

Hallazgos y Desafíos para Mejorar la Inversión y Financiamiento de la Educación

1. El mayor desafío que tiene el país es la necesidad de mayor financiamiento para reducir la deuda social de baja cobertura y de mejora de la calidad educativa. Hay que considerar el nivel de endeudamiento del país dado que eso está generando una presión fuerte en los sectores sociales que se han visto reducido en la inversión pública.

La inversión en educación es fundamental para reducir la pobreza, la desigualdad social y la generación de oportunidad de miles de jóvenes que no tienen acceso a la educación y tampoco a fuentes de empleo lo que genera un riesgo social para ellos e incrementan los niveles de inseguridad.

2. Es importante revisar la distribución del gasto tanto por nivel educativo para que se pueda realizar una reasignación al tercer ciclo de la educación básica y al nivel medio, que es donde menor cobertura existe ya que la cobertura en los dos primeros ciclos de la educación básica ya casi se ha universalizado. Es importante valorar la inversión en modalidades alternativas para reducir la brecha educativa en la atención a los jóvenes en edad de estudiar, principalmente en la educación media.

3. También se requiere incrementar el gasto en las categorías de Materiales y Suministros, así como bienes capitalizables para fortalecer la calidad educativa e invertir en tecnologías de la información y comunicación, capacitación docente lo cual permitiría reducir la brecha de conocimiento con países con mejores estándares de vida, así como también invertir en contratación docente e infraestructura para la construcción de nuevos centros educativos para atender a la gran cantidad de jóvenes que aún permanecen fuera del sistema educativo, además de nuevas formas de formación a través de las TIC's.

Bibliografía

- Calcagno, A.E. 1997. *El financiamiento de la educación en América Latina*, En: *Revista Iberoamericana de Educación* No. 14. Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos (CAEU/OEI)
- FHIS. (2014). *Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Informe IV Trimestre. FHIS 2014*. Tegucigalpa, Honduras.
- PEN/CONARE. (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: PEN.



**Universidad Pedagógica
Nacional Francisco Morazán**
Dr. Hermes Alduvin Díaz Luna

**Vicerectoría de Investigación y
Postgrado**
Dra. Rosario Buezo Velásquez

Vicerectoría Académica
M.Sc. Celfa Bueso

Vicerectoría Administrativa
Dr. Nahum Valladares

**Vicerectoría de Educación a
Distancia**
M.Sc. José Darío Cruz

Secretario General
M.Sc. Bartolomé Chinchilla

**Observatorio de la Educación
Nacional y Regional**
Dr. Russbel Hernández Rodríguez
Dr. German Moncada Godoy
Dr. Mario Alas Solís



bservatorio

de la Educación Nacional y Regional

BOLETÍN INFORMATIVO

No. 3, Febrero 2018

ODENR

El Observatorio de la Educación Nacional y Regional (ODENR) tiene como finalidad recoger, sistematizar, analizar y proveer datos del sector de educación que contribuyan al mejoramiento continuo de la calidad de la educación, en Honduras y en la región. Fue creado mediante Acuerdo del Consejo Superior Universitario de la UPNFM el 25 de octubre del 2017, como una unidad dependiente de la Vice Rectoría de Investigación y Postgrado.

Se encarga de la gestión de conocimientos científicos que aportan a la resolución de problemas en el campo educativo sea a nivel local, departamental, regional, nacional o internacional, teniendo como ejes de trabajo: la gestión de conocimiento científico básico, metodológico y aplicado, multidisciplinar, transdisciplinar e interdisciplinar; la difusión y administración de conocimiento y finalmente el monitoreo permanente de los indicadores educativos seleccionados.

De esta manera, la UPNFM se posiciona tanto a nivel nacional como internacional, como una institución referente en materia de investigación educativa.t

La Deuda Social en Honduras y los Desafíos Actuales y Futuros que tiene el País con el Financiamiento en Educación

Introducción

En los países latinoamericanos, y Honduras en particular, existe una alta deuda social, por lo que es un desafío para los países buscar soluciones a la misma. Hay que considerar que el gasto público ha sido uno de los principales mecanismos para reducir la deuda social y evitar situaciones de miseria e inequidad, pero a partir de las políticas de ajustes estructurales se ha perdido un poco esa función del gasto público.

Es así que la educación no ha estado libre de esas dificultades y presiones, por lo que claramente se encuentra que el financiamiento de la educación (para reducir la deuda social) plantea algunos problemas enmarcados en las perspectivas de desarrollo que se tengan, que pueden estar entre el aumento de los recursos y de la eficiencia en su uso, o la disminución de la cobertura y calidad de la educación y su pago por medio de los usuarios (privatización). Dada la importancia asignada a la educación en el desarrollo social y económico de las naciones, y los atrasos que en materia de cobertura y de calidad educativa han mostrado los países centroamericanos, cabría esperar esfuerzos significativos en la asignación de recursos para los

sistemas educativos de la región y de Honduras en particular.

Bajo este contexto es que en este boletín se presentan algunos aspectos relevantes sobre el financiamiento de la educación en Honduras, lo cual permitirá entender el comportamiento de algunos indicadores educativos que el Observatorio de la Educación Nacional y Regional de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán estará monitoreando periódicamente y entregando a los tomadores de decisiones, información actualizada que les permitan diseñar políticas que favorezcan a la población hondureña con miras a reducir la deuda social que se tiene.

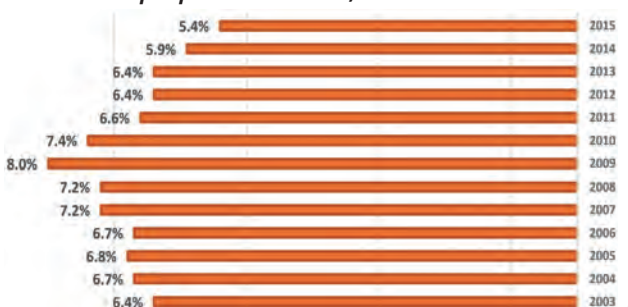
En este boletín se presenta información para que los lectores y tomadores de decisiones reflexionen y respondan a preguntas como: ¿Cuánto representa el financiamiento en educación en relación al Producto Interno Bruto del país? ¿El Gobierno Central ha estado incrementando o reduciendo la inversión en educación? ¿Cómo se distribuye el financiamiento por nivel y tipo de servicios? ¿Cuál es el gasto por estudiante según el nivel educativo? Las respuestas a estas interrogantes se presentan a continuación.

1. ¿Cuánto es el financiamiento en educación en Honduras como porcentaje del Producto Interno Bruto?

Al revisar las normativas vigentes en los países de Centroamérica, se encuentra que únicamente Costa Rica, Panamá y recientemente Guatemala tienen normativa específica para designar y proteger por ley, el volumen mínimo de recursos asignados anualmente a la educación. Costa Rica asigna por ley el 8% del PIB, Panamá el 6% de su PIB, y Guatemala el 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional (PEN/CONARE, 2016). En Honduras no se establece por ley cuanto debe ser el aporte financiero al sector educativo como porcentaje del PIB, sin embargo, si se establece un 6% del Presupuesto General de la República para financiar las actividades de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Durante el período de vigencia del Plan EFA-FTI 2003-2015, en Honduras el financiamiento de la educación muestra dos tendencias claramente diferenciadas. La primera abarca del año 2003 al 2009, y muestra una asignación creciente de los recursos estatales calculados como porcentaje del PIB, pasando de un 6.4% en el año 2003 a un 8.0% en el año 2009. La segunda etapa marca una clara tendencia descendente y va del año 2009 con esa asignación de 8.0% (equivalente a la designada por ley en Costa Rica), a un reducido 5.4% en el año 2015. Había una tendencia creciente hasta el año 2009 y luego se marca una tendencia descendente a partir del golpe de Estado en el 2009.

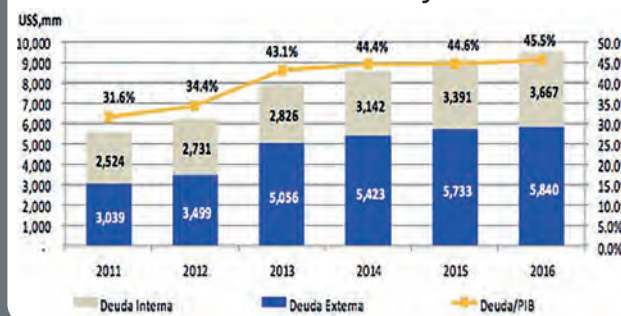
Gráfico No. 1.
Presupuesto asignado a educación como proporción del PIB, 2003-2015



Fuente: World Bank (2016). Evaluación de Resultados del Plan Educación para Todos EFA-FTI, Honduras 2003-2015. p. 98.

En esta tendencia decreciente, como en buena parte de países latinoamericanos, principalmente han incidido dos factores: por una parte, para lograr el equilibrio fiscal global, se actuó sobre la reducción del gasto público no financiero en mucha mayor medida que sobre el aumento de la recaudación; y, en segundo lugar, se privilegió el pago de la deuda (interna y externa) por encima de los demás gastos públicos. (Calcagno, 1997). Lo último, se ilustra para Honduras en el período 2011-2016.

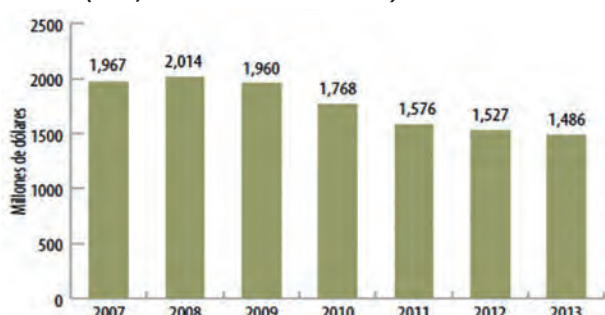
Gráfico No. 2.
Comportamiento de la Deuda Pública del Gobierno. 2011-2015. Millones US\$ y % PIB



Fuente: Dirección de Crédito Público, SEFIN, 2017

Al ilustrar el gasto público en educación en términos de la paridad de poder adquisitivo se muestra una caída de alrededor de US\$ 500 millones (PPA) entre el año 2008 y 2013.

Gráfico No. 3.
Gasto público en educación (PPA, US\$ millones de 2007). 2007-2013

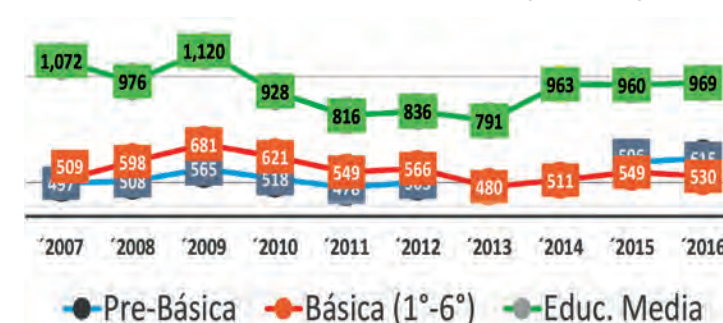


Fuente: World Bank. Honduras. Estudio de Gasto Público Social y sus instituciones. 2015. p.25

6. ¿Cuánto es la inversión por estudiante en educación pre-básica, básica y media en Honduras?

Al analizar el costo por estudiante según los niveles educativos atendidos por la Secretaría de Educación, los resultados muestran que los costos más bajos son los de los estudiantes de educación prebásica que están en alrededor de US\$ 500 anuales y los más altos son los de educación media, dado que el Gobierno hondureño invierte alrededor de US\$ 900 anuales. Es importante destacar que en los tres niveles (prebásica, básica y media) a partir del año 2009 la inversión por estudiante mostró una tendencia decreciente hasta el año 2013 y en los últimos 3 años ha tenido una leve mejoría en prebásica y básica y se ha estabilizado en la educación media.

Gráfico No. 9.
Costo por Estudiante según Nivel Educativo. Secretaría de Educación 2007-2016. (US\$ 2007)



7. ¿Cuánto es la inversión por estudiante en educación pre-básica, básica y media en Honduras?

El nivel de educación superior en Honduras ofrece formación a nivel de licenciaturas, ingenierías, así como técnicos universitarios, y postgrados. En el caso de las maestrías y doctorados, en las universidades públicas se ofrecen como una opción privada en cuanto al financiamiento, es decir, los profesionales hondureños que quieren obtener su postgrado deben costear su formación en las instituciones públicas. El Gobierno Central destina presupuesto a las universidades públicas y que en el año 2016 llegó a un tercio de lo destinado a los niveles inferiores como se observó en el Cuadro No. 1. El detalle por universidad se ilustra en el siguiente cuadro No. 2.

Cuadro No. 2.
Presupuesto en Educación Superior Universidades Públicas. Cifras en Millones de Lempiras. 2001-2016

Años	UNAH	UNA	UPNFM	UNACIFOR	Total
2001	878.1	-	285.9	53.2	1,217
2002	1,072.1	29.2	253.9	43.6	1,399
2003	1,344.7	36.4	254.4	48.5	1,684
2004	1,493.6	38.9	268.9	42.8	1,614
2005	1,574.5	41.9	286.4	41.9	1,945
2006	1,933.1	44.4	277.6	42.4	2,298
2007	2,234.6	44.7	292.9	41.5	2,614
2008	2,577.2	85.8	350.3	43.5	3,057
2009	2,655.9	175.4	430.5	48.0	3,310
2010	2,805.1	116.1	456.8	49.0	3,427
2011	3,017.3	129.0	423.7	54.0	3,624
2012	3,528.3	172.3	437.8	61.0	4,199
2013	3,680.6	308.0	498.3	72.9	4,560
2014	5,120.5	362.4	525.1	67.9	6,076
2015	4,593.5	400.0	506.8	60.7	5,561
2016	5,416.6	410.9	524.0	134.6	6,486

Fuente: Global Partnership for Education-Secretaría de Educación- Banco Mundial, 2017 (Recopilación de Información para el Análisis del Sector Educativo Hondureño, Proceso de Análisis y Elaboración del Plan Estratégico del Sector Educación 2017-2030), p.153

El nivel salarial más alto de los docentes de en Pre-Básica, Básica y Secundaria o Media en la región y ajustado por poder de compra, es el de Costa Rica que es alrededor de US\$ 2,400 mensuales y ajustados al PPA, seguido por el de Panamá (alrededor de US\$ 1,700), y el más bajo es el de Nicaragua (alrededor de US\$ 480 en Secundaria y US\$420 en Pre-Básica y Básica).

En el período 2008-2015 se generó un congelamiento de los salarios docentes, por lo que en términos reales considerando sola la devaluación de la moneda (y sin considerar la inflación anual), el promedio salarial docente cayó de US\$667 en el año 2008 hasta US\$574 en el año 2015.

5. ¿Cuánta es la inversión en educación por persona en Honduras en comparación con el resto de países de Centroamérica?

En términos de inversión per cápita (ajustada por PPA) la región centroamericana tiene considerables diferencias entre los distintos países. Quienes más inversión anual per cápita tienen son Costa Rica (US\$ 1,053) y Panamá (US\$926). El Salvador y Honduras tiene valores similares e invierten alrededor de US\$300 dólares anuales y en el tercer grupo y más abajo están Guatemala y Nicara-

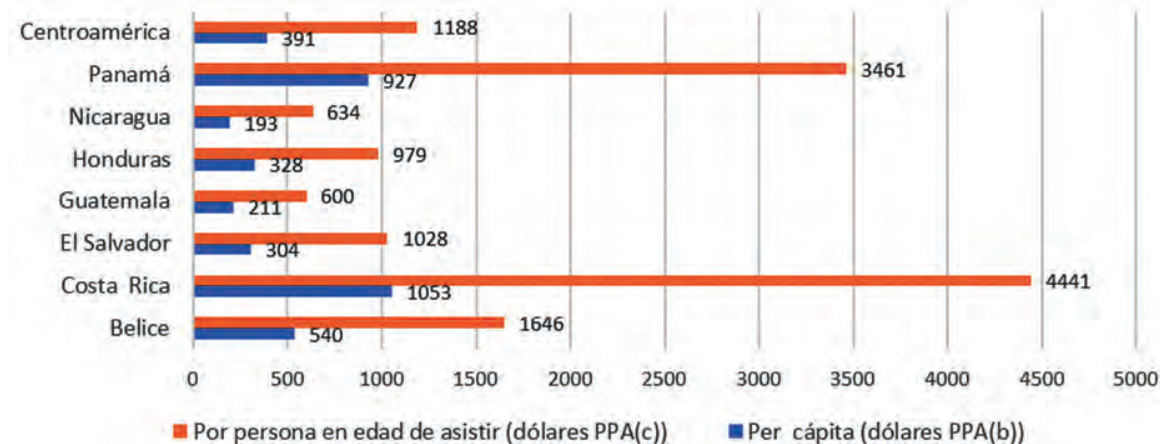
gua que invierten alrededor de US\$200, una quinta parte del monto de Costa Rica.

En términos de la inversión por persona en edad de asistir a la escuela y el colegio, las brechas intrarregionales se ensanchan, pues los países que más invierten son los que tienen menor población en esos grupos etarios. Cada año, mientras Costa Rica invierte

US\$4,440 y Panamá US\$3,461, y más abajo están Guatemala y Nicaragua que destinan alrededor de 600, es decir, cerca de siete veces menos que Costa Rica. Los demás países tienen niveles intermedios, entre US\$1,000 y US\$1,700 por persona en edad de asistir al centro educativo de manera anual. (PEN/CONARE, 2016).

Gráfico No. 8.

Inversión en educación per cápita y por persona en edad de asistir. Centroamérica 2014. (US\$ PPA)



Fuente: Elaboración propia en base al Quinto Informe Estado de la Región. PEN/CONARE. Costa Rica. (p.399)

2.

¿Cuál ha sido el aporte de la cooperación externa en el financiamiento de la educación hondureña?

Hay que destacar que el aporte de la cooperación externa al sector educativo ha sido valiosa en términos de la inversión en textos y otros materiales educativos, capacitación, formación de capacidades técnicas y logísticas en el sector educativo y otras categorías que el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Educación ha dejado de invertir y que a partir del inicio del Plan Educación para Todos (EPT/EFA) en el año 2003, en donde se constituye el Fondo Común, tuvo una tendencia creciente en el quinquenio 2003-2007 y se duplicó la

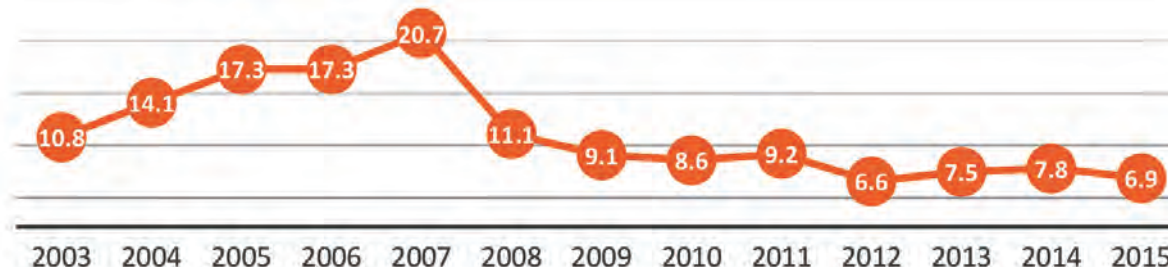
participación del financiamiento de parte de la cooperación en educación respecto al presupuesto destinado a la Secretaría de Educación pasando del 10.8% en el 2003 al 20.7% en el año 2007. A partir del año 2007, que alcanzó el mayor porcentaje, se comenzó a mostrar una caída de la participación de los recursos externos. En el último quinquenio la tendencia ha sido descendente hasta caer en 6.9% en el año 2015. (Gráfico No. 4). Es importante mencionar que varios cooperantes ejecutan los recursos a través de organizaciones civiles o empresas o por sí

mismo y en ocasiones no se reportan dichas inversiones, al igual que de muchas ONG's que trabajan en el sector educativo.

Es decir, que junto a la reducción del financiamiento de la educación como porcentaje del PIB, también ocurrió la disminución del aporte de los cooperantes en educación lo que genera mayor presión sobre el sistema educativo hondureño. Los recursos externos representaban 0.8% del PIB en el 2003 y se redujeron a un 0.38% del PIB.

Gráfico No. 4.

Participación de recursos externos en el presupuesto de educación. Honduras 2003-2015. (%)



Fuente: Elaboración propia en base a World Bank (2016). Evaluación de Resultados del Plan Educación para Todos EFA-FTI, Honduras 2003-2015. p. 100.

3.

¿Cómo se distribuye la inversión en el sistema educativo hondureño?

El país por muchos años y aún en la actualidad ha estado invirtiendo la mayor cantidad presupuestaria en el nivel de educación básica, especialmente en los dos primeros ciclos (1ero-6to grado) y es en estos dos primeros ciclos en donde se ha alcanzado la mayor cobertura a nivel nacional. Del presupuesto

total de la Secretaría de Educación, la educación básica (1ero-6to grado) ha ejecutado anualmente (en el período 2010-2016) entre 8,500-11,000 millones de Lempiras, casi el doble de la educación media (3er ciclo y diversificado) y que ha tenido el mismo presupuesto en los últimos 7 años. Para el nivel de educa-

ción superior, específicamente las universidades públicas, casi se ha duplicado el presupuesto en los últimos años pasando de 3,427 hasta 6,486 millones de Lempiras anuales, lo cual es insuficiente para

resolver la deuda social que tiene en cuanto a la cobertura que ha estado entre 17%-18%. Ver Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1.
Secretaría de Educación y Educación Superior
Presupuesto por Nivel Educativo en Millones de Lempiras. Años 2000-2016

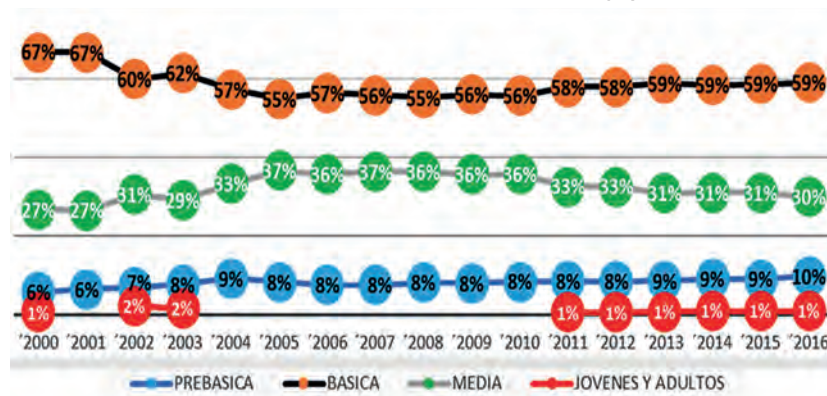
Nivel\ Año	Pre Básica	Básica	Media	Jóvenes y Adultos	Inter-Cultural Bilingüe	Total Secretaría Educación (SE)	Total Educación Superior (ES)	Total SE + ES
2010	1273	8492	5446	-	-	15,211	3,427	18,638
2011	1410	9646	5421	86	31	16,594	3,624	20,218
2012	1443	9870	5548	88	32	16,981	4,199	21,181
2013	1389	9550	5010	121	129	16,198	4,560	20,758
2014	1630	10522	5594	154	85	17,985	6,076	24,061
2015	1604	10535	5565	154	47	17,905	5,561	23,466
2016	1822	11013	5598	159	17	18,609	6,486	25,095

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos anuales de SEFIN 2000-2016, y Global Partnership for Education-Secretaría de Educación-Banco Mundial, 2017 (Recopilación de Información para el Análisis del Sector Educativo Hondureño, Proceso de Análisis y Elaboración del Plan Estratégico del Sector Educación 2017-2030), p.151

Nota: El presupuesto de educación básica registra solamente lo invertido en los dos primeros ciclos y el presupuesto para media incluye el tercer ciclo de la educación básica y la educación media (diversificado)

La distribución porcentual del presupuesto de la Secretaría de Educación según nivel educativo, evidencia la desigualdad de la distribución y resalta la necesidad de revisar esta situación. El país ha estado asumiendo compromisos nacionales e internacionales para atender la primera infancia, pero esto no se refleja en la distribución del gasto, ya que de cada Lempira invertido en educación solamente 8-10 centavos se destinan a la educación prebásica, es decir, solo el 10% del presupuesto de la Secretaría de Educación se ha estado dirigiendo a este nivel desde el año 2003. Ver y comparar con la distribución del presupuesto entre los distintos niveles, en el Gráfico No. 5.

Gráfico No. 5.
Inversión Pública por nivel educativo. Secretaría de Educación 2000-2016 (%)



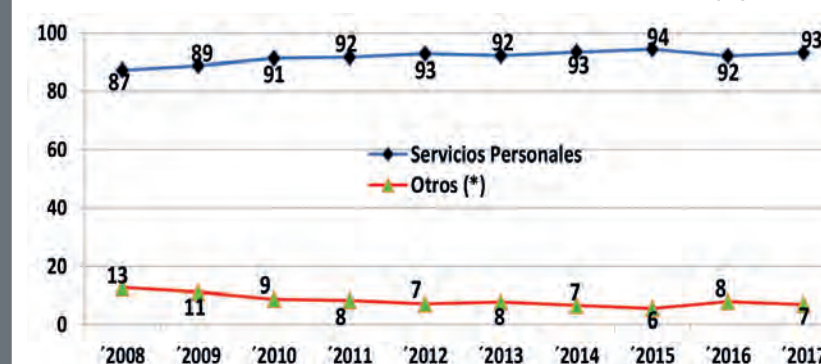
Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos anuales de SEFIN 2000-2016, Secretaría de Educación

Por otra parte, en cuanto a la eficiencia del gasto, el presupuesto de la Secretaría de Educación se destina principalmente a gastos de personal, es decir, a la masa salarial, en detrimento de las inversiones en materiales y suministros, así como de capital. A partir del año 2011 se dedica anualmente más de mil millones de US\$ a los servicios persona-

les, en tanto que para materiales y suministros, así como para bienes capitalizables solamente se han estado invirtiendo alrededor entre 6-10 millones de US\$ anuales, lo cual es insuficiente para mejorar las condiciones de los centros educativos en su infraestructura, así como en dotación de materiales educativos, recursos tecnológicos (computadoras y otros), uso del internet, talleres y laboratorios, lo que dificulta reducir las brechas de conocimiento y brechas tecnológicas con países que tienen mejores estándares de vida que Honduras. La proporción del gasto dedicado a servicios personales está arriba del 90% desde el año 2010, como se puede observar en el Gráfico No.6 y el restante 6%-8% se invierte en servicios no personales, materiales y suministros, bienes capitalizables, y en transferencias y donaciones.

Esto ha obligado a la cooperación internacional a apoyar al país en la infraestructura educativa, materiales educativos, capacitación a fin de que el sistema colapse en los últimos años, pero que sin duda requiere analizar y tomar decisiones para reasignar el gasto en las distintas categorías.

Gráfico No. 6.
Distribución del Gasto Sector Educativo. 2008-2017. (%)



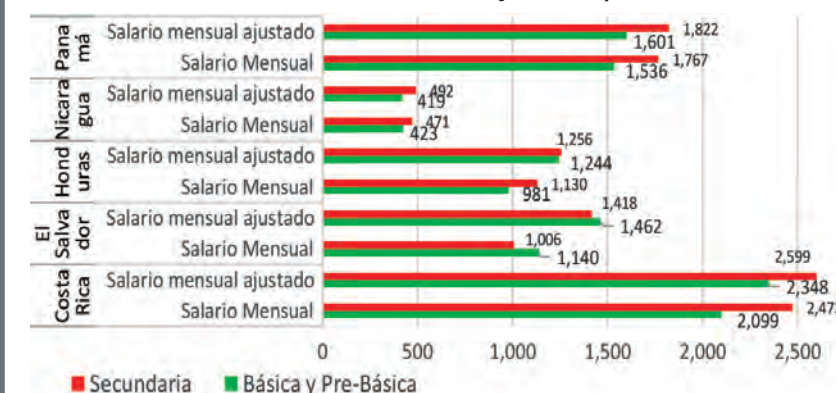
Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos de la SEFIN en el período 2008-2017

Nota (*): Servicios No Personales, Materiales y Suministros, Bienes Capitalizables y Transferencias y Donaciones)

4. ¿Cuál es la situación de los salarios docentes hondureños respecto a otros países centroamericanos?

En seguimiento al análisis anterior y luego de ver que la mayor parte del presupuesto de la Secretaría de Educación se orienta a servicios personales (entre los que se encuentra el pago a los docentes), es oportuno revisar el salario docente y compararlo con el resto de países centroamericanos. En el contexto centroamericano, los salarios difieren considerablemente de un país a otro, principalmente respecto a Nicaragua tanto en el salario mensual (bruto o neto) como en el salario mensual ajustado.

Gráfico No. 7.
Centroamérica. Salarios promedio mensuales ajustados por país y nivel educativo. 2014. (US\$ ajustados por PPA)



Fuente: Elaboración propia en base a CONARE/PEN-ERCA. Quinto Estado de la Región. Salarios Docentes en Centroamérica. Consultor Rolando Leiva Granados. Costa Rica 2015, p.6