de la democracia que, según la tipología de Almond y Verba, era la cultura cívica y participativa.

En los últimos años se revisaron los estudios de cultura cívica en la que se defiende que si bien la cultura política influye en la

estructura política, tal como se sostuvo en el primer estudio (1963), lo cierto es que también esta supuesta cultura política es producto de la estructura, al ser la cultura política resultado de la socialización (Almond y Verba, 1989). Como se sabe, esta teoría entró en crisis a finales de los años sesenta con la radicalización de los movimientos sociales en América Latina, por lo que la fuerza de los acontecimientos la puso en duda.

2.4. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO

El análisis del capital social nos ha permitido comprender parte de la problemática del desarrollo. Pero, lo más importante, es saber que el paradigma del capital social tiene muchas debilidades como cuerpo conceptual para explicar el desarrollo. Para avanzar y ampliar esa versión del desarrollo vista desde el capital social, se procederá a ver el origen y antecedentes de este concepto para después analizar sus implicaciones para la política social y educativa.

El desarrollo se define como un proceso de cambio social, según lo recogen las tradiciones académicas. Y, como se puede constatar, tiene diferentes significados. La idea de desarrollo se remonta al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando surgieron los grandes organismos promotores del desarrollo como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y sus dependencias.

La preocupación por el desarrollo surge en el momento en que todavía son muy recientes las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial; pero, igualmente, de la depresión económica de los años 1929-30, que significó la caída de la producción primaria y agrícola que afectó principalmente a los países periféricos.

En 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta Comisión «dedicará especialmente sus actividades al

estudio y a la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina» (Sunkel y Paz, 1988: 21).

El término de «países periféricos» se acuñó en 1949, en el seno de la CEPAL, para designar dos grupos de países en el mundo. Un grupo, el mayoritario, ubicado en la periferia y dedicado a la producción de materia prima o productos agrícolas con escasa tecnología; y el otro grupo, el minoritario, ubicado en el centro, y dedicado a la producción de manufactura con mayor tecnología en relación a los primeros. Según los teóricos de la CEPAL, la diferencia entre estos países será el intercambio desigual que existe entre ellos (Prebisch, 1981). Posteriormente, este organismo se convertirá en una de las agencias especializadas en producir conocimiento sobre el desarrollo. Con los años, surge en el seno de esta institución la llamada teoría de Centro-Periferia o Estructuralista.

Lo anterior denota que el tema del desarrollo se configuró inicialmente como preocupación política más que como problema académico. Esto fue fruto de las grandes transformaciones provenientes de la Segunda Guerra Mundial, como del desmantelamiento de estructuras coloniales y el surgimiento de nuevas formas de hegemonía internacional, fundamentadas en el control tecnológico y de información, así como en la manipulación ideológica (Furtado, 1982: 205).

El estudio del desarrollo puede verse desde la perspectiva de diferentes teorías. Si existe una región del mundo donde el tema ha sido discutido, ésta es América Latina. Se puede afirmar que existe todo un pensamiento latinoamericano sobre la problemática, que ahora parece ignorado. Es el caso de la Teoría de la Dependencia, que ni siquiera es citada en los nuevos informes sobre el desarrollo que producen los grandes organismos dedicados a estos menesteres.

A continuación se hará un breve resumen de los principales enfoques teóricos sobre el desarrollo y el subdesarrollo: a) teorías

del crecimiento económico, b) el subdesarrollo como etapa y, c) el desarrollo como un proceso de cambio estructural global (Sunkel y Paz, 1988).

a) Las teorías del crecimiento económico

Para estas teorías, el fenómeno del desarrollo es un proceso de crecimiento; suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. Por ello, la preocupación fundamental de la teoría del crecimiento se centra en la influencia que tiene la inversión sobre el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación. Así, según este marco analítico, la causa de que los países se encuentren con bajos niveles de ingresos, es la falta de inversión y capitales.

El grupo de autores que se alinea en esta concepción se preocupa por las cuestiones relacionadas con la inversión, y por temas como determinar la tasa de inversión, el financiamiento externo, los criterios de prioridad en la asignación de recursos, la movilización de los ahorros internos y otros similares.

El cuestionamiento a estas teorías surge porque ignoran los aspectos relacionados con la productividad de las inversiones, las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales que influyen sobre el efecto y el grado de utilización de la capacidad productiva de los recursos humanos y naturales, así como las consecuencias de tales inversiones sobre las condiciones de vida de la población, la distribución del ingreso y la concentración regional de la actividad económica.

Dentro de las teorías del crecimiento económico se encuentra la asociada al pensamiento de Keynes y la teoría económica neoclásica. Aunque existen diferencias entre ellas sobre el papel del Estado, coinciden en ver el desarrollo como evolución y crecimiento.

b) El subdesarrollo como etapa

A diferencia de las teorías del crecimiento que abordan el desarrollo a partir de un método deductivo, esta segunda forma lo expone desde lo inductivo; mejor dicho, desde el mismo subdesarrollo como fase particular del desarrollo. De este modo, el desarrollo es un proceso concebido como una sucesión de etapas que recorren desde la más primitiva o tradicional, hasta la más desarrollada o moderna, pasando por varios niveles o estadios intermedios que tienen determinadas características.

Dentro de algunas características de las sociedades subdesarrolladas, se señalan: una situación de mercados insuficientes derivada de la escasa productividad prevaleciente cuando falta capital, falta capacidad para tomar decisiones de inversión, etc. En fin, se trata de caracterizar a las sociedades subdesarrolladas como tradicionales o precarias y, a las sociedades desarrolladas, como modernas. El cambio social se logra al pasar de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, que no es otra cosa que el cambio de actitudes, de valores y de política.

Se reconoce que este segundo enfoque representa un avance con respecto a las teorías del crecimiento, porque incorpora algunas características destacadas de las economías subdesarrolladas. Además, no se limita a los aspectos económicos sino que considera igualmente los de orden institucional y social como variables importantes en el análisis. No obstante, se le reclama que sólo hace énfasis en alguna de las características del subdesarrollo, en detrimento de las restantes, y se trata aisladamente la variable escogida como elemento causal unívoco del proceso; se cae en una visión parcial y mecanicista. Por todo esto, sólo logra describir pero no explicar el paso de una etapa a otra.

Dentro de las teorías que ven el desarrollo como una etapa, se encuentran las llamadas teorías de la modernización o culturalistas, que se expresan en dos enfoques: uno que pone énfasis en los fac-

tores culturales, y el otro en el crecimiento económico (Martí i Puig, 2001); (Harrison, 1987); (Inglehart, 1998). La primera consideraba que las sociedades subdesarrolladas necesitarían contar con los valores y actitudes favorables para el desarrollo y la democracia. La segunda creía que el desarrollo y la democracia se conseguirían por medio del crecimiento económico.

c) El desarrollo como un proceso de cambio estructural global

Desde el punto de vista del método, esta postura sobre el desarrollo, a diferencia de las anteriores, se ubica en la estructura y el sistema. Se basa en la observación histórica sistemática, y sostiene que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo; que tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal; que ambos son históricamente simultáneos, y que están vinculados funcionalmente; es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo *entre* los Estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, «centros», y los Estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes; y la otra, la división *dentro* de los Estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes.

Desde esta perspectiva, el desarrollo es concebido como un proceso de cambio social deliberado, que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material.

A este grupo de teorías del desarrollo, como proceso de cambio estructural global, pertenece la teoría de la dependencia, la cual plantea las contradicciones del capitalismo como un orden que produce

desigualdad y concentración del excedente entre países y dentro de los mismos países. Para André Gunder Frank, el desarrollo y el subdesarrollo no son dos procesos o fenómenos distintos porque:

Ambos son el resultado necesario y la manifestación contemporánea de las contradicciones internas del sistema capitalista mundial. El desarrollo y el subdesarrollo económico no son simplemente relativos y cuantitativos porque uno representa más desarrollo que otro; están relacionados y son cualitativos por cuanto cada uno es estructuralmente diferente del otro, pero uno y otro son causados por su mutua relación. No obstante, desarrollo y subdesarrollo representan lo mismo, porque son producidos por una sola estructura económica y un sistema capitalista dialécticamente contradictorios (Gunder Frank, [1970] 1987: 21).

Aunque en la actualidad los tópicos de la teoría de la dependencia asumen nuevos matices, puede decirse que su importancia radica, desde nuestro punto de vista, en el cuestionamiento de las posibilidades del cambio social y las oportunidades de igualación social.

En los últimos años, uno de los conceptos de desarrollo más influyentes, es el de Amartya Sen. Según este autor, uno de los medios para alcanzar el desarrollo es la libertad. Mejor dicho, concibe el desarrollo «como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos... Se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo» (Sen, 2000: 55). Para Sen existe un conjunto de libertades instrumentales:

1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora. Estas libertades instrumentales tienden a

contribuir a la capacidad general de las personas para vivir más libremente, pero también ayudan a complementarse.

El concepto de Sen sobre el desarrollo va más allá de la postura del Banco Mundial y los liberales, que piensan que el simple crecimiento económico llevará más desarrollo. Él aborda el desarrollo más allá de la libertad de mercado (los servicios económicos), porque considera también importantes las libertades políticas (entre ellas los derechos humanos), las oportunidades sociales (sanidad y educación), las garantías de transparencia (garantía de divulgación de información y de claridad) y seguridad protectora (ayudas económicas a los indigentes y seguro de desempleo).

El énfasis en la expansión de cinco libertades instrumentales pone de manifiesto la crítica que el autor realiza a aquellos estudios del desarrollo que privilegian la distribución de la renta para medir el desarrollo. Para el autor, la diferencia de renta sólo refleja las distintas capacidades que tienen los individuos para generar sus propios ingresos. De ahí la importancia que da este enfoque a las capacidades humanas, concebidas como la capacidad del individuo de elegir el tipo de vida que considere valdera.

Más allá de cuestionar esta concepción de libertad, puede ser primordial discutir la forma en que el autor formula el concepto de desarrollo, que es lo que nos interesa. Desde el punto de vista epistemológico, la postura de Sen pone mucho acento en el individuo como el agente que impulsa el desarrollo. Esto es loable si se considera que los individuos pueden participar activamente y resolver los problemas que les afectan. Pero volvemos a recordar que la libre agencia no siempre es una realidad cuando no se han alcanzado ciertos niveles de igualdad. Aquí parece que llegamos al límite de este planteamiento.

La versión de Sen en los últimos años ha sido muy difundida y ha tenido bastante acogida, especialmente en los organismos de

cooperación internacional, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que han promovido el concepto de desarrollo humano.

El desarrollo humano es definido como «el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de una vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política» (PNUD, 1990). Este concepto se mide por medio de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) compuesto por tres dimensiones estadísticas:

- a) Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer).
- b) Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria).
- c) Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita en US\$).

Estos informes se realizan a escala mundial y por países para medir el desarrollo humano de cada sociedad. La influencia de economistas de la talla de Amartya Sen ha sido muy notable. Él, junto a otro economista paquistaní, Haq Mahbud, fueron los pioneros al elaborar el primer informe, en 1990.

Si bien la visión del desarrollo humano de las Naciones Unidas supera la posición económica neoclásica, algunos autores advierten del peligro de este paradigma que, «ante la amplitud e intención suficientes como para albergar propuestas concretas de desarrollo y democratización efectivas, se convierta de hecho en un paraguas ideológico para políticas con otro sentido» (Coraggio, 1994). Este comentario plantea una sospecha hacia el concepto de desarrollo humano porque se presta a cierta ambigüedad tendente a desconocer las relaciones de poder existentes para lograr políticas efectivas.

Otra de las críticas surge porque, según algunos analistas, se legitiman políticas sociales minimistas. Lo minimista, según Álvarez,

«remite a una nueva utopía, aquella que promueve una sociedad donde el crecimiento del número de pobres y excluidos debe tender sólo a los mínimos (...)» (Álvarez, 2005).

La crítica a las políticas orientadas a conseguir el desarrollo se plantea en el contexto del aumento de la pobreza y la desigualdad en la región. Ante esta realidad, la política social que se promueve recomienda una serie de medidas que lleven a la satisfacción de las necesidades más elementales como la sanidad y la educación básica de la población. Estas medidas son importantes, según Sen, para lograr la libertad y la capacidad para elegir una vida deseada.

Estas políticas son necesarias y no ameritan discusión, considerando que existen niveles de educación y condiciones de salud deplorables. Pero, ¿quién garantiza estas necesidades y cómo se llevan a un programa de acción? Aquí reside el problema porque la primera crítica al concepto de desarrollo empleado por el PNUD, que al final tiene bastantes similitudes con el de Sen, se realizaba por ser un paraguas donde caben muchas propuestas y no estar al margen de la ideología. Desde luego, el planteamiento de Sen defiende la libertad como un principio para conseguir el desarrollo. La libertad es un valor que, según Bobbio, reside en el individuo por ser

una cualidad o propiedad de la persona (no importa si física o moral), y por lo tanto sus diversos significados dependen del hecho de que esta cualidad o propiedad puede referirse a distintos aspectos de la persona, sobre todo a la voluntad o a la acción... de allí que las teorías favorables a la libertad, es decir, liberales o libertarias, sean doctrinas individualistas, que tienden a ver en la sociedad más bien como un agregado de individuos que no una totalidad (Bobbio, 1993: 54-55).

A diferencia de la libertad, la igualdad se define en función de relaciones que existen en un todo.

La igualdad es un valor para el hombre en cuanto ente genérico, es decir, en cuanto es un ente perteneciente a una determinada clase, justamente la humanidad, de ahí que las teorías políticas que propugnan la igualdad, o igualitarias, tiendan a ver en la sociedad una totalidad de la cual es necesario considerar qué tipo de relaciones existe o debe instituirse entre las distintas partes que constituyen el todo... (Bobbio, 1993: 55).

El reconocimiento de la diferencia entre estos dos ideales se vuelve imprescindible para comprender hacia adónde caminan las políticas sociales que guían el desarrollo. Las políticas del desarrollo que defienden la libertad, probablemente, pongan énfasis en la iniciativa individual y confíen más en el mercado para lograr el desarrollo, mientras que las políticas guiadas por el principio de la igualdad consideren muy importante la acción del Estado y crean quizás oportuno realizar cambios sustanciales en el modelo económico. Vale aclarar que Bobbio no deja de señalar que los liberales (defensores de la libertad) no son del todo antigalitarios porque defienden la igualdad formal o la igualdad frente a la ley. Eso significa que existen diferentes tipos de igualdad y de libertad, dependiendo de los criterios en que ambos conceptos se fundamenten.

2.5. LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DESARROLLO

Habiendo tomado un espacio para explorar el concepto de desarrollo, faltaría analizar la política social y educativa y sus implicaciones para comprender las nuevas visiones sobre el desarrollo. Sin perder de vista que el interés último en este trabajo es comprender la política educativa, en el espacio siguiente se busca responder a: ¿Qué tipo de política social se está impulsando y qué relación tiene con la política educativa? ¿Cuáles son las versiones del desarrollo que se difunden en el campo de la política social?

En los últimos años, el centro de la nueva política social ha sido la reducción o alivio de la pobreza. Es en tal sentido que la política educativa, como provisión de educación básica, aparece como prioridad y componente importante de la reducción de la pobreza. ¿Qué límites tiene esta política social y educativa? ¿Cómo se refleja el discurso en las acciones programáticas?

La nueva política social tiene como característica fundamental «la racionalidad técnica» de sus propuestas y lineamientos. Esta lógica del discurso se expresa en la ansiedad de medir metas y contabilizar resultados. El discurso económico, en su sentido instrumental, parece tomar posesión para ofrecer soluciones a los complejos problemas de la pobreza y el desarrollo.

A continuación algunos de los lineamientos de política social que se presentan como soluciones al problema de la pobreza, objetivo central manifiesto de las agencias multilaterales. También se presentan las críticas a cada uno de estos lineamientos. Dentro de éstos, según las agencias supranacionales, se encuentran (Coraggio 1994):

- a) Focalizar los recursos disponibles en los sectores de extrema pobreza, evitando beneficiar los sectores medios.

El cuestionamiento a este primer lineamiento se debe a que la estrategia de intervención no repara en que la pobreza estará crecientemente concentrada en las ciudades, donde es difícil focalizar sin generar segregaciones que contribuyan a la desintegración social y que la misma comunidad beneficiaria rechazaría. Esta crítica de Coraggio tiene sentido cuando se piensa que los programas de lucha contra la pobreza se dirigen a aquellas poblaciones donde existe extrema pobreza. Esta estrategia podría ser más factible en la zona rural, ya que en las ciudades existen problemas para identificar a los más pobres, incluso en los mismos barrios periféricos. Esto en parte porque en estos barrios se reproducen las desigualdades sociales que existen a escala nacional y, a la vez, porque no siempre «la miseria es declarada, la que se vive en el silencio y lejos de los

organismos asistenciales, con frecuencia por miedo al deshonor social pero también por el desconocimiento de los derechos a los que pueden aspirar los más desfavorecidos» (Paugam, 2007: 52).

- b) Aunque es inevitable recurrir al Estado en una primera etapa, hay que movilizar a las propias comunidades beneficiarias para que aporten recursos y descarguen al Estado de esta responsabilidad en el futuro.

No se ve la recaudación y utilización de los recursos del Estado como una forma legítima de gestionar la resolución de sus problemas.

- c) Hay que cuantificar el grado de desarrollo humano (o calidad de vida) para plantear metas cuyo cumplimiento pueda ser evaluado y para establecer la eficiencia relativa de diversos tipos de programas, buscando combinar mejor costo-efectividad. La medición debe hacerse a partir de la situación de los individuos, agregados luego por género, etnia, edad, región, etc. para controlar por inequidades específicas.

Aunque se apela al concepto de comunidad, se ve como un agregado de individuos, sin evaluar las situaciones de las comunidades como entidades orgánicas. Por lo demás, predomina un concepto más cercano al de las comunidades rurales semiaisladas, que a las complejas redes de comunidades en una sociedad urbana.

- d) Hay que evitar el asistencialismo, transfiriendo o formando capacidades autónomas en las comunidades beneficiarias. Se separa el desarrollo de capacidades «para hacer» de los individuos o colectivos pobres, de la capacidad de los sectores populares para ejercer poder político en la sociedad. Esto requerirá como condición una democratización plena para, efectivamente, limitar el asistencialismo, lo cual exige modificaciones en la distribución del poder en la estructura social.

e) Se consideran centrales los conceptos de eficiencia y eficacia relativos a metas cuantitativas predeterminadas (esperanza de vida, dotación de servicios, tasas de acceso de educación y salud, tasas de participación de sectores discriminados). Esto deja de lado los problemas conceptuales y prácticos derivados de la existencia de objetivos conflictivos y de las dificultades para acordar un óptimo social.

En el primer capítulo se dijo que reducir la pobreza se ha convertido en el objetivo de la actual política social de los países subdesarrollados. En ese sentido, la educación es presentada como el recurso principal para resolver la pobreza. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) promovida por la iniciativa HIPC, es una de las evidencias de esta premisa de la política social. La ERP pone énfasis

en la inversión en educación como mecanismo de lucha contra la pobreza, única vía a medio plazo para romper la reproducción de la pobreza intergeneracional. Especialmente bien vistos están todos aquellos programas que concentran sus esfuerzos en identificar y seleccionar a los colectivos más vulnerables con el objetivo de focalizar los recursos materiales y humanos para asistirlos (Bonal, 2006: 2).

Este autor se pregunta si la educación puede reducir la pobreza. Bajo la sombra de la globalización y la necesidad de reducir la pobreza se aboga por más educación, pero renunciando a un servicio universal; es decir, focalizando los recursos existentes en los sectores más pobres. Se advierte que una educación primaria y focalizada tiene sus límites para erradicar o reducir la pobreza. En resumen, estos son algunos argumentos (Bonal, 2006):

1. Los límites de la política educativa son evidentes si otras políticas sectoriales no actúan en la misma dirección. Pueden destinarse muchos esfuerzos a extender mejor la educación, que caen en un saco roto si no hay política laboral, de salud o desarrollo local que faciliten mejores condiciones de vida y posibilidades de inserción social.
2. Uno de los efectos de la globalización sobre la educación ha sido el aumento del nivel educativo mínimo para garantizar la inclusión social y laboral. La CEPAL calcula que en América Latina son necesarios al menos 12 años de escolarización para escapar de la pobreza... Esta necesidad de mayor escolarización tiene que ver con dos factores: con la competencia de cualificaciones (más personas con mayor nivel educativo que compiten por los puestos de trabajo), y con la transformación de unos mercados de trabajo que polarizan las remuneraciones (mucho dinero para los altamente cualificados y salarios bajos para los no cualificados).
3. El aumento del nivel educativo para alcanzar credenciales y competir en el mercado del trabajo debe obtenerse, en muchos países en desarrollo, en un contexto de creciente mercantilización educativa y de contención del gasto público. Políticas de recuperación de costes, programas de créditos que sustituyen las becas, aumento de la enseñanza privada, son lugares comunes en las nuevas políticas educativas. Este proceso limita las posibilidades de acceso a determinados grupos sociales (especialmente de la educación secundaria en adelante).
4. Todo lo anterior repercute en el comportamiento de la demanda. Las necesidades económicas del hogar pueden obligar a muchos niños y adolescentes a interrumpir su trayectoria escolar. El aumento de los costes directos e indirectos y la necesidad de invertir en educación durante más años redu-

cen las expectativas de las familias más pobres y propician el abandono prematuro del sistema.

Estos argumentos ponen de manifiesto que, si bien la educación puede contribuir a la reducción de la pobreza, no es condición suficiente. Muchos factores del contexto median entre la política educativa y social oportuna. Es decir, que no se deben omitir los efectos de la pobreza sobre la educación.

Muchos foros y organismos internacionales defienden que la educación debe ser el centro de la política social. Pero la educación no puede resolver todos los problemas sociales si no va acompañada de las condiciones necesarias para que cumpla el papel que se espera.

2.6. EL CAMPO DE LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA DINÁMICA DE LOS ACTORES SOCIALES

El concepto de campo de Bourdieu nos sitúa en una lógica relacional de diversos factores y agentes que intervienen en la definición de la política social y, por supuesto, educativa (Bourdieu y Wacquant, 2005). El campo, como concepto, plantea una delimitación de funciones de los agentes o actores, según el lugar que ocupen en la estructura social, determinada por los tipos de capital (económico, cultural, simbólico o social).

Lo anterior indica que existen varios campos, cada uno con lógicas relativamente autónomas. En nuestro caso, se refiere a los campos de la política social y educativa que están inmersos o que no son ajenos a otros campos como el de la política y la economía y, sobre todo el último, que predomina sobre los primeros, siguiendo la misma línea del autor.

Los campos se convierten en escenarios de competencias, de juego, porque los jugadores (por no decir actores que actúan con base en papeles definidos) acuerdan, «por el mero hecho de jugar, y no por medio de un “contrato”, que el juego merece ser jugado, que vale la pena jugarlo, y esta *cohesión* es la base misma de la competencia» (Bourdieu y Wacquant, [1992] 2005).

El campo, como escenario de lucha, no es el único que determina al actor o agente. Bourdieu introduce otro concepto que permite ver cómo los actores sociales cuentan con cierta autonomía para adoptar estrategias, bien para conservar o para modificar el campo donde se mueven. Este concepto es el de *habitus*, que implica las disposiciones de los agentes quienes, a partir de su experiencia inmediata, construyen percepciones y apreciaciones que estructuran desde adentro sus acciones y representaciones (Quesada, 2001).

El concepto de *habitus* evita un análisis mecánico de la determinación de la estructura sobre la acción de los actores sociales; es decir, permite visualizar a los agentes sociales en la construcción del cambio social. El actor social cuenta con sus propias apreciaciones y evaluaciones de la realidad y, con base en esto, actuará. Esas apreciaciones que el sujeto hace dependerán de los recursos que posea (capital económico o físico, cultural o social). Los sujetos sociales son individuos, entidades o grupos que participan de la determinación de estrategias y directrices dentro de un campo social en disputa.

En el campo de la definición de la política social, el actor principal ha sido el Estado. Pero desde los años 90, en América Latina, otros actores externos, como los organismos internacionales, se han sumado a este escenario. El Estado como actor puede contribuir a mantener unas reglas del juego, pero se ve afectado por los cambios en la economía, que es otro campo de disputas y competencias de actores supranacionales.

Los efectos de la actividad económica, previsibles e inesperados, son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva sea la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitificación o rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social (Quesada, 2001).

En la actualidad, las políticas sociales en América Latina están afectadas por los PAE, cuyos fracasos reflejan, igualmente, una limitada política social. Es en este contexto que los cambios en la economía y los programas de ajuste afectan la formulación de la política social. Sin embargo, no existe un determinismo mecánico de las fuerzas económicas o privadas en el campo de la política social. Se debe recordar que el Estado es un campo de convergencia de muchas fuerzas y poderes. Y el poder dependerá de los recursos con que cuenten los actores. Por eso no es casual el poder de los organismos internacionales como el BM o el FMI que, además de contar con capital económico, cuentan con capital cultural o conocimiento; véase la gran inversión en consultorías e investigaciones para justificar políticas sociales y educativas. En este sentido, el conocimiento es poder para influir en la agenda de los Estados.

Uno de los condicionamientos del BM y el FMI, en relación con la política social, es la reducción de la pobreza. El alivio de la deuda alcanzado con la puesta en marcha de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados señala como mandato, a los países beneficiarios, ahorrar de sus escasos ingresos para invertir en la reducción de la pobreza. Es decir que, parte de los ingresos que los gobiernos antes destinaban para pagar la deuda externa, se utilizarán ahora para financiar sus programas sociales. Los préstamos que el BM haga a los países se enmarcan dentro de los mismos condicionamientos avalados por el FMI. Cada país parte de la HIPC, presentará un documento de estrategia para la reducción de la pobreza con sus metas y proyectos a cumplir en plazos establecidos.

En el año 2000 tuvo lugar en Nueva York la Cumbre del Milenio, en cuya declaración se manifestaron compromisos a favor de la paz, la seguridad y el desarrollo. Sobre esa base se elaboró un instrumento —los Objetivos y Metas del Milenio (ODM)— que plantea metas comunes para el desarrollo humano de todas las naciones para el año 2015. 189 Estados firmaron los ODM. Las Metas del Milenio, según el Sistema de las Naciones Unidas (2003) son:

1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.
2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezca hambre.
3. Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
4. Eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes del fin del año 2015.
5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
6. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015.
7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y en los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
10. Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.
11. Haber mejorado considerablemente, para el 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Estos Objetivos y Metas del Milenio cuentan con el apoyo de todos los grandes organismos de cooperación internacional. Entre ellos la Organización de Naciones Unidas, promotora de esta iniciativa; también la apoyan el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

Como se puede ver, el objetivo prioritario es reducir la pobreza. Se trata sólo de reducirla en términos cuantitativos, por lo que no se busca ponerle fin al problema; sólo aliviarlo. Mejor dicho, no se busca eliminar la pobreza relativa, sólo la absoluta, que se mide bajo la línea de pobreza. Aquí la línea de pobreza se mide por el ingreso de la persona de un dólar estadounidense por día.

Los Objetivos y Metas del Milenio enganchan con otra iniciativa de la cooperación internacional: la Estrategia para la Reducción de la Pobreza que, según queda establecido, está relacionada con las Metas del Milenio. La ERP contiene, como ya se dijo, el compromiso de los gobiernos de los países pobres para luchar contra la pobreza. Este documento fue elaborado por cada uno de los gobiernos con el visto bueno del Fondo Monetario Internacional.

El gobierno de Honduras se comprometió con las siguientes metas globales de la ERP para cumplir en 2015 (República de Honduras 2005, Estrategia para la Reducción de la Pobreza):

- a. Reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales.
- b. Duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años.
- c. Lograr una cobertura neta de 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica.
- d. Lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo (7º al 9º grados) de Educación Básica.
- e. Lograr que el 50% de la población emergente complete la educación secundaria.

- f. Reducir a la mitad las tasas de mortalidad infantil y en niños menores de cinco años.
- g. Disminuir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años.
- h. Reducir a la mitad las tasas de mortalidad materna, pasando de 147 a 70 por cada 100,000 nacidos vivos.
- i. Lograr un 80% de cobertura de servicios de energía eléctrica.
- j. Triplicar la cobertura telefónica del país.
- k. Lograr un acceso del 95% a agua potable y saneamiento.
- l. Equiparar y elevar en 20% el Índice de Desarrollo Humano relativo al género.
- m. Reducir la vulnerabilidad ambiental del país.

Como puede verse, tanto los ODM como la ERP coinciden en metas y objetivos. Esta coincidencia responde a los contenidos de las metas y a la forma en que se enuncian. Existe la exigencia de evaluar dichas metas. En ellas quedan establecidos los indicadores para su evaluación, por lo que en su elaboración han sido muy importantes las estadísticas. Si bien el contenido de estas metas es minimista, en el sentido que se orienta al extremo inferior de la satisfacción de necesidades básicas, la forma de elaborarlas es muy ambigua y maximalista; por tanto, pueden funcionar como paraguas que abarcan problemas de difícil solución.

Si se pone como ejemplo la primera meta de ambas agendas programáticas —la reducción de la pobreza—, se encuentra que existen muchos factores y acciones para reducir la pobreza: desde acciones realizadas por organismos privados, hasta las emprendidas por los organismos públicos encargados de la asistencia social. Asimismo, no se tiene claridad sobre los factores que causan la pobreza, porque sólo se quiere atacar sus efectos. Si no se reconocen las causas, es porque tampoco se reconocen las responsabilidades externas, como el mismo modelo económico neoliberal que ha producido mayor desigualdad y pobreza, y la responsabilidad del FMI y

el BM, abanderados de este modelo. Si las cosas son así, las causas del desarrollo estarían relacionada con factores internos más que externos al país, por lo que no es casual que se revivan las llamadas teorías culturalistas que, actualmente, estarían representadas por el enfoque del capital social.

Las Metas del Milenio también parecen ser el gran paraguas donde cabe toda la cooperación internacional. Este acuerdo entre organismos de cooperación y los gobiernos de 189 países, pobres y ricos, moviliza recursos para reducir la pobreza como objetivo central. Y la naturaleza de esos recursos no procede exclusivamente de los países ricos, ni tampoco de los grandes organismos internacionales, sino también de las ONG y de los países pobres.

Esto significa que el financiamiento para reducir la pobreza debe ser el mayor compromiso de los gobiernos de los países pobres. La HIPC permite acceder a recursos financieros condonados por alivio de la deuda externa, pero el mayor presupuesto para luchar contra la pobreza tiene que nutrirse de los ingresos tributarios del Estado beneficiario. De ahí que los lineamientos de la política social apunten en esta dirección.

Dentro los lineamientos estratégicos de la ERP están (República de Honduras 2005, Estrategia para la Reducción de la Pobreza):

1. Priorizar en acciones que tiendan a la reducción sostenible de la pobreza

Con este lineamiento se quiere dejar claro que la pobreza se reducirá en la medida que la economía pueda crecer. El crecimiento se mide por medio del PIB y el ingreso per cápita. Con este lineamiento se enfatiza que «la capacidad del Estado en materia de gastos e inversión pública guarda estrecha dependencia con el tamaño de la economía y con su tasa de crecimiento». De aquí se desprende la idea de que las acciones prioritarias para reducir la pobreza tienen que ser congruentes con el crecimiento económico.

De este postulado se puede deducir que las acciones a seguir para reducir la pobreza no se alejan del planteamiento neoclásico, donde lo que importa son los factores de producción (capital humano y físico) y fortalecer el llamado «clima» de inversión para el crecimiento económico. Este énfasis en el crecimiento económico deja margen para que se preste menos atención a las acciones que conduzcan a una mayor distribución de la renta y de oportunidades sociales que, si no son los aspectos principales, son necesarios para hacer más sostenible la ERP.

2. Priorizar las acciones en favor de zonas y grupos más retrasados

Las acciones de reducción de la pobreza se orientan a una población específica. Para ello es importante saber quiénes son considerados pobres. Los lineamientos al respecto son muy claros y señalan: «los subsidios y transferencias para aliviar situaciones de pobreza se asignarán únicamente en los estratos más alejados, hacia abajo, del costo de la canasta básica de alimentos». Este tipo de pobreza es conocido como extrema pobreza.

Vale aclarar aquí que el concepto que se utiliza para identificar a los pobres es el de pobreza absoluta, que se define en «términos de algún nivel absoluto de necesidades mínimas, por debajo del cual se considera que la gente es pobre» (Salido, 2006: 196). Esta forma de medir la pobreza minusvalora los efectos que este fenómeno causa a otros estratos de la población que no entran dentro del umbral establecido. Frente a esta concepción de pobreza absoluta existe la definición de pobreza relativa, más usada en los países ricos de Europa. Para medir la pobreza relativa también se establece un umbral o línea de pobreza. «La operación es sencilla: se trata de identificar un nivel de ingresos por debajo del cual se considera que una persona es pobre. Este umbral se define como un porcentaje de la renta media (o mediana) del conjunto de la población y nos

permite cuantificar el volumen de población que se encuentra en pobreza» (Salido, 2006: 197).

La diferencia entre los dos conceptos es importante para comprender las implicaciones que tiene su uso para identificar la pobreza. Una de las críticas, según Salido, al concepto de pobreza absoluta, es que «tendería a estimar a la baja el número de pobres y, por lo tanto, la incidencia de la pobreza como problema social en sí mismo».

La pobreza absoluta la sufre la mayoría de la población de Honduras; de ahí las dificultades para focalizar los recursos e identificar quiénes deben ser los beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza. Esto, considerando que otros sectores quedarán fuera de estos programas por no entrar en la categoría de asistidos por las instituciones públicas y privadas.

Ante esta situación, el gobierno de Honduras, por ejemplo, ha optado por elaborar un mapa de la pobreza. Según los lineamientos de la ERP, se debe priorizar a algunos grupos marginados, como los indígenas y las mujeres. Con esto se justifica que se atiende la desigualdad étnica y de género. Dos ejemplos que ilustran: los bonos de maternidad para madres pobres y el apoyo para la educación de los indígenas en su lengua materna.

3. Fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización en la ERP

La ERP enfatiza que la población pobre tiene que mejorar sus ingresos con sus propios recursos. Los recursos con que cuentan los pobres, en muchos casos, es el capital social. Es en este sentido que el concepto de capital social tiene relación con la nueva política social centrada en atacar la pobreza. Los pobres «cuentan con activos para reducir su propia pobreza». Por tal razón, se justifican proyectos que sean gestionados por sectores conocidos como «lo público no estatal». Aquí caben los proyectos gestionados por las

municipalidades (descentralización), empresa privada, ONG y las mismas comunidades.

Este lineamiento reitera que la participación de otros sectores en la gestión de proyectos puede ayudar a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas sociales. Sin embargo, al parecer, uno de los motivos para dar mayor participación a la sociedad civil es disminuir costos ya que, aunque se critica la poca eficiencia del Estado, éste nunca ha llegado a las zonas más aisladas del territorio. Por tanto, la *ausencia* de servicios públicos del Estado no puede traducirse como «falta de eficiencia».

Pero existe otra advertencia; la participación en la gestión de los proyectos y programas de la ERP no significa mayor decisión de las comunidades, porque las metas y objetivos han sido delineados en la cúpula de los organismos internacionales. Es de recordar que las Metas del Milenio no fueron redactadas por la sociedad civil de cada uno de los países. Aquí las comunidades son meramente ejecutoras de lo que unos extraños han planificado.

La ERP es evaluada y se le da seguimiento a través de un Consejo Consultivo formado por miembros de la cooperación internacional, el gobierno y la sociedad civil. Por parte de la sociedad civil existe un representante por sector: «(a) centrales obreras; (b) centrales campesinas; (c) organizaciones de mujeres; (d) organizaciones de juventud y niñez; (e) organizaciones de la tercera edad; (f) Consejo Hondureño de la Empresa Privada; (g) micro y pequeña empresa; (h) sector social de la economía; (i) organizaciones de personas con discapacidad; (j) federaciones de patronatos y organizaciones comunitarias; (k) organizaciones étnicas; (l) organizaciones no gubernamentales» (ISS, 2004: 21).

La participación de estos sectores sociales es puesta en entredicho en el momento que se evalúan el tipo de gasto y las metas y objetivos cumplidos con la ERP. En la definición de los criterios para decidir los gastos, los representantes de la sociedad civil no

se sienten partícipes. «Se reconoce que esta clasificación no fue fruto del consenso o discusión con diferentes sectores, sino más bien un listado planteado por el Banco Mundial desde Washington y aprobado por el Gobierno de Honduras. Independientemente de que las partidas elegidas sigan criterios lógicos y razonables, la falta de transparencia o participación en su elección podría repercutir negativamente en el proceso gradual de apropiación nacional de la ERP» (ISS, 2004: 26).

4. Fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa en el marco de la ERP

Detrás de este lineamiento se encuentra el concepto de desarrollo de Sen, que considera que la «pobreza implica privación material y exclusión política». Esto justifica que «los pobres tienen que participar en la formulación de políticas sociales». Pero, sobre todo, se enfatiza que son las «personas de menores ingresos» quienes evaluarán y darán seguimiento a la Estrategia para lograr una mayor transparencia.

Sin duda, permanece el concepto de libertad en el sentido político, porque se espera que los pobres sean los administradores de sus propios problemas; esto nos lleva a admitir que las ideas neoliberales vuelven a resonar, porque la libertad se considera un fin en sí mismo. Al decir que los neoliberales asumen la defensa del concepto de libertad en el sentido político, es porque desde esta postura se ignoran otros impedimentos no políticos que también influyen en la participación. Es el ejemplo de los pobres que, aunque el BM diga en sus estudios que son los que más saben de la pobreza, están limitados a participar en el ámbito económico.

Ante todo, recordemos que existen dos formas de concebir la libertad: la tradición liberal y la libertaria. «La libertad de la tradición liberal es individualista y encuentra su plena realización en la reducción a la mínima expresión del poder colectivo, personificado

históricamente por el Estado; la tradición libertaria es comunitaria y se realiza totalmente sólo en la mayor distribución posible del poder social, de modo que todos participen en igual medida» (Bobbio, 1993: 126). Los neoliberales retoman la tradición liberal para, según ellos, defender la participación política; aunque la falta de libertad en este momento no parece residir en el sistema político, ya que el mismo Estado, al menos en los países periféricos, ha perdido fuerza social para regular las relaciones sociales y económicas.

Si en una sociedad tecnocrática tiene lugar un problema de libertad, éste no nace en el interior del sistema político. El nivel más profundo en el cual se plantea el problema se revela en el hecho de que las libertades de las que el hombre queda privado en la sociedad tecnocrática, no son las libertades civiles o políticas, sino que es la libertad humana, en el sentido más amplio de la palabra, la libertad para desarrollar todos los recursos de la propia naturaleza (Bobbio, 1993: 144).

Si el problema principal no se encuentra en garantizar unos derechos civiles y políticos, entonces, ¿por qué se insiste tanto en la libertad y en la acción política, incluso de los pobres que, como sujetos políticos, no siempre pueden reivindicar el derecho a la asistencia porque la seguridad protectora, siguiendo a Sen, nunca ha sido garantizada completamente por el Estado? Estos son motivos para dudar de este civismo neoliberal.

Esto nos lleva a decir que el lineamiento estratégico de la ERP que se está comentando encaja con el concepto de capital social como medio y recurso de alcanzar la libertad política. Para algunos autores es una forma de legitimar políticas gubernamentales y, con ello, desmovilizar a aquellos sectores proclives al conflicto. Es decir que todos somos responsables de lo público, sin aceptar que existen grados de responsabilidad en el plano político.

Como se ha reiterado más de una vez, las políticas han sido elaboradas bajo una lógica muy tecnócrata. Las metas son medidas en términos de tasas y porcentajes numéricos o estadísticos. Este conocimiento no es muy común, y es patrimonio de un grupo muy reducido de ciudadanos. También se hace referencia al ciudadano como vigilante de las metas y políticas contenidas en las estrategias. Pero los organismos internacionales (FMI, BM, BID, Naciones Unidas) también son los grandes vigilantes o, por qué no decir, las autoridades.

Aquí no se trata de discutir si la ERP es factible desde el punto de vista de la economía política como ciencia, sino que la pregunta pertinente es: ¿es la ERP una vía para erradicar la pobreza o es, por el contrario, una estrategia de poder para controlar el descontento social? Si la ERP es el instrumento del Estado para asistir a los pobres, ¿cuáles son sus finalidades? Según Paugam, citando a Simmel, «la asistencia es un factor de equilibrio y cohesión social de la sociedad... El utilitarismo primario de la sociedad, puesto que la asistencia a los pobres es medio para garantizar su autoprotección y su autodefensa» (Paugam, 2007: 57).

Desde la perspectiva funcionalista, la asistencia a los pobres no busca igualar las grandes diferencias sociales sino sólo mitigarlas para preservar la estructura social. La obligación del Estado de asistir a los pobres «no se traduce en un verdadero derecho para los pobres, puesto que estos últimos no tienen ningún recurso posible cuando se les deniega la asistencia» (Paugam, 2007: 58).

Esta crítica puede ser justa por la sencilla razón de que en muchos países periféricos la asistencia y la seguridad social no es un derecho garantizado. Además, la tendencia con el neoliberalismo es ir eliminando los beneficios sociales conquistados por los sindicatos, con lo que la jubilación y las pensiones quedan a merced del mercado y la naturaleza.

Siguiendo la preocupación por la gobernabilidad en la ERP, se puede señalar que en su formulación es fundamental el conocimien-

to como instrumento de control. Y el control es poder. Foucault relaciona el poder con el saber.

El poder político se puede manifestar como «cuerpo político» como conjunto de los elementos materiales y de las técnicas que sirven de armas, de relevos, de vías de comunicación y de puntos de apoyo a las relaciones de poder y de saber que cercan los cuerpos humanos y los dominan haciendo de ellos unos objetos de saber (Foucault, 1982: 35).

El uso de técnicas estadísticas para elaborar las metas y objetivos de la estrategia para luchar contra la pobreza permite ejercer el control de los resultados. Sin embargo, estas técnicas como tal no siempre funcionan para alcanzar metas satisfactorias, sino que justifican una forma de gobernar y ejercer el dominio sobre aquellos que se gobierna. Esta dominación no es sólo una expresión «ideológica o espiritual», como nos advierte el autor:

Se relaciona con las necesidades corporales del ser humano. Es en ese sentido una tecnología del poder sobre el cuerpo. El funcionamiento del poder es sobre aquellos a quienes vigila, educa y corrige, sobre los locos, los niños, los colegiales, los colonizados, sobre aquellos a quienes se sujeta a un aparato de producción y controla a lo largo de toda su existencia (Foucault, 1982: 36).

Un ejemplo que ilustra esta relación entre la tecnología y el ejercicio del poder se puede establecer cuando, por medio de técnicas estadísticas o matemáticas, se contabiliza y se decide quiénes son los pobres y quiénes tienen derecho a la asistencia. Con estos instrumentos tecnológicos, el poder se legitima y garantiza su estabilidad.

Sin embargo, el poder no sólo viene de arriba, desde el Estado o los agentes como los organismos internacionales. El poder y el dominio se buscan garantizar desde abajo, desde la comunidad

misma donde se ejerce el dominio. La respuesta se encuentra en la justificación de la misma postura del concepto de capital social, que también sirve como instrumento de gobierno donde los ciudadanos son vigilantes del orden. Vigilan que los recursos de los proyectos no se malgasten, o evitan la corrupción.

El problema de la corrupción preocupa para fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa en el marco de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Congruente con este problema, se contemplan algunas medidas como «profundizar las reformas estructurales, la modernización de la administración pública y la descentralización, elevar la calidad de la representación política de la población, a través de la modernización del aparato legislativo, atacar las debilidades del sistema judicial y consolidar el Consejo Nacional Anticorrupción integrado con alta participación de la sociedad civil» (República de Honduras 2005. Estrategia para la Reducción de la Pobreza).

5. Disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza

Este último lineamiento relaciona la pobreza con la vulnerabilidad ambiental. Pero la vulnerabilidad ambiental es parte del mismo círculo donde los pobres son relegados a la marginalidad de vivir en zonas de riesgo.

Los lineamientos vistos sirven para identificar el sentido u orientación de la ERP y, a la vez, para identificar el rumbo posible de la actual política social. En resumen, la política social se puede observar desde dos aspectos que se complementan y que no son indiferentes entre sí:

1. *Desde el punto de vista económico.* El crecimiento económico y el desarrollo se logran con la combinación de los factores de producción (capital físico, y humano o social).

Este planteamiento económico es congruente con la teoría económica neoclásica.

2. *Desde el punto de vista político.* Se advierte el liberalismo como doctrina política, justificando la atención sólo a los más pobres, a los que se encuentran en la penuria. Asimismo, se espera que los pobres se «ayuden a sí mismos», y la sociedad civil, en su sentido amplio, sea también responsable de la política pública. Así, se da a entender que todos somos responsables del desarrollo, pero sin reconocer que existen desigualdades que limitan esa participación.

Si se analizan las nuevas políticas sociales, no se observa la idea del cambio social como sinónimo de avance hacia la igualación de oportunidades. La agenda del desarrollo que promueven los grandes organismos de desarrollo (dígase ONU, BM, FMI) parece ignorarlo y ser indiferente a ello. La lucha por eliminar la pobreza es el centro de las políticas sociales y educativas. Con éstas se trata de focalizar los pocos recursos para llegar sólo a los más pobres, dejando al resto de la población a merced de la naturaleza del mercado.

El desarrollo, según lo concibe el BM, a pesar de que reconozca la desigualdad social, se dará en la medida que siga habiendo crecimiento económico. En la actuación de este organismo sigue pesando el lastre de la teoría neoclásica, que confía en la evolución y el equilibrio del mercado.

El BM viene planteando la necesidad de que las comunidades y la sociedad civil participen para corregir las fallas del Estado y del mercado. Esa es la pretensión, cuando expone el capital social como recurso para mejorar los rendimientos de las economías, y para que el Estado sea más eficiente. Esto exige que las comunidades y la sociedad civil multipliquen sus fuerzas para contrarrestar los efectos del libre mercado y del Estado. Y este doble papel se les exige cuando el Estado, en los países pobres, prácticamente no ha existido como ente regulador.

Recordemos que Polanyi nos advierte que aun en los Estados donde ha existido una economía de mercado, como Estados Unidos de América, ha necesitado regularse a través de la fuerza del Estado, porque la autorregulación del mercado no es posible (Polanyi, [1944] 1989). Por tanto, llama la atención que en América Latina, considerada por el mismo BM como una de las regiones más desiguales del mundo, donde se promueve con mayor ímpetu el libre mercado con los tratados comerciales, se solicite al Estado que sólo sea vigilante de las políticas económicas con una intervención mínima.

El concepto de desarrollo humano, inspirado en los postulados de Sen, representa un avance a la postura neoclásica que asume el desarrollo como resultado automático del crecimiento económico. El concepto de desarrollo de Sen abre las posibilidades para aspirar a una mayor igualdad de oportunidades. Pero no cuestiona las contradicciones que las teorías alimentadas por el marxismo lograron poner de manifiesto. Por eso, es normal que se le critique de esta manera:

El discurso del desarrollo humano sustituye los derechos sociales, ya sea que estos se asienten en la condición de ciudadano o en la de trabajador, por programas focalizados. Esto se traduce en dispositivos de intervención tutelares focalizados territorialmente, junto a derechos culturales abstractos que dicen fortalecer la identidad y multiculturalidad en el ámbito micro local, pero que reproducen la diferencia social y cultural a nivel de políticas macroeconómicas nacionales e internacionales (Álvarez, 2005: 250).

A pesar de que en la actualidad se reconozca la existencia de la pobreza y la desigualdad, no se ha ido a sus causas porque, hasta ahora, las estrategias de lucha contra la pobreza sólo quieren ver los efectos y las consecuencias.

Al final solo representan «buenos deseos», sin que se materialicen en propuestas que apunten a aquellas contradicciones que

el mismo mercado y el sistema capitalista engendran. Por tanto, sigue vigente lo que Gunder Frank (1987: 23) citó de Engels: «Hay contradicción en que una cosa siga siendo la misma, pese a cambiar constantemente».

Las contradicciones en América Latina son enormes, pese a que existen grandes avances tecnológicos; sucede que estas economías se fueron estancando, y cada vez dependen más del financiamiento y la inversión externa. Así lo demuestran las políticas sociales y educativas que siguen tuteladas y financiadas bajo las modalidades de alivio de deuda externa.

CAPÍTULO III

LA SITUACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA EN HONDURAS

En este capítulo nos ocuparemos de los factores internos y los agentes sociales nacionales que estarían influyendo en la problemática educativa. Aquí se describen los principales problemas del contexto social hondureño, pues se pretende exponer la problemática que media en la política educativa.

Después de situar el contexto social se hará una descripción de las reformas educativas realizadas en el país, especialmente desde de la década de los 90 hasta la actualidad. El objetivo es realizar un balance de los programas y los cambios administrativos en materia de educación y sus posibles consecuencias.

3.1. SITUACIÓN SOCIAL

Honduras se caracteriza por tener una población muy joven. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) el total de población, en el año 2006, ascendía a 7,366,937, de los cuales el 48.2% son hombres y el 51.8% mujeres. Los menores de 24 años representan el 60.4% en relación con la población total. Pero, el dato más sorprendente, es que el 49% son menores de 19 años (INE, 2006: 36-38).

Los habitantes de la zona rural representan el 55% y, los de la urbana, el 45%. Tegucigalpa y San Pedro Sula, las dos grandes ciu-

dades, concentran alrededor del 20%, representando casi la mitad de la población urbana del país.

CUADRO 3
Clasificación de la población según región

| ZONA | POBLACIÓN | PORCENTAJE |
|----------------|------------------|-------------|
| San Pedro Sula | 545,871 | 7.4% |
| Tegucigalpa | 920,366 | 12.5% |
| Resto urbano | 1,883,844 | 25.7% |
| Rural | 4,016,856 | 54.5% |
| Total | 7,366,937 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares, INE, 2006.

Aunque técnicamente están definidos los conceptos urbano y rural, en algunos casos, debido a la alta desigualdad social, resulta difícil diferenciar las comunidades urbanas de las rurales. A esta situación, por supuesto, se suma la concentración de la población en las dos ciudades más importantes.

Otra característica de la población hondureña se manifiesta en la falta o la precariedad de los servicios básicos, infraestructura vial y productiva. Según la encuesta del INE antes indicada, el 16% de las viviendas no cuenta con servicio de agua adecuado. Mientras tanto, en el área rural, el 16.6% de las viviendas utiliza agua proveniente de ríos, quebradas y lagunas, entre otras fuentes naturales. La misma situación se observa en otros servicios básicos como la electricidad, de la que dispone sólo un 44% de las viviendas rurales, que tienen que utilizar otras formas de iluminación, como candil y luz de ocote (madera de pino).

El sistema de salud se encuentra en similar situación. Para el caso, en 2004, se estableció que apenas había 0.6% camas de hospital por cada mil habitantes (CEPAL, 2004a). En la actualidad, el 83% de la población no dispone de ningún tipo de seguro (Estrategia de Cooperación Técnica OPS/OMS-Honduras, 2006-2010).

Respecto a la seguridad social, sólo una minoría, principalmente aquella que tiene ocupación formal, cuenta con servicio médico asegurado. La mayoría de la población no tiene acceso a los mínimos servicios sanitarios. La problemática se agudiza cuando se observa que los hospitales y centros sanitarios no cuentan con el equipamiento material mínimo para ofrecer este servicio. De ahí que cada vez surjan más clínicas y seguros privados. El servicio público de salud lo utiliza mayormente la población que no puede pagar un centro privado.

3.1.1. Pobreza y desigualdad social

Honduras es uno de los países más pobres y desiguales de América Latina. Esta situación solamente le ha servido para clasificar entre los «países pobres altamente endeudados», y ser tomado en cuenta en la iniciativa de alivio de deuda externa promovida por la cooperación internacional.

Según datos de la CEPAL (2004b), en 1990, el 75.2% de los hogares vivía bajo la línea de pobreza. Este porcentaje equivalía al 80.8% de la población. En 2002, el 70.9% de los hogares vivía bajo la línea de la pobreza, lo que representaba el 77.3% de la población nacional. Con esto se puede deducir que, entre 1990 y 2002, los hogares bajo la línea de pobreza sólo se redujeron en 4.3 puntos porcentuales.

Más grave es la indigencia o extrema pobreza que, en 1990, la soportaba el 53.9% de los hogares hondureños; el 60.9% de la población vivía en tal condición. En 2002, el 47.1% de los hogares vivía bajo la línea de indigencia, lo que significa el 54.4% de la población. Según se establece, entre 1990 y 2002, los hogares bajo la línea de indigencia se redujeron en 6.8 puntos porcentuales; en términos de población, la reducción fue de 6.5 puntos (Posas 2005; CEPAL, 2004b). Aunque se observa una leve disminución en

términos porcentuales, la pobreza y la indigencia han aumentado en términos absolutos.

Según el INE, entre 1992 y 2002, los hogares bajo la línea de la pobreza aumentaron en 213,050, y los hogares en extrema pobreza aumentaron en 146,263 (Posas, 2005). La pobreza suele ser más extrema en el área rural que en la urbana. En el año 2006, «las personas que vivían en hogares pobres en el área urbana eran el 60% y el 74.6% en el área rural» (INE, 2006: 125).

CUADRO 4
Población que vive en hogares con ingreso per cápita de un dólar o menos por día

| DOMICILIO | POBLACIÓN | PORCENTAJE |
|--------------|------------------|---------------|
| Urbano | 494,240 | 14.8 % |
| Rural | 2,027, 889 | 50.5 % |
| Total | 2,522,128 | 34.2 % |

Elaboración propia con base en INE, 2006.

La misma fuente también calcula la pobreza en términos de ingreso por habitante. En 2006, el 50.5% de los habitantes de la zona rural vivía con un dólar o menos por día. En la zona urbana, descendía al 14.8% la población en esta condición (cuadro 4).

No se puede comprender la pobreza si no se ven los niveles de desigualdad, uno de los factores más importantes que la explican. Según la CEPAL, la alta desigualdad distributiva es un rasgo característico de la situación social de América Latina. La pobreza tiene una alta correlación con la desigualdad y la concentración de la renta.

En Honduras, en 1990, el 40% más pobre de los hogares recibía apenas el 10.1% de los ingresos; el 12.6% en 1997; el 11.8% en 1999; y, el 11.3 en 2002. Contrariamente, el 10% de los hogares más ricos recibió el 43.1% de ingresos en 1990; el 37.7% en 1997, el 36.5% en 1999, y el 39.4 en 2002 (CEPAL, 2004b). Con estos datos

se puede constatar que la riqueza crece inversamente proporcional a la pobreza y viceversa.

Guatemala es otro país que tiene similares niveles de desigualdad. Para el caso, en «el año 2002, el 40% de los hogares más pobres recibió el 14.2% de los ingresos, mientras que el 10% más rico recibió el 36.8% de los ingresos» (CEPAL, 2004b).

Para tener un punto de contraste, se puede comparar con otro país centroamericano. En Costa Rica, en 1990, el 40% de los hogares más pobres recibió el 16.7% de los ingresos; el 16.5% en 1997; el 15.3 en 1999, y 14.5% en 2002. En cambio, el 10% más rico recibió el 25.6% en 1990; el 27.3% en 1997; 29.4% en 1999, y el 30.2% en 2002 (CEPAL, 2004b; Posas, 2005). Como se puede ver, Costa Rica tiene menos desigualdad en relación con Honduras y Guatemala.

Por otro lado, la pobreza afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres. Según los mismos datos de la CEPAL, una proporción muy alta de mujeres cónyuges, que viven tanto en hogares pobres como no pobres, carecen de ingresos propios. Las mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres pasaron, en el sector urbano, del 68% en 1994 al 67.1% en 2002. Las no pobres pasaron del 41.8 en 1994 al 47.4% en 2002. En la zona rural, las mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres pasaron del 78.7% en 1994 al 82.8 en 2002. En hogares no pobres, pasaron del 56.6% en 1994, al 62.1% en el año 2002 (CEPAL, 2004b: 143).

Otra vez se pone de manifiesto que la pobreza y la desigualdad, en este caso de género, afectan en mayor proporción a los hogares de la zona rural. También se evidencia que las mujeres sufren más pobreza, indistintamente de que habiten en la zona rural o la urbana.

En Honduras, cada día aumenta el número de hogares encabezados por mujeres, tanto en hogares urbanos como rurales. La CEPAL nos advierte que, «el porcentaje de hogares con jefatura femenina en la región urbana, pasó de 25% en 1994 a 31.4% en 2002. En el área rural, los hogares de jefatura femenina pasaron de 18.7% en

1994 a 19.2% en el año 2002» (2004b: 147). Como es usual, las mujeres jefas de hogar cuentan con menos ingresos monetarios que los jefes de hogar, tanto en hogares pobres como en los no pobres.

Otra de las consecuencias de la pobreza se manifiesta en el trabajo infantil. Esto significa que un buen porcentaje de niños, niñas y adolescentes se incorporan al mercado laboral antes de la edad legalmente autorizada. Del total de 2,809,115 menores de entre 5 y 18 años, el 14% trabaja (sumados los que sólo trabajan más los que estudian y trabajan). De estos, el 78% son niños y el 22% niñas. Entre los que sólo estudian, no hay mucha diferencia entre ambos sexos, pero sí la hay entre los que ni estudian ni trabajan, donde las niñas son mayoría: 65% contra 35% de los niños (INE, 2006: 92).

En el área rural es donde más afectan las consecuencias del trabajo infantil. De 382, 033 menores que trabajan, el 69% se concentra en esta zona, mientras que el restante 31% se encuentra en las ciudades. Existen 1,867,931 de niñas y niños de entre 5 y 13 años; son dignos de especial atención los 70, 920 (3.8%) que trabajan y los 202, 553 (11%) que ni trabajan ni estudian. Asimismo, se observa que, a medida que aumenta la edad, son más los que sólo trabajan y menos los que estudian (INE, 2006).

La situación social de Honduras se ve afectada por la pobreza y la desigualdad social. Esta problemática no representa nada halagador en lo referente a oportunidades educativas. El último dato nos muestra cómo la población infantil, en la medida que aumenta en edad, estudia menos y se ve forzada a trabajar. Es en este contexto social donde se desenvuelve la nueva política educativa.

3.2. SITUACIÓN EDUCATIVA

Se ha tratado de hacer un recuento de algunas variables o indicadores sociales que caracterizan el contexto social hondureño. En

este apartado se presenta la problemática educativa propiamente dicha. De entrada, se darán algunas cifras de cobertura educativa y, posteriormente, se revisarán algunos aspectos que afectan el sistema educativo nacional.

Tradicionalmente han existido tres niveles educativos: preescolar (3-5 años), primaria (6-12 años) y secundaria o media (13-18 años). Con las reformas curriculares de 1996 se cambiaron los niveles educativos a Educación Prebásica (3-6 años), Educación Básica (6-15 años) y Educación Secundaria o Media (15-18 años). Estas reformas no han implicado cambios sustanciales en la cobertura educativa. Resulta que todavía coexiste el Ciclo Común de Cultural General o Secundaria (13-15 años) con el Tercer Ciclo de Educación Básica. Es por ello que se habla al mismo tiempo de educación secundaria y media. Dicho de otra manera, existe un traslape entre los niveles de la vieja y la nueva legislación.

Ante la dificultad de los datos estadísticos, nos remitiremos al Censo Escolar del año 2001 que, hasta el momento, presenta los más completos. Ocasionalmente, se citarán otras fuentes. Conforme a las advertencias ya realizadas, el sistema formal se divide en tres niveles:

- a) El nivel Preescolar, que dura 3 años (3-5 años)
- b) El nivel Primario, que dura 6 años (6-12 años)
- c) El nivel Secundario o Medio, que dura 5 ó 6 años (13-18 años).

En el nivel preescolar, como se puede ver en el cuadro 5, la tasa de cobertura es del 34%. De esta cifra, el 81.9 lo cubre el sistema público o estatal y, el 18.1%, el sector privado. La atención de la educación preescolar se concentra en el área urbana. Del total de niños y niñas matriculados, 69,331 (58%) eran urbanos. Los niños rurales eran 49,978 y representaban el 42% de total.

La mayoría de los niños y niñas (57.3%), cuya edad promedio es de 5 años, estaba matriculada en preparatoria, el año previo al

ingreso a la escuela primaria. El 35.1% estaba en kínder (4 años) y sólo el 7.6% en prekínder (3 años).

CUADRO 5
Matrícula y tasa de cobertura por nivel educativo

| NIVEL | MATRÍCULA | TASA DE COBERTURA DE MATRÍCULA |
|------------|------------|--------------------------------|
| Preescolar | 120,141 | 34% |
| Primaria | 1, 094,792 | 96.6% |
| Secundaria | 271,491 | 31.7% |

Elaboración propia con base en Secretaría de Educación, 2001^a.

NOTA. La tasa de cobertura es la relación entre el total de matrícula y la población escolar de 3-5 años, 6-12 años y 13-18 años, tal como se dividen los niveles educativos arriba enunciados.

Los datos reflejan que, en educación Primaria, la cobertura es bastante alta en relación con los demás niveles. Se calcula que Honduras ha llegado a cubrir actualmente el 96.6% de la población en las edades de 6-12 años (se refiere a matrícula bruta incluyendo extraedad). La extraedad se refiere a aquella población que sobrepasa las edades reglamentarias, debido a la repetición de grado o por un tardío ingreso al sistema educativo.

La matrícula por grado muestra que la mayoría se concentra en los primeros grados (62.1%) y, el resto (37.9), en los grados superiores; implícitamente, esto refleja los problemas de eficiencia interna, como la repitencia y deserción, que afectan mucho los grados de primero a tercero. El primer grado tiene la más alta proporción de niños y niñas matriculados, con el 26.1%.

La matrícula de secundaria asciende a 271,491, que representa una cobertura de 31.7%. La mitad de la matrícula se concentra en los departamentos de Cortés, con 22.2%, y Francisco Morazán con 27.9%. Estos dos departamentos son las regiones de mayor concentración poblacional y con un relativo desarrollo urbano.

Para tener una visión más adecuada de la cobertura educativa, se recurre a algunos datos del año 2006. Estos datos de cobertura por edad reflejan las diferencias según el dominio rural o urbano. Estas desigualdades en el acceso estarán muy marcadas a partir de los 13 y hasta los 18 años, donde la asistencia a un centro de enseñanza será menor en el área rural (ver cuadro 6).

CUADRO 6
**Tasa de cobertura de la población de 5 a 18 años,
 según dominio y sexo**

| DOMINIO | TASA DE COBERTURA | | | |
|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 5-6 años | 7-12 años | 13-15 años | 16-18 años |
| Urbano | 45.4% | 89.4% | 56.6% | 37.3% |
| Rural | 38.5% | 89.7% | 26.9% | 12.3% |
| Total | 41.2% | 89.6% | 39.4% | 24.1% |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 2006.

Los últimos informes aseguran que, pese al progreso en los índices de cobertura de la educación primaria, subsisten importantes problemas de eficiencia. La repitencia ha disminuido en los últimos diez años, de 13.2% a 7.2%. Sin embargo, la deserción aumentó en el mismo periodo de 3.7% en 1993, a 7.1% en 2003. Esto significa que los estudiantes mejoran su desempeño, pero un grupo importante tiende a abandonar la educación primaria antes de cumplir los cinco años de escolaridad (Martinic, 2004). Este dato también revela las limitaciones para alcanzar la igualdad de resultados, que en estos informes se denomina con el término de Eficiencia Terminal.

Con el interés de seguir mostrando las dificultades de acceso o cobertura, se verán algunos datos de número de centros, según departamentos. El país se divide geográficamente en 18 departamentos. En cada uno de ellos existe una Dirección Departamental

de Educación, órgano descentralizado de la Secretaría de Educación. Estas regiones geográficas no tienen una influencia política importante, pero permiten ubicar la concentración de la enseñanza a nivel primario y secundario o medio.

En los departamentos de Francisco Morazán y Cortés se concentra el mayor número de centros educativos, tanto de primaria como de secundaria (Secretaría de Educación 2001). Esto concuerda con lo que se dijo sobre la tasa de cobertura de matrícula: los mismos departamentos concentran el mayor número de centros educativos en relación con otras zonas geográficas del país (ver cuadro 7).

También se verifica que en estos dos departamentos existe el mayor número de centros privados de enseñanza media. Según Posas (2005), la educación media ha sido «uno de los espacios privilegiados de la mercantilización de la educación». En 1990, el 49.9% de los institutos de educación media o secundaria eran privados. Los institutos oficiales representaban el 39.8%. Los semioficiales todavía eran significativos y representaban el 10.3%. En 1995, los institutos privados alcanzaron su mayor importancia relativa, llegando a representar el 57% de los centros de educación media; los institutos oficiales el 34.2% y los semioficiales el 8.2%.

El mismo autor señaló que, en el año 2000, existiría una expansión de los institutos oficiales, que llegaron a representar el 61.2%. Y con la conversión de institutos semioficiales en oficiales, esa categoría descendió a 1.8%. La significación relativa de los institutos privados también disminuyó en el año 2000, representando el 37% de la oferta de educación secundaria.

Según el criterio legal, los centros educativos se clasifican en oficiales, semioficiales y privados. Los oficiales son financiados y administrados por el Estado. Los semioficiales reciben una subvención del Estado, pero son administrados por la comunidad o por la iniciativa privada. En el siguiente cuadro se presenta su distribución geográfica, según datos publicados en 2001.

CUADRO 7
**Número de centros de enseñanza por tipo
 de administración y departamento**

| Nº | DEPARTAMENTO | EDUCACIÓN MEDIA | | | EDUCACIÓN PRIMARIA | | EDUCACIÓN PREESCOLAR | |
|--------------|-------------------|-----------------|-----------------------|--------------|--------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | | Ofi- cial | Se- miofi- cial | Priva- do | Ofi- cial | Priva- do | Ofi- cial | Priva- do |
| 1 | Atlántida | 28 | 0 | 25 | 387 | 27 | 88 | 28 |
| 2 | Colón | 45 | 0 | 6 | 311 | 11 | 117 | 11 |
| 3 | Comayagua | 30 | 0 | 18 | 611 | 31 | 130 | 17 |
| 4 | Copán | 18 | 0 | 7 | 481 | 17 | 105 | 8 |
| 5 | Cortés | 53 | 8 | 99 | 622 | 190 | 185 | 177 |
| 6 | Choluteca | 17 | 2 | 9 | 615 | 9 | 130 | 10 |
| 7 | El Paraíso | 31 | 1 | 4 | 787 | 10 | 125 | 6 |
| 8 | Francisco Morazán | 110 | 3 | 101 | 874 | 163 | 241 | 141 |
| 9 | Gracias a Dios | 5 | 0 | 1 | 126 | 0 | 93 | 0 |
| 10 | Intibucá | 19 | 0 | 3 | 412 | 4 | 102 | 4 |
| 11 | Isla de la Bahía | 6 | 1 | 14 | 36 | 13 | 26 | 11 |
| 12 | La Paz | 20 | 0 | 2 | 381 | 4 | 76 | 5 |
| 13 | Lempira | 17 | 0 | 1 | 559 | 10 | 128 | 4 |
| 14 | Ocotepeque | 10 | 0 | 0 | 276 | 1 | 59 | 1 |
| 15 | Olancho | 45 | 0 | 17 | 842 | 27 | 175 | 16 |
| 16 | Santa Bárbara | 31 | 0 | 4 | 618 | 8 | 114 | 7 |
| 17 | Valle | 25 | 1 | 2 | 284 | 5 | 114 | 5 |
| 18 | Yoro | 30 | 0 | 14 | 642 | 29 | 109 | 22 |
| Total | | 540 | 16 | 327 | 8,864 | 559 | 2,117 | 473 |

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación, 2001a.

3.2.1. El financiamiento educativo

Los desafíos del sistema educativo, como se ha puesto de manifiesto, es dar cobertura, o mejor dicho igualdad de acceso hasta los 18 años. La desigualdad, aunque no se cuenta con datos precisos, se manifiesta entre y dentro de los niveles educativos, que reflejan un sistema fragmentado y poco igualitario.

Como se pudo observar, la cobertura educativa en la zona rural (ver cuadro 6) se focaliza en el nivel primario. Más del 80% de la población escolarizada se concentra en este nivel, mientras que en el secundario es menor que el 30%. Esto indica la profunda desigualdad entre ambos niveles en la zona rural, por lo que es paradójico que los últimos proyectos y políticas educativas enfaticen en invertir más en educación primaria o básica, que en la secundaria. Si no se invierte en educación secundaria, la desigualdad se acentuará y la brecha entre las escuelas primaria y secundaria se agrandará y, aquellos niños y niñas que quieran continuar sus estudios, verán impedido el ejercicio de este derecho. Esta es sólo una parte de la realidad educativa.

El otro desafío, quizás más importante, es garantizar la igualdad de resultados; esto sería ir más allá de la cobertura y garantizar condiciones para que los escolares concluyan con éxito los estudios obligatorios y posobligatorios que les permitan alcanzar mayores oportunidades sociales.

Para enfrentar esos desafíos existen problemas estructurales que no permiten al gobierno atenderlos de la mejor manera. Es por ello que, en este contexto, el financiamiento es muy importante. Existen tres formas de ver el financiamiento educativo: una es a través del Producto Interno Bruto (PIB); la segunda es viendo la distribución entre los distintos niveles o tipo de gasto educativo; y, la tercera, el gasto por alumno.

Entre 1990 y 1997, el gasto público en educación pasó de 195.1 millones de dólares a 235.1 millones, lo cual significa un crecimiento

anual del 3.1%. Entre 1997 y 2002, el gasto casi se duplicó, pasando de US\$ 235 millones a 464.7, un crecimiento anual del 14.8%. Estas cifras, en relación con el PIB, también son considerables: en 1996, el presupuesto público en educación representaba el 4.7% del PIB, elevándose en 2001 al 7.2% (Morales Ulloa, 2005).

Desde esta perspectiva, Honduras es uno de los países de América Latina que más gasto dedica a la educación, de acuerdo al PIB. Pero se advierte que se está hablando de un país con una economía con poco crecimiento, por lo que estos recursos no son relevantes para cubrir todas las necesidades educativas.

Desde el punto de vista de los niveles educativos, el básico o primario absorbe la mayor parte de los recursos del Estado. Según el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), en 2004 (ver cuadro 8) el gasto en educación primaria concentraba alrededor del 50.7%, mientras que la educación preescolar percibía el 7.4%, y la media o secundaria representaba el 22.1% (PREAL, 2005).

CUADRO 8

Porcentaje de la inversión pública por niveles educativos en 2004

| Nº | NIVEL EDUCATIVO | PORCENTAJE |
|----|--------------------|------------|
| 1 | Preescolar | 7.4 |
| 2 | Primaria o Básica | 50.7 |
| 3 | Media o Secundaria | 22.1 |
| 4 | Superior | 19.6 |

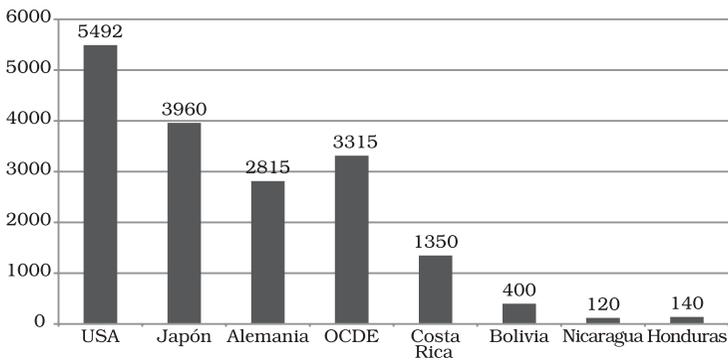
Fuente: Elaborado con base en PREAL, 2005.

Los gastos en salarios se han convertido en motivo de conflictos entre el gremio magisterial y los distintos gobiernos, debido a que la mayor parte del gasto en educación se concentra en pago de servicios personales. Según el PREAL (2005), citando datos de la Secretaría de Educación, en 2004, del total del presupuesto en educación,

«el 75.9% se gastó en servicios personales». Esto ha causado que el gobierno reciba presiones del FMI, que está preocupado por los indicadores macroeconómicos y por los docentes, que no ceden en sus pretensiones salariales. Además, el aumento del gasto salarial es vegetativo, porque existe un Estatuto del Docente Hondureño que establece aumentos por la calificación académica, años de servicio y otros beneficios que aumentan la masa salarial pública.

La tercera forma de evaluar el financiamiento educativo es a través del gasto por alumno o alumna. Aquí es donde se puede tener una idea más aproximada de los recursos que se invierten. El gráfico 1 muestra que Honduras, en comparación con otros países latinoamericanos pobres, gasta menos por alumno; pero la gran diferencia se observa con los países ricos, donde se invierte más por estudiante.

GRÁFICO 1
Gasto por alumno en Educación Primaria (en US\$)



Fuente: Ricardo Morales, 2005.

3.3. LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA EDUCACIÓN HONDUREÑA

La definición de reforma lleva implícita la idea de cambio en la estructura del sistema educativo. Los últimos cambios realizados en todo el aparato educativo no se han calificado como reforma. Se ha preferido usar, por ejemplo, otros términos como «modernización de la educación». Esto no sólo ha sucedido en Honduras, sino también en otros países latinoamericanos (Torres, 2000).

Antes que hablar de la reforma educativa de forma exhaustiva, el objetivo de este acápite es situar los principales cambios de carácter administrativo y los posibles proyectos educativos que se han realizado en los últimos años, específicamente a partir de los años 90, periodo que coincide con el mayor protagonismo de la cooperación internacional en la política educativa hondureña. En este apartado también se verá el papel de los principales agentes educativos en relación con la reforma.

Para situar esas reformas administrativas, hay que remitirse a la vigencia de las leyes educativas y cómo esta normativa fue transformándose. Para algunos autores, el sistema educativo hondureño ha pasado por tres grandes etapas (Salgado y Soleno, 2002):

1. El Contrato Pedagógico Fundacional (1830-1950)
2. Reorganización y consolidación del Sistema Educativo (1950-1970)
3. Crisis y transformación del Sistema Educativo (1980 hasta nuestros días).

En la primera etapa se creó el Código de Instrucción Pública. En este primer momento, el sistema educativo se divide en tres niveles: el nivel Primario, el de Segunda Enseñanza y el de Enseñanza profesional. En esta etapa se puede decir que la educación en

general es aún muy restringida, pues abarca a unos pocos sectores de la población.

La segunda etapa se reconoce por la expansión del sistema educativo. Uno de los más importantes logros de este periodo es cuando, en 1966, se emite la Ley Orgánica de Educación, vigente hasta el momento. Con esta ley, la educación se divide en cuatro niveles: Educación Preescolar, Educación Primaria, Educación Media y Educación Magisterial (República de Honduras, 2000). La Educación Superior queda fuera de la jurisdicción del Ministerio de Educación Pública porque, en 1957, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras adquiere su autonomía y es la encargada de regularla.

La tercera etapa se le conoce como de «crisis educativa», y coincide con la también supuesta crisis del Estado. «Se dice que en esta época la educación ya no responde a las necesidades de la sociedad» (Salgado y Soleno 2002). Esta idea de que las cosas no iban bien, responde a un nuevo momento político de la educación. Las crisis fiscales y el endeudamiento externo del Estado se vuelven crónicos, lo que afecta las decisiones relativas al ámbito educativo. Por eso no es causal que la cooperación internacional adquiera mayor protagonismo en la reforma de esta última etapa.

3.3.1. El papel de los agentes educativos y la reforma administrativa en la educación nacional

En las líneas que siguen se busca rescatar el papel de los actores educativos para poner en perspectiva los posibles cambios escolares. Dentro de los agentes educativos más importantes, están: el Estado, con sus órganos administrativos del ramo; las organizaciones gremiales docentes, y la cooperación internacional.

Legalmente, al Estado le corresponde dirigir la política educativa; según la normativa vigente, «la educación es un derecho de

todo habitante de la República y el Estado tiene la obligación de proporcionarla en la forma más adecuada y amplia» (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

En general, se reconoce que el gremio docente ha estado permanentemente enfrentado a los proyectos y reformas promocionadas por la cooperación internacional, porque en ellas han visto amenazados sus beneficios sociales. Esta es una de las razones que explica por qué la innovación educativa a escala local, regional y nacional ha estado relegada a un segundo plano. Por otro lado, se afirma que la Secretaría de Educación —el ente estatal encargado de dirigir la educación nacional en sus tres niveles—, ha cedido de hecho la iniciativa a los organismos internacionales de cooperación y se ha acostumbrado a actuar como una suerte de ente legalizador de las propuestas de reforma educativa elaboradas por los organismos que cooperan con el Estado en el campo educativo (Posas, 2001a).

Algunos hechos muestran las posiciones que han adoptado los docentes organizados respecto de sus condiciones económicas, sociales y de la política educativa. Se pueden observar dos momentos importantes del desempeño de los gremios magisteriales en los últimos años: 1) la lucha por aprobar la ley del Estatuto del Docente, que es una reivindicación de carácter económico y social y, 2) la lucha contra la propuesta de modernización de la educación durante la década de 1990 (Posas, 2001a).

La lucha por el Estatuto del Docente, que sirvió para renovar la Ley del Escalafón, se prolongó desde 1979 hasta 1997, cuando se aprobó mediante el Decreto N° 136-97.

El Estatuto del Docente regula la carrera docente, la cual es definida como el ingreso a un puesto regulado por ella, el ejercicio del magisterio como profesión, la capacitación y el desarrollo en servicio, la evaluación del desempeño y el correspondiente régimen de distribuciones, estímulos y correctivos, hasta el retiro del servicio (Posas, 2001a).

Desde la perspectiva del Estado, las compensaciones económicas a los maestros están comenzando a ser una pesada carga para las finanzas públicas. Por eso se comprende que los organismos de crédito internacional, siempre preocupados por mantener bajo control el déficit fiscal, se pronuncien en contra del Estatuto del Docente.

La segunda lucha del magisterio se produjo durante el régimen de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), en el marco del proceso de modernización del Estado. Se trata de la reforma educativa bajo la modalidad de modernización de la educación, que fue abiertamente rechazada por las organizaciones magisteriales porque, según éstas, se orientaba a la municipalización y privatización de la educación nacional. En este contexto los maestros —aunque más concentrados en defender sus beneficios sociales que en el plano propositivo de la reforma—, apuntaron hacia la reestructuración del Consejo Nacional de Educación, como organismo superior en lo referente a la organización, dirección y desarrollo de la educación nacional.

Esta propuesta fue retomada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), promovido por el gobierno de Carlos Flores (1998-2002), donde incorporaron a la sociedad civil y a otros sectores que antes no participaban en la reforma.

Ya se ha reiterado que, en la década de los noventa, cuando se inicia la nueva política educativa, el papel de los organismos internacionales fue estelar. La iniciativa de éstos se materializó en la promoción de algunos proyectos que marcarán las directrices de la política educacional. Se puede decir que cuatro son los proyectos que prolongan o dan continuidad a las reformas (Posas, 2005):

- I. El Proyecto Principal de Educación de América Latina, liderado por la UNESCO y asumido como compromiso por los ministros de Educación y de Planificación Económica de América Latina en 1979.

- II. Proyecto de Eficiencia de la Educación promocionado por USAID, que inició en 1986 y terminó en 1997.
- III. Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, liderado por el Banco Mundial, y que inició en 1994.
- IV. Y, el Proyecto Hondureño de Escuelas Comunitarias, financiado por el Banco Mundial en 1999.

El Proyecto Principal de Educación de la UNESCO tenía como objetivos: «a) Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años; b) Eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos; y, c) Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de reformas necesarias» (UNESCO, 2001).

Siguiendo la línea del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID) lanzó el Proyecto de Eficiencia de la Educación (PEEP), que contenía los siguientes componentes:

- Textos escolares, guías para maestro y materiales educativos. Diseño, edición de textos para alumnos y profesores.
- Capacitación de maestros en servicio. Capacitación de maestros, directores de escuela y supervisores.
- Investigación educativa. Estas investigaciones se orientaban a reformas administrativas y estudios para mejorar la eficiencia y calidad de los aprendizajes en educación primaria.
- Sistema de informática. Comprendía la institucionalización de la informática y capacitación de técnicos del Ministerio de Educación.
- Objetivos y evaluación de aprendizajes. Comprendía definición de objetivos básicos de aprendizaje, desarrollar un sistema de pruebas estandarizadas, diseño de sistema de evaluación para uso del maestro.
- Construcción, mantenimiento y renovación de escuelas.

Estrategia para construir y reparar edificios escolares con participación comunitaria.

Para la ejecución del PEEP se contó con un poco más de 25 millones de dólares: 16,457 aportados por USAID y 8,651 de aporte nacional. Según se afirma, los logros de este proyecto fue dotar de textos de asignaturas básicas para los alumnos de educación primaria. En cuanto al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, los resultados son modestos. No logró mejorar sustancialmente la capacidad de los maestros. Desde el punto de vista político, puso en la agenda de la reforma educativa del país los temas relativos a la eficiencia de la educación, que serán retomados por el Banco Mundial en su proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMEB).

El PROMEB sigue la línea de la USAID, en cuanto a dar prioridad a los aspectos de eficiencia y calidad de la educación básica. Los componentes y subcomponentes del PROMEB son dos: Mejoramiento de la calidad de la educación básica y el fortalecimiento institucional. En el cuadro 9 se presentan los componentes, subcomponentes y objetivos buscados para cada uno.

El PROMEB tiene una duración de cinco años y contó con 53.1 millones de dólares para su ejecución. El Banco Mundial aportó 30 millones, 13,300 aportó el banco alemán KfW, y 9,800.000 provinieron de fondos nacionales. A pesar de la movilización de una gran cantidad de recursos, este proyecto no logró los fines esperados, que era mejorar los aprendizajes en las escuelas primarias. Algunos analistas consideran que los resultados son producto de que los maestros se han visto como «meros ejecutores de prescripciones externas».

Con los últimos fondos de este proyecto, que debía terminar en el año 2000, en 1999 comenzó otro: el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Este proyecto también fue rechazado por los maestros, que lo vieron como una forma de

privatizar la educación. En el capítulo 5 se expondrá con mayor amplitud al respecto.

CUADRO 9
Componentes y objetivos del PROMEB

| COMPONENTE | SUBCOMPONENTE | OBJETIVO |
|--|---|--|
| A. Mejoramiento de la calidad de la educación básica | <ol style="list-style-type: none"> 1. Entrenamiento de maestros de preprimaria y primaria, supervisores y directores de escuelas a través de Centros de Aprestamiento Docente (CAD). 2. Texto y material didáctico. 3. Educación bilingüe. 4. Evaluación externa de los logros académicos de los alumnos. 5. Mejoramiento de la infraestructura física en áreas rurales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar textos escolares de asignaturas básicas de primaria. 2. Ampliar oportunidades de aprendizaje de los estudiantes de grupos étnicos. 3. Crear la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE). 4. Construir y equipar escuelas. |
| B. Fortalecimiento Institucional | <ol style="list-style-type: none"> 1. Reorganización, descentralización y desarrollo de la capacidad gerencial y del sistema de información del Ministerio de Educación. 2. Programa de mejoramiento del desempeño docente. 3. Administración del Proyecto, Monitoreo y Evaluación. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar eficiencia del Ministerio de Educación mediante la reestructuración a nivel central y la descentralización educativa en de los 18 departamentos. 2. Reforma del empleo, régimen salarial y mejoramiento del sistema de informática, motivar a los maestros para que mejoraran su desempeño a través de incentivos económicos. 3. Ofrecer bonos del 7% del promedio anual del salario del maestro. |

Fuente: Elaboración propia con base en Posas, 2005.

Como se ha podido constatar, el papel de los organismos internacionales (UNESCO, AID y BM) ha sido muy significativo en toda la década de los 90. Tanto el Proyecto Principal de Educación, el Proyecto de Eficiencia de la Educación, como el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y el Proyecto Hondureño de Escuelas Comunitarias guardan continuidad por representar casi las mismas preocupaciones: reformulación curricular, descentralización educativa, prioridad de la educación básica, capacitación docente y evaluación.

Todos estos proyectos han apuntado a la eficiencia del sistema educativo. Es decir, que son muy coherentes con los planteamientos del Banco Mundial que, en 1994, cobra liderazgo con el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y se prolonga con el PROHECO. En 2002, el BM lanzó la Iniciativa por vía Rápida de la Educación Para Todos (EFA-FTI, por sus siglas en inglés) que sintoniza con las Metas del Milenio y la ERP.

Mientras tanto, el Estado, en congruencia con lo anterior, ha realizado dos consultas a la sociedad civil; una a principios de los años 90, con la llamada modernización de la educación, y la otra a finales de esa misma década, mediante el Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Estas consultas sólo han servido para colocar en la agenda nacional los aspectos característicos de las reformas educativas latinoamericanas de la década de los noventa que, como se reitera, están fuertemente influidas por el Banco Mundial (Posas, 2005).

Como puede entenderse, la debilidad del Estado para proponer reformas innovadoras sólo refuerza el papel de la cooperación internacional. Esto se constata cuando, de la mayoría de las reformas, se hicieron estudios e investigaciones de carácter político. Un estudio realizado por la Dirección de Investigación de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UNPFM) concluye que una de las mayores productoras de conocimiento es la Secretaría de Educación y, la segunda, la misma universidad que realizó el estudio.

Se han producido aproximadamente 350 investigaciones en el periodo estudiado (1990-2002) [...]. La Secretaría de Educación es la mayor productora de conocimiento: la investigación que realiza es financiada y condicionada por agencias internacionales. La Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán es la segunda productora de conocimiento y también mucha de la investigación que realiza es financiada externamente (UNPFM, 2005: 111).

Los estudios se realizaron cuando se hicieron las reformas: la extensión de la educación básica, evaluación y descentralización educativa. Algunos fueron financiados por el Banco Mundial y otros organismos interesados en influir en la política educativa. Esto significa que, además del Estado, los gremios magisteriales y la cooperación internacional, existen otros agentes educativos que también intervinieron en la elaboración de las reformas; estos son los técnicos (*brokers*) o analistas.

Es de recordar que los actores sociales no tienen, obviamente, la misma capacidad para hacer valer sus intereses. Siguiendo a Bourdieu, la definición de campo de la política educativa nos remite a los distintos tipos de capital. Se decía, en el capítulo 2, que los organismos internacionales, como el Banco Mundial, poseen capital económico pero también otro importante: el capital cultural o «informativo». En la definición del autor de *La Distinción*, el capital simbólico es muy importante porque éste «no es otra cosa que el capital económico o cultural cuando es conocido y reconocido; cuando es conocido según las categorías de percepción que impone, las relaciones de fuerza tienden a reproducir y a reforzar las relaciones de fuerza que constituyen la estructura del espacio social...» (Bourdieu, 1987: 138).

En esto reside el poder del Banco Mundial para imponer sus apreciaciones de la realidad educativa. Pero hay más; aquí también reside el poder simbólico que tienen los analistas para imponer sus criterios de percepción y apreciación de las reformas esco-

lares. Los agentes con menos ventajas son los docentes porque, aunque cuentan con credenciales o títulos legítimos, no cuentan con la complacencia del Estado, que requiere del financiamiento que agentes externos le ofrecen. Por ello termina reconociendo las opiniones de los técnicos y de las agencias de cooperación. Esto último, desde nuestro punto de vista, sería la posible orientación de las últimas reformas escolares desde la perspectiva del papel de los agentes educativos.

3.3.2. Las reformas administrativas de los años 90

Como ya se dijo, la normativa vigente en materia de educación data de 1966. En el momento que se escribe esta tesis se encuentra en proceso de aprobación una nueva Ley Orgánica de Educación, que surgió como fruto del proceso de concertación promovido por el FONAC.

Después de situar el papel de los profesionales de la enseñanza y de la cooperación internacional en las últimas reformas, lo que sigue es precisar qué nuevos cambios existen en la estructura del sistema educativo nacional. Para ver estos cambios, se analizan los siguientes aspectos: reestructuración y desconcentración educativa, ampliación de la obligatoriedad escolar, reformulación curricular, formación y carrera docente, y evaluación de la calidad de los aprendizajes. Estos cinco cambios administrativos son considerados como los más relevantes en materia de reforma escolar.

a) Reestructuración y desconcentración educativa

Antes de describir los cambios ocurridos con la desconcentración educativa que se da en 1996, se debe retroceder en el tiempo para ver cómo era la estructura administrativa antes de entrar en vigencia la nueva normativa.

La dirección de la política educativa compete a la Secretaría de Educación Pública que, según la Ley de Orgánica de 1966, se

divide en varios departamentos ejecutivos: Educación Preescolar, Educación Primaria, Media, Vocacional y Magisterial, entre otros.

Siguiendo el orden jerárquico, cada departamento tenía su propia organización interna para atender los requerimientos de la educación a escala nacional. Para el caso de la educación primaria, la supervisión escolar estaba organizada por regiones. Estas se dividían en departamentos, y «los departamentos se dividirán en tantos distritos como fuera necesario, de acuerdo con el número de escuelas, número de maestros, las distancias geográficas y el número de Supervisores Auxiliares asignados al departamento».

La estructura jerárquica se definía de la siguiente manera: Director General de Educación Primaria (nivel central), Supervisores Nacionales (región), Supervisores Departamentales (en cada departamento) y Supervisores Auxiliares (distrito o municipio) (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

La Educación Media contaba con una estructura similar. Con la desconcentración educativa de 1996, esta estructura administrativa cambiará porque todos los niveles educativos se integrarán en las unidades administrativas llamadas Direcciones Departamentales y Distritales o Municipales.

Este proceso se inicia en el marco de la modernización del Estado, un proceso político más amplio. En esa línea, en 1992 se aprobó el Programa Nacional de Modernización de la Educación, en el que se encuentran los lineamientos de lo que será el contenido y la forma de proceder al realizar la reforma educativa de los años 90.

Para elaborar el Programa de Modernización se organizó un Consejo Nacional de Modernización de la Educación (Decreto Ejecutivo N° 5-93), que estaba integrado por representantes del gobierno, universidades públicas y privadas, federaciones de centros educativos privados, empresa privada, un representante de cada organización magisterial, organizaciones privadas de desarrollo dedicadas a la educación y un representante de la confederación de trabajadores (Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1993a).

En aquel momento cobró relevancia la concertación para conseguir legitimidad política, lo que en el lenguaje del Banco Mundial significa lograr la gobernanza. Esto se evidenció cuando el gobierno trató de persuadir a los distintos agentes económicos y sociales. La composición del Consejo Nacional de Modernización del Estado es una muestra de ello.

Dentro de las medidas del Programa de Modernización del Estado se mencionan: 1) Democratizar la educación mediante la incorporación de los diferentes sectores sociales y económicos en la toma de decisiones, en la ejecución de acciones y de las políticas..., 2) Ampliación de la obligatoriedad de la educación primaria a un grado preparatorio, 3) Readecuación curricular en todos los niveles del sistema, 4) Formación de maestros de educación preescolar y primaria especial a nivel superior, 5) Reestructuración del Ministerio de Educación (administración, planificación y supervisión...), 6) Descentralización del sistema educativo: regionalización y participación comunitaria (Comisión Presidencial de Modernización del Estado 1993b).

La reestructuración de la Secretaría de Educación se llevó a cabo cuando se aprobó la Ley de Desconcentración Educativa en 1996, mediante Decreto N° 34-96 (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras). Este decreto implica la creación de órganos desconcentrados de carácter territorial y una delegación de funciones y competencias desde el nivel central hasta el local.

La administración central, en este caso, delega funciones administrativas en los órganos subordinados (Dirección Departamental y Dirección Distrital). Por otro lado, el gobierno central tiene el monopolio en la definición del currículum nacional, de las políticas educativas y los objetivos generales. Asimismo, se mantiene centralizada la administración de los recursos humanos. El cuadro 10 muestra los distintos niveles de la administración educativa. Esto indica la autonomía relativa en la toma de decisiones de los órganos desconcentrados.

En síntesis, se puede decir que la reestructuración del sistema educativo ha sido muy significativa porque se intenta, con las nuevas unidades administrativas creadas a escala territorial, integrar los distintos niveles educativos, por lo menos a nivel Básico y Prebásico. Antes, lo que existía, eran islas o fragmentos de ese sistema; cada servicio educativo funcionaba como una estructura paralela, sin que existiera ningún tipo de coordinación.

La normativa vigente permite la integración y coordinación departamental y nacional, mientras que, con la anterior, había dos escuelas diferentes: una de primaria y otra de secundaria o media. Esto no significa que ya se cuente con un sistema unificado y coherente porque, todavía en el ámbito local, las diferencias son evidentes. Cambió la ley, pero en cuanto a infraestructura, recursos humanos y funcionamiento del sistema, las diferencias siguen vigentes entre los niveles educativos.

Sin contar con las evidencias necesarias para juzgar, se dirá que los resultados de la política de descentralización y autonomía son muy modestos. Quizás el problema reside en que se carece de personal calificado en labores de supervisión escolar, y faltan recursos básicos para realizar esta tarea. Hacia ahí apuntan las razones, según un estudio de la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA).

En algunos distritos consideran como obstáculo las debilidades del equipo humano y la falta de metodologías para dirigirlos. En muchos casos estos no tienen la competencia requerida para las funciones asignadas y, por lo mismo, en su relación con las escuelas, enfatizan más la dimensión de control que la orientación o supervisión pedagógica (FEREMA, 2004: 13).

CUADRO 10
**Niveles desconcentrados y competencias
 de la Secretaría de Educación Pública (SEP)**

| NIVEL ADMINISTRATIVO | COMPETENCIAS |
|---|--|
| Primer nivel: Dirección Central | 1. Define la nueva misión de la SEP, 2. Se definen las políticas educativas, 3. Se reduce el personal a nivel central, 4. Se reasignan las funciones de los técnicos, 5. Se crean unidades en base a procesos (capacitación currículum), 6. Se crea un sistema de planificación educativa, 7. Se organiza la evaluación de la gestión, 8. Se crea un sistema de información, 9. Se define un proceso de administración educativa, 10. Se organiza un sistema de capacitación, 11. Se establecen líneas generales del currículum. |
| Segundo nivel: Direcciones Departamentales | 1. Se define la misión de la Dirección Departamental, 2. Se atienden todos los niveles educativos, 3. Se incrementa el personal técnico, 4. Se establece el sistema de planificación y evaluación de gestión, 5. Se establece el sistema de información, 6. Se establece el proceso de administración educativa, 7. Se definen estrategias y contenidos de capacitación, 8. Se definen adecuaciones en el currículum, 9. Se administran servicios educativos. |
| Tercer nivel: Dirección Distrital | 1. Se define la misión de la Dirección Distrital, 2. Se atienden todos los niveles educativos, 3. Se amplía el personal técnico, 4. Se establece el sistema de planificación y evaluación de gestión, 5. Se establece un sistema de información, 6. Se administra y adecúa el currículum, 7. Se ejecutan estrategias y acciones de capacitación, 8. Se distribuyen servicios educativos. |
| Cuarto nivel: Centro Educativo | 1. Se define la misión del centro educativo, 2. Se elabora y ejecuta la planificación del centro educativo, 3. Se evalúa la gestión educativa, 4. Se genera información estadística, 5. Se ejecuta el currículum, 6. Se aplican nuevas metodologías de aprendizaje, 7. Se hace participación comunitaria e institucional, 8. Se organiza el gobierno escolar, 9. Se evalúa el aprendizaje de los educandos, 10. Se pone en práctica la capacitación, 11. Se ponen en práctica los ejes transversales del currículum. |

Fuente: Elaboración propia con base en Meza, 1998.

Por otra parte, es de recordar que el gobierno contó con el financiamiento del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica para realizar esta reestructuración y desconcentración educativa (Posas, 2001b), uno de los componentes importantes de este proyecto promovido por el Banco Mundial.

b) Ampliación de la obligatoriedad escolar

Hasta 1996, existían tres niveles educativos: Preescolar, Primaria y Media. El Preescolar comprendía un periodo de tres años (3-5 años); la Educación Primaria abarcaba seis años (6-12 años); y la Educación Media tenía una duración de cinco o seis años, distribuidos en dos ciclos: Ciclo Común de Cultura General (3 años) y el Ciclo de Diversificado (dos años para Bachillerato en Ciencias y Letras, y tres años para la Educación vocacional y artística). El Diversificado comprendía tres ramas: Educación Secundaria o Bachilleres, Educación Vocacional o formación profesional, y Educación Artística. El Estado solo establecía como obligatorio el nivel primario, o sea, seis años de escolaridad (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

Con las reformas más recientes, la obligatoriedad pasa de seis años de educación primaria a nueve años de educación básica. También se declara obligatorio el último año de educación preescolar, ahora conocido como Educación Prebásica (República de Honduras 2004, Currículo Nacional Básico). Los niveles educativos quedan de la siguiente manera: Prebásica, Básica y Media, como se muestra en el cuadro 11.

CUADRO 11
Niveles educativos según ciclos y modalidades

| NIVEL | DESCRIPCIÓN | | |
|---------------------|--|---|--|
| Educación Prebásica | I Ciclo | | II Ciclo |
| | 0-3 años de edad. Duración: 3 años. No es obligatorio. | | 3 a 6 años de edad. Duración: 3 años. Sólo el último año es obligatorio. |
| Educación Básica | I Ciclo | II Ciclo | III Ciclo |
| | 6 a 9 años de edad. Duración: 3 años. | 9 a 12 años de edad. Duración: 3 años. | 12 a 15 años de edad. Duración: 3 años. |
| Educación Media | MODALIDADES | | |
| | Bachillerato Científico Humanista | | Bachillerato Técnico Profesional |
| | 15 a 17 años de edad. Duración: 2 años. | | 15 a 18 años de edad. Duración: 3 años. |

Fuente: Elaboración con base en República de Honduras..., 2004.

c) Reformulación curricular

Se prefiere denominar «reformulación» porque no implica una reforma en el sentido estricto del término; no supone la alteración de un estado anterior, por la sencilla razón que en Honduras no había existido un currículo nacional completo como ahora. Desde este punto de vista, representa uno de los grandes avances en materia de legislación educativa. Entre 2003 y 2004 se elaboró o diseñó el Currículo Nacional Básico, que se encuentra en sintonía con las nuevas reformas escolares; define el contenido de los ciclos, modalidades y grados de aprendizaje.

El Currículo Nacional Básico es el instrumento normativo que establece las capacidades, competencias y conceptos, destrezas, habilidades y actitudes que debe lograr todo sujeto del Sistema

Nacional en los niveles, ciclos y modalidades que rectora la Secretaría de Educación (República de Honduras 2004, Currículo Nacional Básico).

Además, contempla los principales valores que el sistema educativo nacional debe promover. Dentro de esos principios y valores se encuentran la atención a la diversidad y la equidad de género.

CUADRO 12
Áreas curriculares del Currículo Nacional Básico

| NIVEL | CICLO Y MODALIDAD | DESCRIPCIÓN DE ÁREAS CURRICULARES |
|-----------|-----------------------------------|--|
| Prebásica | I y II ciclo | Desarrollo personal social, relación con el entorno, comunicación y representación. |
| Básica | I ciclo | Desarrollo de destrezas instrumentales. |
| | II ciclo | Destrezas instrumentales, formación con procesos mentales y actitudinales. |
| | III ciclo | Refuerza ciclos anteriores, educación técnica y prepara para la Educación Media. |
| Media | Bachillerato Científico Humanista | Énfasis en lo académico y prepara para el acceso a la educación superior. |
| | Bachillerato Técnico Profesional | Tecnología y técnica. Prepara para el acceso a la educación superior y al mercado laboral. |

Fuente: Elaborado con base en República de Honduras..., 2004.

Las reformas curriculares tienen cierta congruencia con los postulados de la política educativa actual. En primer lugar, se plantea en el contexto de la ampliación de la obligatoriedad escolar que, formalmente, obliga a crear nuevas etapas o niveles educativos con sus respectivos objetivos educativos. En segundo lugar, engancha con la creación de estructuras desconcentradas que permiten, de forma institucional, integrar la escuela primaria o básica y media bajo un mismo sistema de administración. Es de recordar que antes

la escuela primaria tenía su propia estructura de funcionamiento, al margen de la educación media.

Con las reformas, la Dirección Departamental y Distrital de Educación integran administrativamente la Educación Prebásica, Básica y Media. Esto quiere decir que el sistema educativo nos ofrece una imagen «única con forma piramidal. En la base entran todos, pero a lo largo del proceso escolar van siendo objeto de sucesivas selecciones que hacen que, a los niveles más altos, llegue sólo una minoría» (Fernández Enguita, 1990: 49).

Lo anterior implica que la escuela, como institución, aparece como un sistema único e igualitario, donde todas y todos los alumnos pueden acceder a los niveles más altos de aprendizaje; pero, en el camino, selecciona a los que son más aptos para llegar a la cúspide educativa. Este proceso de selección se hace efectivo cuando el sistema se divide en dos redes escolares, las cuales tienen diferentes objetivos institucionales. Una red dará mayor importancia a los contenidos académicos para orientar al estudiante hacia la universidad. La otra ofrece contenidos educativos más orientados hacia el mercado de trabajo, por lo que expresan no sólo la división escolar sino que, posiblemente, la estratificación social. «Los alumnos cuyo destino sea la formación tecnológica o profesional serán los futuros obreros y, los que decidan continuar estudios académicos, serán los futuros dirigentes o los cuadros medios de la sociedad» (Baudelot y Establet 1987, Fernández Enguita, 1990).

En el Currículo Nacional se reflejan los nuevos puntos de separación de las dos *redes escolares*. Es decir que, según queda establecido, el currículo aumenta el número de años de educación obligatoria, pero la selección escolar es más temprana. Si se comparan las dos normativas, anteriormente los jóvenes llegaban al Bachillerato para incorporarse al mercado laboral porque existían, y ahora todavía, dos tipos: uno técnico que prepara para el mercado laboral, y el otro de carácter más académico, que prepara para el

acceso a la educación superior. La nueva normativa curricular contempla que los educandos, en el último ciclo de Educación Básica, reciben educación en tecnología que, se supone, prepara para el mercado laboral. Es por esto que se dice que, con la reforma, los alumnos se separan más pronto en las dos redes, que reflejan la selección de los aptos para el sistema y, con ello, se reproduce la estructura de clases sociales.

Con las actuales transformaciones curriculares y el aumento de la obligatoriedad escolar se ha llegado a la unificación de dos escuelas (Básica y Media), que aparecían separadas; pero las condiciones institucionales enmascaran la segregación de los estudiantes. Además, se debe agregar que los títulos suelen estar en proceso de devaluación porque, aunque se aumentaron los años de estudio obligatorio, de seis a nueve, esto no significa que existan mejores oportunidades para los jóvenes al concluir la educación básica. En otras palabras, no es lo mismo la primaria de hace diez o veinte años, que la primaria o educación básica de ahora.

Aunque los títulos no son la principal determinante de las oportunidades individuales en el mercado de trabajo, lo cierto es que

los individuos buscan distinguirse de los demás por su educación: primero lo buscan sus padres por ellos, y luego lo buscan ellos mismos. Ahora bien, cuando cada vez más gente accede a niveles más altos de educación, los que desean utilizar ésta como forma de alcanzar o mantener privilegios tienen que recurrir a nuevas formas de distinción. La vía más simple consiste en permanecer escolarizado más años (Fernández Enguita, 1990: 50); (Bourdieu, [1979] 1998).

d) Formación y carrera docente

La formación de los docentes de Educación Primaria ha estado en un nivel equivalente al Bachillerato. Es decir que, la formación inicial de docentes de primaria se realiza en la educación secun-

daria, cursando doce años de escolaridad para graduarse e iniciar su labor educativa.

A partir de febrero de 2002 se inició un proceso de reforma de las Escuelas Normales formadoras de maestros, donde coexisten dos sistemas de formación: a) El sistema tradicional de las Escuelas Normales, y b) y el de Educación Básica a nivel universitario.

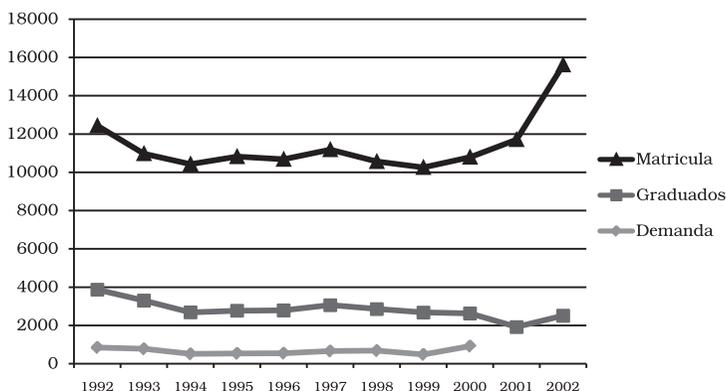
El plan de conversión de las escuelas se propone: a) transformar algunas Escuelas Normales en instituciones de educación media, bajo una modalidad adecuada para la región en la que se encuentran ubicadas; b) convertir otras escuelas en centros universitarios de educación a distancia, dependientes de la Universidad Pedagógica Nacional; c) tornar otro grupo de escuelas en centros de capacitación docente, bajo la cobertura de la Secretaría de Educación, a través del Instituto Nacional de Capacitación e Investigación Educativa (INICE) y, d) transfigurar las Escuelas Normales más calificadas en centros regionales para el Sistema de Formación Inicial de Docentes (FEREMA, 2004).

Mientras tanto, los maestros de Educación Media se formaban en la Escuela Superior del Profesorado, que data de 1957 y que, en 1989, alcanzó el estatus de Universidad y forma los licenciados de Segunda Enseñanza. Con las reformas, la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán sería la encargada de formar a los docentes para los niveles Prebásico, Básico y Medio. Sin embargo, continúan subsistiendo dos sistemas de formación: uno que gradúa maestros en la educación secundaria, y otro que los gradúa en la educación superior, con grado de licenciatura.

Lo cierto es que uno de los problemas que enfrenta el Estado es que no cuenta con suficientes plazas para todos los docentes (ver gráfico 2). Según esos datos, de 1992 a 2000, el número de graduados duplicaba la demanda de plazas para educación primaria.

Así, para evitar que siguiera creciendo el contingente de maestros egresados de la educación media, es que se trasladó la formación docente a la educación superior o universitaria.

GRÁFICO 2
Demanda de docentes para Educación Primaria



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Formación Inicial Docente, UPNFM, 2006.

e) Evaluación de los aprendizajes

La preocupación por evaluar los aprendizajes comienza a visualizarse con el Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria (PEEP), en 1986. Este proyecto, liderado por la USAID, tenía dentro de sus componentes, como ya se señaló, la definición de objetivos de aprendizajes. Para lograrlo, se ocupó de definir los rendimientos básicos o mínimos que los alumnos debían lograr en el aula. Teniendo definidos los rendimientos básicos, se dedicaron a elaborar las pruebas evaluativas. En 1990, el PEEP realizó las primeras pruebas y los criterios de medición eran los siguientes: en los contenidos desarrollados por los maestros en el aula, en los rendimientos básicos provisionales jerarquizados y ordenados de acuerdo a su forma de medición, y en los libros de la Serie Mi Honduras (UPNFM, 2005).

Al finalizar el proyecto de USAID, y siguiendo los criterios de eficiencia y calidad, en 1995 la Secretaría de Educación y la Uni-

versidad Pedagógica Nacional firmaron un convenio para crear la Unidad de Medición Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE); la responsabilidad técnica del convenio quedó a cargo de la UPNFM. En enero de 1996 comenzó a funcionar la UMCE, con la misión de producir en forma permanente información de los aprendizajes logrados por los alumnos en los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo nacional y los factores asociados a dichos aprendizajes. Se espera que esta información sirva para evaluar y tomar decisiones por parte de los sectores involucrados en la acción educativa (UPNFM, 2005).

También se contempla evaluar el aprendizaje de los docentes, porque se considera que éstos no cumplen los objetivos de enseñanza. Aquí vale recordar que, dentro los lineamientos educativos que promueven organismos internacionales como el Banco Mundial, la evaluación de la actividad docente debe ser contemplada como medida para mejorar los aprendizajes. Sin embargo, no deja de ser una medida de control político para contrarrestar la actividad gremial de los maestros.

La evaluación de los docentes se ha convertido en uno de los puntos conflictivos de las últimas negociaciones salariales entre éstos y el gobierno. En 2006, el gobierno y los docentes firmaron un acta especial donde, en uno de los numerales, acuerdan que: «Se aplicará el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa establecido en el Estatuto del Docente y pruebas del nivel de aprendizaje de los educandos, mediante pruebas estandarizadas de rendimiento» (Acta Especial, 12 de agosto de 2006).

El Estatuto del Docente indica que «La evaluación del personal docente tendrá como propósito determinar la calidad y el rendimiento en el desempeño del puesto, con el fin de sustentar los méritos, las prestaciones y los correctivos» (República de Honduras, 2000, Leyes Educativas de Honduras).

El Estado necesita regular y promover los cambios organizativos necesarios para mejorar la educación nacional. Para ello, tiene que

definir claramente los objetivos de las evaluaciones y supervisiones escolares. No se trata de continuar con una supervisión que sólo controla, sin generar procesos de diálogo y apoyo al docente para que cambie su dinámica de enseñanza. Con esto, el Estado asume su compromiso de dirigir la acción educativa con una supervisión adecuada que permita mejorar los resultados; de lo contrario, buscará sobrecargar a los docentes y a la comunidad con responsabilidades educativas. Hasta ahora, el Estado no ha asumido esa tarea porque ni siquiera cuenta con datos estadísticos confiables para ejercer, al menos, el control.

Los cinco aspectos analizados reflejan los principales cambios administrativos desarrollados en el sistema educativo nacional en los años 90. Ahí residen las posibilidades de innovación educativa, pero la autonomía dependerá de la capacidad de propuesta del país, y lo cierto es que la Secretaría de Educación aún no se convierte en la interlocutora idónea para regular y promover los cambios esperados. Además, como se puede constatar, estas reformas han estado sujetas al financiamiento externo.

En este momento se intenta reactivar el Consejo Nacional de Educación —integrado por organizaciones civiles y del Estado—, que será el órgano rector de la política educativa. Aún queda pendiente de aprobación la nueva Ley Orgánica de Educación que será, en última instancia, la que dará coherencia a las cinco reformas presentadas a lo largo de este apartado.

CAPÍTULO IV

LA ESCUELA COMUNITARIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA EN HONDURAS

Este capítulo describe las características del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). En el primer momento se señalan los antecedentes y los objetivos; en el segundo se expone, en forma breve, el microcontexto que rodea los centros escolares. Posteriormente se analizarán algunas fases que describen la trayectoria del proyecto y los actores que determinan su funcionamiento. Para cerrar, se identifican algunos elementos que condicionan la institucionalización y eficacia del modelo de gestión.

4.1. LOS ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL PROHECO

La importancia del caso que nos ocupa radica en que, con este proyecto, se introducen algunos cambios en la forma de gestionar los centros de educación primaria. Con estos cambios se busca dar mayor protagonismo a los padres y madres de alumnos y, a la vez, facilitar la participación de la comunidad en la gestión del servicio educativo para darle, según los promotores del proyecto, mayor eficiencia al sistema. En términos de gestión podríamos hablar de la incorporación del sector público no estatal a la educación. Es decir, la comunidad organizada y con intereses públicos que actuaría como un tercer sector, diferente al mercado y al Estado.

Este proyecto y la política educativa del Banco Mundial ponen de manifiesto la preocupación de este organismo por priorizar la educación básica o primaria, así como su interés en incrementar la calidad de la misma, ya que introduce algunos cambios en la gestión que apuntan a ese objetivo.

Uno de los antecedentes más inmediatos del PROHECO es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMEB), ya mencionado en el capítulo 3, donde se abordaron las reformas escolares. El PROMEB tenía dos componentes: la mejora de la calidad de la educación básica y el fortalecimiento institucional. Siguiendo las mismas prioridades, surgen dos componentes del PROHECO: ampliación y mejoramiento de servicios educativos, y generación de un modelo institucional alternativo para la prestación de tales servicios (ver cuadro 13).

Sin duda, el PROHECO expresa la continuidad de la política impulsada por el Banco Mundial como financiador del PROMEB: la educación básica sigue siendo prioridad, al igual que la calidad y eficiencia del sistema educativo. También es congruente con la ampliación de la obligatoriedad escolar a diez años, y con otras reformas administrativas como la descentralización. De ahí que la participación comunitaria sea importante para gestionar los servicios educativos.

Las similitudes entre el PROMEB y PROHECO son tales, que los fondos iniciales del segundo provienen del primero. Algunos recursos financieros del PROMEB, que por distintas razones no se ejecutaron en los plazos previstos, se destinaron a financiar las primeras escuelas PROHECO.

El segundo antecedente del PROHECO también se relaciona con las prioridades expresadas en los nuevos programas promovidos por el Banco Mundial, que reflejan el tipo de política educativa puesta en marcha en la región latinoamericana en los años 90. Estas políticas se basan en la participación de la comunidad y de

lo que se denomina «capital social». Es relevante, desde luego, el hecho de que el Banco Mundial se encuentre impulsando unos 33 proyectos de participación comunitaria en países tan distantes y diferentes como Chad, Ghana, Malawi, Tanzania, Bolivia, República Dominicana, Burkina Faso, Guinea, Madagascar, China y Guatemala [...] (Posas, 2005).

CUADRO 13
Objetivos y componentes del PROHECO

| OBJETIVOS | COMPONENTES | SUBCOMPONENTES |
|---|--|---|
| Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación en las zonas rurales desprovistas de estos servicios, primordialmente en los niveles de preescolar y primeros dos ciclos de educación básica. | 1. Ampliación y mejoramiento de los servicios educativos. | a) Organización comunitaria y fortalecimiento de la gestión educativa que incluye la promoción, organización y funcionamiento de las AECOS y la capacitación. |
| Mejorar la eficiencia y eficacia en la entrega de servicios educativos, a través de un nuevo modelo administrativo con participación comunitaria. | 2. Generación de un modelo institucional alternativo para la prestación de servicios educativos. | b) Prestación comunitaria del servicio educativo, que incluye la contratación de docentes, la provisión de recursos pedagógicos y las transferencias a las AECOS. |

Fuente: Elaboración propia con base en Reyes y Meza, 2000.

Muy relacionados están en Centroamérica los programas Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador, PRONADE en Guatemala, y los Centros Autónomos de Nicaragua. Estos proyectos han sido exitosos en cuanto a cobertura, principalmente en El Salvador, donde las comunidades, después de la guerra civil de doce años, acumularon un gran potencial organizativo; es

decir, capital social. Esta particularidad del contexto salvadoreño ayuda a explicar el éxito del programa.

Valiéndose de la experiencia de EDUCO en El Salvador, el Banco Mundial justificó la creación del PROHECO en Honduras. Sin embargo, la réplica no fue tan exacta, porque la forma de organizar los programas adquiere matices propios en cada país. Una diferencia puede estar en el grado de implicación de los agentes educativos en la organización de los programas (ver cuadro 14).

EDUCO se creó en El Salvador en 1991, y se ubica en las zonas rurales de los catorce departamentos del país (Ministerio de Educación de El Salvador, 1996). También en 1991, en Nicaragua, «se crearon consejos consultivos en todas las escuelas públicas con la intención de aumentar la participación y el poder de decisión de los padres, docentes y directores. En 1993, los consejos consultivos se convirtieron en consejos directivos plenos en 24 escuelas secundarias que funcionan perfectamente; lo propio sucedió en tres municipios conforme a un "programa escolar autónomo"» (Banco Mundial, 2005c). En 2004, el porcentaje de escuelas autónomas con respecto a las escuelas públicas ascendió al 62%. Ese mismo año, la matrícula de los centros autónomos representó el 79% en relación con la matrícula del sistema público (República de Nicaragua, 2004). Las escuelas autónomas son centros educativos donde la comunidad tiene autonomía administrativa, por lo que en Nicaragua se distingue entre centros autónomos y escuelas centralizadas públicas.

El Programa Nacional para el Desarrollo de la Educación (PRONADE), en Guatemala, tiene su origen en 1992 como «un proyecto experimental y que tiene como objetivo aumentar el acceso a la educación en zonas remotas y estimular la participación de los padres y comunidades en la administración escolar. PRONADE tiene cobertura de 4 100 comunidades y amplía las vacantes escolares a una suma adicional de más de 445.000 niños y niñas» (Banco Mundial, 2006a).

CUADRO 14

Comparación de modelos de autonomía escolar en Centroamérica

| ACTORES PRINCIPALES | PAPEL ASIGNADO SEGÚN LA NORMATIVA |
|---|--|
| EDUCO (en El Salvador) | |
| Asociación Comunal para la Educación (ACE), compuesta por vecinos de las comunidades. | Seleccionan, contratan y supervisan maestros, construyen y mantienen escuelas, movilizan el apoyo que entrega la comunidad a la escuela. |
| Ministerio de Educación, MED. | Transfiere fondos a las ACE, establece directrices para su uso, procura materiales didácticos, supervisa las escuelas y ayuda a organizar, legalizar y capacitar a las ACE. |
| Programa Escolar Autónomo (Nicaragua) | |
| Los consejos directivos compuestos por padres, madres, profesores y director de la escuela. | Contratan maestros y funcionarios, mantienen los edificios escolares, realizan asignaciones de presupuesto y las supervisan, generan recursos financieros adicionales (matrícula escolar), supervisan el desempeño de los docentes. |
| Ministerio de Educación, MED. | Fija normas para las operaciones escolares, el contenido de los programas educativos, la calidad de los materiales didácticos, la preparación de los maestros y las instalaciones escolares físicas, y asigna el presupuesto nacional destinado al sector. |
| PRONADE (Guatemala) | |
| Comité Educativo de Autogestión Educativa COEDUCA, integrado por padres y madres de familia y miembros de la comunidad. | Contratan docentes y pagan sus sueldos, mantienen registros de contabilidad, monitorean la asistencia de maestros y alumnos, definen el programa y el calendario escolar (dentro de la estructura legal nacional), adquieren y distribuyen materiales didácticos, monitorean las bibliotecas escolares, organizan programas de alimentación escolar. |
| Ministerio de Educación, MINIEDUC. | Garantiza el desembolso de los fondos, promueve la calidad de la educación y supervisa la adherencia del programa y los objetivos, otorga reconocimiento oficial a la condición jurídica de los COEDUCA. |

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2005c.

Tanto los programas educativos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, como el PROHECO en Honduras, se fundamentan en la participación comunitaria institucionalizada, con la diferencia de que el programa de centros autónomos en Nicaragua incorpora a los docentes en los consejos directivos encargados de la gestión escolar. El PROHECO es el más reciente, lo que explica la notoria influencia que ha recibido de los programas que le anteceden en la región.

4.2. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN LOS CENTROS DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Hablar de participación es hablar de democracia, aunque más participación no siempre signifique más democracia. Esto, de entrada, suele ser contradictorio, pero es que tanto la participación como la democracia, ya se dijo, dan lugar a varias interpretaciones. Por ello no es casual que, una de las formas de legitimación de la democracia sea cuando se recurre, precisamente, al término «democracia participativa» para poner el acento en la necesidad de que todos los ciudadanos participen en la vida pública, por suponer que la democracia representativa tiene poco de democracia como única forma de gobierno.

Se argumenta que las bondades de la democracia participativa radican en que

fomenta el desarrollo humano, intensifica el sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno (Held, 2001, citando a Pateman, 1970).

Este énfasis en el adjetivo «participativa» expresa el interés en el ideal democrático como una forma de vida; es decir, como valor vivido en sociedad. Partiendo de esta utopía, es que la democracia participativa no se debe quedar sólo en el ámbito estatal; también se debe llevar otros espacios institucionales, como la escuela y otras organizaciones sociales. De aquí surge la idea de que la comunidad debe participar en los asuntos educativos. Desde la esfera institucional se aprueban leyes, decretos y reglamentos para promover la participación ciudadana.

La participación democrática en la escuela se relaciona con la idea de ciudadanía social que el mismo Estado debe garantizar a través de la educación:

La educación de los niños tiene consecuencias directamente relacionadas con la ciudadanía, y cuando el Estado garantiza su educación piensa en los requisitos y la naturaleza de la ciudadanía. En realidad, trata de fomentar el crecimiento de ciudadanos en potencia. El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo de aquélla es formar en la infancia a los adultos del futuro; por tanto, debe considerarse no como el derecho del niño a frecuentar la escuela, sino como el derecho del ciudadano adulto a recibir educación (Marshall y Bottomore, 1998:34).

Según Marshall, en su concepción sobre el desarrollo de los derechos de ciudadanía, la educación es fundamental para que los derechos sociales se cumplan. De ahí que los Estados del bienestar de los países avanzados la consideren como uno de los pilares básicos (Esping-Andersen, 2000).

Los argumentos anteriores entrañan el valor que tiene la educación como un derecho para promover la ciudadanía y la misma democracia. Esto implica que la participación dentro de la escuela también es primordial como pedagogía del mismo sistema demo-

crático. Pero la participación, como ya se dijo, contiene diferentes significados, por lo que es importante, para nuestro caso, saber en qué y por qué se participa en la escuela.

Las últimas reformas educativas en Honduras dejan margen para promover la participación de la comunidad dentro de la escuela. Una de las reformas administrativas es el mismo decreto 34-96, que faculta la creación de las Direcciones Departamentales y Distritales (Municipales) de Educación en 1996. Estas dos instancias serían las encargadas de promover la participación desde la base.

Créase, en cada departamento de la República una Dirección Departamental de Educación como órgano desconcentrado, cuya responsabilidad es administrar, orientar, coordinar y ejecutar todos los programas y servicios de la Secretaría de Educación Pública en su respectiva jurisdicción territorial, dentro de un programa de profundización de la desconcentración institucional y la ampliación de la base de participación social (Decreto 34-96, República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

De entrada parece ser una delegación territorial administrativa, porque la administración central conserva el poder para administrar los recursos financieros y definir los objetivos educativos nacionales. La relevancia de este decreto legislativo es que considera la participación como un aspecto que, tradicionalmente, no se había reconocido en la legislación educativa.

Es así que este decreto busca estimular la participación de los actores locales en la gestión educativa, por lo que una de las funciones del Director Departamental de Educación es: «continuar y consolidar el proceso de desconcentración administrativa y educativa hasta el nivel de cada establecimiento educativo, incorporando la participación comunitaria en su manejo y en la responsabilidad por la calidad de los resultados» (Decreto 34-96...).

Tal como se interpreta la ley, la descentralización crearía las condiciones para la participación comunitaria, dando como resultados mayor democratización en la escuela y el mejoramiento de la calidad educativa. A partir de esta normativa se justifican proyectos que promueven la participación comunitaria. Y es en este marco legal que surge, en 1999, el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria considerado, desde esta óptica, como un esfuerzo más por institucionalizar la participación democrática en la escuela.

Con el PROHECO se otorga responsabilidad a la comunidad para que administre servicios educativos. Se crean las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO), cuyos objetivos son:

- a) Ampliar la cobertura de los servicios educativos en las comunidades rurales más pobres.
- b) Mejorar la calidad de la educación en los niveles de Preescolar y primeros dos ciclos de Educación Básica.
- c) Lograr la participación activa de la comunidad en la gestión administrativa.
- d) Lograr en forma eficiente la administración de los fondos y bienes que constituyan el patrimonio de las AECO.
- e) Coordinar esfuerzos con otros organismos que contribuyan a la realización de mejores resultados.
- f) Suscribir convenios con entidades públicas nacionales que permitan desarrollar todos y cada una de las finalidades y objetivos de la Asociación.
- g) Contratar los servicios de los educadores que cumplan los requisitos establecidos por la Secretaría de Educación (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

Se puede afirmar que, con esos objetivos, la participación de la comunidad queda institucionalizada porque se fijan normas que dan competencias a los padres y madres de familia, y a la misma comunidad organizada en la AECO, para que administren y velen

por la calidad de los servicios educativos. Estas tareas no son tan nuevas, como explicaremos después, por la sencilla razón de que, tradicionalmente, son las madres y los padres, organizados en sociedades de padres de familia, quienes mantienen muchos centros educativos públicos con actividades y contribuciones económicas.

Quizás lo novedoso de las AECO es que definen tareas y objetivos para la participación comunitaria, que anteriormente no era considerada como un derecho de los padres y madres, sino como la «obligación de cooperar en la acción escolar». Aunque en la Ley de desconcentración educativa (Decreto N° 34-96), se habla de la participación comunitaria como un aspecto importante para mejorar los resultados educativos, esta normativa no especifica cómo puede participar la comunidad. En tal sentido, con la creación del PROHECO, se da un paso adelante hacia la institucionalización de la participación.

Volviendo al significado de la participación en las escuelas, diremos que para cada actor del campo escolar puede tener distinto significado. Algunos estudios cuestionan los resultados de la participación dentro del recinto escolar. La participación institucionalizada en la escuela no ha significado poder para los padres y madres de familia, porque los docentes son los que al final deciden el rumbo del proceso educativo cuando se apoderan de las decisiones académicas (Fernández Enguita, 1992; Gil Villa, 1995; Gutiérrez Sastre, 2004).

Estos estudios señalan que las meras reformas normativas no llevan necesariamente a una mayor participación porque, en la escena educativa, entran en pugna los distintos intereses de los actores sociales; por tanto, se dan desigualdades de poder entre ellos. Esta dinámica la veremos más adelante.

4.3. EL MICROCONTEXTO Y LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS CENTROS ESCOLARES

En este apartado se hará una breve descripción de las características del microcontexto o el entorno cercano a las escuelas. Inicialmente el PROHECO se concentró en los 80 municipios más pobres, según el mapa de pobreza realizado por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). El propósito era focalizar los pocos recursos existentes para atender las carencias en materia social y educativa. El PROHECO figura como uno de los proyectos educativos insignes de la ERP que promueve el gobierno con los organismos de cooperación, y que busca cumplir con el objetivo de brindar educación básica y prebásica a la población que aún no recibe este servicio público.

Según un estudio de 2004, el 93% de las escuelas PROHECO se encuentra en la zona rural y, el otro 7%, en zonas consideradas periurbanas (ESA, 2004). Y es que los criterios de ubicación de estos centros escolares, desde el punto de vista programático, fueron precisos desde el inicio:

1) comunidad eminentemente rural, 2) que tenga por lo menos 25 niños y niñas a ser matriculados en básica y 20 en prebásica, 3) que la distancia a la escuela más cercana sea por lo menos 3 km., o que los niños y niñas corran riesgos al trasladarse, los que pueden ser ríos, quebradas, abismos, carreteras con mayor tránsito vehicular, otros [...] (Secretaría de Educación, 2001b).

Estos criterios —sobre todo el de la distancia— se cumplen en la mayoría de los casos. «Casi el 92% de las escuelas cumplen con el requisito de estar 3 o más kilómetros alejadas de otra escuela» (ESA, 2004: 25). Este énfasis en la distancia obedece a que la necesidad de la comunidad era más evidente cuando los niños y niñas

tenían que caminar mucho para asistir a la escuela. Lo cierto es que todavía algunos estudiantes tienen que caminar largas distancias, debido a que las comunidades están muy dispersas.

Por otro lado, las escuelas están orientadas a beneficiar específicamente a la población ubicada en zonas rurales, a excepción de algunos casos semiurbanos. Sin embargo, lo rural no tiene el significado tradicional del término. Para tener idea del concepto y entender las características del territorio donde generalmente se ubican las escuelas, vale mencionar algunos cambios que se han dado en los últimos años. Desde los años 90, según algunos autores, el campo latinoamericano ya no es el mismo. Al menos desde el punto de vista cultural, las comunidades rurales experimentan ciertos acontecimientos que, en década anteriores, eran impensables (Bengoa, 2006).

Una manera de acercarse para comprender esas variantes en la zona rural, es desde la perspectiva económica. Para Bengoa (2006), hoy día existen en América Latina dos tipos de estructuras: territorios rurales «dinámicos» y territorios rurales «rezagados». Los primeros serían aquellos que se han adaptado, por diferentes razones históricas, a las nuevas exigencias de la globalización (mercados externos, cambios de patrones productivos, tecnología globalizada, cadenas productivas, trabajo asalariado y temporal, mercado de tierras flexibles, etc.) y, los segundos, se han quedado «rezagados»; por lo general han perdido sus potencialidades productivas, reclusándose en la producción para mercados locales pequeños. A pesar de que se caracterizan por las actividades agrícolas tradicionales, la existencia de mercados locales y, en cierto sentido, por la vida rutinaria tradicional, también experimentan ciertos cambios, pero no en la esfera de la estructura productiva. Estos territorios, paradójicamente, están conectados o de algún modo globalizados en materia cultural, a través de las comunicaciones.

Probablemente esta caracterización no sea el mejor ejemplo para Honduras, pues el estudio se concentra en algunas comuni-

dades rurales de Chile y otros países del Sur de América, pero sí hay algo en común. Los «territorios rurales rezagados» en Honduras son lugares cuya estructura productiva sigue siendo igual que en los años 70; pero, en el campo de la comunicación, sucede otra cosa. Aunque los habitantes de estas comunidades están muy aislados, portan teléfonos móviles y algunas poblaciones cuentan con televisión por cable. La ciudad pareciera que se extiende hacia el campo y es que, como dicen algunos autores, hay una forma de «violencia simbólica de la ciudad» sobre el campo (Carabaña, 1985).

Este tipo de urbanización, propia de algunos países más industrializados, se manifiesta con similares características en los países centroamericanos, donde casi la mitad de la población reside en el campo. Estas formas de urbanización se reproducen con la difusión de ciertos gustos y estilos de vida propios de las ciudades, creando una especie de «realismo mágico» donde lo real y lo mágico se confunden. Pero esta especie de conquista de la ciudad al campo no es nueva porque, desde hace muchos años, la escuela proyecta sobre el campo imágenes urbanas. En el siglo XIX ya se hablaba del poder cultural que existía en la ciudad, cuando se afirmó que «todo país llevaba en su entraña la contradicción entre la ciudad y el campo» (Marx y Engels, [1932]1970).

Lo anterior no debe interpretarse como una total ciudadanización y globalización del campo porque, al menos las comunidades donde se ubica el PROHECO, son zonas aisladas debido a la casi absoluta ausencia estatal. Lo importante de la descripción de Bengoa es que nos pone en perspectiva para observar que, a pesar de que son zonas sin cambios económicos y sociales significativos, son espacios donde sí se producen algunos cambios culturales importantes.

La segregación espacial y social es evidente cuando se observa que son sitios de difícil acceso porque no existen caminos ni carreteras adecuadas para el transporte. Los productores agrícolas no cuentan con financiamiento ni vehículos para trasladar sus pro-

ductos a los mercados más cercanos. Durante el trabajo de campo se pudo observar que lo que existe en muchas zonas son caminos sin asfaltar, intransitables en la época lluviosa; mientras que, en otras, hay que caminar varias horas para llegar a las comunidades.

De las comunidades visitadas durante este estudio, algunas no contaban con servicio de energía eléctrica. Según datos, «el 60% de ellas carece de red de agua potable; el 96% de electricidad. El 55% de los padres y las madres no saben leer ni escribir» (Durston, 2002). Otra característica en común es que son pequeñas comunidades deshabitadas por la emigración, debido a la falta de oportunidades sociales en su entorno. Los jóvenes, para poder estudiar el bachillerato u otra carrera de educación media, tienen que desplazarse a otros pueblos o ciudades intermedias. Esto implica un costo que muchas veces las familias no pueden sufragar. Según lo expuesto en el capítulo 3, la mayoría de los centros educativos de educación media se encuentra en el área urbana.

Se pueden exponer algunos ejemplos que ilustran las dificultades de las comunidades donde funcionan las escuelas PROHECO. Nos referiremos a cuatro de las escuelas visitadas: Los Pinos, La Milpa, Los Robles y Río Grande.

1. *Escuela Los Pinos*. En la zona donde se ubica esta escuela, hace cinco años no había una escuela primaria, a pesar de que se encuentra a dos horas de Tegucigalpa. Los alumnos y alumnas tenían que caminar aproximadamente una hora para llegar a la escuela más cercana. Sin embargo, todavía algunos caminan todos los días hasta hora y media para llegar a su escuela. Los maestros y maestras también caminan más de hora y media, cuando no encuentran algún tipo de transporte que los lleve a la comunidad donde se localiza el centro escolar.

2. *Escuela La Milpa*. Ubicada a tres horas de Tegucigalpa, presenta similares características que la primera. Se camina dos horas para llegar a la comunidad desde la cabecera municipal,

donde llega el autobús. La población se considera de tradición lenca (etnia ubicada en el centro y occidente de Honduras). Sus habitantes se dedican al cultivo de granos básicos. Los niños y las niñas también caminaban varias horas cuando no había escuela. Pero todavía hay un grupo, que viene de otros caseríos, que camina hasta cuatro horas diarias para trasladarse a la escuela.

3. *Escuela Los Robles*. De las escuelas visitadas, ésta es una de las más alejadas. Se encuentra en una montaña con bosque de pino, en el departamento de Santa Bárbara, en la región noroccidental del país. Para llegar a ella se tiene que caminar más de tres horas desde otra aldea, hasta donde llega el autobús. Existe una pequeña carretera, y a veces sube algún vehículo pick up, pero esto no ocurre todos los días. Hace algunos años, los niños y niñas de la comunidad también caminaban más de dos horas para asistir a la escuela más cercana. Esta comunidad vive del cultivo de frijoles y maíz. Según nos dijeron los profesores, los alumnos no asisten a clases porque se van a trabajar al campo con su familia. Al terminar la jornada escolar la mayoría de los niños se incorpora a las labores agrícolas y, las niñas, acompañan a sus madres en las labores domésticas.

4. *Escuela Río Grande*. Se encuentra en el departamento de Francisco Morazán. Es una de las escuelas más accesibles, porque se sitúa a la orilla de la carretera, a dos horas aproximadamente de Tegucigalpa. En esta zona, las comunidades campesinas se han organizado alrededor de la tenencia de la tierra, por lo que tienen un gran potencial organizativo. Se dedican al cultivo del maíz y frijoles. Gestionaron la escuela porque los niños y las niñas corrían peligro al cruzar la carretera para ir a otra escuela, que se encuentra en otro poblado.

Según lo observado, las comunidades visitadas son aldeas que viven del cultivo de granos básico algunas legumbres. Este tipo de agricultura es de pura subsistencia y sin muchas posibilidades de integrarse al mercado regional por la falta de incentivos.

CUADRO 15
**Ejemplos del tiempo que caminan los alumnos/as
 para asistir a la escuela**

| CENTRO | CASERÍO O POBLADO | TIEMPO QUE CAMINAN LAS Y LOS ALUMNOS PARA ASISTIR A CLASES |
|-----------|-------------------|--|
| Los Pinos | Caserío 1 | 1 hora y 30 minutos |
| | Caserío 2 | 30 minutos |
| | Caserío 3 | 1 hora y 30 minutos |
| | Caserío 4 | 1 hora |
| | Caserío 5 | 15 minutos |
| La Milpa | Caserío 1 | 4 horas |

Elaboración propia con base en entrevistas y observación *in situ*.

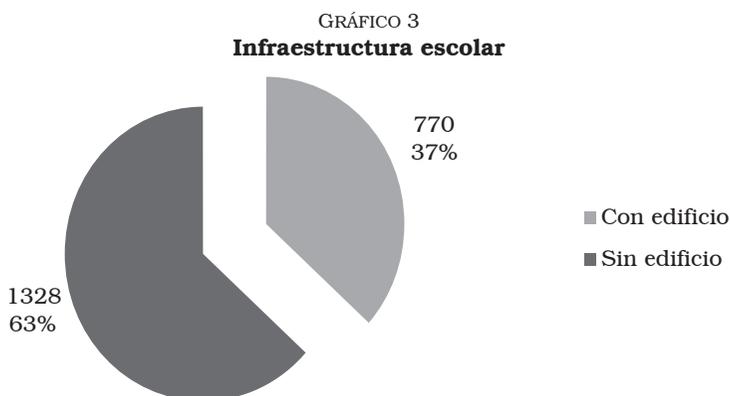
El cuadro muestra que PROHECO se encuentra en zonas alejadas, y que algunos alumnos y alumnas tienen que caminar un tiempo considerable, porque la escuela todavía les queda distante. En general, las escuelas comunitarias se ubican en un contexto de pobreza.

Los niños que asisten a las escuelas PROHECO provienen de hogares muy pobres, con padres que tienen baja escolaridad, lo cual representa poca ayuda para los niños con sus tareas escolares. En promedio, los niños provienen de hogares que cuentan con 6 ó 7 miembros, el 74% de ellos tiene pisos de tierra en sus casas y la mayoría de las casas cuenta con 2 ó 3 habitaciones, de las cuales utilizan una o dos para dormir. El 38% de estos hogares obtiene el suministro de agua de quebradas o riachuelos y solamente el 3% tiene agua potable (cañería) dentro de la casa (ESA, 2004: 20).

Quizás uno de los logros de los últimos gobiernos es haber llevado servicios de educación primaria a estas comunidades periféricas rurales, a través del PROHECO. Aunque una de las escuelas visitadas contaba con cinco aulas, esto no es lo más común. «La

mayor parte de las escuelas PROHECO se ubican en planteles que tienen una o dos aulas» (ESA, 2004: 26). En estas reciben clases hasta seis (cursos) con uno o dos profesores.

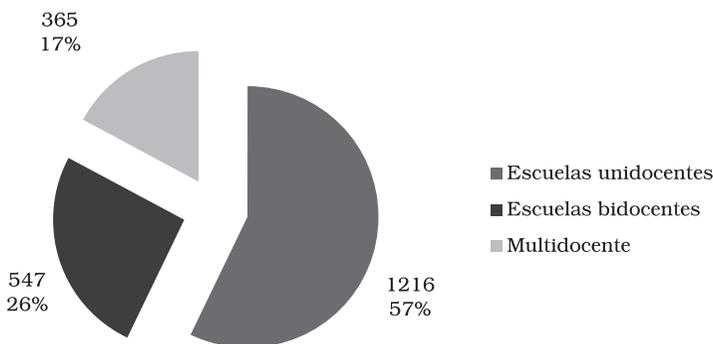
Según datos de 2004, el 63% de las escuelas no cuenta con edificio propio (ver gráfico 3) y sólo el 37% cuenta con uno. De éstos, 500 fueron construidos por el Fondo Hondureño de Inversión Social, 72 con fondos de Ayuda Mutua, y 198 por alcaldías municipales y particulares (PROHECO, 2004).



Fuente: Unidad de Estadísticas Educativas del PROHECO, 2004.

Otro aspecto que caracteriza las escuelas comunitarias es el número de docentes que labora en ellas (ver gráfico 4). En 2005, el 57% de las escuelas sólo contaba con un profesor (unidocente); el 26% con dos profesores (bidocente) y, el 17%, con más de tres docentes (multidocente). Es decir que más del 70% de las escuelas sólo cuenta con uno o dos profesores (PROHECO, 2005).

GRÁFICO 4
Tipo de escuela según número de docentes



Fuente: Unidad de Estadísticas Educativas del PROHECO, 2005.

Otra de las características de los docentes del PROHECO se relaciona con su formación profesional: «sólo 32% de ellos cuenta con el título de Maestro de Educación Media, mientras que el 62% cuenta con el título de Bachillerato o son Peritos Mercantiles y Contadores Públicos» (Secretaría de Educación, 2006).

A estos docentes se les considera «maestros especiales» porque no tienen el grado académico que normalmente se pide para trabajar en el área de enseñanza de Educación Primaria. Sin embargo, parece que en la práctica no existe diferencia entre maestro titulado y un «especial». Quizás lo contradictorio es que en el país existe un gran número de profesores graduados y están desempleados. La excusa para contratar profesionales de otras áreas es que los maestros graduados no quieren trabajar en las zonas remotas. Esto puede cuestionarse, si se comparan las condiciones laborales de los docentes del sistema público con los del PROHECO, pues los primeros tienen mejores condiciones de trabajo que los segundos.

Los docentes contratados por el PROHECO no gozan de los mismos beneficios que los del sistema público, pues, como se verá más adelante, la rotación es algo común en el programa. ¿Cómo hacer

sostenible un proyecto, cuando los docentes no se sienten seguros en el empleo? ¿Cómo mejorar los resultados educativos si no se cuenta con profesionales de la enseñanza cualificados y satisfechos con su salario? Este es uno de los aspectos débiles del programa, porque no busca contratar a los mejores profesionales y no existen criterios bien definidos para contratar a los maestros y maestras ni, mucho menos, existen oposiciones o concursos para llenar una plaza. Pero también es cierto que tampoco en el resto del sistema público se cumplen los concursos públicos íntegramente, como lo establece el Estatuto del Docente.

Está establecido que, en las escuelas PROHECO, quien selecciona y contrata al personal docente es la comunidad, a través de la AECO. Pero esto es posible cuando la comunidad conoce o toma la iniciativa de buscar algún profesional cercano a la comunidad; de lo contrario, no le queda más que aceptar al docente nombrado por las autoridades del programa. Este proceso de contratación, según un estudio de ESA Consultores, es cuestionado porque, «originalmente, la AECO recibía el currículum de los maestros aspirantes, ahora (según ellos) la Coordinación Regional envía a los nuevos maestros, sin que la comunidad tenga oportunidad de revisar su documentación para poder escoger» (ESA, 2004: 40).

Ese señalamiento permite sostener que los criterios técnicos y la supuesta autonomía del proyecto quedan en mera retórica, cuando no se respetan las competencias de la comunidad. La actuación de las autoridades de la Secretaría de Educación y del mismo programa contribuye a deformar los objetivos institucionales establecidos.

En cuanto a la cobertura educativa, no contamos con datos adecuados para comparar la matrícula a escala nacional, pero sí podemos hacer algunas aproximaciones del grado de cobertura del programa. Las primeras escuelas comenzaron a funcionar en 1999 y, según se narra, hubo una reprogramación de metas porque, a finales de 1998, el huracán Mitch afectó la infraestructura, desvelando las grandes carencias sociales y educativas del país.

CUADRO 16
Crecimiento de las escuelas PROHECO por departamentos

| DEPARTAMENTOS | ESCUELAS FUNCIONANDO | | | | | | | | |
|-------------------|----------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Atlántida | 0 | 2 | 8 | 10 | 37 | 37 | 37 | 37 | 76 |
| Colón | 0 | 6 | 41 | 44 | 102 | 116 | 115 | 115 | 137 |
| Comayagua | 33 | 89 | 95 | 97 | 125 | 153 | 154 | 154 | 165 |
| Copán | 37 | 59 | 70 | 75 | 120 | 161 | 159 | 159 | 202 |
| Cortés | 16 | 37 | 42 | 41 | 60 | 91 | 89 | 89 | 110 |
| Choluteca | 63 | 65 | 68 | 74 | 84 | 100 | 94 | 94 | 110 |
| El Paraíso | 50 | 84 | 96 | 99 | 166 | 202 | 194 | 194 | 224 |
| Fco. Morazán | 1 | 51 | 72 | 76 | 111 | 135 | 134 | 134 | 149 |
| Gracias a Dios | | | | | | 14 | 18 | 18 | 21 |
| Intibucá | 65 | 73 | 78 | 93 | 113 | 141 | 141 | 141 | 151 |
| Islas de la Bahía | | | | | | 4 | 5 | 5 | 5 |
| La Paz | 23 | 40 | 48 | 49 | 65 | 108 | 98 | 98 | 107 |
| Lempira | 56 | 68 | 95 | 96 | 162 | 193 | 190 | 190 | 223 |
| Ocotepeque | 49 | 64 | 68 | 68 | 84 | 113 | 112 | 112 | 129 |
| Olancho | 63 | 91 | 120 | 133 | 214 | 238 | 238 | 239 | 248 |
| Santa Bárbara | 0 | 23 | 23 | 23 | 98 | 135 | 131 | 131 | 143 |
| Valle | 12 | 19 | 19 | 19 | 21 | 25 | 25 | 25 | 26 |
| Yoro | 38 | 49 | 72 | 84 | 134 | 162 | 164 | 164 | 224 |
| TOTAL | 506 | 820 | 1,015 | 1,081 | 1,696 | 2,128 | 2,098 | 2,099 | 2,450 |

Fuente: Secretaría de Educación, 2007.

Desde el primer año, el número de escuelas creció a un ritmo acelerado (ver cuadro 16) de tal manera, que el proyecto funciona en los 18 departamentos. Aunque el PROHECO se concentra en los departamentos más pobres, en los demás también existe un considerable número de escuelas. No se cuenta con datos fiables pero, probablemente, las nuevas escuelas en la zona rural se estén gestionando por la vía del modelo PROHECO. Esto podría sugerir que, probablemente, las nuevas escuelas para dar cobertura a la zona rural ya no se organicen por la vía del sistema regular público.

CUADRO 17

Matrícula del PROHECO a escala nacional, según nivel escolar (2006)

| NIVEL ESCOLAR | MATRÍCULA | PORCENTAJE |
|---------------------------|----------------|--------------|
| Educación Preescolar | 17,082 | 15.3% |
| Educación Primaria | | |
| Primer grado | 27,223 | 24.4% |
| Segundo grado | 19,915 | 18% |
| Tercer grado | 16,198 | 14.5% |
| Cuarto grado | 13,026 | 11.6% |
| Quinto grado | 9,990 | 9% |
| Sexto grado | 8,070 | 7% |
| Total Primaria | 94,422 | 84.6% |
| Total general | 111,504 | 100% |

Fuente: Elaborado con base en Secretaría de Educación, 2006.

La cobertura de matrícula (ver cuadro 17) se concentra en el nivel preescolar (3-5 años de edad) y en la Educación Primaria (6-12 años de edad). En preescolar representa el 15.3% de la matrícula con relación al total general, mientras que la Educación Primaria representa el 84.6% con respecto al total de ambos niveles.

En el nivel primario, la matrícula se concentra en el primer y segundo grado, representando más del 40% en relación con los demás grados. La tendencia es que mientras se sube en nivel aca-

démico, la matrícula desciende (cuadro 17). Según la Secretaría de Educación, en 2005, la matrícula del PROHECO, respecto a la del sistema público, representó el 12%.

4.4. EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN Y LA DINÁMICA DE LOS ACTORES

En este apartado se describen brevemente dos fases o etapas de la trayectoria del proyecto y, posteriormente, se analiza la dinámica de los actores del programa. La primera etapa, a la que denomino de «planificación concertada», es la fase previa a la ejecución del programa; la segunda es la institucionalización del mismo.

a) Planificación concertada

La «planificación concertada» hace referencia a la formulación y creación del proyecto. En esta fase se busca la concertación, y se intenta incorporar a los actores sociales nacionales que tradicionalmente no han participado en la definición de la política educativa; tal es el caso de la denominada sociedad civil y la comunidad.

Esta fase también se caracteriza por la presencia del Banco Mundial como uno de los principales actores de la política educativa. A partir de los años 90, es uno de los organismos que más influye en la reforma educativa que comienza en Honduras. Este organismo busca, como se dijo en el capítulo 1, «dialogar y consultar con los actores de la sociedad civil y con los potenciales beneficiarios» con lo que se ofrece una imagen de diálogo y consulta ante los gobiernos receptores de su cooperación.

Durante esta fase se creó una Comisión Multiparticipativa para concertar el apoyo al PROHECO. La comisión estaba integrada por representantes de la Secretaría de Educación, un representante de las universidades públicas y un representante de la sociedad civil o sector privado. Un representante de los medios de comunicación opinó lo siguiente sobre la creación de esta comisión:

el gobierno conjuntamente con el Banco Mundial escogieron una forma de implementar el apoyo del sector de la empresa privada para la educación comunitaria. Y se invitó a varios sectores de la empresa privada: entre ellos medios de comunicación, presidentes de consorcios empresariales..., pero como el voluntariado no es bien entendido, no ha sido interpretado en su importancia y en su magnitud. Por algunos sectores de la comunidad fuimos pocos los que respondimos. Yo fui uno de ellos que sí tuve la voluntad de participar a título voluntario en el PROHECO.

Aunque la idea era abrir espacios de participación a la sociedad civil, a esa instancia, según consta, sólo acudieron unos pocos voluntarios. En aquel momento, la Comisión Multiparticipativa sólo contaba con un representante del sector privado y un representante de las universidades públicas. El resto de los miembros eran representantes del gobierno. Esto indica que el objetivo de promover la participación de la sociedad civil no se logró con esta convocatoria, con lo que el proyecto no es precisamente un ejercicio democrático; sólo logró el apoyo de una minoría de personas que, si bien representan algunas instituciones, no son representativas de la sociedad civil. Así que la Comisión Multiparticipativa, más que una acción participativa de la sociedad civil, fue un deseo que no se cumplió.

La Comisión Multiparticipativa, que fue creada en mayo de 1998, era la encargada de velar por la sostenibilidad del proyecto y, según el Acuerdo Ejecutivo número 006-99, cumplía las siguientes funciones:

- a) Generar los espacios de análisis, discusión y consenso para garantizar la viabilidad técnica, económica y política de PROHECO;
- b) Identificar formas de participación del sector privado local organizado, para contribuir con el financiamiento y logro de los fines de PROHECO;

- c) Concertar asistencias técnicas y asesorías a nivel nacional e internacional que permitan la aplicación de un modelo acorde a la política y las necesidades del país.

El hecho de que la Comisión sólo haya logrado convocar a unas pocas personas, no significa que no se hayan logrado los objetivos del Programa. La clave puede estar en cómo se cumplen las funciones encomendadas a dicha Comisión. La primera, «generar los espacios de análisis, discusión y consenso para garantizar la viabilidad técnica, económica y política del PROHECO», tenía como objetivo lograr el apoyo político para planificar y sostener el programa. La idea era concertar para convencer a la sociedad de la necesidad del proyecto porque, como se verá más adelante, existía alguna resistencia de ciertos sectores. Por ejemplo el gremio de docentes, que veía al PROHECO como una amenaza a la educación pública y a sus condiciones laborales.

La segunda tarea, «identificar formas de participación del sector privado local organizado, para contribuir con el financiamiento y logro de los fines de PROHECO», busca promover la iniciativa privada en la gestión educativa, ya que se considera que el Estado no puede generar mejores servicios educativos. Esto es congruente con la crítica que se le hace desde las posturas neoliberales.

La tercera función, «concertar asistencias técnicas y asesorías a nivel nacional e internacional que permitan la aplicación de un modelo acorde a la política y las necesidades del país», se logró en la medida que se recibió asistencia técnica internacional. El mismo Banco Mundial apoyó con financiamiento y asesoría con base en experiencias acumuladas con proyectos de educación comunitaria implementados en otros países.

Durante su existencia, la Comisión desempeñó el papel de vigilar o supervisar el cumplimiento de las metas del PROHECO. Según lo expresado por el representante de los medios de comunicación:

La participación nuestra era en un solo sentido, era vigilar el nivel de ejecución del programa. Implementar algún apoyo a través de los espacios que nosotros ocupamos, en mi caso como medio de comunicación, y establecer digamos, una especie de supervisión permanente para que el nivel de ejecución buscara conseguir los objetivos que proponía el programa [...].

Esta nueva forma de gestionar los proyectos educativos responde al discurso del Banco Mundial que justifica la incorporación de la comunidad o la sociedad civil en la concertación de la política educativa, con el argumento de que los sistemas comunitarios son más eficientes y logran mayor calidad.

Durante esta primera fase, en la que se gesta el PROHECO, se contratan los servicios de dos consultores encargados de formular la propuesta del proyecto que el gobierno presentaría al Banco Mundial para su negociación. Así lo indica la entrevista realizada a uno de los funcionarios que, en ese momento, representaba al gobierno ante ese organismo internacional: «En la parte técnica nos pusimos de acuerdo en que había que redactar un documento base de fundamentación del proyecto y contratamos dos profesionales... Ellos dos prepararon el documento base (...)».

Esta propuesta, que elaboraron técnicos hondureños, no tuvo cambios esenciales en relación con la negociada con el Banco Mundial. Esto denota que se otorga reconocimiento a la opinión de los expertos en la definición de la política educativa. A la vez, puede significar que los técnicos hondureños sólo confirmaron las ideas del Banco Mundial. De esta forma, la opinión de los expertos legitima la acción política del BM y del mismo Estado.

Durante esta fase también se seleccionó el equipo técnico que sería el encargado de ejecutar el proyecto. La primera directora, recuerda:

Iniciamos montando las oficinas en agosto de 1998. Comenzamos a reclutar al personal, básicamente por su contenido técnico, su currículo de contenido técnico... Comenzamos a reclutar a los primeros promotores que eran para nosotros la base del trabajo de campo. En la Oficina Central éramos inicialmente seis personas: el coordinador, el administrador, una secretaria, un coordinador de campo, una persona encargada de las estadísticas, un asesor legal para que montase toda la parte legal. Ese fue el personal con el que arrancamos...

El criterio técnico tuvo mucha importancia tanto en la formulación del proyecto como en la selección del personal. Y es que la racionalidad técnica prima como uno de los requisitos para mejorar el funcionamiento de los sistemas educativos. Este criterio, tan importante para seleccionar el personal, con el paso de los años y los cambios de gobierno se irá deformando por la creciente politización. Es decir que los criterios técnicos pierden importancia para dar lugar a los intereses particulares de los dos partidos políticos que hasta ahora han gobernado el país. En las entrevistas realizadas a los precursores del programa se pudo observar el malestar y la decepción cuando, con la asunción de un nuevo gobierno, cambiaron el personal cualificado y los criterios originales del programa. Posteriormente se volverá sobre este asunto.

En esta fase también destaca la búsqueda de legitimidad política con la incorporación de actores diferentes al Estado, como los técnicos o expertos en distintas materias, la comunidad y la sociedad civil. Esta estrategia apunta al objetivo de la gobernabilidad que actualmente se impulsa con la ERP. De ahí el constante uso de términos como consenso, concertación, capital social y participación comunitaria... Aquí se asocia el concepto de legitimidad o legitimación con la idea de que «una sociedad no la mantiene unida solamente las necesidades e intereses prácticos, sino también las

creencias que explican y justifican su ordenamiento institucional» (Berger, 1991: 235).

b) Institucionalización del proyecto

La segunda fase, la «institucionalización del proyecto», se refiere a la etapa en que alcanza el estatus legal. Este se aprueba en 1999, mediante el Acuerdo Ejecutivo número 006-99. En el organigrama de la Secretaría de Educación se visualiza como un proyecto por su carácter temporal, y porque el financiamiento proviene de una fuente externa. El estatuto de proyecto o programa no está tan claro porque, si bien el proyecto tiene un carácter más temporal que el programa, lo cierto es que el PROHECO no es un programa desde el punto de vista legal, aunque en la práctica lo parece. El subsecretario de Educación que coordinaba en esa época el PROHECO, opina:

PROHECO entró como un proyecto y el proyecto estaba adscrito a la Subsecretaría Técnica Pedagógica. Después el modelo que creó el gobierno anterior (Presidente Ricardo Maduro, 2002-2006) fue de tener una oficina sólo de proyectos, allí entra PROHECO.

Inicialmente, el PROHECO dependía del despacho del subsecretario de Asuntos Técnicos Pedagógicos, pero con el cambio de gobierno dependerá del Departamento de Proyectos Educativos, una instancia subordinada a la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Pedagógicos.

Desde el inicio, el PROHECO ha tenido opositores que han obstaculizado su institucionalización y funcionamiento. Entre estos se encuentran los gremios magisteriales y la misma burocracia pública. La oposición de la burocracia puede verse en los directores municipales que, inicialmente, no daban a las escuelas del programa el mismo tratamiento que a las escuelas públicas regulares. Esto expresó una de las promotoras sociales entrevistadas:

Las escuelas PROHECO no las han visto de buena forma porque consideran que son como una paralela o algo que están peleando entre sí y (...) que no están en el mismo sistema. Muchas veces han sido excluidas.

Según se observó, esta situación ha cambiado y ahora los directores municipales asumen la existencia de las escuelas comunitarias. Pero su oposición no ha sido casual, ya que la mayoría son docentes, y la posición de este gremio ha sido adversa por las siguientes razones: «1) ha abierto el camino para la precarización del empleo; 2) está creando las condiciones para el retorno del empirismo docente que había desaparecido de la educación primaria, y 3) transfiere responsabilidades financieras del Estado a las propias comunidades» (Posas, 2005).

La primera razón obedece a que el PROHECO ofrece contratos temporales individuales que no incluyen todos los beneficios de los que, normalmente, goza el resto de docentes: derecho a pensiones, préstamos, aumentos salariales y la seguridad laboral propia del contrato permanente y colectivo. La segunda se refiere al empirismo docente, dado que el PROHECO contrata profesionales con formación diferente a la del maestro graduado, como bachilleres y peritos mercantiles. El tercer argumento se refiere a la privatización de la educación. Un dirigente magisterial, afirmó: «La privatización se nota, el interés del Estado en tener menos carga (financiera), es irse alejando poco... Están desviando las responsabilidades que el Estado tiene».

La privatización es entendida como el abandono de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación estipulada en la Constitución de la República. Pero esa falta de obligación habría que definirla porque, con el PROHECO, el Estado todavía regula los servicios educativos. Cuando se autoriza una nueva escuela comunitaria es el Estado, a través de la Secretaría de Educación,

el que establece los requisitos de apertura, conservando la función de supervisión académica.

Lo que se plantea es si basta con regular un servicio público, teniendo en cuenta que no se trata de una empresa de servicios. Esto sería como regresar a los tiempos en que la educación era patrimonio de unos cuantos y no el derecho de la mayoría. Significa aceptar que el Estado es incapaz de proveer un servicio público, por lo que tiene que dejar a la comunidad o la misma familia que lo haga efectivo. En otros términos, si el Estado no lo hace, alguien tiene que hacerlo. Por tanto, lo importante es debatir qué tan pública es la escuela pública.

En mi opinión, el Estado ha ido perdiendo el terreno que antes tenía, por ejemplo, en la posibilidad de definir la política educativa. Esto se puede constatar cuando se observa que tiene que enfrentarse con otros actores, que también tienen sus intereses, como los organismos internacionales y los actores nacionales con sus demandas corporativistas. Pero estamos frente a un Estado debilitado por las reformas económicas y políticas, por lo que su fuerza es casi nula. Por eso, en el campo de la política educativa, donde se espera que haga valer los intereses nacionales frente a otros actores, el resultado es que los objetivos educacionales no están en función del país, sino de la agenda internacional.

Y eso es lo que precisamente se está analizando aquí. Los lineamientos de política educativa marcados por el contexto internacional están muy presentes en la constitución y funcionamiento de las escuelas comunitarias. De ahí que se insista en la pérdida de responsabilidad del Estado como actor principal del cambio educativo.

En este proyecto, el Estado sigue desempeñando el papel de regulador, pero acompañado por otros actores, como las comunidades, que vigilan el cumplimiento de las labores de los docentes. Para asumir ese papel se institucionaliza la participación de la comunidad en la gestión de la educación, aunque se concentra básicamente en la administración de los recursos materiales y

humanos del centro. A continuación lo que regula la normativa la participación de los padres y madres de alumnos en la Asociación Educativa Comunitaria; esta cuenta con una junta directiva, cuyas funciones son:

Administrar los fondos para el buen funcionamiento de las sesiones [jornadas] educativas bajo la responsabilidad de las AECOS, contratar el personal docente y administrativo que fuese necesario, según el Convenio formulado por la Secretaría que autorice dicha contratación, así como suministrar el mobiliario, equipo y útiles escolares del caso, presentar Informes Financieros y de operación a la Asamblea General y autoridades competentes de la Secretaría de Educación cuando éstas lo requieran, llevar registros del tiempo de servicio del personal Docente y Administrativo contratado, para constatar su tiempo laborado (República de Honduras, 2000, Leyes Educativas de Honduras).

La primera función enfatiza en la administración de los fondos para el buen funcionamiento de las jornadas educativas. Al parecer, aquí se responsabiliza a la AECO y a la comunidad por el buen funcionamiento educativo. Pero, en general, no queda claro quién dirige la acción educativa. El Estado seguirá regulando el servicio a través de la supervisión desde las direcciones departamentales y distritales de Educación y autorizando la apertura de nuevos centros educativos pero, con la creación de nuevas formas de gestión compartidas con la comunidad u otras organizaciones no gubernamentales, el ente estatal pierde la dirección política al trasladar responsabilidades, con lo que gana terreno la iniciativa privada. Este argumento se desarrollará más adelante.

Después de describir brevemente cómo se institucionaliza el programa a nivel central, ahora se pasará a puntualizar cómo se institucionaliza en el ámbito local cuando se crea cada uno de los centros escolares.

En la AECO están representados los padres, madres y vecinos para velar por el funcionamiento de la escuela. Esta organización comunitaria sigue los principios de la democracia representativa, cuando en una asamblea eligen sus directivos. Este es uno de los pasos que debe seguir la comunidad para ser beneficiaria del programa, por lo que tendrá que presentar el acta de la primera reunión donde elige la junta directiva para la constitución de la AECO.

El Reglamento de la AECO estipula que la Asamblea Comunitaria es el órgano que decide los asuntos internos de la escuela; pero, como se verá, la comunidad delega su representación en la Junta Directiva. Esta operativiza las competencias de la AECO, que son de carácter administrativo más que académico; al menos eso es lo que contemplan las funciones otorgadas de forma prescrita.

A continuación se presentan los pasos y requisitos a cumplir para la creación de un centro PROHECO:

1. *Promoción del Proyecto*: Uno de los componentes del proyecto es la capacitación y promoción. Se considera la promoción como un componente importante porque existen muchas comunidades destinatarias marginadas en la pobreza y alejadas territorialmente. Por eso, al inicio del PROHECO, no es casual que en varias comunidades sus habitantes desconocieran la existencia del proyecto y sus beneficios. Parte de la promoción era establecer contacto con los líderes comunales y con ellos verificar la necesidad del servicio educativo. Este primer contacto lo realizan los promotores sociales que son quienes capacitan a los vecinos para que inicien los primeros trámites. Este criterio responde a la focalización educativa en la zona rural porque, según consta, el primer requisito para la apertura de un centro educativo es que la «comunidad tiene que ser eminente rural» y estar dispuesta a compartir esta tarea con el Estado.

2. *Identificación de las necesidades de la comunidad:* Los promotores apoyan a la comunidad a identificar la demanda escolar. Se elabora un listado de los posibles alumnos y alumnas para comenzar la escuela. Este segundo requisito responde al mismo principio de focalización educativa porque la comunidad debe «tener por lo menos 25 niños y niñas a ser matriculados en básica y 20 en prebásica y que la distancia a la escuela más cercana sea de por lo menos 3 km, o que los niños y niñas corran riesgos al trasladarse, los que puede ser ríos, quebradas, abismos, carreteras con mayor tránsito vehicular, otros» (Secretaría de Educación 2001b).

3. *Organización de la comunidad:* Después de haber identificado a la comunidad y sus necesidades educativas, el siguiente paso es organizar la Asociación Educativa Comunitaria. Los líderes locales convocan a una asamblea para elegir la Junta Directiva de la AECO. La mayoría de los directivos participa en otras organizaciones como los patronatos, que en Honduras son una forma de organización de los vecinos y vecinas para buscar salida a las necesidades comunitarias.

4. *Trámite de personalidad jurídica:* Cuando la AECO ya cuenta con una junta directiva, puede comenzar a realizar los trámites de apertura del centro escolar; para ello tiene que presentar una solicitud de personalidad jurídica ante la Secretaría de Educación. Las AECO, al contar con personalidad jurídica, pueden abrir una cuenta bancaria y convertirse, desde el punto de vista legal en el tercer sector administrando servicios educativos en forma compartida con el Estado. La AECO se convierte en el patrono de los docentes, y con ello asume la obligación del Estado respecto al salario de los docentes, uno de los conflictos más candentes de los últimos años en la educación pública.

5. *Convenio de prestación de servicios educativos*: La AECO firma un convenio con la Secretaría de Educación donde se compromete a lo siguiente: a) mantener una matrícula mínima de veinticinco alumnos por Escuela en los respectivos niveles de preescolar y primeros dos ciclos de Educación Básica, a preservar la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, a usar exclusivamente para fines educativos y mantener en buen estado los bienes adquiridos con los fondos otorgados por la Secretaría y otras instituciones y presentar informes que le sean requeridos, b) «Las AECO estarán en la obligación de proveer los recursos que tengan a su disposición, a fin de completar debidamente los otorgados por las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y otras, para la prestación de los servicios bajo su cargo. Estos recursos podrán consistir en mano de obra, materiales, infraestructura u otros». Mientras tanto, la Secretaría de Educación se compromete a supervisar «los servicios educativos a cargo de las AECO y proporcionará la capacitación y el asesoramiento que sea necesario para el mejor cumplimiento del servicio prestado por éstas» (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

Como se puede ver, la responsabilidad de administrar los servicios educativos recae sobre las AECO. La comunidad queda comprometida a mantener la matrícula escolar y a velar por la calidad de la enseñanza. Es cierto que la Secretaría de Educación se compromete a supervisar y evaluar el proceso educativo, pero la mayor responsabilidad parece recaer sobre la AECO que, además, tiene que velar por la administración de los fondos públicos. Las consecuencias de este convenio es que si bien el Estado mantiene competencias para regular los servicios educativos, su función disminuye al no garantizar el derecho a la educación como mandato constitucional, sino a esperar que un tercero lo haga, en este caso la comunidad. Pero la consecuencia más relevante es suponer que el Estado supervisará los servicios educativos cuando casi nunca ha ejercido esta función porque falta personal y recursos logísticos.

La consecuencia de no regular y supervisar el servicio es que el Estado pierde la posibilidad de dirigir la acción educativa porque gana terreno el mercado y, por tanto, la privatización educativa vía iniciativa comunitaria.

6. *Resolución y apertura del centro*: El último paso para que la escuela empiece a funcionar es la resolución emitida por la Secretaría de Educación. Para llegar a este último paso, la solicitud de apertura pasó por la Dirección Distrital o Municipal que comprueba los requisitos; luego pasa a la Dirección Departamental de Educación, que a su vez firma un dictamen para trasladarlo a la oficina central del PROHECO; finalmente, lo envían a la Secretaría de Educación, órgano que emite la resolución final para que funcione el centro.

Los requisitos de apertura de los centros PROHECO indican que, aunque son escuelas administradas bajo otro modelo de gestión, el Estado sigue siendo el ente regulador porque es el que al final resuelve su apertura. El otro aspecto a señalar es que la comunidad se convierte en ejecutora de la política educativa.

A nivel local, la AECO tiene competencia jurídica y puede solicitar financiamiento a otras instancias diferentes al Estado. En una de las escuelas visitadas (Los Pinos), se pudo observar que la construcción de tres de las cinco aulas había sido financiada por instituciones privadas sin fines de lucro, como resultado de gestiones realizadas por la AECO.

Uno de los compromisos del Estado con la AECO es realizar las transferencias periódicas para cubrir los gastos de material escolar gastable y pagar los docentes. «Las transferencias son fondos que envía la coordinación central de PROHECO a cada una de las cuentas bancarias de las AECO, con el propósito de cubrir los pagos de maestros y compra de material escolar gastable que se asigna a

cada una de las escuelas. Las AECO abren una cuenta bancaria en la ciudad más cercana para que la transferencia sea depositada» (ESA, 2004: 38).

El material escolar gastable consiste en el material didáctico que utiliza el docente diariamente. Este se compra cuando llega la transferencia, que actualmente se realiza cada tres o cuatro meses. La transferencia es mínima en relación con las necesidades de recursos didácticos; para el caso, estas escuelas no poseen bibliotecas. La situación es tal, que algunos textos, básicos para la enseñanza primaria, como los fascículos de la serie *Mi Honduras*, no se encuentran en más de un tercio de las escuelas PROHECO (ESA, 2004). Los recursos destinados a equipamiento físico, material escolar y otros medios elementales son siempre los mínimos porque, tal como sucede con la escuela pública, la mayoría del gasto se va en pago de personal docente y administrativo.

4.4.1. La dinámica de los actores y el funcionamiento del programa

Para comprender el funcionamiento del PROHECO, vale aclarar que las responsabilidades encomendadas a la AECO se realizan acompañadas o tuteladas por un promotor social, quien cubre una zona de distrito o departamento asignado por el coordinador departamental del programa.

El promotor social suele ser un técnico cualificado en organización comunitaria con habilidades administrativas o de gerencia social. Existe una carrera en educación media que prepara para realizar esta labor; es similar a un bachillerato en Trabajo Social. El criterio profesional posiblemente se respetó al inicio del proyecto pero, como se señaló, este criterio se fue distorsionando y la selección se fue tornando poco transparente, por lo que normalmente queda a potestad del coordinador departamental del PROHECO seleccionar al personal.

Los promotores sociales son los encargados de promocionar y apoyar la organización de las AECO. Además, apoyan la capacitación para la gestión de fondos financieros de las asociaciones educativas asignadas. En la práctica, cumplen funciones de todo tipo; según una promotora entrevistada:

... me toca supervisar la escuela, si los maestros están asistiendo a sus clases. Si están cumpliendo con su labor académica, capacitar a las AECO, hacer los cambios de las Juntas Directivas cuando hayan cumplido su periodo, hacer las liquidaciones de los pagos y también saber si a los maestros se les pagan las cantidades que les corresponde en su sueldo (...).

El papel del promotor es servir de enlace entre la Coordinación Departamental de PROHECO, la AECO y los profesores de la escuela. Destaca que la mayor parte del tiempo los promotores se concentran en realizar labores administrativas, solucionar problemas de pagos atrasados a maestros y en gestionar otros recursos que exigen un trámite.

Sin duda, los promotores juegan un papel importante en el funcionamiento de estas escuelas. Según observamos, ellos y ellas llenan el vacío de supervisión que dejan los directores municipales cuando no visitan las escuelas. Al parecer existe poca relación entre el director municipal y el promotor que, al final, termina haciendo el trabajo del primero.

En la parte operativa, por lo menos, yo es poco, (...) ha sido muy poco el contacto, yo sólo he estado reunida como dos veces reunida con el Distrital (director municipal), y que conste que las dos veces que he ido no le encontrado, (...) Creo que ellos (los directores municipales) a quienes visitan más son las que son oficiales (escuelas públicas), son a las que les dan más tratamiento y las nuestras, en su mayoría no tienen ese apoyo. Lo que ellos hacen,

es que cada mes, los maestros PROHECO van a la reunión normal que les toca ir también a los oficiales y se reúnen y entregan el Parte Mensual (estadística escolar) y está la información del trabajo que ellos realizan (...).

Otros actores que intervienen en el funcionamiento de las escuelas PROHECO son los directores distritales y los directores departamentales. Estos participan en por lo menos dos momentos importantes de la gestión: 1) El trámite de apertura de la nueva escuela, 2) la supervisión académica del centro escolar.

El director departamental de Educación es nombrado según la normativa y debe ser un profesional graduado en una institución de Educación Superior, especializado en el campo educativo y acreditar diez años de experiencia docente (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

La Dirección Departamental de Educación es la encargada de verificar los requisitos para la apertura de un nuevo centro escolar. También apoya el trabajo que realiza el coordinador departamental del PROHECO.

La Dirección Distrital de Educación, aunque también apoya la verificación de los requisitos para la apertura de un nuevo centro escolar, se encarga de la supervisión académica del centro. El director distrital suele tener el mismo perfil del director departamental; es por lo general un docente con cierta experiencia y cualificación en el ramo educativo. Ambos cargos, legalmente, deben ser sometidos a concurso público.

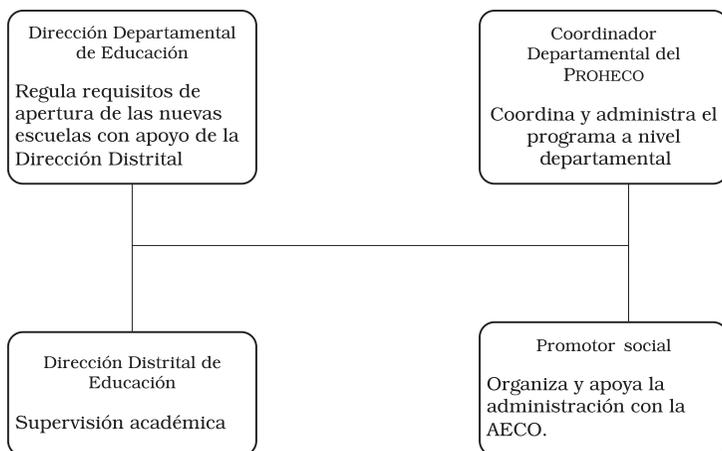
En este momento es oportuno establecer la relación entre el promotor social, el director distrital, director departamental y el coordinador departamental del PROHECO (ver gráfico 5):

- a) El promotor social cumple la función de enlace entre la AECO (comunidad), los docentes, las autoridades del programa (coordinador del PROHECO) y del Ministerio de Educación (Director Distrital)

- b) El promotor social realiza labores de índole gerencial y/o administrativa en relación al director distrital.
- c) El director distrital es el encargado de realizar la supervisión escolar y académica.
- d) Por la falta de recursos logísticos y de personal, la Dirección Distrital no cumple con la labor de supervisión por lo que, a veces, el promotor social llena este vacío institucional.
- e) El promotor social depende del coordinador departamental de PROHECO que vendría a ser como un gerente del programa en el departamento. El coordinador departamental está encargado de coordinar la labor de los promotores sociales. Además cumple la labor de servir de enlace entre la Dirección Departamental de Educación y la Coordinación Nacional del programa. El coordinador del PROHECO tiene su sede, generalmente, en la misma oficina de la Dirección Departamental de Educación. El nombramiento del coordinador departamental es cuestionado porque es seleccionado directamente por la Secretaría de Educación (ESA, 2004). Esto significa que los criterios no son tan transparentes y, a la vez, no se cumple nuevamente el criterio técnico con el que surgió el proyecto.
- f) La Dirección Departamental y la Dirección Distrital de Educación revisan los trámites de apertura y llevan las estadísticas educativas, pero no controlan las competencias financieras del programa por lo que pierden poder para incidir en esta función. Este otro aspecto también puede significar pérdida de poder y responsabilidad del Estado.

GRÁFICO 5

Coordinación Departamental del Programa



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el papel de los actores durante las dos fases del PROHECO puede clasificarse en el siguiente orden, según el poder que tienen en la definición del mismo.

En primer lugar están los organismos internacionales que promueven los lineamientos de la política educativa y el orden de las prioridades. Para legitimar estas políticas se apoyan en el discurso de la concertación y el diálogo con organismos de la sociedad civil y, desde luego, con la opinión de consultores o expertos que formulan la propuesta. Para puntualizar, los actores principales serían el Banco Mundial y los consultores que elaboraron la propuesta.

El segundo actor importante es el gobierno central que negocia la propuesta de proyectos educativos. Como actor conserva el papel de regular y legalizar las propuestas que elaboran algunos representantes de la sociedad civil aglutinados en la «Comisión Multiparticipativa», así como los expertos y el Banco Mundial.

El tercer actor importante es el personal técnico contratado (coordinador a nivel central, coordinadores departamentales, promotores

y el personal administrativo encargado) y la comunidad organizada que se convierten en administradores y ejecutores del programa.

En cuarto lugar se encuentran los encargados de la capacitación, como los coordinadores departamentales y los promotores sociales, que capacitan y gestionan conjuntamente con la AECO. De ellos depende la implicación de la comunidad y de los profesores porque son enlace entre la Coordinación Departamental del programa y las distintas oficinas de la Secretaría de Educación.

El quinto lugar lo ocupa la comunidad organizada en la AECO, que es la encargada de contratar al personal docente. La comunidad comparte responsabilidad con el Estado en la administración del personal. Por último, estarían los directores distritales y departamentales, que son los encargados de la supervisión académica. Hasta ahora, han sido los actores menos implicados en el programa por la escasa supervisión que realizan. El cuadro 18 se resumen las funciones de los actores en la definición y funcionamiento del PROHECO.

4.5. LA EFICACIA Y LA INSTITUCIONALIDAD DEL MODELO DE GESTIÓN

Para cerrar este capítulo es oportuno señalar algunos aspectos que afectan la institucionalización del programa, tomando en cuenta que uno de sus objetivos es «mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios educativos a través de un nuevo modelo de administración».

Si algo diferencia a PROHECO del resto de las escuelas es su modelo de gestión administrativa, que se caracteriza por pretender una cierta autonomía de los centros escolares. Esta autonomía reside en el poder que se les otorga a los padres y madres de alumnos para que sean los administradores de los recursos para el funcionamiento de los centros de enseñanza.

CUADRO 18

Funciones y actores principales del PROHECO

| FUNCIONES | ACTORES |
|---|---|
| 1. Formulación de los lineamientos generales del programa (planificación y concertación de apoyos, financiamiento). | Banco Mundial y consultores o expertos que formularon el proyecto. |
| 2. Negociación de los términos de referencia, aunque la propuesta ha sido preparada por otros (Banco Mundial, consultores, Comisión Multiparticipativa) por lo que pierde fuerza para hacer valer su condición como ente público. A pesar de todo, conserva legalmente la definición del currículo y objetivos educativos nacionales. | Gobierno central y Comisión Multiparticipativa. |
| 3. Administración y ejecución del programa. | Personal técnico contratado (administrativos, coordinadores, promotores) y AECOS. |
| 4. Capacitación y supervisión. | Promotores y coordinadores departamentales (personal contratado para capacitar). |
| 5. Contratación del personal docente. | Las AECO |
| 6. Supervisión académica. | Dirección Distrital y Departamental. |

Fuente: Elaboración propia.

Estos cambios se introducen con la justificación de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa, que implica facilitar y acelerar la marcha de un sistema que se considera pesado y poco eficiente. Se «busca expandir y mejorar la calidad de la educación en los niveles preescolar y básico bajo la modalidad de descentralización de servicios educativos con participación comunitaria en las zonas rurales más necesitadas del país» (Reyes y Meza, 2000: 11).

Es así que se recurre a la descentralización bajo la modalidad de la «autonomización escolar» para mejorar la eficiencia del sis-

tema. Es decir, concediendo poder a los centros escolares para que controlen sus recursos financieros de modo que ellos mismos desarrollen su proyecto educativo.

El actual proceso de descentralización educativa, como ya se reiteró, comienza en 1996 con la reforma que creó las Direcciones Departamentales y Distritales. En este contexto de reforma educativa, el PROHECO vendría a darle continuidad y a fortalecer la descentralización y, apoyando estas dos instancias locales, a dinamizar el sistema educativo y conseguir mejores resultados.

No se sabe, hasta el momento, si se ha conseguido ese supuesto dinamismo y agilidad del sistema o, por el contrario, sigue existiendo una estructura pesada que se mueve muy lentamente para generar los supuestos cambios administrativos. Esto habría que verlo más adelante.

El PROHECO, que surgió como un proyecto piloto o experimental, crea su propia estructura administrativa casi en forma paralela a la estructura pública existente (ver gráfico 6). Esto causa un cierto dualismo en el sistema educativo con la coexistencia de dos estructuras diferentes que, como veremos, se condicionan entre sí, creando un híbrido estructural. Por ejemplo, a nivel central existe una oficina central desde donde se coordina el proyecto a escala nacional. En cada departamento también existe un coordinador departamental que dirige un grupo de promotores que realiza las actividades de capacitación, promoción y apoyo a la gestión de las Asociaciones Educativas Comunitarias. Aunque estas coordinan con las Direcciones Departamentales y Distritales, lo cierto es que tienen autonomía para administrar los fondos y los recursos asignados. Esto lleva a que el proyecto no se integre o alcance mayor nivel de institucionalización, como programa, dentro del sistema educativo nacional.

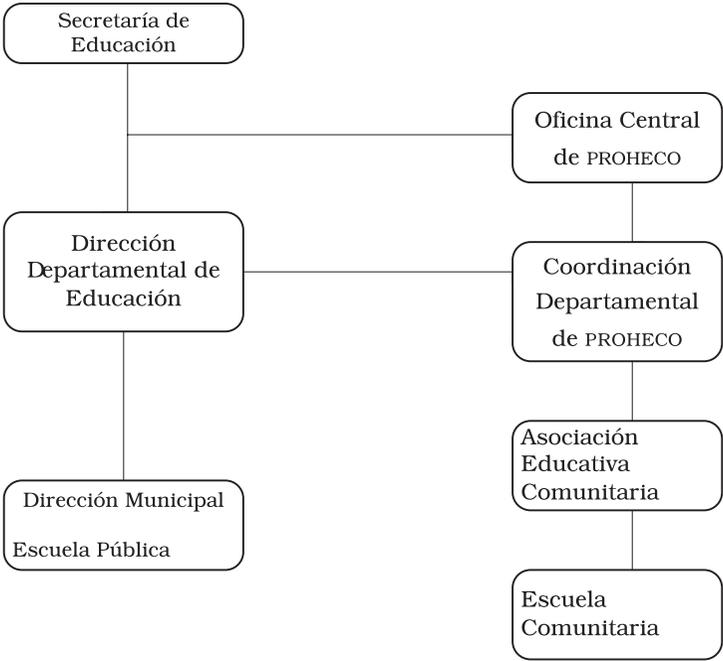
Sin embargo, el problema central para que el proyecto alcance mayor institucionalización se encuentra en los límites del financiamiento. Al inicio recibió financiamiento del Banco Mundial,

principalmente, y de otras agencias en menor medida. Pero ya en 2005, los fondos externos se habían terminado y pasó a funcionar con los fondos nacionales de alivio o condonación de deuda. Esto hace que el programa esté condicionado a los recursos limitados que se le asignan. Uno de los entrevistados que trabaja para una ONG dedicada al tema de deuda externa, afirmó lo siguiente:

Para la sostenibilidad de ese sistema, incluso vía transferencias, el gobierno no tiene los recursos; originalmente salen de desembolsos de préstamos, pero después de cierto tiempo, la sostenibilidad es la obligación del gobierno de captar recursos vía impuestos para trasladarlos allá... La figura que se ha encontrado ahora es que con los recursos de alivio de deuda externa se está manteniendo el PROHECO. La pregunta es: ¿qué pasará cuando se terminen los recursos de alivio de deuda?... Los alivio de deuda se van agotando, a partir de 2010 empiezan a disminuir; por otro lado, el sistema PROHECO ha ido creciendo; entonces la sostenibilidad con recursos públicos directos se vuelve complicada...

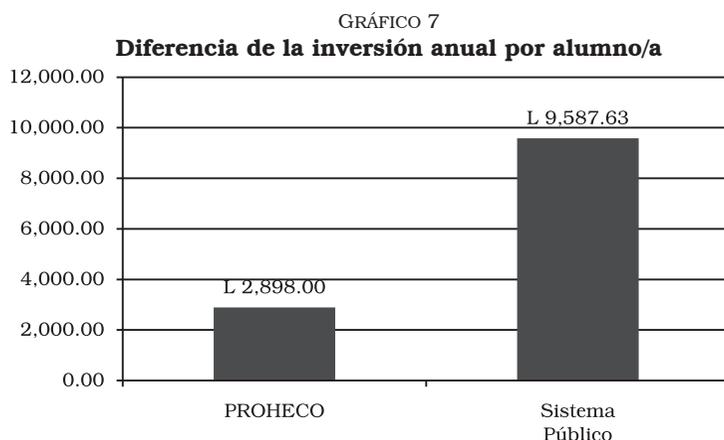
El cuestionamiento sobre la sostenibilidad del PROHECO es oportuno. Éste, como otros programas del gobierno, surgió como un artificio temporal y en su momento fue creado para recibir recursos de la cooperación internacional. Ahora ya no cuenta con financiamiento permanente y estable, por lo que su sostenibilidad es incierta. Según el entrevistado, los recursos de alivio de deuda, fuente actual del programa, tienen sus límites y con el tiempo comenzarán a reducirse, por lo que se presupone que el Estado o las mismas AECO tendrán que asegurar el sostenimiento del proyecto.

GRÁFICO 6
Organigrama del modelo PROHECO



Fuente: Elaboración propia

No hay que olvidar que las escuelas comunitarias se crearon en el marco de una política económica que busca mantener la estabilidad macroeconómica, y de otras medidas fiscales recomendadas por el FMI y el BM para contener el aumento del gasto público y el déficit fiscal. Así, las transferencias las realiza el gobierno central a las AECO, que al final son las que pagan a los docentes y compran el material escolar. El Estado pierde responsabilidad financiera porque el gasto público pierde prioridad. Además, los recursos públicos destinados a las escuelas comunitarias no son igual que los asignados a las escuelas públicas (ver gráfico 7).



Fuente: Unidad Administrativa de PROHECO y Secretaría de Educación, 2006.

El costo por alumno/a PROHECO representa un 30.2% del costo del alumno del sistema público. Se debe recordar que, a partir de 2002, el gobierno comenzó a tener —según la Carta de Intenciones firmada en 2004 con el FMI—, presiones fiscales con el aumento de la masa salarial pública por las obligaciones del cumplimiento de las cláusulas económicas del Estatuto del Docente Hondureño. Y esto se refiere al gasto en pagos de maestros del sistema educativo nacional que es uno de los sectores que más crecen en el presupuesto público. En esa medida, el FMI recomienda contener estos gastos. Se puede decir que PROHECO responde a esta política económica y se convierte en una salida fiscal, por lo menos temporalmente.

Las escuelas comunitarias, al contar con otra normativa, promueven otra forma de gestión escolar movilizándolo a la comunidad para administrar recursos educativos. Esta movilización se realiza partiendo de las premisas de que los padres y madres, o el vecindario en su conjunto, tienen un recurso al que se le llama capital social; o sea, normas de reciprocidad, confianza y solidaridad,

que se expresan en las diferentes organizaciones comunitarias. En esa dirección se abre el camino para que la comunidad participe y aporte su capital social para mejorar el rendimiento educativo. Según Durston (2002), en las comunidades campesinas hay capital social informal, como los patronatos.

Según se observa, las mismas personas que participan en los patronatos participan también en las AECO, convirtiéndose en una importante fuente de capital social. El PROHECO vendría a fortalecer ese recurso social pero, como se ha podido observar en el trabajo de campo, son los mismos líderes los que integran distintas organizaciones, por lo que el peligro es que exista una sobrecarga de responsabilidades y decisiones sobre los mismos dirigentes comunitarios.

Al margen de los problemas de funcionamiento de la AECO, deben anotarse otros problemas que vienen desde la administración central del programa. Estos tienen que ver con la lentitud y los atrasos en las transferencias para pago del personal del programa. Aunque tiene una cierta autonomía presupuestaria, PROHECO depende de la misma estructura pública, por lo que sufre de los mismos problemas que se generan en el resto del sistema educativo nacional. Este obstáculo administrativo es reconocido por los padres directivos de la escuela Río Grande, un pequeño centro que tiene dos aulas y dos maestras con una comunidad muy organizada y comprometida con la actividad del centro educativo: «Parece que hay lentitud verdad, no se le paga mensual al maestro, sino que vienen bien lentas las transferencias».

Estos inconvenientes administrativos, sin duda, desmotivan a los docentes que algunas veces no tienen dinero ni para desplazarse del lugar donde residen al centro escolar donde trabajan. Lo mismo sucede con los promotores que tienen que desplazarse a cada uno de los centros para apoyar a las AECO, sin contar recursos logísticos para movilizarse a las escuelas. Eso afirma una promotora social:

La escuela comunitaria y la Política educativa en Honduras

Recurso logístico no tenemos ninguno; a algunos promotores se les da moto (motocicleta) y a nosotros no se nos proporciona nada. Hay un carro, pero para el departamental (coordinador) y como somos ocho promotores y ciento veintidós escuelas, nunca está para que nosotros lo podamos usar. Entonces nos toca ir en el bus, a pie (caminando) o irnos a caballo... Se supone que hay una subsistencia (gastos de viaje) pero también cuesta que salga...

Estos problemas administrativos hacen dudar que el modelo de gestión PROHECO sea eficaz, como se concebía al inicio. El programa surge con la idea de mejorar la agilidad y eficacia del sistema, y la participación comunitaria sería uno de los medios para lograr ese propósito; pero esto, al parecer, no se ha logrado.

CAPÍTULO V

ESCUELA PÚBLICA Y ESCUELA COMUNITARIA: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES

En este capítulo se compara la escuela pública con la escuela comunitaria, se analiza la diferencia entre estos dos modelos y se estudia el grado de continuidad y ruptura entre ambos en el contexto de la política educativa. Otra de las cuestiones clave de este capítulo es la participación y sus efectos de cara al establecimiento de un modelo pedagógico distinto de la escuela pública. Para valorar este elemento, es imprescindible saber cómo se organiza la actividad académica y el papel que asumen los distintos actores. El otro aspecto a analizar es la relación entre los cambios administrativos y los resultados educativos. En tal sentido, se tratará de establecer si las escuelas comunitarias generan nuevas oportunidades educativas en la zona rural.

5.1. LA ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICA Y LA NORMATIVA VIGENTE

a) Los centros públicos

La organización de la actividad académica en la escuela pública está a cargo del director o directora de la escuela y los docentes; ellos y ellas son quienes, al final, cumplen las disposiciones que

vienen desde la administración central. A la administración central le corresponde definir el Currículo Nacional Básico y los objetivos educativos. También centraliza la mayor parte del presupuesto nacional y la administración de los recursos humanos.

En el ámbito regional o local se encuentran la Dirección Departamental y Municipal de Educación, que cumplen funciones administrativas delegadas por el nivel central. El centro educativo aplica el Currículo Nacional Básico. Aquí la labor del director es muy importante para orientar los cambios educativos dentro del centro escolar.

Uno de los canales de comunicación institucional, entre el director distrital o municipal y la escuela, es la sesión periódica, donde participan los directores de las escuelas con el director distrital para tomar medidas administrativas y académicas. Esta es una de las pocas formas de coordinación entre la instancia administrativa regional y el centro escolar, ya que la supervisión, desde la Dirección Distrital, prácticamente no existe.

La escuela de Educación Primaria cuenta con un director o directora, que es la máxima autoridad en el centro. Este cargo lo ostenta un maestro o una maestra con alguna experiencia laboral. Según el Reglamento de Educación Primaria, las atribuciones o funciones del director, son:

- a) Organizar el trabajo de la escuela y hacer, en forma democrática, la distribución de grados y demás actividades entre los colaboradores, atendiendo a la experiencia y capacidad de los maestros;
 - b) Coordinar, orientar y evaluar la labor de los maestros, mediante el desarrollo de planes adecuados de visitas, entrevistas, clases demostrativas y otras técnicas para el perfeccionamiento profesional;
 - c) Elaborar, en cooperación con los maestros, el Reglamento Interior de la escuela, plan anual de trabajo, horario general de actividades y todo instrumento que sirva para regular la actividad escolar (...)
- (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

El director es el encargado de organizar el trabajo en la escuela labor que, la normativa vigente, sugiere que la realice en cooperación con los maestros. En las escuelas, normalmente, sólo existe este cargo directivo. Pero, si tiene una población escolar muy numerosa, se nombra un secretario o secretaria y un subdirector, por lo menos.

Los docentes se organizan en Consejo de Maestros, una organización interna que sirve de instancia propositiva para planificar las actividades de la escuela. Algunas de las funciones del Consejo de Maestros, que se organiza en varios comités y equipos de trabajo, según el mismo Reglamento de Educación Primaria, son:

- a) Elaborar su Reglamento Interior; b) Elaborar el Plan de Trabajo de la escuela; c) Elaborar y aprobar los planes de trabajo de cada grado; d) Colaborar en el desarrollo de las actividades planeadas por el Consejo de Directores (...).

Como se puede deducir, las funciones de esta instancia son muy amplias. Además, las principales decisiones que toma el director suele consultarlas en las reuniones del Consejo de Maestros. Entre estas decisiones se encuentran los asuntos disciplinarios y lo concerniente a la organización de la actividad académica.

Los docentes programan las asignaturas siguiendo el manual de Rendimientos Básicos: «Allí se establecen los conocimientos, destrezas y conductas que deben adquirir los alumnos y alumnas en cada asignatura y bimestre del año escolar» (Secretaría de Educación, 2002).

Dentro de las reformas administrativas de los años noventa se identifican los cambios en la organización de la actividad académica con la definición del Currículo Nacional Básico, que modifica de alguna manera lo establecido en Rendimientos Básicos. El Currículo Nacional contiene de forma más global y completa los objetivos, contenidos y los principios del sistema de enseñanza. Sin embargo, los resultados son apenas visibles porque hasta hace poco tiempo

están capacitando a los docentes en su implementación y se preparan materiales de apoyo para su aplicación.

En cuanto a la participación de las madres y padres de familia en el ámbito académico, su papel es muy restringido. Este es el mandato que reciben, según la ley, respecto a la educación de sus hijos: «Los padres de familia tienen la obligación de cooperar con las autoridades educativas en la acción escolar destinada a la educación de sus hijos. En cada institución escolar se organizará una asociación de padres de familia, la que cumplirá las funciones de conformidad con el reglamento respectivo» (República de Honduras, 2000. Leyes Educativas de Honduras).

Esta normativa no habla de participar, sino de *cooperar*; es una cooperación entendida como sinónimo de colaboración. Para realizar esa colaboración, los padres y madres se organizarán en una asociación de padres de familia. En cada escuela existe una asociación de este tipo pero, en algunos casos, existe una asociación por curso o grado escolar para apoyar la labor del docente en el aula.

En 1998 se aprobó el Acuerdo Ejecutivo 1059-98, referente al pago de matrícula, gastos de funcionamiento y participación de los padres de familia en los centros educativos de todos los niveles del sector oficial. En este Acuerdo se pueden ver claramente los límites de la participación de los padres y madres en los centros educativos.

Los padres de familia tienen la obligación de cooperar con las autoridades educativas en la acción escolar destinada a la educación de sus hijos incluidas la satisfacción de necesidades como compra y reparación de mobiliario, papelería, útiles de oficina, material y equipo de talleres y laboratorios, materiales deportivos, compra de textos, medicamentos, material de aseo, mantenimiento y reparación general del edificio y otros que contribuyan en la gestión administrativa. Estos serán considerados gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento estipulados en el artículo

anterior, serán aprobados por la asamblea de padres de familia o en su defecto por la Junta Directiva legalmente constituida y autorizada por la asamblea, previa presentación del presupuesto de necesidades del centro educativo debidamente aprobado por el Director Distrital o respectivo Departamental... (Secretaría de Educación, 1998).

Con este acuerdo, los padres y madres podrían tener algún poder de decisión sobre asuntos administrativos como los gastos de funcionamiento, aunque no deja de ser una simple aprobación sobre contribuciones de orden material y económico que, finalmente, son marginales en el proceso educativo. El acuerdo comentado no deja de subrayar la obligación de los padres de cooperar, tal como lo deja explícito la ley educativa. Las implicaciones de este acuerdo es que se aleja de la idea de participar al enfatizar el término «obligación», que se traduce en deberes de los padres y madres de familia. Mientras, participar no es una obligación como deber, sino un derecho de los padres y madres respecto de la educación como servicio público.

Por otra parte, las alumnas y los alumnos de Educación Primaria pueden organizarse en asociaciones de estudiantes, a las que se denomina «Gobierno Escolar». Según la Ley Orgánica de Educación, «los educandos podrán organizar asociaciones de carácter cultural, artístico, social y deportivo, las que serán asesoradas por profesores de reconocida idoneidad. Las asociaciones estudiantiles no tendrán ninguna injerencia en los asuntos de carácter administrativo y técnico de los centros de enseñanza» (República de Honduras 2000, Leyes Educativas de Honduras).

Queda claro hasta dónde puede llegar el actuar de las alumnas y alumnos. Pueden organizarse, pero no involucrarse en los asuntos administrativos y técnicos. Aquí podemos entender lo técnico como sinónimo de académico. Esto significa que pueden participar

en actividades extraescolares que, si bien guardan una relación con la escuela, no son tan transcendentales al momento de definir el tipo de educación. De este modo, la participación de las y los estudiantes, como actores educativos, será casi nula con respecto de los demás colectivos.

De las leyes hasta ahora comentadas, se deducen algunas consideraciones sobre la participación de los actores educativos en la toma de decisiones académicas:

1. Los actores con mayor poder de decisión son la administración central y los órganos desconcentrados, por ser quienes nombran al director y controlan desde arriba el centro escolar con normas y procedimientos administrativos.
2. Los docentes organizados en el Consejo de Maestros, junto al director, deciden los principales asuntos académicos del centro escolar.
3. Los padres y madres podrían, en algún momento, opinar sobre los gastos de materiales que utiliza el centro y sobre alguna actividad extraescolar.
4. Finalmente, están las alumnas y alumnos como asistentes; prácticamente son el objeto y no los sujetos de las decisiones que se tomen.

b) Escuelas comunitarias

La forma de organizar la actividad académica en las escuelas comunitarias no varía en relación con las escuelas públicas regulares. Se rigen por el mismo Currículo Nacional Básico y por las mismas normas académicas. En cuanto a la estructura organizativa, también cuentan con un director y el Consejo de Maestros, que cumplen con las mismas tareas que en el sistema público.

En relación con la implicación de los padres y madres, hay pocas diferencias con los centros públicos. Una de estas es que en

la escuela comunitaria los padres tienen más poder legal para involucrarse en los asuntos del centro escolar. Este poder es otorgado en el momento que los padres, organizados en la AEEO, pueden contratar a los docentes y controlar su jornada laboral.

Por otro lado, existen bastantes similitudes con la escuela pública. Una de ellas es que los docentes y el director organizan la actividad académica, por lo que los padres y madres, a pesar de que tienen más poder legal, quedan relegados a la actividad administrativa, como sucede en la escuela pública. La actividad administrativa consiste en llevar el control de gastos, ingresos o transferencias que realiza la oficina central a cada AEEO. Periódicamente, se reúnen los directivos de la AEEO con el promotor social para hacer las liquidaciones de los fondos recibidos.

Existen otras actividades administrativas y de mantenimiento, como las relacionadas con la captación de fondos y gestión de recursos para comprar material escolar y construir infraestructura. Estas consisten en vender alimentos, rifas y otras actividades económicas, así como solicitudes de proyectos. Estas actividades cuentan con el apoyo de la Asociación de Padres de Familia, que también funciona en las escuelas comunitarias.

La normativa que regula las escuelas comunitarias, como ya se dijo en el capítulo IV, representa un avance hacia la institucionalización de la participación porque fija objetivos que, de alguna manera, definen la participación como aspecto distintivo en contraste con la escuela pública donde, legalmente, a los padres y madres sólo se les reconoce la obligación de cooperar en la acción escolar. En la escuela comunitaria, con la organización de la AEEO, a los padres y madres se les reconoce el derecho de participar como actores en la gestión del centro escolar.

Esta diferencia de forma hace que se cree la expectativa de que los padres y madres puedan ejercer cierto control sobre la actividad académica, al ser quienes pagan y contratan a los docentes. Sin

embargo, no está definido cómo pueden ejercer ese control, por lo que el único control que pueden realizar es vigilar la puntualidad y la asistencia de los docentes a la escuela. Quizás este sea el cambio relevante que promueven las escuelas comunitarias sobre la participación de la comunidad en el proceso educativo (véase el cuadro 19).

CUADRO 19

Funciones de los actores educativos, según tipo de centro

| ACTORES | FUNCIONES | |
|---|---|--|
| | ESCUELA PÚBLICA | ESCUELA COMUNITARIA |
| 1. Administración central, Dirección Departamental y Dirección Distrital. | Definición de objetivos educativos nacionales, supervisión académica y administración del personal docente. | Definición de objetivos educativos nacionales y supervisión académica. |
| 2. Director y Consejo de Maestros. | Organización de la actividad académica en el centro escolar. | Organización de la actividad académica en el centro escolar. |
| 3. Asociación Educativa Comunitaria. | | Contratación de docentes, administración de recursos materiales del centro, control de jornada laboral del personal docente. |
| 4. Asociación de Padres de Familia. | Colaborar con la labor docente. | Colaborar con la labor docente. |

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Educativas de Honduras.

5.1.1. La autonomía académica de los centros educativos

Después de haber analizado cómo se organiza la actividad académica según la normativa, faltaría ver qué tipo de autonomía prevalece tanto en la escuela pública como en la comunitaria. La autonomía se relaciona con las posibilidades del centro escolar de

emprender iniciativas en la organización académica. Una de las críticas a la forma de organización del sistema educativo nacional es su excesivo carácter centralizado y burocrático y la escasa autonomía local para tomar iniciativas. Habría que reiterar que éste es el mismo cuestionamiento que se le viene haciendo a la administración central en relación con otros servicios públicos.

Lo que se sostiene en este apartado, al igual que en capítulos anteriores, es que ese señalamiento no es tan cierto. El problema principal no radica en un Estado fuerte que imponga normas y procedimientos rígidos que obstaculizan la iniciativa local. Lo que existe, desde nuestro punto de vista, es la ausencia del Estado en la conducción del proceso educativo. A nuestro juicio, no sólo falta el control burocrático administrativo, sino una oportuna y permanente supervisión de los centros de enseñanza que haga pensar que el Estado está presente en todo el sistema.

Ya se dijo que los directores municipales o distritales apenas realizan labores de supervisión porque no poseen los recursos logísticos, el tiempo ni el personal para llevarla a cabo. «La jaula de hierro» —esa referencia weberiana clásica sobre las sociedades occidentales burocratizadas y racionales, donde el Estado impone cierta racionalidad y donde impera el orden y la jerarquía—, no está presente en la estructura estatal hondureña. En el ámbito educativo, el Estado crea distintos órganos e instancias para hacer cumplir las normas y procedimientos y lograr los objetivos previstos. Sin embargo, esta idea del Estado como vigilante de normas no se materializa en algunos países, donde la racionalidad del orden todavía no es efectiva y lo que prima es descontrol y escasez de recursos para ejercer ese supuesto control. De ahí que, más importante que analizar cómo el Estado ejerce el control y el poder a través de las leyes, en el caso de Honduras sea ver cómo la dinámica que generan los actores locales cambia el rumbo del proceso educativo.

Es posible que aún se mantengan rasgos centralistas y autori-

tarios en el sistema educativo, y que esto sea motivo para que las instancias locales no generen sus propias iniciativas. Parte de esos rasgos autoritarios pueden deberse a la falta de una normativa adecuada que estimule mejor la participación y la democratización de la educación. Para analizar los efectos de la autonomía escolar se debe analizar qué tipo de relaciones se establecen en la comunidad educativa, entendida como la relación entre padres y madres, docentes, alumnos y otros actores locales.

Ya se dijo que la autonomía escolar puede ser entendida o asumida de diferentes maneras. Una de ellas es la que defiende la autonomía como competencia administrativa y financiera; la otra sería la autonomía entendida como principio que orienta la iniciativa local. La segunda puede ser más importante de cara a la democratización de la enseñanza. Lo trascendental de la autonomía escolar es si ésta logra una mayor democratización de la escuela. Pero la democracia es otro aspecto que no siempre se alcanza, por lo que una escuela democrática sería aquella que realiza

intentos explícitos de los educadores de poner en vigor las disposiciones y oportunidades que darán vida a la democracia [...]. Estas disposiciones y oportunidades implican dos líneas de trabajo. Una es la de crear estructuras y procesos democráticos mediante los cuales se configure la vida en la escuela. La otra es crear un currículum que aporte experiencias democráticas a los jóvenes (Apple y Beane, 1997:24).

Este modelo de participación exige la acción deliberada de los educadores por crear conocimientos y condiciones para alcanzar la democratización de la enseñanza. De esta manera, la participación democrática tendría mucho que ver con la autonomía académica del centro escolar. Estas referencias sirven para plantear cuestiones sobre cómo organizan los centros la actividad académica en la vida cotidiana, quiénes deciden la forma de enseñar, y por qué se

mantienen ciertas formas de enseñanza. En lo que sigue se intentará dar respuesta a cada cuestión. Se comenzará con la escuela pública y, posteriormente, se abordará la escuela comunitaria.

Uno de los principios normativos que permite la autonomía académica de los centros escolares es la misma Ley de desconcentración educativa, cuando dice: «impulsar, desde la base, el diseño y desarrollo de currícula que responda a los requerimientos de educación de calidad, de educación para todos [...]» (Leyes Educativas de Honduras).

Aunque estos cambios sean parciales, y de que no se haya llegado a un cambio integral de toda la normativa para democratizar la educación, se permite cierta autonomía para que, desde el ámbito local, se generen proyectos participativos. Lo trascendental debe ser conocer cómo se están aprovechando estos espacios de autonomía para impulsar proyectos educativos innovadores. Parte de la respuesta puede encontrarse en la opinión de los actores encargados de poner en marcha el Proyecto Educativo de Centro (PEC).

Pero, antes de ver cómo se elabora el PEC, es necesario saber cómo se define este concepto.

En el marco de la reforma ha sido elaborada una normativa de gestión educativa de los centros de educación básica cuyo eje es el Proyecto Educativo de Centro, que es un instrumento de gestión que motiva la participación de todos los involucrados en la planificación estratégica de su institución y sirve de marco de referencia para la evaluación de sus actividades (FEREMA, 2004).

En los últimos años se ha venido capacitando a las y los docentes en la elaboración del PEC para que lo apliquen. Sin duda, la forma de llevar estos conceptos a la práctica podría suponer la generación de proyectos innovadores en el ámbito local. Veamos cómo lo aplican en las escuelas públicas.

5.1.1.1. El Proyecto Educativo de Centro y la escuela pública

Es oportuno aclarar que el PEC es obligatorio para todos los centros públicos del país, incluyendo las escuelas comunitarias. Las limitaciones de éste, como otras normativas bien intencionadas, es que no siempre se cumple. Por eso, lo esencial es saber cómo se cumple, por qué no se cumple, y cómo se proclama.

En una de las escuelas públicas visitadas, el Proyecto Educativo de Centro se elabora, pero al parecer existe cierto desconocimiento sobre el mismo. Un profesor del centro público Los Horcones, manifestó: «Bueno pues, mire este año yo no recuerdo que lo hayamos elaborado, solo elaboramos el Plan Operativo Anual». En este caso, el PEC termina confundándose con el Plan Operativo Anual que, como su nombre indica, es el plan de actividades organizadas para un año escolar.

Más que desconocimiento y confusión, para algunos autores, las dificultades para poner en marcha reformas curriculares y los mismos proyectos educativos residen en que los actores educativos no entienden la participación en la escuela de la misma manera, como supone la ley educativa. De ahí que conceptos como comunidad educativa queden más como deseos que como una realidad. La normativa que promueve la participación de la comunidad en el PEC corre el peligro de no cumplirse, porque existen diferentes interpretaciones de la participación por parte de sus agentes (Gutiérrez Sastre, 2004).

Siguiendo este punto de vista, el proyecto educativo de centro se convierte en un ideal que, para alcanzarse, tiene que superar las contradicciones que surgen de los distintos intereses de los agentes educativos. Las dificultades con las que tropieza la participación y la democratización en los centros son un reflejo de las dificultades con que se enfrenta la democracia de manera general en los países latinoamericanos, donde existe una cierta lejanía de las instituciones políticas respecto de los intereses colectivos, una fuerte desigual-

dad socioeconómica que no colabora para lograr mayor igualdad política y donde, por supuesto, persiste una ciudadanía muy débil.

Los factores anteriores pueden pesar para lograr una mayor democratización escolar, condición previa para que el proyecto educativo de centro sea una realidad. No obstante, no se busca aquí hacer un análisis detallado de la participación en los centros escolares, sino comprender, a través del discurso de los agentes educativos, la forma en que se entiende el Proyecto Educativo de Centro.

5.1.1.2. El Proyecto Educativo de Centro y la escuela comunitaria

El Proyecto Educativo de Centro también es obligatorio para la escuela comunitaria, que está bajo la supervisión de la misma autoridad educativa que exige el cumplimiento de esta disposición. Es importante tener en cuenta que, como se dijo en el capítulo V, las escuelas comunitarias son pequeños centros con uno o dos docentes, lo que puede afectar la puesta en marcha del PEC, ya que éste parte de la idea de acuerdos entre los distintos actores o grupos implicados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Formular algunas generalizaciones sobre la implementación del PEC puede ser muy apresurado. No se puede olvidar que esta herramienta de gestión educativa es muy reciente, pues apenas en el gobierno del presidente Ricardo Maduro (2002-2006) se comenzó a difundir en el medio educativo. Lo que aquí se presenta quizás sean sólo unas primeras valoraciones de cómo lo están asumiendo los docentes y los padres de familia. Con esta advertencia, se puede proseguir a señalar algunas interpretaciones del PEC en la escuela comunitaria.

Al inicio de este apartado se preguntó si la escuela comunitaria —por tener como base la participación comunitaria—, genera un modelo pedagógico distinto de la escuela pública. La respuesta es

no. Las escuelas comunitarias gestionadas con el modelo PROHECO no cuentan con un modelo pedagógico distinto que el de las públicas. En ambos centros suele existir la misma forma de organizar la enseñanza. Sin embargo, estos centros, al igual que los públicos, han elaborado el PEC que, en principio, puede generar mayor autonomía académica.

Para el caso, la escuela comunitaria Los Pinos —una de las escuelas visitadas de mayor tamaño—, elaboró el Proyecto Educativo de Centro. Esta escuela, donde se imparte la primaria completa y el último ciclo de educación preescolar, cuenta con cinco aulas y cinco docentes muy comprometidos con la labor escolar. También existe mucha participación de la comunidad, sobre todo en la parte administrativa. Este fue el proceso que siguieron para la elaboración del PEC, según una de las maestras entrevistadas:

Primeramente nos reunimos con el Consejo de Maestros, la AECO, patronato y Sociedad de Padres y vimos las necesidades que padece la escuela. Y tratar en conjunto, pues, de realizar actividades para lograr el objetivo...

Como ya se dijo, aquí la comunidad se involucra en la vida escolar. Parte de ese involucramiento consistió en la construcción de toda la infraestructura, como aulas y otros espacios físicos. El aporte del trabajo comunitario ha sido clave en la ampliación y cobertura escolar, dada la movilización de la población para gestionar recursos destinados a la construcción de aulas y equipar el centro. En esa dirección es que la profesora entrevistada enuncia las necesidades del centro. Esto se comprueba en el documento del Proyecto Educativo de Centro que elaboraron, el cual contempla la ejecución de varios proyectos de infraestructura escolar. Así, el PEC se concentra en resolver necesidades de orden material, y deja lo académico en un segundo plano.

Para otra maestra del centro Los Pinos, el Proyecto Educativo de Centro representa una obligación más a cumplir con la administración central.

El Proyecto Educativo de Centro, es un plan donde se plasman las actividades que uno mira se pueden llevar a cabo y que van a ser de beneficio a la escuela (...). No es iniciativa de los maestros porque es un plan que tiene el Ministerio de Educación. Está el Plan Operativo Anual que también se tiene que hacer (...).

Se conoció otra escuela comunitaria de menor tamaño que la anterior; apenas cuenta con dos aulas equipadas para atender los seis grados de educación primaria. Aquí también los docentes y la comunidad muestran mucho compromiso con la tarea educativa. Sin embargo, la finalidad del PEC es ambigua para el subdirector del centro La Milpa, quien comentó: «Hay un Proyecto Educativo de Centro, contemplado para que esta escuela sea más grande el día de mañana (...)».

Una de las razones por la que las y los docentes no se han apropiado del concepto de Proyecto Educativo de Centro se debe, en parte, a la poca capacitación que se ha impartido sobre el mismo. Igualmente, los padres y madres del mismo centro desconocen el concepto y asocian su existencia con las siguientes finalidades: «Para ver qué proyectos íbamos a continuar en el futuro (...). Ampliar más aulas y que en el futuro tal vez tengamos un colegio de segunda enseñanza». Así, asocian el PEC con la ampliación de la infraestructura del centro, lo que indica que el aspecto académico se aborda muy tangencialmente en el contenido del mismo.

Según se pudo constatar con las entrevistas y las observaciones realizadas en las escuelas públicas y comunitarias, el Proyecto Educativo de Centro no es asumido como algo a poner en práctica, sino como un requisito a cumplir o una exigencia de las autoridades educativas. Quizás hace falta más capacitación sobre el tema para

hacerlo operativo y lograr la mejora escolar. Tanto los docentes como los padres y madres de familia lo desconocen, o al menos no conocen su utilidad como herramienta de planificación.

Este discurso de gestión y planificación aún es privativo de los técnicos y los mismos directores distritales que, se supone, son los responsables de capacitar en dichos temas. Lo mismo sucede con el Currículum Nacional Básico, que tampoco se cumple. En muchos casos, el maestro asume posturas individualistas al encerrarse en el aula, y la organización colectiva del aprendizaje todavía no se visualiza como una prioridad.

5.1.2. La dinámica de la enseñanza en el aula y la supervisión escolar

La mayoría de los autores da por sentado que el director es, en gran medida, el responsable de planificar y mantener su escuela como organización formal; por ende, de un modo muy revelador, la escuela se convierte en la expresión de su autoridad (Ball, 1989).

Esto quiere decir que la escuela necesita del liderazgo del director y de supervisión para emprender mejoras en la actividad académica. Las innovaciones educativas no surgen de la simple prescripción que realizan los expertos. Se necesita del entusiasmo y la competencia de los docentes, y de un director que sea capaz de conducir democráticamente el centro escolar.

En esta línea de argumentación, los cambios en la política educativa son loables mientras busquen cambios en la dinámica de enseñanza en el aula, que es donde el profesor se enfrenta a la realidad escolar. Ya hemos visto que el Proyecto Educativo de Centro todavía no cumple el papel de orientar el proceso de planificación educativa. Entonces, ¿cómo organizan los docentes la actividad académica, qué metodologías aplican y cómo funciona la enseñanza en el aula?

Según algunas evaluaciones (UMCE, 2004; ESA, 2004), la dinámica del trabajo en el aula y las modalidades de evaluación y tareas a los alumnos no difieren notablemente entre la escuela pública y la escuela comunitaria. Una de las razones de esa similitud en la organización de la actividad académica, según ESA (2004: 31), se debe a que predomina la modalidad del dictado (los alumnos escuchan mientras el maestro dicta), que suele ser esencialmente individual y pasiva.

La otra similitud que destaca en ambos tipos de centros, es que tanto en las escuelas comunitarias como en las públicas, el 80% de los maestros acostumbra a dejar tareas diarias a sus estudiantes (ESA, 2004:33). Y esta forma de enseñar, para que sea efectiva, necesita del apoyo de los padres y madres. Las familias con bajos niveles de escolaridad —que es el caso en las comunidades rurales—, tienden, según el estudio, «a autodefinirse como poco útiles a sus hijos/as y/o poco entusiasmadas a participar en este tipo de obligaciones».

Ambas formas de organizar la actividad académica sólo estimulan la participación de aquellas familias que son más cercanas a la cultura escolar. Por eso no es casual que los pobres no se sientan estimulados a participar en este tipo de enseñanza, que quizás puede funcionar con las familias de clase media que tienen mayor capital cultural (escolar), según lo define Bourdieu. Para otros autores, la escuela refuerza las desigualdades educativas al «presentar currícula con referentes concretos más cercanos a ciertos grupos de niños y ajenos a otros, y a manejar una forma única de trabajo en el aula» (Cordero, 1999). Pero la meritocracia, propia de la ideología liberal, se hace aún más evidente en ambas escuelas cuando, en la evaluación, el maestro o maestra toma como base para calificar, con mayor frecuencia, el «logro individual» (ESA, 2004: 32).

La forma de organizar la enseñanza presenta dos efectos importantes. El primero, que la escuela refuerza las desigualdades al promover una forma de enseñanza homogénea para todos sin hacer

mediaciones del contexto. El otro es que este estilo unidireccional e individualista —al que Freire ([1970] 1977) llamó educación «bancaria»—, promueve que el docente sólo transfiera contenidos, como quien hace depósitos, sin incentivar el aprendizaje ni, muchos menos, la participación democrática de los alumnos en el proceso educativo. Pero el profesor no sólo transfiere contenidos a los alumnos, sino que transfiere responsabilidades a los padres y madres, cuando pide que hagan los deberes con sus hijos. Aquí, como algunos autores han afirmado, la figura del docente se proyecta hacia el padre o la madre de familia, de quien se espera cumpla ese rol. Este tipo de enseñanza no genera participación y diálogo entre alumnos, por lo que conduce al autoritarismo y al «fracaso de la escuela como institución social encargada de promover valores democráticos y conocimiento relevante para los educandos» (Feito, 1997).

Las consecuencias de una única forma de enseñar adquieren connotaciones más penosas para la escuela comunitaria que se encuentra en la zona rural donde, según Subirats (1983), la escuela no resulta funcional porque la enseñanza oficial ignora la cultura rural y los conocimientos impartidos son descontextualizados y poco útiles para el medio. Por eso no es casual que muchos padres y madres prefieran que sus hijos trabajen en el campo antes que asistir a la escuela. De ahí que los hijos de campesinos, posiblemente, tengan menos expectativas en la institución escolar y terminen rechazándola o abandonándola.

En cuanto a la supervisión escolar, que debería servir para orientar la organización de la actividad académica, se espera que se aplique en dos vías: una interna, que realiza el director del centro, y la otra externa que lleva a cabo, según la normativa, el director distrital de la zona o municipio correspondiente.

Se espera que, con la supervisión escolar, se introduzcan innovaciones educativas pero, al parecer, esta se reduce a controles administrativos. El director del centro Los Horcones, una escuela pública rural, que cuenta con ocho de los nueve grados de educación

básica, dijo lo siguiente sobre la supervisión escolar: «Bueno, a mí cuando se me antoja, verdad (...). Bueno los maestros de aquí son puntuales y dedicados a la labor».

El director de la escuela comunitaria Los Pinos, manifestó:

Administrar lo pedagógico, dar informes a la distrital (partes mensuales, reprobados, cuadros finales, entregar boletas de calificaciones), firmar documentación, ver que los compañeros están con la planificación, revisar la planificación (nosotros la tenemos semanal), la función es también programar con ellos lo que es un pequeño Consejo de Maestros (...).

En las opiniones de los dos directores se percibe que no existe diferencia entre ambas escuelas en la forma de realizar la supervisión escolar. Ellos asumen el papel de ejercer el control burocrático, el mismo que los directores distritales realizan con ellos al pedirles informes administrativos.

Un estudio sobre la forma en que se entiende la supervisión externa que realizan los directores distritales indica que este funcionario asume el rol de ejecutivo, «cuyo papel es comprobar resultados o logros alcanzados por otros, controlar lo ejecutado por otros, o llevar las estadísticas para orientar la labor docente administrativa (...)» (Meza, 1998: 140).

El cuestionamiento a esta forma de asumir la supervisión escolar obedece a que se trata de una actividad estática y poco activa, que impide que se convierta en compromiso entre supervisor y supervisados para emprender mejoras educativas.

La misma relación de control en la supervisión que se establece entre director distrital, director de la escuela y los docentes, podría darse cuando los padres y las madres vigilan la puntualidad y asistencia de los docentes, el aspecto que más se enfatiza en la participación de padres y madres en las «escuelas comunitarias» y

en la escuela pública, en menor medida. El riesgo de este tipo de relación entre comunidad y escuela es que no genera relaciones de confianza, como se entiende desde la perspectiva del capital social, la cual ignora las relaciones de poder dentro del sistema educativo y dentro del mismo centro escolar.

En las escuelas comunitarias, los progenitores tienen más poder para ejercer la labor de control. Pero, ¿hasta qué punto este control significa cambios en la gestión escolar? A continuación veremos cómo participan los padres y madres en el campo escolar.

5.2. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN ESCOLAR

a) La participación en la escuela comunitaria

Uno de los aspectos por el que se definen las escuelas comunitarias es precisamente la participación de la comunidad como lineamiento de política educativa. Pero, ¿qué tanto participan los padres y las madres de alumnos en los asuntos educativos?

Al preguntar a los docentes sobre la participación de los padres en los asuntos de la escuela parece que éstos, aunque aceptan las ventajas de la participación comunitaria, no permiten el control en todos los aspectos. A continuación lo que afirman una maestra y el director del centro comunitario Los Pinos:

Al principio no me adaptaba porque, a veces, parece que querían meterse mucho en cuanto a lo pedagógico, pero ya después no siguió siendo así...

Una de las ventajas es que los padres de familia se integran en la escuela (...) y una de las desventajas (...) es que al principio ellos quieren decidir en cuanto a lo pedagógico, pero uno como maes-

tro les hace una aclaración, que ellos pueden velar en cuanto a lo administrativo; (...) ahora van entendiendo cuál es el rol de ellos y cuál es el rol de nosotros como maestros. Inicialmente también querían dirigir las sesiones, pero la sesión la dirigen cuando ellos nos invitan a nosotros. Pero la dirigimos nosotros cuando nosotros los invitamos a ellos, pero no como miembros de AECO sino como padres de familia. Porque hay reuniones como entrega de calificaciones u otra convocatoria en otros temas que, si nosotros la convocamos, nosotros somos los que vamos proceder a abrir la sesión. Ellos antes querían que les diéramos los puntos [la agenda] para abrir la sesión. Actualmente se ha mejorado en ese ámbito...

Las opiniones de los profesionales de la enseñanza reflejan la dinámica que adquiere la participación de la comunidad en la escuela. En un primer momento, se ve que la participación de los padres de alumnos puede ser tolerada, siempre que no haya intromisión en los asuntos académicos (Fernández Enguita, 1992; Gil Villa, 1995; Gutiérrez Sastre, 2004).

En segundo lugar, la opinión de los entrevistados señala la tensión entre las y los docentes y la AECO, cuando los directivos de esta organización quieren involucrarse en los asuntos académicos. En tercer lugar, ante la intromisión de los padres y madres, los docentes buscan una estrategia para resolver el conflicto a su favor; y lo consiguen delimitando tareas y funciones en las que los padres pueden participar y dirigir. Esto lo logran cuando los docentes dirigen las reuniones en las que se abordan los asuntos académicos, y la AECO convoca a reuniones cuando se trata de temas no académicos.

Esta forma en que se desenvuelve la participación en las escuelas confirma las críticas realizadas al concepto de capital social, cuando se asume como armonía que desconoce el conflicto social, aun cuando existen desigualdades de poder. Aquí es preciso traer a

colación el concepto de campo de Bourdieu. Los campos son espacios sociales donde confluyen distintos actores portadores de capital económico, cultural y social que les permite jugar con ventaja o desventaja, de acuerdo al volumen y tipo de capital que posean.

Estas relaciones conceptuales permiten explicar que la escuela es un campo social donde se disputa principalmente el capital cultural (escolar). Aquí los actores que tienen más capital cultural son los docentes frente a los padres que, aunque son portadores del capital otorgado por el Estado, no poseen el suficiente reconocimiento para imponer su visión de la realidad educativa. Esto podría explicar el predominio de los docentes en los asuntos académicos, tanto en la escuela comunitaria como en la pública.

Otra posible explicación del porqué la participación institucionalizada no genera cambios sustanciales en la organización de los servicios públicos, se encuentra en que la normativa prescribe que todos los ciudadanos son iguales, e ignora las desigualdades sociales y culturales. El mismo derecho no excusa el desconocimiento de la norma para no cumplirla. Con este supuesto legal, cualquier persona podría participar para mejorar los servicios educativos y demás asuntos donde la legislación faculta a participar. Algunas conclusiones sobre lo que sucede en la realidad contradicen este supuesto porque la ley, al final, sólo se ajusta a ciertas exigencias sociales; por tanto, sólo algunos ciudadanos estarían preparados para participar.

Los ciudadanos más interesados en participar suelen ser sujetos de clase media, nivel cultural medio-alto y experiencia laboral cercana al funcionamiento de las instituciones. Es decir, aquellos que con mayor facilidad se adecúan al lenguaje, las formas y objetivos del entramado administrativo y político (Gutiérrez Sastre, 2004: 305).

Este argumento se complementa con el anterior, cuando se afirma que la escuela es un espacio donde los que están mejor preparados

para participar son los docentes, porque se ajustan a este modelo de ciudadano que exige la democracia liberal representativa, donde lo que se defiende es sólo una cierta igualdad política o formal para desconocer el resto de desigualdades.

De esto se deduce que en la escuela no existe conflicto ni contradicción cuando los padres y madres aceptan el rol que el docente les asigna; y éste es el de servir de apoyo o colaborar con la labor docente. Esta visión se percibe en la opinión del subdirector del centro La Milpa: «En primer lugar, mandando a los niños todos los días a clases, darles también los cuadernos necesarios para que ellos vengán a recibir su educación».

Y no se trata de desvalorizar la participación de las familias en las escuelas comunitarias, pues estas contribuyen en gran medida a la labor administrativa y de mantenimiento. Así opina una de las madres del mismo centro La Milpa:

El apoyo para PROHECO es de llevar casi la contabilidad, no en dinero, pero sí en facturas (...) hemos participado en todo, en trabajo, mano de obra no cualificada, reuniones, lo que el maestro pide, a lo poco que nosotros podemos hacer, allí estamos...

Para los padres y madres de la escuela comunitaria, la participación significa trabajar en la gestión administrativa del centro. La mayor parte de la infraestructura escolar ha sido gestionada por ellos: desde hacer solicitudes de proyectos hasta dedicar tiempo a la construcción del edificio como mano de obra no cualificada. Para los directivos de la AECO —en quienes se percibe compromiso con la labor administrativa—, ha significado llevar la contabilidad de la escuela. Para los padres de familia involucrados, también significa todo un aprendizaje. Esto es lo que expone el presidente de la AECO de la escuela comunitaria Los Robles:

Velar por el buen funcionamiento de los maestros, el buen funcionamiento de la directiva y también ver las necesidades que hay dentro de lo que es educación y ver también lo que es incorrecto, ver que todas las cosas vayan bien, especialmente la administración. Que se lleve una administración exacta.

b) La participación en la escuela pública

En la escuela pública existe la Sociedad de Padres de Familia, que suele organizar el director del centro. Para ello se constituye una asamblea de padres, que elige a las y los directivos. También funciona la Sociedad de Padres por curso. Cada profesor organiza a los padres y madres en una junta directiva del grado. Algunas veces le llaman «Comité de apoyo de grado». Según los docentes, se elige democráticamente. En las elecciones se vota por los candidatos propuestos por los mismos padres. En otros casos, la junta directiva se elige con los voluntarios. Algunos «levantan la mano», y entonces se le elige como representante de los padres de alumnos.

No encontramos en la ley o en algún reglamento interno de los centros educativos un procedimiento para elegir la junta directiva de la Sociedad de Padres, por lo que su elección prácticamente no está reglamentada. En la escuela pública se asigna menos poder a los padres y madres, cuando la misma ley indica que las asociaciones de padres sólo tienen que apoyar la actividad escolar. Esto es lo que opinan el director y, una madre de la escuela pública Los Horcones.

Pues mire, ahorita las madres de familia nos están apoyando con la merienda escolar y también, verdad, sobre todo la sociedad de padres de familia, que es la que se proyecta, trabaja bastante.

Apoyamos a los maestros en las actividades en beneficio de la escuela y hacemos actividades para recaudar fondos.

La participación de los padres y madres se reduce a colaborar en el mantenimiento económico del centro escolar, lo que implica trabajar en la elaboración de la merienda y realizar actividades de recaudación de fondos como rifas o sorteos, ventas de comida y otras para obtener recursos económicos. Muchos de estos recursos se destinan a la compra de material para el funcionamiento del centro, que el Estado no brinda.

Los docentes esperan que los padres y madres sólo participen en la parte administrativa y no en lo académico, por considerar que no están preparados para esa tarea. Eso indica la opinión del director del centro público Los Horcones: «Bueno, los que pueden sí, porque recuerde que hay padres que son analfabetas, entonces los que pueden sí les ayudan a los hijos».

La tarea del padre o la madre de familia es vista por el docente como la prolongación de su actividad en el aula. El que no tiene conocimientos académicos, no podrá apoyar a su hijo o hija con los deberes escolares, por lo que quizás no sea visto como «buen padre o buena madre».

Lo anterior denota que la participación de los padres se encuentra mediada por el papel que les asigna el docente. Entienden que ellos, como grupo, tienen el control del quehacer en la escuela por lo que, promover la participación de la comunidad, dependerá de su apertura y la percepción que tengan de la actividad docente.

Para algunos padres de la escuela pública existen motivos para no participar. Se afirma que no opinan en las reuniones que convocan los docentes por «falta de atención», «poca concentración en las reuniones», o porque «pierden de vista el tema» que se está tratando. Con estas afirmaciones, se responsabilizan por no opinar en las reuniones. Otros justifican la incompetencia para opinar, aduciendo a actitudes como «timidez de los padres», «inseguridad por no saber si se sale del tema cuando llega el momento de opinar...».

También dan algunas explicaciones a la no asistencia al centro escolar. Para algunos, los padres no tienen interés y voluntad de par-

ticipar. En este grupo se ubican quienes se refieren a la «pasividad» y «falta de interés de los padres». En este caso, ellos mismos asumen la responsabilidad y se culpabilizan por no asistir a la escuela.

Un segundo grupo se inclina por los factores ajenos a su voluntad, como el «horario de reunión y trabajo». Esto sucede cuando los docentes organizan la reunión en un horario en el cual los padres y madres no pueden asistir por razones laborales, especialmente.

El tercer grupo responsabiliza a las y los docentes y a la dirección de la escuela por dar pocas oportunidades para asistir al centro. Estas son algunas de sus afirmaciones: «falta de oportunidades para comunicarse con los profesores y la dirección»; «los profesores y profesoras no incentivan a los padres». También dan otra razón de peso para no asistir: en el centro les piden dinero y no les dicen en qué lo utilizan.

Los docentes coinciden con los padres y madres de familia en las opiniones que ellos expresan de sí mismos.

a) Sobre la inasistencia al centro

- Hay maestros y maestras que responsabilizan a los padres, cuando dicen: «No les interesa», «falta de compromiso», «no les gusta, inventan motivos para no acercarse a la escuela...».
- Otros sostienen que no asisten por incompetencia, a causa de su condición social. Aquí se ubican los que afirman: «La lucha por la sobrevivencia», «son personas sin expectativas de mejorar» y «falta de conciencia sobre la educación de sus hijos».
- Otro grupo presentó como causa de la inasistencia las contribuciones que les piden: «Algunos padres, como no tienen recursos, no acuden a los llamados de los profesores porque no pueden dar las contribuciones que les piden...». Este es el caso de un centro que solicita a las familias aportaciones mensuales para pagar el personal de limpieza y seguridad.

b) Acerca del porqué no opinan en las reuniones escolares

- Algunos afirman que la baja autoestima y la poca preparación inciden en que los progenitores no opinen en las reuniones: «Los padres tienen complejos, porque unos han estudiado y otros no», «miedo a la equivocación», «miedo al ridículo», «timidez»...
- Otros asocian el hecho a razones de tipo socioeconómico: «No se participa donde hay padres de distintos niveles sociales», «los de mayores niveles de educación y económico son los que más participan...».
- Y otros sostienen que los docentes deben dar más confianza y oportunidades a los padres para que opinen: «El profesor debe dar más confianza y dialogar...».

No hay que olvidar que los padres y madres demandan mayor comunicación y más información sobre los asuntos económicos del centro. Esto se relaciona con lo que los mismos docentes aceptan, en cuanto a la falta de confianza y diálogo entre padres y maestros. Lo anterior permite seguir sosteniendo que la actitud de los docentes ante la educación es decisiva para que la escuela dé apertura o se cierre a la participación de la comunidad.

Varias de las personas entrevistadas dijeron que los padres y madres no asisten al centro porque «no les interesa el estudio de sus hijos», o porque no tienen «conciencia sobre la educación». Pero esos argumentos no son tan ciertos. Esto se pudo comprobar en las entrevistas que también se hicieron a padres y madres que no asisten al centro, quienes manifestaron que «la educación es importante para el futuro y el bienestar de los hijos...» y que «la educación es la mejor herencia». También hubo respuestas inesperadas. Por ejemplo: «No me preocupo de asistir a la escuela porque mi hija va bien». Esta es una madre con formación secundaria incompleta, que no asiste a la escuela por el trabajo que realiza fuera de casa.

Reiteró que si las reuniones se realizaran en otro horario en el que ella pudiera asistir, lo haría.

Al comparar la participación de los padres y madres de familia en los centros comunitarios con los de los públicos, no se encontraron diferencias relevantes. Mientras en la escuela pública tienen el papel de cooperar en todo tipo de actividades de mantenimiento económico, en la escuela comunitaria se tienen que responsabilizar hasta de la administración del centro escolar. En la escuela pública, la actividad administrativa recae en el director y los docentes.

Una diferencia entre los centros públicos y comunitarios es el origen del alumnado. La escuela comunitaria suele ubicarse en pequeños poblados rurales, muy apartados o aislados económicamente, caracterizados por la pobreza y la falta de oportunidades sociales, en tanto que la escuela pública se ubica en poblaciones más urbanizadas.

La formación docente es otro aspecto comparable (ESA 2004; y UMCE, 2004). Existen diferencias en años de estudios y experiencia laboral. Para trabajar en la escuela comunitaria no es obligatorio poseer título de maestro, mientras que en la escuela pública sí es un requisito. Además, los docentes de la escuela comunitaria tienen menos años de experiencia laboral en el ámbito de la enseñanza.

Con la escuela comunitaria se modifica el mercado de trabajo de los docentes, al pasar de un contrato colectivo al contrato individual, que los despoja de ciertos beneficios laborales. Además, hay desigualdad en la distribución de los recursos públicos, ya que la inversión por alumno es mayor en los centros públicos que en la escuela comunitaria.

Una de las similitudes es la forma de organizar la enseñanza; utilizan los mismos métodos pedagógicos. Las diferencias y similitudes entre ambos centros, como sus características más relevantes, se resumen en el cuadro 20.

CUADRO 20

Principales características de los centros públicos y comunitarios

| CARACTERÍSTICA | CENTRO PÚBLICO | CENTRO COMUNITARIO | DIFERENCIA Y SIMILITUD |
|----------------------------------|--|---|--|
| Tamaño | Suelen ser escuelas de mayor tamaño que las comunitarias. | La mayoría tiene una o dos aulas, y uno o dos profesores. | Existen diferencias en el tamaño. |
| Origen social del alumnado. | La población escolar suele provenir de las capas medias y bajas del campo y la ciudad. | La población escolar es de origen campesino; proviene de pequeños poblados rurales. | Distinta ubicación geográfica y social. |
| Formación y experiencia laboral. | Docente graduado de maestro, con más años de educación formal y experiencia laboral. | Docente sin título de maestro, con menos años de educación formal y experiencia laboral en el ramo. | Existen diferencias de preparación académica y experiencia laboral. |
| Tipo de contrato del docente. | Colectivo y permanente | Individual y temporal | Diferencia en derechos laborales e incentivos económicos. |
| Forma de organizar la enseñanza. | Unidireccional y poco participativa. | Unidireccional y poco participativa. | No se diferencian. |
| Supervisión del Estado. | Reciben más atención en términos de visitas de la Dirección Distrital. | Reciben menos atención de la Dirección Distrital. | Con la escuela comunitaria se agrava la pérdida de responsabilidad del Estado. |
| Recursos financieros. | Escuelas financiadas por el Estado, con pequeñas contribuciones de los padres, para gastos de mantenimiento. | Financiadas por el Estado, la cooperación internacional, ONG y la comunidad. | Una gran diferencia es que el costo por alumno de la escuela comunitaria representa el 30.2% del costo por alumno del sistema público. |

Fuente: ESA, 2004; UMCE, 2004 y observación *in situ*.

5.3. LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS Y LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

En esta sección se exponen algunas razones por las que se considera que los cambios administrativos promovidos por el PROHECO —como la autonomía escolar—, no han generado mejores resultados educativos que las escuelas públicas.

Según los padres de familia, con las escuelas comunitarias gestionados por el modelo PROHECO, mejora la asistencia de los niños y niñas a la escuela. Esto expresa una madre directiva de la AECO en la escuela Los Pinos:

Quando se mira que los niños no están viniendo a la escuela, pues uno da el tiempo para ir a sus casas a ver qué pasa con ellos. Se busca también a los niños cuando la matrícula.

Esta actividad la realizan las madres y padres directivos de la AECO. Se reconoce que es una labor necesaria, considerando que en estas comunidades los niños y las niñas no tienen muchos incentivos para asistir a la escuela. También indica el nivel de organización y compromiso de la AECO por contribuir a la labor educativa.

La siguiente valoración de los padres y madres se complementa con la anterior. Ellos opinan que en la escuela comunitaria no pierden clases, como sí ocurre en los centros públicos, donde persiste el conflicto entre los maestros y el Estado. Este conflicto produce muchas manifestaciones y protestas de los docentes y, en consecuencia, la ausencia en las aulas. Este aspecto, según los padres y madres entrevistados, marca la diferencia entre la escuela pública y comunitaria. A continuación lo que manifestaron una madre que integra la Asociación de Padres de Familia de la escuela Los Pinos y un padre directivo de la AECO de la escuela Río Grande:

En las escuelas públicas ahora la mayoría del tiempo se les va en huelgas. Y acá nosotros no tenemos huelgas.

Los padres de familia la ven muy bien, porque realmente los maestros son conscientes de la realidad en que viven las comunidades...

En general, los padres y madres valoran positivamente el trabajo de los profesores. Consideran que los docentes de las escuelas comunitarias están más comprometidos que los de la escuela pública.

Las preocupaciones de los padres y madres por la asistencia de los niños y niñas al centro escolar se reflejan en los indicadores que intentan medir los resultados educativos. Por ejemplo, los indicadores miden abandono, repetición y la asistencia de los docentes en las escuelas rurales. Es indudable que estos factores influyen, por ser elementales, en la mejoría de los resultados educativos. Uno de los tantos problemas es, precisamente, que las escuelas públicas no cumplen con los 200 días del calendario escolar.

Estos factores, que son intraescolares o que se encuentran dentro del mismo sistema educativo, son importantes; pero se supone que deberían estar resueltos, por lo que si a éstos se suman los factores extraescolares, que residen en la estructura social, podemos concluir que son muchos los condicionamientos a que se ve sometida la actividad escolar y que las limitaciones antes indicadas son efecto de un viejo sistema educativo, excluyente y poco eficaz.

Se espera que los padres y madres de familia resuelvan muchos problemas que se encuentran en la base de la sociedad, como la pérdida de poder del Estado para redistribuir el gasto público y generar mejores políticas sociales y educativas. Sin embargo, la comunidad no puede resolver problemas que el Estado y el modelo económico imperante no resuelven.

Hasta el momento, se ha podido constatar que la participación de los padres y madres en las escuelas comunitarias no ha genera-

do cambios significativos en la gestión de la actividad académica, y que los docentes siguen manteniendo su papel hegemónico en la organización de la misma. Por eso es difícil argumentar que los cambios administrativos hayan incidido sustancialmente en los resultados educativos obtenidos en las escuelas comunitarias en comparación con las escuelas públicas.

El Proyecto Hondureño de Escuelas Comunitarias establece como indicadores clave de ejecución, los siguientes:

- a) Mejorar la eficiencia de los indicadores internos en escuelas rurales (aumentando la entrada temprana y la promoción, reduciendo la repetición y abandono en las escuelas rurales); b) Mejorar la ejecución de las puntuaciones de test estandarizados en español y matemáticas en estudiantes de 3ero a 6to grado principalmente de escuelas multigrado rurales; c) Mejorar los resultados de evaluaciones de estudiantes de bajo rendimiento escolar y baja autoestima (sin desarrollo cognitivo); d) Mejorar la productividad de las/os profesoras/es de escuelas rurales medida por la asistencia y días de trabajo, disponibilidad y relevancia de materiales educativos de aprendizaje para escuelas rurales; e) Cambios en percepciones, actitudes y comportamientos/conductas de los actores/as clave de la educación básica: directoras/es, profesoras/es, estudiantes, padres y madres y comunidad (Banco Mundial, 2001).

Estos indicadores reflejan preocupación por atender algunos problemas propios de la educación que se ofrece en la zona rural, en tanto que los indicadores para medir los aprendizajes enfatizan en la cuantificación de factores asociados a los mismos. Estos se reflejan, de alguna manera, en las evaluaciones realizadas en las escuelas PROHECO. Un estudio de impacto sostiene que las «escuelas PROHECO tienden a obtener resultados relativamente más elevados que los estudiantes de las escuelas tradicionales (públicas) con

similares características... Sin embargo, los resultados aún son muy bajos, lo que implica que el modelo de gestión administrativa de PROHECO no es suficiente y debe ser complementado con un modelo de gestión pedagógico» (UMCE, 2004:89).

Cuando se dice que el PROHECO obtiene mejores resultados, se refieren al nivel de dominio de competencias de los alumnos de tercer grado en Español, Matemática y Ciencias Naturales, que se determina con la aplicación de pruebas estandarizadas. Estas evaluaciones reconocen que los porcentajes son bajos en las tres asignaturas, con promedios de respuestas correctas inferiores al 46%. Por ejemplo, en Matemáticas, los alumnos matriculados en PROHECO obtuvieron el 45.8% de respuestas correctas, mientras que un grupo de escuelas públicas del año 2003, obtuvo el 43% (UMCE, 2004). Ambos porcentajes son bajos, pero el estudio aclara que la misma tendencia se registra a nivel nacional.

El objetivo de las evaluaciones era comprobar los resultados de los cambios administrativos operados con la introducción del PROHECO y las reformas descentralizadoras, pero no llegan a una conclusión contundente sobre si estamos frente a un modelo de escuela más eficaz. Más bien se limitan a mencionar las condiciones en que operan una y otra escuela, el número de días que trabajan los docentes, y la participación de los padres y madres.

En particular, las escuelas PROHECO hacen mejor uso de la capacidad existente, principalmente trabajando más y limitando los tamaños de clase, confirmando la existencia de una conexión entre las escuelas comunitarias y las variables de procesos en el aula tales como días laborados y aprendizajes individualizados (UMCE, 2004: 89).

Desde la perspectiva de la eficiencia, entendida como gastar menos y dar mayor cobertura, se puede decir que el objetivo del programa se logra, tal como lo valora la evaluación citada. Pero si

se habla de la eficacia, entendida como el logro del objetivo educativo, se dirá que no. El mismo estudio menciona algunos factores que impiden que las escuelas PROHECO logren alcanzar resultados sustanciales. Uno es el modelo de enseñanza, que sigue siendo unidireccional y poco democrático, como sucede en el resto del sistema educativo nacional. Otro aspecto desfavorable es la formación de los y las docentes y las condiciones laborales de éstos:

(...) tienen menos calificación académica y se quejan acerca de los retrasos en los pagos, lo cual sugiere que el modelo de gestión de los maestros no está logrando seleccionar a los más adecuados ni llegando a ser un modelo más eficiente en los pagos, en comparación con lo que se podría esperar (UMCE, 2004: 88).

Según la UMCE (2004: 57), «los maestros PROHECO tienen mucha menos experiencia y, no sorpresivamente, son más jóvenes. Ellos han asistido en mucha menor proporción a las Escuelas Normales, u obtenido un grado superior de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). La categoría donde se ubica la mayor proporción de maestros de escuelas PROHECO es la de los que poseen título de educación media diferente a la de magisterio».

Esto significa que un buen porcentaje de maestros que labora en PROHECO no tiene la formación recomendada para la enseñanza primaria; además, cuentan con menos años de educación superior que los maestros de la escuela pública. Sin duda, la capacitación de personal decente es un punto débil del PROHECO.

El otro aspecto cuestionable reside en la gestión, que presenta algunas limitaciones, como los atrasos en las transferencias y los pagos al personal. Esto lleva a pensar que las reformas en materia de descentralización, con la autonomía escolar de PROHECO, no están dando los resultados esperados.

Es notorio que las reformas escolares se justifiquen en el paradigma del capital social como una forma de «empoderar» a la

comunidad para lograr el mejoramiento educativo. Este supuesto falla porque no se logra cambiar la relación de poder entre profesores y padres o madres de familia. La AEEO, aunque internamente sea democrática, es una organización excluida del campo donde los profesores definen el proceso educativo. En lo fundamental —aunque se admita un supuesto control de la jornada laboral de los docentes—, los padres y madres sólo apoyan el funcionamiento administrativo del centro escolar, quedando lo demás al albur de la voluntad del docente en el aula.

Si se acepta la idea de que la participación de los padres de familia en las escuelas comunitarias no trasciende los aspectos administrativos y de control, entonces, ¿de qué tipo de participación se está hablando? Para aclarar este concepto, hay que decir que el término *participación* se utiliza como sinónimo de empoderamiento. En los estudios evaluativos que hemos venido citando, se intenta medir ese concepto. Para ello se construye un índice de empoderamiento comunitario, que es «el promedio ponderado del porcentaje de cumplimiento de actividades más importantes que debió realizar la AEEO en relación con la administración de la escuela y el involucramiento de la comunidad en las actividades relacionadas con la educación de los niños» (ESA, 2004: 47).

Desde esta perspectiva, el empoderamiento se reduciría al cumplimiento de las obligaciones establecidas a la Asociación Educativa Comunitaria que, como se ha reiterado, son principalmente administrativas. Siguiendo este índice de empoderamiento, el estudio encuentra que «más del 50% de la comunidad muestra el mismo interés por asistir a las actividades relacionadas a la AEEO, cuando se compara con el inicio de la asociación, aunque un 25% ha perdido ese interés» (ESA, 2004:48).

Se encuentra que el grado de empoderamiento comunitario ha sido alto, «pero de manera parcial, pues algunos miembros de la comunidad se han apropiado de los procesos de manejo de los servicios educativos, pero en la mayoría de las comunidades se

percibe un bajo empoderamiento de la comunidad como un todo» (ESA, 2004:58).

De los datos obtenidos sobre el involucramiento de la AECO, se puede deducir que el PROHECO no ha logrado mantener la motivación en la comunidad. Esto pone en tela de duda que, con las AECO, se fortalezca o se mantenga el capital social. Dentro de las causas que afectan el empoderamiento comunitario, está la relacionada con la forma en que opera la AECO. Una de las variables que afecta su funcionamiento es la escolaridad de los padres y madres de familia que, «entre más alta es, mayor es el nivel de empoderamiento y el uso de manuales de procedimientos de las AECO, y, en una relación inversa, los atrasos de pagos y transferencias al promotor y a las AECO, que entre mayores son, menor es el empoderamiento (...)» (ESA, 2004: 74).

Un estudio comparativo realizado en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y República Dominicana, describe los factores internos y externos a la escuela que obstaculizan la participación de la comunidad. Dentro de los factores internos están:

...poderes y recursos insuficientes delegados a las estructuras de participación local, insuficiente capacitación sistemática para los diferentes actores, politización de decisiones educativas importantes, falta de liderazgo democrático en la administración de la escuela, falta de coordinación entre los diferentes programas y proyectos, falta de consenso con los gremios de maestros sobre los programas para contar con una administración autónoma de la escuela, la participación significa una gran inversión de tiempo y dinero para los padres (CERCA, 2004).

Entre los factores externos al sistema escolar que influyen en la participación, destacan: «la disponibilidad de tiempo de los padres para participar se ve limitada por la pobreza, la baja escolaridad

de los padres, a muchos les falta tomar conciencia y claridad en los temas, una cultura patriarcal» (CERCA, 2004).

Parte de las soluciones que sugiere el estudio, para promover la participación, es compensar económicamente a los padres y madres líderes que participen en la administración del centro escolar.

En el ejercicio de sus funciones, los padres que ejercen puestos de dirección pueden incurrir en gastos o tener que abandonar sus trabajos. Puesto que esto puede limitar la participación, es necesario estudiar la conveniencia de compensar a los padres de familia en los casos en donde tengan que incurrir en gastos por participar en apoyo a sus escuelas (CERCA, 2004: 55).

Por todo ello, no es casual que las familias pobres sean las que menos participen, «tanto en los asuntos de la escuela como en las AECO..., esto es de esperarse pues los más pobres son en general menos educados y tienen mayores limitaciones dentro de las comunidades» (ESA, 2004: 52).

En algunas comunidades también afecta el caciquismo: «las familias o personas que tradicionalmente han sido las líderes de la comunidad, lo siguen siendo y son ellos los que más participan en las actividades de las AECO y en cualquier otra agrupación comunitaria (...)» (ESA, 2004: 52-53). Esto se comprueba en el centro Los Pinos, donde la presidenta de la junta directiva de la AECO ha integrado varias organizaciones comunales. Otra integrante de la junta directiva era al mismo tiempo presidenta del patronato. En fin, en muchos casos, las mismas personas sólo se rotan en las organizaciones, manteniéndose los mismos liderazgos.

El sistema de elección de las AECO, según la normativa que lo regula, funciona con los mismos mecanismos de participación de la democracia representativa liberal, donde la asamblea delega el poder en un grupo de personas para que tome las decisiones que

afectan a todos. El riesgo es que puede conducir a la comunidad a reproducir los mismos problemas de los gobiernos a nivel central, como la corrupción y la concentración de poder. En tal sentido, la participación de la comunidad termina siendo un mecanismo de legitimación de una política que tiene una dirección distinta de la que inicialmente se trazó.

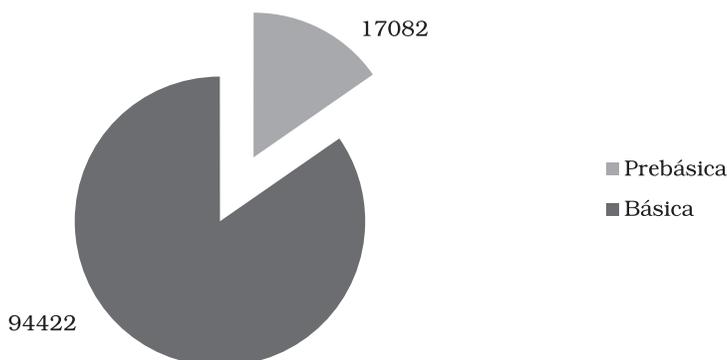
5.4. LA DESIGUAL POLÍTICA EDUCATIVA Y LA ESCUELA COMUNITARIA: «ESCUELA POBRE PARA POBRES»

El análisis hasta ahora realizado ha estado encaminado a caracterizar el PROHECO en el marco de la política educativa. También se ha comparado este modelo con la escuela pública, en términos de organización de la actividad académica y el papel de los actores educativos. Falta comprender qué significa la escuela comunitaria en términos de la política educativa y las oportunidades generadas para los alumnos de la zona rural.

El punto de partida puede ser examinar los objetivos de creación de las escuelas comunitarias, entre los cuales están: 1) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación en los centros de educación preescolar y primaria y, 2) Mejorar la eficiencia y eficacia del servicio educativo a través de un modelo administrativo con participación comunitaria.

Esos objetivos plantean, en primer lugar, ofrecer cobertura educativa de Educación Primaria y, en segundo lugar, atender en menor medida la demanda de educación Preescolar. Con estos objetivos apenas se cumple con la obligatoriedad escolar, que actualmente llega a los diez años. Los centros comunitarios enfocan sus esfuerzos en cubrir la demanda de Educación Primaria, que comprende seis años de escolaridad (ver gráfico 8).

GRÁFICO 8
Matrícula 2006 por nivel educativo



Fuente: Unidad de Estadísticas Educativas de PROHECO, 2006

Nota: La matrícula del PROHECO representa, aproximadamente, el 12% del total de matrícula del sistema regular en el área rural.

Se podrían exponer tres valoraciones sobre el cumplimiento de los objetivos del PROHECO. Una valoración del primer objetivo es que, pese a todas las limitaciones que el modelo contiene, este resuelve la necesidad educativa que el sistema público regular no puede solucionar, como es brindar cobertura de educación preescolar y primaria. Desde esta perspectiva, se debe reconocer el papel de las AECO y del mismo Banco Mundial, que apoyó con el financiamiento.

La segunda apreciación nos lleva a concluir que no se puede afirmar que existan grandes diferencias de calidad educativa entre los centros PROHECO y sus similares públicos ubicados en la misma zona rural. La calidad de los centros, medida por los rendimientos académicos y dominio de competencias, pone de manifiesto que apenas existen diferencias en los resultados de tres materias básicas: Español, Matemáticas y Ciencias Naturales. Pero no sólo es que las diferencias son pequeñas, sino que los resultados en ambas escuelas son muy bajos.

La UMCE (2004: 24) ha argumentado que «el hecho de que estos resultados sean tan bajos, no es únicamente producto de la naturaleza y contexto de PROHECO o de las escuelas del grupo control (escuela pública rural), pues ya se ha observado en otros estudios que, con este tipo de pruebas aplicadas por la UMCE en el país, en general para todo el sistema educativo, tanto el porcentaje de respuestas correctas como el nivel de suficiencia en Tercer Grado son inferiores al 45 por ciento en las tres asignaturas».

Aquí se define la calidad educativa como resultado de los rendimientos académicos de los alumnos medidos por el nivel de aprendizaje adquirido en las diferentes materias y niveles educativos (PREAL/FEREMA, 2005). El problema de este concepto de calidad educativa es que desconoce otros aspectos importantes a evaluar, como la supervisión y los factores extraescolares que también influyen en la dinámica escolar. Es el caso de las escuelas comunitarias que, aunque presentan otros aspectos distintivos como la participación de la comunidad, no cuentan con todo el apoyo gubernamental.

Un estudio sobre los programas de autonomía escolar puestos en marcha en Centroamérica, que incluye al PROHECO, sugiere que «las políticas y esfuerzos realizados hasta ahora para impulsar la descentralización han estado orientados principalmente a lograr expandir la cobertura, pero no a lograr la calidad de la educación. Incluso aquellos programas que están delegando más autoridad administrativa a los padres de familia» (CERCA, 2004).

La tercera valoración se desprende de la segunda, cuando se concluye que no existen diferencias marcadas entre la escuela pública rural y la escuela comunitaria. Entonces, ¿cómo se puede afirmar que se cumple el segundo objetivo del programa, que es «mejorar la eficacia y eficiencia del servicio educativo con un modelo alternativo?» La respuesta es que no se cumple con este objetivo porque no hay diferencias en el currículo, en las formas de participación y de organización de la actividad académica, a lo que habría

que sumar el hecho de que estos centros no disponen de mayores recursos educativos que los que ofrece un medio limitado. Además, existen suficientes razones para cuestionar la falta de eficacia en la gestión, que se manifiesta en los atrasos de transferencias y pagos del personal administrativo y docente.

La falta de trascendencia del modelo PROHECO, en relación con el sistema público regular, se debe en parte a los problemas de institucionalidad del mismo. La comunidad, a través de la AECO, ha realizado un enorme esfuerzo por mantener este tipo de escuelas, pero no ha contado con el suficiente apoyo de los supervisores escolares ni de la burocracia central.

En parte, el PROHECO arrastra los mismos problemas de gestión que ya existían antes de su implantación. Por ello, se puede contestar la pregunta planteada al inicio de este capítulo sobre la continuidad o ruptura de ambos modelos. Con todo lo dicho, las escuelas comunitarias mantienen muchas características del resto de escuelas públicas, por lo que existe una continuidad en ambas formas de gestión.

5.4.1. Las desigualdades educativas y la escuela comunitaria

Para cerrar este apartado se hará un esfuerzo por analizar la tendencia de la política educativa. Como se sabe, la política educativa puede generar nuevas oportunidades y garantizar mayor igualdad en la cobertura y en los resultados educativos.

Para identificar la existencia de esas oportunidades, se revisan algunos datos de cobertura por zonas geográficas en relación con el sistema público en general. Hay que anticipar que la respuesta no puede ser tan optimista, porque el sistema educativo del país presenta grandes desigualdades y diferencias entre la escuela urbana y rural, entre la escuela pública y privada. Y hay más: entre la casi separación de la escuela primaria dirigida a los residentes

en la zona rural, y la escuela secundaria o media concentrada principalmente en las ciudades.

La situación de desigualdad social y educativa es algo común a casi todos los países de América Latina, tal como lo describe Reimer en una entrevista con Cordero (1999):

El promedio de escolaridad en los grupos sociales desfavorecidos es de cuatro años y por lo tanto, la mayoría no cumple el ciclo inicial (educación primaria). Para este autor, son incomparables los conocimientos y habilidades de los egresados de una misma etapa escolar debido a que las escuelas son segregadas de acuerdo al ingreso familiar y, algunas veces, por el origen étnico de la población. En general los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos, obtienen las calificaciones más bajas en los exámenes estandarizados (...).

Las cifras que se exponen a continuación reflejan la misma desigualdad en la cobertura educativa para el caso de la educación en la zona rural de Honduras. Evaluar las desigualdades educativas y sociales no es el fin de este trabajo, pero sí señalar, a partir de nuestro caso estudiado, algunas implicaciones.

Uno de los criterios que ha prevalecido en la política social y educativa de los últimos años ha sido la focalización educativa. Ya se subrayó que la escuela comunitaria se crea cumpliendo este requisito. Por tal razón, el PROHECO concentra su cobertura en aquellos departamentos y municipios más pobres. Conforme este principio, en el cuadro 21 se compara la matrícula de la escuela pública rural con la de la escuela comunitaria.

CUADRO 21
**Cuadro comparativo de la matrícula pública en la zona rural
 y la matrícula de PROHECO (2005)**

| No. | DEPARTAMENTOS | PRE BÁSICA SISTEMA REGULAR | PRE BÁSICA PROHECO | % ATENDI- DO POR PROHECO | BÁSICA SISTEMA REGULAR | BÁSICA PROHECO | % ATENDI- DO POR PROHECO |
|-----|----------------------|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| 1 | Atlántida | 4,554 | 770 | 16.9 | 33,243 | 1,841 | 5.5 |
| 2 | Colón | 5,636 | 563 | 10.0 | 41,161 | 4,776 | 11.6 |
| 3 | Comayagua | 5,763 | 1,851 | 32.1 | 45,057 | 6,195 | 13.7 |
| 4 | Copán | 5,641 | 1,255 | 22.2 | 29,189 | 5,356 | 18.3 |
| 5 | Cortés | 11,304 | 1,466 | 13.0 | 97,530 | 7,829 | 8.0 |
| 6 | Choluteca | 6,689 | 1,214 | 18.1 | 55,360 | 5,291 | 9.6 |
| 7 | El Paraíso | 4,893 | 815 | 16.7 | 50,703 | 6,941 | 13.7 |
| 8 | Fco. Morazán | 7,067 | 755 | 10.7 | 59,990 | 4,922 | 8.2 |
| 9 | Gracias a Dios | 2,836 | 1 | 0.0 | 1,384 | 336 | 24.3 |
| 10 | Intibucá | 6,710 | 2,353 | 35.1 | 31,114 | 6,460 | 20.8 |
| 11 | Islas de la Bahía | 717 | 100 | 13.9 | 4,213 | 69 | 1.6 |
| 12 | La Paz | 4,256 | 1,009 | 23.7 | 24,457 | 4,090 | 16.7 |
| 13 | Lempira | 6,490 | 1,827 | 28.2 | 43,196 | 7,809 | 18.1 |
| 14 | Ocotepeque | 2,898 | 442 | 15.3 | 16,904 | 2,727 | 16.1 |
| 15 | Olancho | 7,369 | 298 | 4.0 | 68,088 | 8,543 | 12.5 |
| 16 | Santa Bárbara | 9,233 | 1,458 | 15.8 | 54,531 | 4,042 | 7.4 |
| 17 | Valle | 3,790 | 262 | 6.9 | 22,460 | 986 | 4.4 |
| 18 | Yoro | 5,897 | 1,748 | 29.6 | 64,750 | 6,978 | 10.8 |
| | TOTAL | 101,743 | 18,187 | 17.9 | 743,330 | 85,191 | 11.5 |

Fuente: Unidad de Estadísticas de PROHECO, 2005.

Nota: La matrícula de Prebásica se refiere a la Educación Preescolar (3-5 años) y la básica, a la Educación Primaria (6-12 años de edad). El sistema regular se refiere a la escuela pública.

De acuerdo con los datos de cobertura, la matrícula PROHECO se concentra en los departamentos más pobres del país. Si se toma la matrícula de la Educación Primaria o básica, los departamentos más atendidos son Gracias a Dios, Lempira, Copán, Ocotepeque, La Paz y Olancho. Estos departamentos, según datos del censo del año 2000, son los que presentan mayor tasa de matrícula rural; y los de menor logro educacional, según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2002).

El otro dato para establecer la tendencia de la cobertura de PROHECO es la relación entre los centros escolares PROHECO y los centros públicos ubicados en la región rural (ver cuadro 22). Tomando en cuenta que en el año 2000 ya existían más de 500 escuelas PROHECO, se puede decir que el crecimiento, en algunos departamentos como Olancho (30%), Intibucá (36%), Lempira (36%) y Ocotepeque (44%) es muy acelerado. Esta tendencia es similar a la matrícula en estas regiones. Quizás el crecimiento del número de escuelas sea el indicador más significativo para valorar la importancia que tiene el PROHECO en la educación rural del país.

Sin embargo, no se cuenta con estadísticas confiables para sostener si el crecimiento de la escuela rural se debe a la puesta en marcha del modelo PROHECO. El problema reside en que el Estado contabiliza el PROHECO como educación pública, aunque se considere que funciona bajo otro modelo de gestión. El Censo Escolar del año 2000 no reconoce las escuelas comunitarias como otro tipo de escuelas. Este fue el último censo realizado por el Ministerio de Educación, y es la fuente más confiable, según especialistas en la materia.

CUADRO 22

Número de escuelas PROHECO en relación con las escuelas públicas (2000)

| Nº | DEPARTAMENTO | NÚMERO DE ESCUELAS PÚBLICAS EN EL ÁREA RURAL, 2000 | NÚMERO DE ESCUELAS PROHECO, 2006 | COBERTURA RELATIVA DE PROHECO* |
|-----------------------|-------------------|--|----------------------------------|--------------------------------|
| 1 | Atlántida | 333 | 37 | 11% |
| 2 | Colón | 282 | 115 | 41% |
| 3 | Comayagua | 541 | 154 | 28% |
| 4 | Copán | 430 | 159 | 37% |
| 5 | Cortés | 503 | 89 | 17.6 |
| 6 | Choluteca | 573 | 94 | 16% |
| 7 | El Paraíso | 750 | 194 | 26% |
| 8 | Francisco Morazán | 640 | 134 | 21% |
| 9 | Gracias a Dios | 117 | 18 | 15% |
| 10 | Intibucá | 391 | 141 | 36% |
| 11 | Islas de la Bahía | 37 | 5 | 13.5% |
| 12 | La Paz | 347 | 98 | 28% |
| 13 | Lempira | 522 | 190 | 36% |
| 14 | Ocotepeque | 254 | 112 | 44% |
| 15 | Olancho | 796 | 239 | 30% |
| 16 | Santa Bárbara | 579 | 131 | 22.6% |
| 17 | Valle | 262 | 25 | 9.5% |
| 18 | Yoro | 583 | 164 | 28% |
| Total nacional | | 7,940 | 2,099 | 26% |

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación, 2001a y 2006.

*Es el resultado de la relación entre el número de escuelas públicas rurales del año 2000 y el número de escuelas PROHECO en 2006.

La interrogante que sigue se refiere a las nuevas oportunidades educativas que se han creado en la zona rural con el PROHECO. Ni las oportunidades educativas ni las sociales pueden derivarse de

un proyecto particular, porque dependen del conjunto de oportunidades que surgen en la sociedad. Considerando este principio, las oportunidades educativas pueden entenderse como cinco peldaños de una escalera:

el primer escalón, es la oportunidad para inscribirse en el primer grado escolar. El segundo nivel de oportunidad es aprender lo suficiente en primer grado como para terminarlo con un dominio de habilidades preacadémicas que hagan posible continuar aprendiendo en la escuela. El tercer escalón es la oportunidad para completar la primera etapa escolar: saber leer y escribir, realizar operaciones aritméticas simples (...), tener información básica sobre ciencias y ciencias sociales. El cuarto nivel es el hecho de que los egresados de cada etapa escolar tengan habilidades y conocimiento que sean comparables con otros egresados de la misma etapa escolar. Finalmente, el quinto nivel de oportunidad es que todos los egresados de un mismo nivel educativo tengan las mismas opciones sociales y económicas que les permitan ampliar sus perspectivas de vida (Cordero, 1999).

Las escuelas comunitarias se han concentrado en el primer y segundo escalón de oportunidad. Una de las razones es que, según los datos de cobertura, sólo el 15% de la matrícula corresponde a preescolar, por lo que el resto de niños y niñas asiste a la primaria sin haber cursado ese nivel educativo. La otra razón es el problema de la repetición y deserción escolar. «El 6.6% de los niños y niñas de primer grado abandonan la escuela PROHECO. Mientras el 17% repite el primer grado escolar» (Secretaría de Educación, 2003). En la escuela pública se observan casi las mismas cifras. El 8.4% de los niños matriculados en el primer grado de educación primaria se retiran, y el 17.25% repite el primer grado, siendo este el grado escolar con mayor retiro y repetición.

El tercer escalón de oportunidad se refiere a la posibilidad de completar la primera etapa escolar. En Honduras, sería la primaria. Conforme datos sobre la cobertura de PROHECO (ver capítulo V), más de la mitad de la matrícula se concentra en los cuatro primeros años de educación primaria. En el sistema público las cifras de cobertura tampoco son optimistas, pues los grupos más pobres o con menos ingresos apenas cuentan con cuatro años de escolaridad (PREAL/FEREMA, 2005).

El cuarto escalón de oportunidad —la comparación de competencias entre los egresados—, no es posible en Honduras porque la educación se encuentra segregada en función del origen social y la zona de residencia. «Al comparar el rendimiento académico por zona geográfica, mediante pruebas estandarizadas, el porcentaje de los alumnos que alcanzan un nivel de logro de suficiencia, se observa una diferencia a favor de los alumnos de la zona urbana (...)» (UMCE, 2005).

El quinto nivel de oportunidad —que todos los egresados de un mismo nivel educativo tengan las mismas opciones sociales y económicas—, desde luego que no existe, cuando la política educativa no ha superado los primeros escalones en los que se encuentra estancada.

Mientras, debe reiterarse que las oportunidades educativas no deben limitarse a la cobertura y al acceso, descuidando otros factores que inciden tanto dentro como fuera de la escuela. Los factores que inciden en las oportunidades educativas de los alumnos y alumnas de la zona rural tienen que ver mucho con su entorno. Como ya es conocido, las escuelas comunitarias son centros educativos que sólo dan cobertura al primer ciclo de Educación Preescolar y los dos primeros ciclos de la Educación Básica, que equivalen a lo que antes se llamaba Educación Primaria, y que aún sigue vigente. Si los estudiantes que egresan de estos centros tienen que trasladarse a otro pueblo o ciudad para continuar sus estudios secundarios, esto implica un costo económico que los padres y madres de fa-

milia no siempre pueden cubrir. En algunos casos, los costos van desde el transporte de una comunidad a otra, pago de alojamiento y alimentación, más los gastos de materiales escolares.

Por eso no es casual que, ante la pregunta: ¿qué posibilidades existen para que los alumnos del PROHECO continúen sus estudios secundarios? las respuestas de profesores y padres o madres de familia no sean optimistas:

Tal vez algunos con grandes sacrificios, porque aquí somos muy pobres; madres solteras no pueden. Si trabajan para la comida no trabajan para que los hijos estudien... Tal vez algunos siguen porque ellos mismos trabajan...

En sí no todos... porque son padres que no tienen suficientes recursos. Aunque ellos quieran que sus hijos se preparen, pero la parte financiera no se da.

Yo le digo que tienen más posibilidad los que quizás trabajan. Porque he visto distintos casos de estudiantes que sacan su carrera trabajando. Los padres que se dedican a la agricultura y tienen escasos recursos no tienen ninguna posibilidad.

Las respuestas reflejan incertidumbre, debido a la escasa capacidad económica de los progenitores. Esto significa que, desde la perspectiva de los padres y madres de familia y docentes, no se ven nuevas oportunidades educativas aun con el PROHECO, aunque se aclara que, posiblemente, tampoco sería diferente si fuera la escuela pública la que estuviera implantada en estas zonas.

Antes de las escuelas comunitarias, la situación educativa en la zona rural era igual o similar a la existente en la actualidad, ya que el área rural ha sido sinónimo de pobreza y estancamiento económico. Asimismo, la educación en estas regiones ha estado enfocada en la Educación Primaria, creando una segregación educativa entre

la ciudad y el campo. Es decir, existe desigualdad de acceso a la educación secundaria y media entre la zona urbana y rural. Entre municipios rurales pobres y municipios con mayor desarrollo urbano relativo. A continuación se verán los datos de cobertura de la Educación Secundaria, según departamentos y municipios, para constatar esta desigualdad.

El cuadro 23 nos muestra la diferencia en la tasa bruta de matrícula de Educación Secundaria (13-19 años), considerada el tercer peldaño del sistema educativo, después de la educación preescolar y primaria. La tasa bruta de matrícula de Educación Secundaria es mayor en los departamentos de Atlántida, Francisco Morazán y Cortés, los de mayor desarrollo urbano, mientras que esta tasa es menor en los departamentos de Lempira, Santa Bárbara e Intibucá, ubicados en la región que, tradicionalmente, ha sido la más pobre del país.

CUADRO 23
Tasa bruta de matrícula* de Educación Secundaria por departamento (2000)

| Nº | DEPARTAMENTO | TASA BRUTA DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (ALTA) | DEPARTAMENTO | TASA BRUTA DE MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (BAJA) |
|----|-------------------|--|---------------|--|
| 1 | Atlántida | 45.2 | Lempira | 9.5 |
| 2 | Francisco Morazán | 51.9 | Santa Bárbara | 16.6 |
| 3 | Cortés | 49.2 | Intibucá | 19.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en Castillo, 2003.

* La tasa bruta de matrícula de Educación Secundaria se calcula como resultado del total de niños y niñas de todas las edades matriculados en secundaria, como porcentaje de la población en las edades atribuidas a este nivel (13-19 años).

En el cuadro se ve que la mayor cobertura en Secundaria se registra en los departamentos con mayor desarrollo urbano relativo, mientras que los departamentos con características más rurales mantienen tasas muy bajas. La misma desigualdad entre departamentos se da también entre municipios. Para el caso, Lempira, que es uno de los departamentos con tasa bruta de matrícula más baja, tiene algunos de los municipios con menor tasa bruta de matrícula combinada (ver cuadro 24).

CUADRO 24

Municipios con mayor y menor tasa bruta de matrícula combinada* según departamentos (2000)

| Nº | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | TASA BRUTA DE MATRÍCULA COMBINADA ALTA | MUNICIPIO | TASA BRUTA DE MATRÍCULA COMBINADA BAJA |
|----|--------------|---------------------|--|--------------------------|--|
| 1 | Lempira | Tomalá | 56.3 | Tambla | 11.3 |
| 2 | Copán | Santa Rosa de Copán | 62.1 | San Agustín | 15.8 |
| 3 | Intibucá | La Esperanza | 75.0 | San Francisco de Opalaca | 32.4 |
| 4 | Olancho | Campamento | 57.3 | Guata | 15.0 |
| 5 | Ocatepeque | Ocatepeque | 75.0 | Mercedes | 23.6 |

Fuente: Elaboración propia con base en Castillo, 2003.

*La tasa bruta de matrícula combinada refleja el porcentaje de jóvenes en edad escolar (4-19 años) que están dentro del sistema educativo. Para calcularla, se suma la matrícula de educación preescolar, primaria y media (diversificada y profesional) registrada a comienzos del año, y se divide entre la población estimada de 4 a 19 años.

Los datos de cobertura de Educación Secundaria nos hacen dudar sobre la continuidad escolar para los estudiantes de la zona rural y los atendidos por el PROHECO. La garantía para que éstos

puedan continuar sus estudios depende, en gran parte, de que un colegio funcione cerca del lugar de residencia, o de la capacidad económica de la familia para costear los estudios fuera de la comunidad de origen.

Y es que, con el PROHECO, la política educativa se sustenta desde una posición minimista, pues reduce las necesidades básicas a la mínima expresión. Esto significa limitar los servicios educativos a la cobertura de educación Preescolar y Primaria, con docentes que perciben salarios más bajos que los demás del sector público, y limitar también al mínimo el equipamiento de material escolar. Todo esto lleva, desde nuestro punto de vista, a que los alumnos del Proyecto se enfrenten con desventajas ante otros que quizás tuvieron mejores condiciones para educarse.

De ahí que estamos ante una política educativa desigual, porque los recursos públicos no se distribuyen de manera equitativa entre las distintas regiones. Las escuelas comunitarias vendrían a ser «escuela pobre para pobres», con lo que se confirma el postulado liberal de los mínimos costes para aquellos que no pueden pagar una educación que les permita luchar por una mejor condición social.

CONCLUSIONES

Una de las hipótesis principales en este estudio es que la política educativa que se promueve desde los años noventa en América Latina se fundamenta en una política social de corte minimalista, que reduce las necesidades básicas a la mínima expresión. A continuación se presentan los argumentos que sostienen la validez de esta hipótesis.

1. LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y LA REFORMA POLÍTICA

Las reformas políticas se originan en los Programas de Ajuste Estructural de la Economía (PAE), que exigen un Estado que esté a tono con el modelo económico de libre mercado. Es así como se habla de «modernizar el Estado» y hacerlo funcional a una economía de libre mercado. Desde la metáfora de «modernización del Estado» se impulsan reformas políticas que influyen en la organización de los servicios y la administración pública. Estas reformas se promovieron a partir de la década de 1990, teniendo como paradigma el consenso y la concertación con la sociedad civil. Los procesos de consulta y diálogo con las organizaciones civiles son la base de la legitimación política en un contexto de crisis fiscal del Estado y en una economía del libre mercado.

La descentralización es considerada como una de las estrategias de modernización de la administración pública. Para el caso, en Honduras, en 1992, se aprobó el Programa de Modernización

de la Educación, que incluía la descentralización como parte de la reforma educativa. En este contexto, la descentralización y la participación comunitaria son dos aspectos primordiales para mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas educativos. Estas medidas se recomiendan porque se supone que la centralización y burocratización, propias del Estado, sólo conducen a la corrupción y a la ineficacia estatal.

Desde nuestro punto de vista —sin desconocer que la corrupción es un grave problema arraigado en los poderes públicos—, tal crítica no es del todo justa para la realidad de los países periféricos, donde el problema central no es la supuesta «jaula de hierro», sino que el Estado no ha hecho acto de presencia con servicios públicos en toda la población.

Detrás de la crítica al Estado subyace el cuestionamiento a las políticas de igualdad de oportunidades que se promovieron desde los años 60 del siglo pasado, con el auge de la teoría del capital humano y su intención de extender la educación a todas las capas sociales. Se responsabiliza al Estado por el fracaso de los sistemas educativos y por la falta de calidad de la educación. El discurso cambia, y las nuevas reformas plantean la evaluación de la calidad de la educación para mejorar la eficiencia y la productividad educativa. Es así como el diagnóstico sobre la crisis en la educación que elaboran los neoliberales se fundamenta en culpabilizar al Estado y a las organizaciones de docentes por defender una política educativa costosa y centralizada.

En el marco de la descentralización y la autonomía escolar, se ejecutan proyectos que potencian la participación de la comunidad y de los padres y madres de familia en la administración de la escuela. En el caso del PROHECO, son los padres los responsables de la administración del centro. Sin embargo, se pudo comprobar que los problemas de gestión continúan y que, si bien la comunidad puede aportar trabajo y apoyar en la administración del centro

educativo, no puede resolver los problemas de gestión propios de la administración central.

A pesar de todo, existen aspectos positivos en estas reformas. Uno de estos es el reconocimiento en las leyes educativas para que las escuelas tengan autonomía para llevar adelante su Proyecto Educativo de Centro. Esta herramienta de planificación es importante de cara a la búsqueda del mejoramiento educativo y de la democratización de la educación. El peligro que acecha es que estas normas no se aprovechen para una mayor autonomía de los centros escolares, sino que se traduzcan en la incapacitación estatal, lo que equivaldría a pensar en una privatización de la educación.

Durante los últimos años, también hubo otros cambios administrativos, como la reformulación del Currículum Nacional Básico, que define los contenidos y objetivos de la enseñanza. Este Currículum, de carácter centralizado, fue diseñado por la Secretaría de Educación, potestad que todavía conserva el gobierno central.

En este mismo periodo se amplía la obligatoriedad escolar de 6 a 9 años; además, se establece un año obligatorio de educación preescolar. Aparentemente es un avance, pero todavía es muy prematuro evaluar estos cambios porque aún coexisten niveles educativos del sistema anterior y del nuevo. En otras palabras, funcionan institutos de Ciclo Común de Cultura General y Centros de Educación Básica. En ambos centros, el alumnado puede cursar hasta el noveno año escolar obligatorio.

Otra reforma importante es la relativa a la formación docente. En este ámbito lo que más preocupa es que, tradicionalmente, los profesionales habilitados para ejercer la docencia en la educación primaria son graduados en la educación media (12 años de estudio). Con la reforma, se pretende formarlos en la educación superior o universitaria. Esta reforma todavía no se consolida, debido a la oposición de los docentes y de las mismas Escuelas Normales.

2. EL CAMPO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LOS ACTORES SOCIALES

Es difícil entender la nueva política educativa divorciada del campo de la política económica, el cual se define en función de las reformas promulgadas bajo los Programas de Ajuste Estructural. Las reformas económicas que afectan la política educativa son: a) una auténtica disciplina fiscal que permitiese reducir el déficit público y, b) la privatización de las empresas públicas. Estas reformas obligan a replantear dos aspectos en el ámbito educativo: la forma de gestionar el servicio, y su financiamiento. La gestión se plantea en términos de la descentralización y, el financiamiento, se resuelve promoviendo la participación comunitaria y reduciendo el gasto público.

Estas medidas no son aisladas porque buscan solventar los problemas de estabilidad macroeconómica. Por eso presionan al Estado para que gaste menos y, para ello, tiene que transferir responsabilidades a la comunidad y a las familias. En esa línea recomiendan eliminar el sistema de administración burocrático y los «privilegios» de los empleados públicos. En resumen, esta política macroeconómica no implica aumento del gasto en educación, sino disminución.

Uno de los dilemas de las nuevas reformas y de la política educativa es cómo se financiarán. En Honduras, la falta de recursos es patente cuando, la mayor parte del presupuesto, se destina a pago de personal, «más del 70% del presupuesto es dedicado a este tipo de gasto y el resto sería para inversión en infraestructura, material escolar y equipamiento básico» (PREAL/FEREMA, 2005). Ante esta situación, no se cuestiona la insuficiencia de recursos para garantizar mejores condiciones y oportunidades educativas.

En su estrategia de desarrollo, los PAE priorizan el crecimiento económico por encima de la distribución o la equidad, al suponer que el mero crecimiento paliará las deficiencias y carencias de la población (en términos educativos, sociales...); de ahí que se priorice economía sobre educación.

La política económica centrada en los problemas macroeconómicos, como la inflación y el déficit fiscal, responde a un modelo donde el Estado no tiene capacidad para intervenir en la economía. Es así que la política educativa queda condicionada por las medidas de política económica, diseñadas en función del mercado externo.

Esto significa que la política educativa pierde autonomía ante la política económica, ya que antes era el Estado el que definía la función de la política educativa. Pero, al perder el Estado esa función, son otros los actores que tienen la iniciativa. Por ello no es casual que el Banco Mundial cobre mayor protagonismo en materia educativa al ser, junto al FMI, los abanderados de los PAE.

Las nuevas iniciativas en materia de política social y educativa reflejan la posición de poder de los organismos internacionales para hacer prevalecer su visión. Una de ellas es la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), en la cual están delineadas las acciones a seguir por los países beneficiarios de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) promovida por el Banco Mundial y el FMI. Conforme a la ERP, los nuevos programas de educación serán financiados por el ahorro interno y los montos del alivio de la deuda. Pero, además, establece las metas y prioridades educativas. Dentro de las metas, se encuentran:

Duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años, lograr una cobertura neta del 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica, lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo (7° al 9° grados) de educación básica y lograr que el 50% de la población emergente complete la educación secundaria.

Estas metas priorizan la educación primaria (equivalente a los primeros dos ciclos de Educación Básica) y la educación secundaria en menor medida. Esta priorización del gasto en educación primaria

se debe a que se considera que invertir en este nivel es invertir en los pobres, por lo que el gasto en educación secundaria y superior no es un gasto *pro-pobre* (Banco Mundial, 2006b).

Otras iniciativas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Plan Educación Para Todos (EFA, por sus siglas en inglés) obedecen a esta misma preocupación, por lo que convergen en una misma postura sobre la política educativa. La campaña en favor de los ODM y el EFA es liderada por la cooperación internacional; lo paradójico es que son los países pobres, que cuentan con pocos recursos, los que tienen que suplirlos. Los organismos internacionales, aunque han sido los ideólogos de estas iniciativas, no están siendo los grandes contribuyentes de recursos. Una de las evidencias es que los proyectos de educación y servicios básicos que ahora se están poniendo en marcha, se ejecutan con el financiamiento de fondos de alivio de deuda, que son condicionados y tienen muchos costos políticos para el país receptor.

Inicialmente, los organismos internacionales suponían que con los PAE se lograría el crecimiento económico, y que ese crecimiento derramaría recursos para reducir la pobreza. Al comprobar que esto no es así, buscaron promover otras reformas, consideradas de segunda generación. Estas incluyen la focalización educativa como estrategia de intervención, así como la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil. Se promueve la concertación y el consenso para implementar las políticas sociales y educativas. Se espera que la sociedad civil y la comunidad sirvan de contrapeso al Estado y al mismo mercado, que no funciona a la perfección, como suponen los neoliberales. Desde nuestra postura, la comunidad no puede ser alternativa al mercado ni al Estado, cuando ambos no funcionan. Más adelante se ofrecerán algunos argumentos al respecto.

Ya se vio que las iniciativas de reformas educativas y de planes de acción se originan en organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y el FMI. Interesa destacar la posición

que ocupa el Banco Mundial, por ser el más influyente en el tema educativo. Veamos cómo se relacionan los principales actores que afectan la política educativa. De acuerdo al poder que tienen en el campo de dicha política, se podrían enumerar cinco actores.

- a. *El Banco Mundial.* Reemplaza la hegemonía de la UNESCO como organismo internacional influyente en el ámbito educativo. Esto significa que un organismo de Naciones Unidas, especializado en el tema, es desplazado por un organismo económico como el Banco Mundial, con mayor peso político para asesorar y financiar las nuevas reformas educativas. El poder del BM reside en el financiamiento que aporta en forma de préstamos. Además, dispone de capital cultural; dedicar recursos a la investigación lo convierte en un agente social reconocido en el campo de la política educativa (capital simbólico) (Bourdieu y Wacquant, 2005). En Honduras, desde los años 90, el BM se convirtió en uno de los actores más influyentes de las reformas educativas.

- b. *El Estado.* Aunque ha perdido fuerza para definir la política educativa, sigue siendo importante como actor que regula y legitima las iniciativas de los organismos internacionales y de las mismas organizaciones locales y nacionales. El recurso que posee para hacer valer sus propuestas es el capital estatal o legal, que le permite legitimar o rechazar políticas, siempre que pueda. Es decir que, desde el punto de vista legal, el Estado todavía conserva ciertas facultades de la política educativa. Una de ellas es la definición del currículo y los objetivos educacionales nacionales. Otras funciones administrativas han sido delegadas a instancias regionales creadas con la descentralización. Con los últimos cambios administrativos se esperaba que el Estado lograra una ma-

por democratización de la enseñanza. Pero esta promesa no termina de cumplirse, debido al gran distanciamiento de la entidad estatal respecto de las necesidades colectivas. La escasez de personal y recursos logísticos son algunos de los tantos factores que impiden que el Estado, a través de las estructuras regionales, supervise y dirija la acción educativa. El caso de las escuelas comunitarias, donde se deja a la comunidad con la responsabilidad de velar por la calidad educativa, es un ejemplo de que el Estado pierde terreno en la dirección de la política educativa.

- c. *Los consultores o especialistas.* Entre los nuevos actores que influyen en la política educativa se encuentran los consultores que diseñan y asesoran al Banco Mundial y a los gobiernos en el tipo de política educativa a adoptar. Su poder reside en el hecho de ser especialistas en la materia educativa y en poseer conocimiento instrumental; cuentan, al igual que el BM, con capital cultural y simbólico como actores reconocidos en el campo educativo. De este modo son intermediarios entre la acción del Estado y los organismos internacionales, que se apoyan mucho en la autoridad de estos especialistas para hacer valer sus propuestas. Este tipo de «analistas simbólicos» son contratados por instancias públicas, como los ministerios de Educación, de forma temporal o permanente (Braslavsky y Cosse, 1996).
- d. *Los docentes.* Los gremios de docentes se han opuesto a algunos proyectos y reformas administrativas que, según ellos, buscan privatizar la educación nacional. También están preocupados por el recorte de beneficios sociales, por lo que es comprensible su posicionamiento en defensa de sus competencias e intereses gremiales. Es obvio que, sin su apoyo, es difícil avanzar en una reforma educativa.

- e. *La sociedad civil.* Las nuevas políticas educativas se legitiman con la participación de la comunidad y de la sociedad civil, al suponer que con la participación mejora la eficiencia y productividad de los servicios públicos y se trabaja en favor de la democratización. Hasta ahora, estos postulados se han quedado en retórica. Para el caso, en Honduras se realizó una consulta nacional convocada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), donde participaron distintas organizaciones vinculadas a la educación. De acuerdo con algunas valoraciones, este espacio sólo sirvió para poner en agenda los lineamientos de las reformas que se implantan en América Latina influidas por el pensamiento del Banco Mundial, pero no sirvió para potenciar una iniciativa pedagógica endógena (Posas, 2005).

Estos cinco actores son los principales protagonistas de la reforma educativa en el país. En primer lugar el Banco Mundial que, desde los años 90, financia y asesora las principales reformas educativas. En segundo lugar los consultores o especialistas, que también han influido en el diseño de algunas propuestas, como el PROHECO que fue negociado con base en la propuesta de técnicos hondureños. También se registra que en el periodo 1990-2002 se han producido unas 350 investigaciones, aproximadamente. Estas investigaciones sirvieron para justificar políticamente algunas reformas, como la extensión de la Educación Básica, la evaluación y descentralización (UPNFM, 2005: 111).

Esto indica que el poder del Banco Mundial no es monolítico, porque existen intermediarios de su acción. El Estado, al no disponer de capacidad de propuesta, suele aceptar las ideas formuladas por los técnicos o el mismo BM. Interesa destacar cuáles podrían ser las implicaciones de la participación de los expertos en la definición de la reforma y la política educativa, pues no se debe olvidar que tal participación se inscribe en el proceso de legitimación de

propuestas. Esto se afirma porque «tan pronto un asunto se define institucionalmente como algo necesitado de asesoramiento y juicio científico, se reduce drásticamente el margen de participantes legítimos» (Offe, 1990), lo que puede significar una forma de participación corporativista y poco democrática. Estas implicaciones podrían extenderse a la política educativa. Por último, la sociedad civil ha participado, como ya se dijo, en algunas consultas, pero su influencia ha sido mínima en la definición de la nueva política educativa.

3. LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA

Según James O' Connor (1973), el Estado capitalista trata de satisfacer dos funciones básicas y contradictorias: la acumulación y la legitimización. Estas dos funciones guían la acción del Estado al momento de realizar la inversión de los recursos públicos. La actual política educativa promueve un discurso de legitimación política, que encaja con la proclamación de una cierta armonía social al apelar a conceptos como concertación, participación y capital social como trabajo sin contraprestación. Este discurso es comprensible cuando se fue evidenciando el fracaso de los PAE y la imposibilidad del Estado de manejar los nuevos conflictos sociales provocados, en parte, por la crisis fiscal.

Para aminorar los conflictos se manifiesta, desde el Banco Mundial y demás organismos internacionales, un cierto compromiso para disminuir la pobreza. Esto se materializa en sendas campañas e iniciativas que interpelan a los gobiernos para que se comprometan con metas educativas y sociales. El problema central es que, detrás de estos supuestos compromisos sociales, se esconde el verdadero objetivo: limitar la acción del Estado en la distribución de los recursos públicos. La focalización, para el caso, es una estrategia

de intervención que limita la política educativa, dirigiéndola sólo a aquellos que se encuentran en penuria. Con ello se limita la acción del Estado a un mínimo de intervención, que no ponga en precario la estabilidad macroeconómica y política.

La focalización educativa es una estrategia que responde a un criterio de eficiencia economicista en la utilización de los recursos públicos. Recordemos que uno de los postulados del liberalismo (Hayek, 1979), es que el Estado debe atender sólo a las personas que no pueden valerse por sí mismas, o sea, las más perjudicados por la vía del mercado. Los partidarios de la focalización sostienen que el Estado no puede asumir los costos de los servicios públicos universalizados, porque eso significaría contar con un Estado intervencionista y fuerte, precisamente lo que atacan los neoliberales cuando cuestionan las políticas igualitarias. Según se concibe el papel del Estado en la nueva política educativa, éste sólo puede intervenir puntualmente con proyectos y programas orientados exclusivamente a grupos que no tienen acceso a servicios básicos. El resto de la población tiene que buscar satisfacer estas necesidades a través del mercado.

Con este principio de racionalidad económica, es que deciden focalizar los recursos públicos en la población identificada como pobre. Para ello, es preciso seleccionar los criterios de medición de la pobreza y, así, establecer parámetros para identificar a los beneficiarios de los proyectos educativos. Las iniciativas internacionales que apoyan este tipo de intervención ya contemplan la focalización educativa. La propuesta del Banco Mundial converge con las de otros organismos internacionales como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto se refleja en tres de las principales iniciativas: la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Educación para Todos y la Iniciativa por Vía Rápida (FTI, por sus siglas en inglés). Las tres tienen como prioridad focalizar la mayor

parte de los recursos financieros en la educación primaria o básica. Significa identificar a los más pobres de los pobres, para que sean los destinatarios del servicio educativo primario. Así, la educación secundaria o media, queda al margen de las prioridades políticas.

La focalización puede considerarse una política recomendable cuando la pobreza no es tan extendida y es fácil identificar a la población que se encuentra en tal situación (Bonal y Tarabine, 2002). Pero puede ser limitada en los países periféricos, donde la pobreza es absoluta y la educación está bastante estratificada y segmentada. Por ejemplo en Honduras, según datos estadísticos, la educación media es la más mercantilizada porque gran parte de los centros educativos son de titularidad privada. Por tanto, la focalización puede conducir a reforzar esta tendencia y a fomentar la creación de distintas escuelas, según grupos y clases sociales.

Un caso que ilustra las dificultades para llevar adelante esta política focalizada se presenta en Honduras donde, el proyecto de escuelas comunitarias que supuestamente se centraría en los municipios más pobres, terminó por extenderse a la mayoría de los municipios del país. En 2006, había llegado a 260 municipios de los 298 que tiene el país. Estas escuelas están ubicadas en la zona rural donde, posiblemente, sea más fácil identificar a la población pobre. Sin embargo, en la ciudad es más complejo focalizar el servicio público por la alta concentración de la población y porque, hasta en los mismos barrios periféricos, existen profundas desigualdades sociales.

Las connotaciones de la focalización tienen consecuencias para la política educativa, que ya no busca igualar oportunidades o crear las condiciones para que la población pueda acceder a mayores niveles de enseñanza. Esto conlleva una cierta renuncia a la universalización de la educación, tal como se concebía en los años 60, cuando el Estado tenía mayor capacidad de intervenir en la economía y podía intentar definir una política educativa encaminada a ampliar los niveles educativos a la mayoría de la población.

4. LA FUNCIÓN ECONÓMICA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Una de las prioridades de la actual política educativa es concentrar los recursos en la educación básica o primaria. Esta prioridad no es casual, considerando que la educación es una inversión para preparar individuos para el mercado de trabajo. En este sentido, cumple una función económica y política a la vez. Por ejemplo, el nuevo currículum establece que en el último año de educación básica debe enseñarse habilidades y capacidades tecnológicas a los estudiantes, con la idea de preparar tempranamente a los futuros trabajadores.

Esto demuestra que la política educativa responde al mercado laboral y al modelo económico, que requiere un cierto tipo de trabajadores y trabajadoras. Esta función económica de la educación no es privativa de un país sino, en general, de cualquier sistema educativo. Es cierto que con la globalización y el libre mercado se requiere personal muy cualificado y con distintas habilidades, pero también es cierto que, con la nueva industria de ensamblaje (maquila) no se necesitan muchas competencias profesionales para desempeñarse en estos centros de trabajo. En esa medida, la actual política educativa es funcional al modelo económico al concentrarse en la cobertura de la educación básica.

5. EVALUACIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA

Para llevar adelante el criterio de eficiencia con focalización hace falta poseer métodos apropiados para cumplir con dos tareas: 1) identificar a los beneficiarios de la política educativa y, 2) evaluar los resultados de estos proyectos.

El método más utilizado para medir la pobreza es el de la línea de pobreza (LP), que la mide según los ingresos. La LP tiende a esta-

blecer el ingreso mínimo que una persona requiere para satisfacer sus necesidades vitales; como la define el Banco Mundial, equivale al ingreso de un dólar estadounidense por día. La CEPAL la define con base en el valor de la canasta de necesidades básicas, que no se aparta del concepto de pobreza absoluta. Este método ha sido criticado por dejar fuera muchos factores que afectan intensamente la pobreza. Aquí podría estar el origen de las limitaciones para identificar a los beneficiarios de la política educativa.

La segunda tarea es evaluar los resultados de los programas, lo que significa medir y cuantificar metas. Conforme al criterio de eficiencia, las tres iniciativas mencionadas: los ODM, la ERP y EFA, buscan medir tasas de cobertura de educación. Las metas son de carácter reduccionista, ya que con ellas no se aspira más que a resolver la cobertura de educación básica y prebásica para los más pobres.

Uno de los ODM es «asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria». Mientras que la ERP se propone: «Lograr una cobertura neta de 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica». Con estas metas tan similares, sólo se aspira a ofrecer educación básica a la población. Este reduccionismo de la política educativa se refleja en el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria, que prioriza la cobertura en la educación preescolar y primaria.

En los centros escolares, se concibe la evaluación para establecer planes de mejora de la calidad educativa. En Honduras existen instituciones encargadas de hacer este tipo de evaluaciones, y ya se hicieron las primeras a escala nacional. Las calificaciones, por supuesto, no son nada halagadoras. Estas mediciones de calidad educativa están más centradas en el logro de los aprendizajes de los estudiantes, que en factores estructurales del sistema educativo.

Para algunos autores, el criterio para medir la calidad es la eficacia, pero de manera reductora, al confundirlo con la eficiencia, que consiste en maximizar los resultados cuantificados —evaluados con mayor o menor finura— utilizando del mejor modo posible los limitados medios financieros asignados por la autoridad pública o los *consumidores* de la escuela (Laval, 2004).

Esto implica que el contenido de la eficacia va más allá de la mera eficiencia, término asociado a los rendimientos económicos más que al complejo reto de conseguir resultados educativos con las grandes inversiones de recursos públicos que eso exige. A pesar de que la educación ha sido considerada como una inversión en las versiones del capital humano, esto no resulta palpable ni observable para el ojo del mercado, más preocupado por la ganancia y la rentabilidad.

En tal sentido, se asume que el contenido del concepto de eficacia se vacía en el de eficiencia, por lo que estaríamos frente a una devaluación de medidas y metas educativas para hacerlas más cercanas al funcionamiento del mercado. El supuesto criterio para evaluar es lograr la eficacia, pero de manera simple: mínimos costos y máximos beneficios. Si las metas de calidad se reducen y no abarcan el amplio espectro de factores, estamos frente a un proceso de racionalización de la educación como un servicio mercantilizado.

Esta exigencia de evaluar está en las propuestas del Banco Mundial. Pero, estas medidas tienen connotaciones ideológicas y políticas evidentes, cuando la evaluación se concibe como control de la labor docente para, posteriormente, cambiar las reglas del juego del mercado de trabajo. Se trata de otorgar beneficios salariales y sociales en función del desempeño docente, pero esto exige cambiar el Estatuto del Docente, que regula la actividad del trabajador de la educación. En los últimos años, los gremios o colegios magisteriales han mantenido un constante enfrentamiento con los distintos gobiernos por el supuesto incumplimiento de sus beneficios sociales, y este conflicto aún no se resuelve.

6. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

Una de las preguntas que ha guiado esta investigación es la siguiente: La escuela comunitaria, por tener como base la participación, ¿genera un modelo pedagógico distinto de la escuela pública? En la aplicación de pruebas estandarizadas y dominio de competencias no se encontraron diferencias sustanciales entre ambas escuelas. Los estudiantes de la escuela comunitaria salieron mejor calificados que los de la pública, pero la diferencia es mínima. Por ejemplo, en Matemáticas, los alumnos de las escuelas PROHECO obtuvieron 45.8%, mientras que los de las escuelas públicas obtuvieron el 43% (UMCE, 2004).

También se observó que el modelo pedagógico no se diferencia. Las mismas formas de organizar la enseñanza se observan en ambas escuelas. En los casos estudiados prevalecen el dictado del maestro, y el aprendizaje de memoria y poco participativo. Igualmente se observó que estas escuelas no son supervisadas adecuadamente, porque prevalece el control administrativo antes que el diálogo para establecer planes de mejora. Además, no se cuenta con personal capacitado ni recursos logísticos para realizar las labores de supervisión. Tanto los métodos de enseñanza como la supervisión son factores que inciden en los resultados educativos.

En el discurso del Banco Mundial, la participación de la comunidad es importante para alcanzar la eficiencia y calidad educativa. Esta retórica se basa en el supuesto de que una mayor participación de los padres y madres de familia llevará a una mejor gestión de los recursos disponibles y a mejorar los resultados. Pero este discurso contrasta con la realidad de muchas comunidades, donde la participación puede significar una carga muy pesada, ya que los líderes locales integran varias organizaciones para resolver necesidades vitales, como los servicios básicos e infraestructura.

Un estudio realizado en Centroamérica sobre los resultados de la participación comunitaria en proyectos de autonomía escolar

recomienda que, para incentivar la participación, se retribuya a los padres directivos porque dedican tiempo y recursos económicos para poder cumplir con estas obligaciones (CERCA, 2004). Esto indica que la participación no es nada fácil para muchos padres y madres que viven en situación de pobreza, donde lo que está en juego no es la educación de sus hijos, sino la sobrevivencia.

Los defensores de la participación tendrán que aceptar que, sin la responsabilidad del Estado y sin otro tipo de ayuda, los resultados en la gestión de los proyectos educativos son escasos. Y esto es así porque se espera de la comunidad más de lo que podría aportar para solucionar problemas que son responsabilidad del Estado, como con una supervisión escolar adecuada, por ejemplo.

La investigación nos llevó a comparar los dos tipos de escuelas para comprender las diferencias y similitudes en la participación de los padres en los asuntos educativos. Se partió del supuesto de que la participación podría generar mayor democratización de la enseñanza y contribuir a mejorar los resultados.

Existen diferentes formas de participación en la escuela pública y la comunitaria. Dentro de éstas, el poder legal otorgado a los padres y madres de familia por medio de la Asociación Educativa Comunitaria para contratar docentes y controlar la jornada escolar. Este poder legal no lo tienen en la escuela pública, porque quien contrata es el Estado. Aquí los educadores están protegidos por el Estatuto del Docente y, por tanto, tienen mucho poder frente al padre de familia. En la escuela comunitaria, los docentes son vulnerables en el aspecto laboral, por el carácter temporal e inestable del empleo. Por eso los padres pueden vigilar y controlar la jornada del docente, mientras que en la pública sólo pueden denunciar sus faltas.

A pesar de las diferentes formas de participar en ambos tipos de escuela, no hay diferencias en los contenidos; en estos más bien hay grandes similitudes, porque los docentes son un grupo social que posee un recurso que no tienen los padres: el capital cultural;

por ello siempre buscan —y aplican— estrategias de exclusión para proteger sus competencias profesionales. La estrategia de exclusión es lo que Parkin (1984) denomina una forma de cierre social, que llega cuando un grupo subordina a otro para mantener su poder.

CUADRO 25
**Formas y contenidos de la participación
 en la escuela pública y la comunitaria**

| PARTICIPACIÓN | ESCUELA PÚBLICA | ESCUELA COMUNITARIA | SIMILITUDES Y DIFERENCIAS |
|-------------------------------|---|---|---|
| Formas de participación | Asociación de Padres de Familia | Asociación Educativa Comunitaria | Ambas organizaciones utilizan formas de la democracia representativa para elegir a las juntas directivas. Desde el punto de vista legal, los padres tienen más poder en la escuela comunitaria, porque pueden ejercer mayor control administrativo. |
| Contenido de la participación | Cooperan con el mantenimiento del centro, organizando actividades económicas y apoyando la labor docente. | Administran el centro, promueven la asistencia de los alumnos a la escuela, contribuyen con la gestión de fondos y proyectos para el centro, especialmente infraestructura. | Los padres participan más en aspectos administrativos. En la escuela comunitaria tienen más responsabilidades en el funcionamiento del centro. No hay evidencias sobre la participación de los padres en la actividad académica. |

Fuente: Elaboración propia.

Los docentes de la escuela comunitaria, progresivamente, ven más amenazadas sus competencias que los de la escuela pública. Con el poder legal otorgado, los padres pueden despedir a un docente; mientras, el maestro intentará conservar su poder para

mantener en su sitio a los padres y madres que intenten usurpar sus funciones. De ahí que esta relación de poder se mantenga inalterable en ambos centros. Esto se observa cuando los padres no influyen en el aspecto académico, uno de los esenciales para promover la democratización de la enseñanza.

El cuadro 25 señala que existen pocas diferencias en el contenido de la participación en los dos tipos de escuela. Más bien presentan características similares, porque la escuela comunitaria arrastra los mismos problemas de gestión que la escuela pública. Por tanto, podemos afirmar que existe continuidad entre ambos modelos.

7. AUTONOMÍA ESCOLAR Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

La autonomía puede tener dos significados: como defensa de las competencias de los padres y madres de familia, profesores y alumnos, comunidad, etc., o la defensa del principio de la iniciativa local de la organización como un todo. Esta segunda acepción es la que puede favorecer la democratización, porque permite la participación de todos los miembros de la organización para construir una visión conjunta del centro escolar.

Se supone que una mayor participación de la comunidad podría llevar a una mayor democratización de la enseñanza. Pero, en ambas escuelas, los progenitores que participan tienen una labor más asociada al control administrativo. El papel del padre y la madre se relega a vigilar el funcionamiento del centro, sobre todo en la escuela comunitaria, donde pueden ejercer más control. En la escuela pública, la participación de estos es más espontánea y dependiente del papel que les delega el docente.

La autonomía escolar, concebida como la puesta en marcha de un proyecto autónomo, donde la comunidad educativa está integrada, podría ser una solución siempre que existan leyes y voluntades de los

actores para resolver la problemática educativa. En esa dirección, el gobierno ha promovido el Proyecto Educativo de Centro, que aún está en ciernes, por falta de capacitación y difusión entre la docencia.

La autonomía escolar podría conducir a una mayor democratización si la participación se diera entre iguales. Esta es la idea que sustenta la concepción del capital social, el cual se ha valorado como un elemento que contribuye al desarrollo y la democratización: el capital social como redes asociativas de cooperación entre iguales. En aquellas zonas donde el Estado no ha llegado, son las comunidades y algunas ONG las que gestionan los servicios públicos, como la educación y sanidad. Sin embargo, no se puede idealizar el papel de la comunidad, porque está sujeta a las condiciones que ejerce el poder. Y parte de ese poder lo ejercen los docentes, cuando no están dispuestos a ceder sus competencias frente a los padres y madres de familia. En estas condiciones, mientras existan desigualdades dentro del recinto escolar, la democratización no es posible.

En la escuela comunitaria, que tiene como base la participación, se otorgó poder a los padres y madres de familia para que gestionaran los servicios educativos. Esta labor depende de la figura del promotor social, quien les capacita para desempeñar esta función. Pero el promotor social tiene dificultades para desplazarse por la carencia de recursos logísticos, a lo que se suman los retrasos en las transferencias de fondos y otros trámites, como resultado de una administración ineficaz.

Una de las limitaciones de las escuelas comunitarias es que funcionan como un sistema paralelo al sistema público por lo que, en muchos casos, las tareas burocráticas se multiplican y no se logra la supuesta eficacia administrativa que pregonaba el proyecto en sus inicios. Esto significa que el concepto de autonomía se reduce al ejercicio de un conjunto de competencias financieras delegadas a los centros autónomos, pero sin iniciativa local como organización, en el sentido estricto, que haga pensar que existe autonomía y democratización de la enseñanza.

8. LIMITACIONES Y LOGROS DE LAS ESCUELAS COMUNITARIAS

Como ya se explicó, parte de las limitaciones del PROHECO, como modelo de gestión, radica en los atrasos de las transferencias para pagar a los maestros y comprar material escolar. Estos atrasos se producen porque el sistema administrativo del programa está sujeto a la dinámica de la administración central, en este caso la Secretaría de Finanzas, que transfiere los recursos a la oficina central del PROHECO y ésta a las AECO. «Los atrasos en las transferencias a la AECO y los pagos de promotores son dos factores que han afectado el funcionamiento de las AECO de manera sustancial» (ESA, 2004: 73).

El programa cuenta con recursos propios y un marco legal que le permite alguna autonomía. No obstante, según algunas evaluaciones, el programa se concentra más en resolver los problemas administrativos, restando esfuerzos a mejorar las condiciones que inciden en los resultados académicos.

Otra debilidad del programa es la politización, que se traduce en la influencia partidaria para el nombramiento de personal administrativo y docente. Por ejemplo, una promotora de PROHECO comentó: «Cada vez que viene un gobierno hay que cambiar el personal... Aunque en el personal no vale tanto el conocimiento, sino el color político...».

Del personal técnico y administrativo de la oficina central que empezó con el proyecto, solamente una persona continúa trabajando. Una muestra de la influencia política partidaria en el funcionamiento del programa, es que «los coordinadores departamentales son seleccionados directamente por la Secretaría de Educación» (ESA, 2004). Esto significa que el personal técnico departamental no se somete a ninguna oposición o concurso, sino que es nombrado de forma discrecional.

Al parecer, cuando surgió el PROHECO, el personal tenía un perfil muy técnico pero, poco a poco, esto se fue distorsionando.

Los principales funcionarios que estuvieron al frente del proyecto en su inicio, dejan ver su malestar en las entrevistas realizadas: «El equipo se montó y, antes de que cualquier cosa pasara, se le dio una inducción en tecnología de la información. El equipo era bueno...».

Hasta ahora, el PROHECO ha transitado por tres cambios de gobierno y en los tres hubo rotación de personal; el primer cargo que remueven es el de Coordinador Nacional del programa. Esto ha influido, sin duda, en la continuidad y mejora del modelo.

Otra debilidad del programa es que depende mucho de la figura del promotor. Este es muy importante en el funcionamiento del mismo, al menos en lo que a gestión administrativa se refiere. «De los directivos AECO entrevistados, el 83% considera que el promotor es de gran ayuda, pues es el que les asesora en la preparación de la documentación para las liquidaciones» (ESA, 2004: 38).

La dificultad reside, precisamente, en la rotación de los promotores. Siguiendo el mismo estudio evaluativo (ESA, 2004: 40) uno de los problemas del sistema es el cambio frecuente de los promotores, que habrían sido cambiados en 86% de las comunidades visitadas por el estudio. Las razones de esta rotación tienen que ver con las limitaciones ya señaladas: contrato temporal de tres meses o un año, atrasos en los pagos, así como la influencia partidaria en los nombramientos.

Otra limitación que se relaciona con la anterior es que, en el orden laboral, los docentes tienen los mismos problemas que los promotores. Los contratos de los docentes duran un año, quedando a la AECO la potestad de renovar el acuerdo laboral. Este carácter temporal e individual del empleo también afecta la sostenibilidad del programa.

Por otro lado, según la evaluación citada, el 75% de los maestros del PROHECO muestra insatisfacción con su salario (ESA, 2004). La insatisfacción se patentiza cuando se comparan con el resto de profesionales de la enseñanza del régimen público, que cuenta con más beneficios laborales:

...los maestros, tienen el 70% del salario de un maestro de una escuela oficial. Esa es una desventaja porque uno trabaja con el mismo plan nacional y el mismo trabajo desempeña y menos pagado. Entonces no hay estímulo...

Se reconocen las diferentes condiciones laborales de los docentes de las escuelas comunitarias y los de las públicas regulares. Sin embargo, hay diferencias hasta dentro del mismo PROHECO, donde trabajan dos tipos de profesionales: los que se graduaron en Escuelas Normales (que imparten la carrera de Magisterio) y aquellos graduados en institutos que forman otro tipo de profesionales. Los graduados como maestros reciben más salario que los otros, por lo que, aunque el programa contrata profesionales de otras disciplinas, lo cierto es que reconoce la capacitación en la materia docente. En cualquier caso, ninguno tiene derecho a las pensiones y a la seguridad social a que sí tienen acceso los maestros de las escuelas públicas.

La causa principal para que los maestros de PROHECO abandonen sus puestos de trabajo se debe a la inestabilidad percibida, ellos cotizan al Instituto de Previsión Magisterial, pero no gozan de ninguno de los beneficios que se ofrece a los maestros de las escuelas regulares (ESA, 2004: 69).

Revisando nuevamente los objetivos del PROHECO, vemos que éste se proponía ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en la zona rural, y crear un modelo alternativo de gestión para mejorar la eficiencia del sistema. De acuerdo con estos objetivos, el logro más importante es haber llegado a zonas donde el Estado nunca había hecho presencia. Es decir, brindar educación preescolar y primaria en comunidades apartadas del país.

En esa línea, el objetivo de la cobertura es uno de los que más se ha cumplido. El PROHECO tiene presencia en casi todo el país,

convirtiéndose en uno de los programas nacionales con mayor cobertura y con más tiempo de funcionar en el ámbito educativo.

Los padres y madres de las y los alumnos beneficiarios tienen opiniones favorables al programa, ya que si no hubiera sido por éste, quizás no contarían con una escuela.

Nosotros llegamos como beneficiarias a este programa, podría decir yo, porque viendo la necesidad de aquí los niños caminaban algunos cinco, seis o hasta siete kilómetros... para ir a una escuela... Nosotros lo vemos muy bien. Es un buen proyecto...

La valoración de las madres y padres se basa en que antes no contaban con un centro educativo en la comunidad. Antes de surgir el PROHECO, en muchos casos, los niños y niñas tenían que caminar largas distancias para llegar al centro escolar más cercano. Es por eso que, desde la perspectiva de los padres y madres, las escuelas comunitarias han llegado a suplir una necesidad que habían tenido desde siempre.

En la zona rural, la ausencia de la educación preescolar ha sido la regla, y con el PROHECO muchos poblados cuentan ahora con este servicio. Este es un logro importante, porque los niños y niñas ingresaban a los primeros grados sin desarrollar las habilidades elementales para comenzar el camino del aprendizaje. Se recuerda que, según los datos de estadística escolar, en los primeros ciclos de primaria se presentan los grandes problemas de aprendizaje, por lo que el aporte de PROHECO en este aspecto, es esencial.

A pesar de que se cuestiona la pérdida de responsabilidad del Estado, que deja que la comunidad garantice el servicio educativo, esto no significa que se minusvalore la invaluable tarea de las madres y padres de familia, que han hecho posible que el proyecto se mantenga. Muchos padres y madres, que desconocían cómo se administra la escuela, ahora ya lo saben. La AECO, según investigaciones ya citadas, es una de las organizaciones más importantes

de la comunidad, junto al patronato, por lo que PROHECO ha dinamizado y movilizó a las comunidades, lo cual es importante para el desarrollo comunitario y la democratización de la enseñanza.

El último logro que aquí se destaca es la reforma legal que permite —aunque no como se deseara—, la participación de los padres y madres de alumnos en la gestión del centro escolar. Este aspecto se reconoce porque, aunque los padres participan en la escuela pública organizados en la Sociedad de Padres de Familia, con la AECO pueden acceder a mayor información sobre el funcionamiento del centro y pueden, en algún momento, tener mayor control del quehacer educativo. De forma más simple, la familia y la misma comunidad, con la nueva normativa que regula PROHECO, tiene mayor poder. Pero ese poder y responsabilidad de los padres tiene sus límites, cuando no pueden ir más allá del control administrativo.

9. EL CAMBIO EDUCATIVO Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

El modelo de gestión de las escuelas comunitarias, en términos administrativos, presenta algunas diferencias en relación con el sistema de escuelas públicas. Estas se expresan en las reformas administrativas de la nueva política educativa como la descentralización, participación comunitaria, focalización educativa y prioridad de la educación básica. Así, PROHECO es representativo de la nueva ola de reformismo escolar. A partir de estas consideraciones puede preguntarse si el PROHECO, como ejemplo de la nueva política educativa, tiene capacidad de generalizarse. Si nos atenemos a sus objetivos, podemos decir que, respecto de la cobertura, sigue siendo un conjunto minoritario de escuelas, al representar sólo el 12% de la matrícula de la educación rural.

Sin embargo, no puede negarse que representa una de las orientaciones de la política educativa, al promover un modelo de gestión diferente al de las escuelas públicas. Pero este modelo, que

se fundamenta en la iniciativa comunitaria, promueve la pérdida de la función pública debido a la ausencia del Estado no sólo como ente legal, sino como orientador de la acción educativa.

La actual orientación de la política educativa no debe verse sólo como resultado de la acción del Estado, sino como consecuencia de la acción de otros actores nacionales que también han influido para que persista este tipo de política y algunos proyectos educativos. Para el caso, la oposición de los docentes al PROHECO ha mermado, de alguna manera, la tendencia privatizadora de la actual política educativa.

10. ¿LA PRIVATIZACIÓN COMO PÉRDIDA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO?

El Proyecto Hondureño de Escuelas Comunitarias ha sido criticado por los sindicatos de docentes por conducir a un proceso de privatización de la educación nacional. Los profesionales de la enseñanza ven amenazada su condición de trabajadores del Estado, cuando el gobierno contrata profesionales que no son graduados en el ramo docente, y permite que, en nombre de la participación comunitaria, los padres y madres de familia formen una organización no gubernamental sin fines de lucro para administrar servicios educativos.

Legalmente, el Estado no es el patrono de los docentes, aunque sigue regulando el servicio, porque es a través del Estado que se da apertura a los centros educativos comunitarios. Desde el punto de vista político, el rumbo del proceso educativo ya no lo define el Estado, que se desliga de esa función, y la delega a la comunidad y a los docentes para que sean ellos quienes, al final, dirijan la actividad académica. Este abandono explica la falta de apoyo y supervisión educativa por parte del ente público. La pérdida de responsabilidad del Estado puede llevar a la existencia de instituciones y proyectos

educativos que sólo son regulados por el Estado, pero no intervenidos por éste. Esto no significa que antes lo hubiera realizado; pero ahora, la diferencia consiste en que hay asideros legales para no hacerlo.

Se debe hacer memoria de que en Honduras, legalmente, el Estado debe regular el sistema de educación privada, pero tampoco lo hace; esto deja a los centros privados con bastante libertad para ajustarse a la oferta y demanda educativa que, para algunos autores, se convierte en funcional en la medida que cubre una población que el Estado no atiende, aunque debería hacerlo (Ballion, 1980). Esta referencia nos sirve para afirmar que las escuelas comunitarias funcionan según el límite impuesto desde la administración central, por lo que se produce el ajuste de una escuela a la medida de la demanda establecida en la zona rural.

Weber ([1967] 1991) definió la política como la capacidad de dirección autónoma de la organización, en este caso del Estado. Siguiendo esta definición, el Estado pierde autonomía para dirigir la acción educativa. Esto implica que el rumbo de la política educativa dependerá del forcejeo, cordial o tenso, entre los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Estado, los expertos o especialistas, y las organizaciones de docentes, que todavía conservan cierto poder para influir en el proceso educativo.

El conflicto reside en que los docentes ven amenazados sus derechos y beneficios sociales, como su capital cultural y simbólico para orientar la política educativa. Esto indica, al final, que la política educativa no tiene una dirección prevista, dadas las contradicciones entre los distintos actores.

11. CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO: UNA REVISIÓN CONCEPTUAL

Se espera que los beneficiarios de los proyectos participen para evitar el paternalismo estatal. Una de las justificaciones es que los

pobres también pueden dar; pueden contribuir con su capital social, definido como redes informales de trabajo sin contraprestación. La estrategia de desarrollo sería que estas redes informales no sólo sirven para sostener los proyectos educativos, sino también para fortalecer el mismo capital social. Esto implica que, si en los años 60 y 70, invertir en capital humano era uno de los objetivos para legitimar la expansión de los sistemas educativos nacionales, en la actualidad, invertir en capital social es uno de los objetivos de la nueva política educativa.

Desde esta perspectiva, existe continuidad entre ambas formas de capital. La diferencia radica en que, mientras que el paradigma de capital humano enfatiza en invertir en educación para el trabajo y el crecimiento económico, el capital social lleva implícito invertir en educación para mantener la gobernabilidad. En otras palabras, la función que cumple la educación es política.

Este objetivo político de la educación no es nuevo; ya en décadas anteriores se ha justificado la inversión en educación para enseñar los valores democráticos. En la actualidad, lo que preocupa es cómo mantener los sistemas democráticos. Recordemos que ésta ha sido también una preocupación de los neoliberales, porque el sistema de gobierno ha sido cada vez más incapaz de procesar y asumir los conflictos sociales. Algunos neoliberales, como Lippman (1956), reclaman la recuperación de la tradición cívica constitucionalista para cerrar filas y preservar el orden social.

Desde el punto de vista económico, el capital social representa una renovación del modelo neoclásico porque considera que las redes sociales pueden contribuir al crecimiento económico, por ser un nuevo factor de producción, igual que el económico y el humano, para el funcionamiento de la economía. Y desde el punto de vista político, representa la renovación del liberalismo como ideología, cuando reivindica la participación y el compromiso político como individuos agregados en la comunidad. El capital social está asociado a la idea «autogestión» como una forma de gobernabilidad,

que significa gobierno de uno mismo o el individuo responsable de sí mismo (Peters, Marshall y Fitzsimons, 2005). Esta es la carga moral con la que se asocia el conservadurismo neoliberal.

Con el auge del concepto de capital social se pone más atención a los factores y las responsabilidades internas de cada país que afectan el desarrollo. En otras palabras, con este concepto se regresa a las concepciones culturalistas del desarrollo que enfatizaban, en la década de los 60, en las actitudes, valores y comportamientos sociales que influyen en dicha problemática. Actualmente, un ejemplo lo constituyen los programas que enfatizan la participación social y la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Por otra parte, el capital social, como paradigma teórico, contribuye al debate de la participación de la comunidad en la esfera del desarrollo. Se parte del supuesto de que el capital social conserva muchos atributos para aportar al campo del desarrollo, ya que muchos proyectos comunitarios son posibles gracias a las redes informales de trabajo sin contraprestación. Esto es cierto cuando, por ejemplo, en muchas comunidades apartadas no tenían servicios básicos de educación y sanidad. En esos casos, donde no existe presencia estatal, es la comunidad la que hace posible estos servicios. Por esta razón, desde la perspectiva del capital social, se considera que la comunidad puede ser una alternativa ante la ausencia del Estado. Pero el peligro, desde el punto de vista político, es que se justifique la no intervención del Estado, que es el garante de los servicios públicos. Además, que se cargue a la comunidad con obligaciones que no siempre puede cumplir.

La experiencia indica que la comunidad puede ser una alternativa cuando tiene el apoyo del Estado y de instituciones privadas que aporten recursos financieros y técnicos. ¿Cómo pedirle a la comunidad que cumpla con obligaciones que el Estado no ha asumido? ¿Cómo pedirle que genere oportunidades económicas, cuando el mismo modelo económico no las ha posibilitado? Las escuelas comunitarias son un buen ejemplo para contestar la pri-

mera interrogante. Se suponía que era necesaria la participación de la comunidad para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema educativo. Pero las escuelas no son supervisadas adecuadamente; por tanto, este es un factor que impide lograr una mejora académica.

En este momento del hipermercado, los postulados sobre el desarrollo ponen énfasis en el individuo antes que en la estructura. Otorgan mayor importancia al crecimiento económico, que a la distribución y a la igualdad. Esta es la postura del Banco Mundial que, aunque reconoce que la desigualdad afecta el crecimiento económico, no renuncia a defender que el crecimiento reducirá la pobreza, lo cual es incompatible con lo que está pasando en América Latina con la implantación de los PAE y las políticas de libre mercado.

Desde nuestro punto de vista, las nuevas versiones del desarrollo y la política social tienen como propósito principal excusar al orden social, al no hacer referencia a las responsabilidades externas. Con la teoría de la dependencia se puso mucho énfasis en los factores externos para alcanzar el desarrollo y, no aceptar parte de esta influencia, es negar el peso de tales responsabilidades.

Los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, ignoran los grandes problemas estructurales cuando achacan los problemas del desarrollo a la corrupción y la ineficacia estatal. Esto es cierto, pero no suficiente para explicar los problemas de la región. Esto no es casual, pues el problema del desarrollo en América Latina —desde que se puso de moda el tema— surgió como un problema político y no académico. Esta problemática emergió como una preocupación política después de la Segunda Guerra Mundial, al suponer que podía estar amenazada la estabilidad del sistema. En este momento, el desarrollo sigue siendo político, simplemente porque desarrollo significa igualdad. Pero igualdad de qué y entre quiénes, nos preguntaría Bobbio (1993). Ahí radica el problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond A., Gabriel y Sidney Verba (eds.), 1989. *The Culture Civic Revisited*, Newbury Park, California: SAGE Publications.
- Álvarez L., Sonia, 2005. «Los Discursos Minimistas Sobre las Necesidades Básicas y Los Umbrales de Ciudadanía como Reproductores de la Pobreza», en Álvarez L., Sonia (comp.), 2005, *Trabajo y Producción de la Pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, Discursos y Actores*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Apple, Michael W., 2005. «Entre el Neoliberalismo y el Neoconservadurismo, Educación y conservadurismo en un contexto global», en Burbules, Nicholas, Carlos A. Torres (coords.) 2005, *Globalización y Educación. Manual Crítico*, Madrid: Editorial Popular.
- _____ y James Beane (comps.), 1997. *Escuelas democráticas*, Madrid: Ediciones Morata.
- Bachelard, Gastón, [1948] 1974. *La Formación del Espíritu Científico*, 3ª ed., Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ball, Stephen J., 1989. *La Micropolítica de la Escuela. Hacia una Teoría de la Organización Escolar*, Barcelona: Paidós.
- Ballon, Robert, 1980. «La Enseñanza Privada ¿Una Escuela a Medida?», en Fernández Enguita, M. (ed.), 2001 *Sociología de la Educación*, Barcelona: Ariel, Texto 19.
- Baudelot, Christian y Roger Establet, 1987. *La Escuela Capitalista*, México: Siglo XXI Editores.

- Berger, Peter, 1991. *La Revolución Capitalista. Cincuenta Proposiciones sobre la Prosperidad, Igualdad y Libertad*, Barcelona: Ediciones Península.
- Beltrán, Miguel, 1990. «Cinco Vías de Acceso a la Realidad Social», en García Ferrando, M., J. Ibáñez y F. Alvira, (comps.), 1990, *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Madrid: Alianza Editorial.
- Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse, 1996. «Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones», en Salgado, Ramón y Róger Soleno, 2002, *Las Reformas Educativas en Honduras desde 1990*, Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Bobbio, Norberto, 1993. *Igualdad y Libertad*, Barcelona: Paidós.
- Boisier, Sergio, 1991. «La Descentralización: un tema Difuso y Confuso», en Nohlen, Dieter (ed.), *Descentralización Política y Consolidación Democrática, Europa, América del Sur*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Bonal, Xavier, 1998. *Sociología de la Educación: Una Aproximación Crítica a las Corrientes Contemporáneas*, Barcelona: Paidós.
- Boix, Carles y Daniel Posner, 2000. «Capital Social y Democracia», en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, pp. 159-185.
- Bourdieu, Pierre, [1979] 1998. *La Distinción, Criterios y Bases Sociales del Gusto*, Madrid: Taurus.
- _____, 1987. *Cosas Dichas*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- _____, 1999. *La Miseria del Mundo*, Madrid: Ediciones Akal.
- _____, y Loic Wacquant, [1992] 2005. *Una invitación a la Sociología Reflexiva*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____, 1995, *Respuesta por una Antropología Reflexiva*, México: Editorial Grijalbo.

- Carabaña, Julio, 1985. «¿Tiene la escuela rural que formar alumnos rurales?», en *Revista de Estudios de Juventud*, 18. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Casassus, Juan, 1995. «Concertación y alianzas en educación», en *¿Es posible Concertar las Políticas Educativas? La Concertación de Políticas Educativas en Argentina y América Latina*, FLACSO, Fundación Concretar, Fundación Ford, OREAL/UNESCO, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Castel, Robert, 1998. «Del Postliberalismo al Neoliberalismo», en Álvarez Uría, Fernando, 1998, *Neoliberalismo versus Democracia*, Madrid: Editorial de La Piqueta.
- Castro Nogueira, Luis, Miguel A. Castro Nogueira y Julián Morales, 2005. *Metodología de las Ciencias Sociales: Una Introducción Crítica*, Madrid: Tecnos.
- Castillo, César, 2003. *La Equidad en el Sistema Educativo en Honduras*, Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tegucigalpa.
- Coleman, James S., 1990. «Igualdad y calidad en la educación americana: Escuelas Públicas y Escuelas Católicas», en Fernández Enguita, Mariano (ed.), 2001, *Sociología de la Educación*, Barcelona: Ariel.
- Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1993a. *Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras*, Tegucigalpa.
- _____, 1993b. *Operacionalización del Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras*, Tegucigalpa.
- Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, 1999. *La Educación Según el Banco Mundial. Un Análisis de sus Propuestas y Métodos*, Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Esping-Andersen, G., 2000. *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona: Ariel.

- Economía Sociedad y Ambiente (ESA) Consultores, 2004. Evaluación Participativa del Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), Informe final, fotocopia, Tegucigalpa.
- Durkheim, Emile, [1912] 2002. *Las Reglas del Método Sociológico y otros escritos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández Enguita, Mariano, 1990. *La Escuela a Examen*, Madrid: Eudema.
- _____, 1992. *Poder y Participación en el Sistema Educativo. Sobre las Contradicciones de la Organización Escolar en un Contexto Democrático*, Barcelona: Paidós.
- _____, 2002. *Yo, Nosotros, Todos: Autonomía Profesional, Organización Flexible y Escuela-Red*, Cuadernos de Pedagogía, 317.
- _____, 1998. «Neoliberalismo, Neocorporativismo y Educación», en Álvarez Uría, F. y otros, 1998, *Neoliberalismo versus Democracia*, Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- Feito, Rafael, 1997. «El Contenido de la Enseñanza», en Fernández Enguita, M. (coord.), 1997, *Sociología de las Instituciones de Educación Secundaria*, Barcelona: Editorial HORSORI/ Universitat de Barcelona.
- Freire, Paulo [1970] 1977. *Pedagogía del Oprimido*, Madrid: Siglo XXI Editores.
- _____, 1999, *Pedagogía de la Autonomía: Saberes Necesarios para la Práctica Educativa*, México: Siglo XXI.
- Foucault, Michel, 1970. *La Arqueología del Saber*, México: Siglo XXI Editores.
- _____, [1973] 2005. *El Orden del Discurso*, 3ª ed., Barcelona: Tusquets Editores.
- _____, [1981] 1988. *Un Diálogo sobre el Poder*, Madrid: Alianza Editorial.
- _____, 1982. *Vigilar y Castigar*, Madrid: Siglo XXI Editores.

- Fukuyama, Francis, 2004. *La Construcción del Estado, Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B.
- Frank, André Gunder, [1970] 1987. *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, 9ª ed., México: Siglo XXI Editores.
- Friedman, Milton y Rose Friedman, 1980. *Libertad de Elegir. Hacia un Nuevo Liberalismo Económico*, 2ª ed., Barcelona: Ediciones Grijalbo.
- Furtado, Celso, 1982. *El Subdesarrollo Latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Gentili, Pablo, 1998. «El Consenso de Washington y la Crisis de la Educación en América Latina», en Álvarez Uría, F. y otros, 1998, *Neoliberalismo versus Democracia*, Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- Gil Villa, Fernando, 1995. *La Participación Democrática en los Centros de Enseñanza no Universitaria*, Madrid: CIDE.
- _____, 1997. *Teoría Sociológica de la Educación*, Salamanca: Amarú Ediciones.
- Gutiérrez Sastre, Marta, 2004. «Participación y Poder en Ámbitos Institucionales. Un Estudio Comparado en el Marco de la Sanidad, la Educación y los Servicios Sociales», tesis doctoral, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Habermas, Jürgen, [1973] 1986. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Hayek A., Friedrich, [1944] 1995. *Camino de Servidumbre*, Madrid: Alianza Editorial.
- _____, 1979. *Derecho, Legislación y Libertad, El Espejismo de la Justicia Social*, vol. 2, Madrid: Unión Editorial.
- Held, David, 2001. *Modelos de Democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- Ibáñez, Jesús, 1985. *Del Algoritmo al Sujeto: Perspectivas de la Investigación Social*, Madrid: Siglo XXI Editores.

- Instituto Nacional de Estadística (INE), 2006. Trigésima Segunda Encuesta Permanente de Hogares, Tegucigalpa.
- Harrison, Lawrence E., 1987. *El Subdesarrollo está en la mente, el caso latinoamericano*, Madrid: Editorial Playor.
- Inglehart, Ronald, 1998. *Modernización y Posmodernización. El Cambio Cultural, Económico y Político en 43 Sociedades*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jáuregui, Gurutz, 2004. *La Democracia en el siglo XXI: Un Nuevo Mundo, Unos Nuevos Valores*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Romeuf, Jean, 1966. *Diccionario de Ciencias Económicas*, Barcelona: Editorial Labor.
- Laval, Christian, 2004. *La Escuela no es una empresa, El ataque neoliberal a la Enseñanza Pública*, Barcelona: Paidós.
- Lash, Scott, 1997. «La Reflexividad y sus Dobles: Estructura, Estética, Comunidad», en Beck, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash, 1997, *Modernización Reflexiva: Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno*, Madrid: Alianza Editorial.
- Lippmann, Walter, 1956. *La Crisis de la Democracia Occidental*, Barcelona: Editorial Hispano Europea.
- Marshall, T. H. y T. Bottomore, 1998. *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid: Alianza Editorial.
- Marcuse, Herbert, [1954] 1990. *El Hombre Unidimensional. Ensayo Sobre la Ideología de la Sociedad Industrial Avanzada*, Barcelona: Ariel.
- Marx, Karl y Federico Engels [1932] 1970. *La Ideología Alemana*, 3ª ed., Barcelona: Ediciones Pueblos Unidos/Montevideo: Ediciones Grijalbo.
- Meza Pineda, Leonor, 1998. *Modelos de Administración Educativa: El Caso de Honduras*, Tegucigalpa: Graficentro Editores.

- Morales Ulloa, Ricardo, 2005. «El Financiamiento de la Educación en Honduras», en *Memorias del Congreso Pedagógico 2005*, Tegucigalpa.
- O'Connor, James, [1973] 1981. *La Crisis Fiscal del Estado*, Barcelona: Ediciones Península.
- Offe, Claus, 1990. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.
- Ortí, Alfonso, 1990. «La Apertura y el Enfoque Cualitativo o Estructural: La Entrevista Abierta Semidirectiva y la Discusión de Grupo», en García Ferrando, M., J. Ibáñez y F. Alvira (comps.), 1990, *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Madrid: Alianza Editorial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras*, Tegucigalpa.
- Paugam, Serge, 2007. *Las Formas Elementales de la Pobreza*, Madrid: Alianza Editorial.
- Parkin, Frank, 1984. «Marxismo y Teoría de Clases Sociales», en Fernández Enguita, Mariano, 2001, *Sociología de la Educación*, Barcelona: Ariel.
- Peters, Michael, James Marshall y Patrick Fitzsimons, 2005. «Gestión y Política Educativa en un Contexto Global: Foucault, Neoliberalismo y la Doctrina de la Autogestión», en Burbules, Nicholas y Carlos A. Torres (coord.), 2005, *Globalización y Educación. Manual Crítico*, Madrid: Editorial Popular.
- Prebisch, Raúl, 1981. *Capitalismo Periférico, Crisis y Transformación*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Posas, Mario, 2005. «La Reforma Educativa en Honduras», Internacional de la Educación, Oficina Regional para América Latina y Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH).
- Polanyí, Karl, [1944] 1989. *La gran transformación: Crítica del Liberalismo Económico*, Madrid: Ediciones de La Piqueta.

- Putnam, Robert (ed.), 2003. *El Declive del Capital Social. Un Estudio Internacional sobre las Sociedades y el Sentido Comunitario*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- República de Honduras, 2000. *Leyes Educativas de Honduras*, Tegucigalpa: Graficentro Editores.
- _____, 2003. PROHECO en Cifras, Tegucigalpa.
- _____, 2004. Currículum Nacional Básico, Versión sintetizada, Tegucigalpa.
- Reyes, Joel y Darlyn Meza, 2000. Una Estrategia de Eficiencia y Participación Comunitaria en el Área Rural de Honduras, PROHECO, Banco Mundial, Tegucigalpa.
- Romero, José L. y Armando de Miguel, 1969. *El Capital Humano. Ideas para una Planificación Social de la enseñanza en España*, Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- Rosales, Sara Elisa, 2007. *Globalización, Comercio y Género*, Tegucigalpa: Multigráficos Flores.
- Secretaría de Educación, 2001. Censo Escolar Año 2000, Tegucigalpa.
- Sistema de las Naciones Unidas, 2003. *Informe sobre las Metas del Milenio Honduras*, Tegucigalpa.
- Smith, Adam, [1776] 1958. *La Riqueza de las Naciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Salido, Olga, 2006. «Desigualdad y Pobreza», en Gonzáles, J. y M. Requena (eds.), 2006. *Tres Décadas de Cambio Social en España*, Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.), 1994. *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Salgado, Ramón y Róger Soleno, 2002. *Reformas Educativas en Honduras desde 1990*. Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Sennett, Richard, 2000. *La Corrosión del Carácter. Las Consecuencias Personales del Trabajo en el Nuevo Capitalismo*, Barcelona: Anagrama.

- Sen, Amartya, 2000. *Desarrollo con Libertad*, Barcelona: Planeta.
- Stiglitz, Joseph, 2002. *El Malestar en la Globalización*, Madrid: Taurus.
- Subirats, Marina, 1983. «Escuela y medio rural: Una relación problemática», en Lerena, Carlos (ed.), 1987, *Educación y Sociología en España*, Madrid: Akal.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz, 1988. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 21ª ed., México: Siglo XXI Editores.
- Tinoco Hernández, Marco A., 2004. «El Concepto de Igualdad y el Estado en las Ideologías Políticas», *Reflexiones Sociológicas*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Toussaint, Eric, 2006. *Banco Mundial. El Golpe de Estado Permanente*, España: El Viejo Topo.
- Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), 2005. *Investigación Educativa en la UPNFM 2000-2005*, Dirección de Investigación, Tegucigalpa.
- Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE), 2004. Estudio de Impacto: El Rendimiento Académico en las Escuelas del Programa Hondureño de Participación Comunitaria (PROHECO).
- _____, 2005. Informe Comparativo Nacional del Rendimiento Académico 2002-2004, Tercero y Sexto Grado, Tegucigalpa.
- Weber, Max, [1922] 1984a. *La Acción Social: Ensayos Metodológicos*, Barcelona: Ediciones Península.
- _____, [1922] 1984b. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, [1967] 1991. *El Político y El Científico*, Madrid: Alianza Editorial.
- Williamson, John, 1990. «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las Políticas Económicas», en Guitián, Manuel y Joaquín Muñiz (dir.), 1999, *La Cultura de la*

Estabilidad y el Consenso de Washington, Barcelona: La Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (Caixa).

Yin, Robert K., 1994. *Case Study Research: Design and Methods*, 2ª ed., Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Banco Mundial, 2001a. Panorama General: Actividades del Banco Mundial en el Ejercicio 2001, consultada el 19 de abril de 2007. <http://www.bancomundial.org/infoannual/pdf/AR02s%20chapter%201.pdf>.

Banco Mundial, 2001b. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, Lucha Contra la Pobreza, Ediciones Mundi, Madrid, consultado el 19 de abril de 2007, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/05/000090341_20060905150031/Rendered/INDEX/20888.txt.

Banco Mundial, 2001c. Honduras, HN/Community-Based Education Project, consultada el 5 de julio de 2007, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/04/12/000094946_01032705351742/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Banco Mundial, 2005a. Gobernabilidad Incluyente, Empoderar a los pobres y promover la Auditoría social en América Latina y el Caribe. Marco y Estrategia Regional para la participación de la Sociedad Civil, Años Fiscales 2005-2007, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, consultada el 19 de abril de 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INT/LACREGTOP-CIVSOC/INSPA/Resources/GobernESPA.pdf>.

Banco Mundial, 2005b. Reseña sobre alivio de la deuda. Estrategia de endeudamiento para reducir la pobreza y crecer de manera sostenible, consultada el 20 de abril de 2007, <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/alivio.htm#PPME>.

- Banco Mundial, 2005c. Análisis comparativo de la gestión centrada en la Escuela en América Central, consultada el 04 de septiembre de 2006, en http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20613451/Jun05_7_2_SPpdf#search=>%C2%B4PROHECO.
- Banco Mundial, 2006a. Descentralización de la Educación en Guatemala: Gestión Escolar Comunitaria, consultada el 10 de enero de 2007. http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/20862906/85-FEB06-EDGuatemala_SPpdf.
- Banco Mundial, 2006b. Honduras Reporte de Pobreza: Logrando la reducción de la pobreza, consultada el 5 de noviembre de 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCO-MUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPPOVANAINSPA/0,,contentMDK:20999934~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:792203,00.html>,
- Bengoa, José, 2006. Movimientos sociales, Identidades, Acumulación de Capital Simbólico en América Latina, consultada el 16 de julio de 2007, <http://www.rimisp.cl/boletines/bol66/>,
- Bonal, Xavier y Aina Tarabini, 2002. Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexión sobre algunas experiencias en América Latina, Seminario de análisis sobre políticas sociales, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, consultada el 09 de marzo de 2007, http://selene.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/tarabini/revista%20colombiana.pdf.
- Bonal, Xavier, 2001. Globalización y Política Educativa: Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina, Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona, consultada el 13 marzo de 2007, http://selene.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/bonal/RMS.pdf.
- _____, 2006. ¿Puede la educación erradicar la pobreza?, en *Cuadernos de Pedagogía*, enero 2006, consultada el 17 de mayo de

2007, http://selene.uab.es/_cs_gr_saps/catala/autors/xxbonal.htm.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, consultada el 18 mayo de 2007, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/21230/p1_1.pdf.

_____, 2004b. Panorama Social de América Latina 2002-2003, consultada el 18 de mayo de 2007, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.

_____, 2007. Panorama Social de América Latina 2006, consultada el 18 de mayo de 2007, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf.

Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centro América (CERCA), 2004. Estudio cualitativo sobre la Participación Ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos. Informe Consolidado Regional, consultada el 23 de agosto de 2007, <http://www.rinace.net/biblio/Cerca%202004.pdf>.

Coraggio, José Luis, 1994. Las nuevas Políticas Sociales. El papel de las Agencias Multilaterales. Ponencia presentada en el «Seminario-Taller Internacional sobre Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: Diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional», organizado por el CEUR y el Instituto de Geografía de la UNBA, Buenos Aires, 26-28 de octubre de 1994, consultada el 4 de julio de 2005, <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/POBREZABU2.pdf>.

_____, 1995. Educación y Modelo de Desarrollo, en V. Edwards y J. Osorio, La Construcción de Políticas Educativas en América Latina: Educación para la Democracia y la Modernidad Crí-

- tica en Bolivia, Chile, México y el Perú. Lima: TAREA, CEAAL, consultada el 30 de junio de 2005, [http://www.fronesis.org/jlc/archivos%20para%20descargar/PONEN CHIWRD.PDF](http://www.fronesis.org/jlc/archivos%20para%20descargar/PONEN%20CHIWRD.PDF).
- Cordero, Graciela, 1999. Educación, Pobreza y Desigualdad. Entrevista a Fernando Reimers, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 1, N° 1, consultada el 11 de septiembre de 2007, <http://redie.uabc.mx/contenido/vol1no1/contenido-reimers.pdf>.
- Di Gropello, Emanuelle, 1999. Los Modelos de Descentralización Educativa en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 68, consultado el 3 de enero de 2007, http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/modelos_descentralizacion_educativa_america_latina.pdf?menu=/esp/biblio/docdig/.
- Dubois Migoya, Alfonso, 2001. Las nuevas referencias del desarrollo del Banco Mundial: análisis crítico de una propuesta, Universidad del País Vasco (UPV/EHU-Instituto HEGOA), consultada 19 de diciembre de 2006, http://www.debtwatch.org/cast/docs/observatoris/ifis/1_critica_informe_bm_2001_dubois.pdf.
- _____, (2002), Las diferencias de contenidos y formas de introducir el Capital Social en los proyectos de desarrollo, consultado el 20 de abril de 2007, <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Cooperacion/Dubois%20Alfonso.PDF>.
- Durston, John, 2002. El Capital Social campesino en la gestión del Desarrollo Rural: Díadas, equipos, puentes y escaleras, CEPAL, Santiago de Chile, consultada el 4 de mayo de 2007, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/11700/P11700.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>.
- Flyvbjerg, Bent, 2004. Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso, *Revista Española de*

- Investigaciones Sociológicas*, N° 106, pp. 33-62, consultada el 27 de noviembre de 2007, <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=106>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) y República de Honduras, 2004. Carta de Intenciones, 10 de diciembre 2004, consultada el 10 de diciembre de 2007. <http://www.bch.hn/download/fmi/FMI.pdf>.
- Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA), 2004. El Proceso de Transformación de la Educación hondureña: Un repaso de sus avances y resultados, Tegucigalpa, consultada el 13 de diciembre de 2007, <http://www.ferema.org/descarga/proceso.pdf>.
- Hidalgo Capitán, Antonio, 2000. El cambio estructural del sistema costarricense socioeconómico desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998), tesis doctoral, Universidad de Huelva, consultada el 2 de abril de 2007, <http://www.eumed.net/tesis/alhc/21.htm>.
- Institute of Social Studies (ISS), 2004. Proyecto para la Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, consultada el 01 de marzo de 2007, <http://www.iss.nl/>.
- Kliksberg, Bernardo, 1999. Capital social y cultura, claves esenciales del Desarrollo. Revista de la CEPAL, N° 69, consultada el 30 de enero de 2007, <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/kliksbergesp.pdf>.
- Marti i Puig, Salvador, 2001. ¿Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del Cambio Político y Aplicabilidad en América Latina, *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 10, pp. 201-235, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, consultada el 23 de noviembre de 2007, <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=187519>.

- Martínez V., Luciano, 2003. Capital social y desarrollo rural, *Iconos*, N° 16, FLACSO, consultada el 28 de marzo de 2007, http://www.flacso.org.ec/docs/i16_martinez.pdf.
- Ministerio de Educación de El Salvador, 1996. Sistema Educativo de El Salvador, consultada el 11 de enero de 2007, <http://www.rieoei.org/quipu/salva02.pdf>.
- Navarro, Vicenç, 2003. Crítica del concepto de Capital Social, *Sistema*, N° 172. pp. 27-36, consultada el 18 de diciembre de 2006, <http://www.vnavarro.org/papers/academicos/capital%20social.pdf>.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Oficina Mundial de la Salud (OMS), 2005. Estrategia de Cooperación Técnica OPS/ OMS, Honduras 2006-2010, consultada el 10 de enero de 2008, <http://www.paho.org/english /d/csu/CCSHONDURASfinal.pdf> .
- Posas, Mario, 2001a. Las Organizaciones Magisteriales, sus luchas reivindicativas y la Política Educativa del Estado en Honduras, Seminario Internacional: «Sindicalismo Magisterial, Concertación y Reforma Educativa en América Latina. Condiciones, Obstáculos y Consecuencias», FLACSO-Argentina y PREAL, San Pedro Sula, consultada el 23 enero de 2007, http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area_trabalho/0079.pdf o.
- _____, 2001b. Conflictividad/Honduras. Sindicalismo y Gobierno. Una agenda para el diálogo en torno a la Reforma Educativa. El caso de Honduras, consultado el 23 de enero de 2007, http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/ documentos/conflictividad_honduras_sindicalismo_gobierno.pdf?menu=/port/ atematica/conflictividad/docdig/.
- PNUD, 1990. Informe Mundial de Desarrollo Humano, 1990, consultado el 20 de marzo de 2007, <http://pnud.supremeserver16.com/files/InfoMundiales/IDH%201990.pdf>.

- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)/ Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA), 2005. Informe de Progreso Educativo Honduras, consultada el 10 de marzo de 2007, <http://www.oei.es/quipu/honduras/prealhonduras2005.pdf>.
- Quesada Ugalde, Marlen, 2001. Proyección de los Organismos Internacionales y Formulación de Políticas Educativas: Costa Rica y El Salvador 1995. *Anuario de Estudios Centro Americanos*, Universidad de Costa Rica, consultada el 30 de junio de 2005, <http://cariari.ucr.ac.cr/~anuario/quesada.pdf>.
- Rápalo Castellanos, Renán, 2003. Los procesos de Descentralización Educativa en América Latina y los lineamientos de propuesta para Descentralización Educativa en Honduras, Tegucigalpa, PNUD, consultada el 10 de enero 2007, http://www.undp.un.hn/indh/publicaciones/coleccionen/PDF/DHS_13.pdf.
- República de Honduras, 2005. Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Tegucigalpa, consultada el 14 de febrero de 2007, <http://www.sdp.gob.hn/Documentos/Planes-Estrategia/ERP/Doctos-ERP/erp-actabr2005.pdf>.
- República de Nicaragua, 2004. Otro vistazo a la Autonomía Escolar de Nicaragua: Aceptación y Percepción 2004, consultada el 10 de enero 2007, http://www.preal.cl/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=205&Camino=82|GT%20Descentralización%20y%20Autonomía%20Escolar/205/Autonomía%20escolar.
- Torres, Rosa María, 2000. Reformas Educativas, Docentes y Organizaciones Docentes en América Latina y el Caribe, en *Los docentes protagonistas del cambio educativo*, Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional, consultada el 18 de abril de 2007, http://www.fronesis.org/documentos/torres2000_reforma.pdf.
- UNESCO, 2001. Informe del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto principal de Educación en América Latina y El

Caribe, consultado el 28 de mayo de 2007. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001235/123546S.pdf>.

OTROS DOCUMENTOS

Acta Especial «Propuesta Salarial y Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa», Tegucigalpa, 12 de agosto de 2006. Esta acta, firmada por el gobierno y las organizaciones magisteriales, puso fin a la huelga realizada por los 48,141 docentes hondureños en ese año.

Programa de Formación Inicial Docente/ Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), 2006. Demanda de Docentes a nivel de Educación Primaria, Tegucigalpa.

Secretaría de Educación de Honduras, 2004. Informe: Análisis de Indicadores Educativos Año 2003, Tegucigalpa.

_____, 2002. *Jornalización de los Rendimientos Básicos*, Tegucigalpa.

_____, 2001b. *Manual de Organización y Funcionamiento de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO)*, Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO).

_____, 1998. *Reglamento del Acuerdo 1059-EP-98*, capítulos I y II, artículos: 1, 5, y 6, Tegucigalpa.

Secretaría de Educación/Unidad de Estadísticas del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), 2004, 2005, 2006, 2007. *Estadísticas Educativas*, Tegucigalpa.

Impreso en los talleres de
Editorial Guaymuras,
Tegucigalpa, Honduras,
en el mes de marzo de 2012.
Su tiraje es de 500 ejemplares.

En este libro se caracteriza la política educativa puesta en marcha a partir de la década de 1990 en Honduras, en el contexto de las transformaciones económicas y políticas impulsadas por el Consenso de Washington, periodo en que destaca la presencia hegemónica del Banco Mundial por su aporte financiero y asesoramiento educativo.

El estudio, que explica cómo se establecen los lineamientos y prioridades de la nueva política educativa, se centra en la experiencia del Proyecto Hondureño de Escuelas Comunitarias (PROHECO), situado principalmente en el área rural, y financiado por el Banco Mundial en sus inicios.

En este acucioso trabajo se argumenta que la nueva política educativa se fundamenta en una política social minimista, que reduce las necesidades básicas a la mínima expresión. Así, paradójicamente, aunque la educación continúa siendo una prioridad en la lucha contra la pobreza, la inversión educativa continúa reduciéndose.

MARCO ANTONIO TINOCO HERNÁNDEZ (1973) es licenciado en Sociología por la UNAH y doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAH. Este libro es resultado de su tesis doctoral "Política Educativa y Banco Mundial: Un Análisis de la Educación Comunitaria en Honduras".



ISBN: 978-99926-33-99-1



9 789992 633991