

# **Sindicalismo y gobierno. Una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Honduras**

Mario Posas

## **I. El contexto**

### **I.1. El contexto económico**

Honduras tiene una población de unos seis millones y medio de habitantes. Su economía es básicamente agropecuaria y sus ingresos han dependido tradicionalmente del banano y del café, los que en conjunto han generado más del 40 por ciento del valor de las exportaciones. Los sectores emergentes son las exportaciones no tradicionales, como el camarón y la industria de la maquila.

A finales de la década del noventa, el banano se derrumbó como fuente importante de divisas debido al impacto destructor del huracán y tormenta tropical Mitch sobre las plantaciones bananeras y a la política de las compañías bananeras norteamericanas de negarse a rehabilitar las plantaciones destruidas. Eventualmente, el café perderá importancia en las estadísticas de comercio exterior por la brusca caída de los precios internacionales del grano. Los camarones comenzaron a adquirir creciente importancia en el comercio exterior del país en la década del 90. En 1990, el camarón generó 36 millones de dólares. Para el año de 1999, como veremos más adelante, esta cifra se habrá multiplicado por cinco.

Hacia finales de la década del 90, las exportaciones de la industria de la maquila se habrán convertido en la principal fuente de divisas del comercio exterior del país. Es así que para el año de 1999, el banano generó 38 millones de dólares en exportaciones, el café 256 millones de dólares, el camarón 154 millones y la maquila 545 millones de dólares.<sup>1</sup> Para entonces, las remesas de los migrantes hondureños en los Estados Unidos habían comenzado a adquirir importancia. Para el año de 1997, esta le producían al país 160 millones de dólares anuales,<sup>2</sup> lo que se habrán multiplicado por dos para el año de 1999 en que las remesas alcanzaron la cantidad de 319.4 millones de dólares.<sup>3</sup>

En materia de política económica, la década del noventa se inició en Honduras con un severo programa de ajuste económico. Este quedó contenido en el decreto 18-90 del 4 de marzo de 1990. De hecho, fue una de las primeras medidas del gobierno entrante que presidía Rafael Leonardo Callejas. Callejas había tomado posesión de la Presidencia de la República el 27 de enero de 1990.

Este y otros instrumentos jurídicos han conducido a la devaluación de la moneda, a la reducción de tarifas arancelarias y a la eliminación de permisos para importar y exportar, a la ampliación de la base gravable y a elevación del impuesto de venta, a la liberalización de las tasas de interés y a la abolición de controles y subsidios agrícolas. Para atenuar el

---

<sup>1</sup> Edmundo Valladares, *Cincuenta años de Banca Central en Honduras 1950-2000*, Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, p. 213

<sup>2</sup> CEPAL, *Usos productivos de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica y México*, México, 2000, p. 88

<sup>3</sup> República de Honduras, *Hacia la transformación nacional*, Tegucigalpa, 2002, anexo, p. 22

impacto del proceso de ajuste estructural, el gobierno de Callejas creó hacia finales del año de 1990, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), dos típicas instituciones de compensación social.

Durante el gobierno de Callejas, se inició el proceso de privatización de algunas empresas del Estado. En esta primera fase, se privatizaron un conjunto de empresas privadas insolventes que pasaron a manos del Estado que había actuado como garante de préstamos a las mismas. Más allá de estas empresas, es destacable la privatización de las compañías cementeras y los ingenios azucareros creados por el Estado en la fase de industrialización por sustitución de importaciones. El gobierno de Callejas inició la privatización de algunos servicios que controla la compañía estatal de la luz eléctrica, del agua potable y de la compañía de telecomunicaciones, sin que se haya conseguido privatizar plenamente ninguno de estos servicios, debido a la oposición de los trabajadores y, en el caso de la compañía estatal de telecomunicaciones, a la falta de ofertas atractivas por parte de los operadores internacionales de estos servicios.

La política económica de ajuste neoliberal iniciada por el Gobierno de Callejas fue continuada por sus sucesores: Carlos Roberto Reina (1994-1998) y Carlos Roberto Flores (1998-2002).

Echemos un vistazo a los resultados de esta política económica neoliberal sobre algunos de los indicadores básicos de la economía.

Cuadro No. 1  
**Honduras: principales indicadores macroeconómicos**

Variables	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio 1990-99
Crecimiento del PIB (%)	0.1	3.3	5.6	6.2	-1.3	4.1	3.6	5.1	2.9	-1.9	2.7
Tasa de crecimiento población	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
PIB per capita	-3.1	-0.1	2.2	2.8	-4.5	0.7	0.4	1.6	-0.4	-20.8	3.8
Deuda externa (% del PIB)	127.6	112.4	104.5	110.3	117.6	108.6	102.3	86.9	84.9	88.6	104.4
Déficit fiscal (% PIB)	7.7	4.1	6.9	9.9	7.0	4.2	3.8	2.9	1.1	3.7	5.1
% de devaluación	61.1	1.9	8.2	24.5	28.3	9.4	24.8	2.6	5.0	5.3	17.1
Tasa de inflación	23.3	36.4	8.8	13.0	21.7	29.5	23.8	13.0	15.7	10.9	19.6

Fuente: Banco Central de Honduras (citado por E. Valladares, *Cincuenta años de la Banca Central de Honduras 1950-2000*, 2001, p. 210)

Como puede verse, las tasas de crecimiento económico se mantuvieron fluctuantes y cayeron bruscamente en dos años. El primero, el año de 1994, en que hubo serias dificultades con el abastecimiento de la energía eléctrica, lo que impacto severamente sobre la producción, y el segundo, el año de 1999, en que se sintió plenamente el impacto destructor del huracán y tormenta tropical Mitch, que dejó a su paso una estela de destrucción, dolor y muerte. La tasa de crecimiento más alta se produjo en el año de 1993, a costa de un déficit fiscal sumamente alto, el más alto de la década del 90.

El decreto 18-90 del 4 de marzo de 1990 marcó el inicio de un proceso de devaluación de la moneda. Como puede verse, este proceso se mantuvo a lo largo de la década del 90 y continua actualmente. Como puede verse, durante la década, la moneda se devaluó a un promedio anual del 17.1%. La modificación del tipo de cambio comenzó en forma solapada a partir del año de 1986 y se oficializó a partir del año de 1990. A finales de la década del

90, el lempira se cotizaba a 14.60 por dólar. Actualmente, se cotiza a 17.17 por dólar (precio de compra).

Desde su establecimiento como moneda nacional, a inicios de la década del 30 del siglo XX, el lempira mantuvo un tipo de cambio estable de dos lempiras por dólar. Esto fue así hasta el año de 1985. El régimen de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) se negó a aceptar las presiones devaluatorias de AID y del Fondo Monetario Internacional, aprovechando la coyuntura favorable que presentaba el hecho de que el país estaba sirviendo al gobierno norteamericano de retaguardia para la desestabilización del régimen sandinista y al ejército salvadoreño para defenderse de la ofensiva de los guerrilleros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. La enorme cantidad de dólares que invirtieron los norteamericanos en el país a lo largo de la década del 80, permitió, de igual manera, posponer el programa de ajuste estructural hasta inicios de la década del 90. Se ha estimado que durante la década del 80, los norteamericanos invirtieron en el país unos mil millones de dólares.

A partir de la década del 90, la inflación comenzó a convertirse en un dolor de cabeza en la vida de los hondureños y hondureñas. Las tasas de inflación de dos dígitos comenzaron a ser moneda corriente. En 1989, en que las tasas de inflación de dos dígitos comenzaron a ser cosa corriente, la tasa de inflación fue de 11.4. Se multiplicó por dos en 1990 y por tres en 1991. Volvió a ser de un dígito en 1992, para mantenerse de nuevo en dos dígitos durante los años restantes de la década. Como es obvio, la inflación ha sido estimulada por la devaluación de la moneda, la liberalización de la tasa de interés y la política de liberalización de los precios de los productos derivados del petróleo que tienen una alta incidencia en los costos de transporte y de la producción en general. Un elemento importante sobre el funcionamiento de la economía, cuyo impacto sobre el encarecimiento del costo de la vida resulta difícil de ser medido, ha sido la especulación, que ha adquirido carta de ciudadanía en las operaciones de mercado que se realizan a diferente nivel. Especula el rico. Especula el pobre. En general, especula todo aquel que tiene algo que vender y que los demás necesitan comprar para satisfacer algún tipo de necesidad.

## **I.2. El contexto social**

Las bajas tasas de crecimiento de la economía hondureña han contribuido muy poco a la generación de empleo. Sin embargo, las tasas de desempleo no han sido lo altas que uno esperaría, debido al continuo crecimiento del sector informal. Según los datos de las encuestas de hogares, la tasa de desempleo pasó de 4.5 en 1992 a 3.7 en 1999, manteniendo entre estos años, un promedio de 3.9. La tasa de desempleo urbano pasó de 7.6 en 1991 a 5.8 en 1999.<sup>4</sup>

Más importante que la tasa de desempleo abierto en economías como la hondureña, es vital para comprender el comportamiento del mercado de trabajo la significación del sector informal de la economía, que absorbe una gran cantidad de la población económicamente activa, que no puede encontrar empleos en lo que se ha denominado el sector formal de la economía. Como se sabe, los empleos que se generan en el sector informal de la economía

---

<sup>4</sup> Rodulio Perdomo, *Panorama general del empleo en Honduras*, Tegucigalpa, junio, 2000

son empleos de bajos ingresos, baja productividad y no son capaces de garantizar protección social para los que los ocupan. Durante la década del noventa, un poco más del cincuenta por ciento de la población urbana con empleo, ocupa puestos de trabajo en el sector informal.

Según datos de CEPAL, en 1990, el 53.2 % de la población urbana ocupada estaba ubicada en el sector informal. 14.9 % trabajaban en microempresas (en empresas que daban empleo hasta a cinco personas), el 4.6 % estaba ubicado en el empleo doméstico y el 31.6% eran trabajadores independientes no calificados. Para 1998, a pesar de que el porcentaje global de la población ocupada en el sector informal no varió, se observó un ligero incremento en el sector de microempresas que subió a 17.2%.<sup>5</sup> Un hecho importante en la configuración del mercado de trabajo en el país, es la creciente tasa de participación de las mujeres en la actividad económica. Según datos de CEPAL, la tasa de participación de las mujeres en la actividad económica pasó de 43% en 1990 a 54 % en 1999.<sup>6</sup> Esto tiene que ver con la incorporación creciente de las mujeres en el sector informal de la economía y con el rápido crecimiento de la industria de la maquila, en la que la mayoría de los que allí trabajan, son mujeres. Según datos de la Asociación de Maquiladores de Honduras, para diciembre del año 2000 trabajaban en la maquila 107.071 trabajadores, de los cuales 71.738 eran mujeres.<sup>7</sup>

El contexto de devaluación de la moneda que marcó la década del 90 ha repercutido negativamente en el valor real de los salarios de los trabajadores que han tendido hacia la baja, como puede verse en el cuadro que se inserta a continuación:

Cuadro No. 2  
**Evolución de los salarios nominales y reales**

Años	Agricultura Salarios nominales	Agricultura Salarios reales	Industria Salarios nominales	Industria Salarios reales	Servicios Salarios nominales	Servicios Salarios reales
1990	7.27	2.59	7.97	2.84	8.35	2.83
1991	9.45	2.52	10.14	2.70	10.59	2.69
1992	11.68	2.86	12.29	3.01	12.86	3.00
1993	13.12	2.90	13.77	3.04	14.43	3.03
1994	13.70	2.49	14.38	2.61	15.07	2.61
1995	16.70	2.35	18.58	2.51	18.61	2.51
1996	20.85	2.30	23.22	2.49	23.26	2.45
1997	27.50	2.59	28.55	2.69	28.50	2.69
1998	32.03	2.65	33.05	2.74	33.05	2.74
1999	34.76	2.58	36.28	2.69	36.28	2.69

<sup>5</sup> CEPAL, *Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 2000-2001*, México, 2001, p. 15

<sup>6</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, p. 183

<sup>7</sup> Diario *La Tribuna*, 28 de mayo, 2003, p. 67

(Tomado de INTERFOROS, *Estrategia de combate a la pobreza*, Tegucigalpa, diciembre, 2000)

Esta tendencia hacia la baja se ha producido, a pesar del hecho de que desde el año de 1992 se han venido dando reajustes anuales al salario mínimo.

Honduras es uno de los países con los índices de pobreza más altos del continente. Según datos de CEPAL, basados en las encuestas de hogares, en 1990, el total de hogares que vivían en condiciones de pobreza en Honduras, era del 75.2%. Para el año de 1999, este porcentaje se había reducido a 74.3%. De estos hogares, para 1990, el 54.0% vivían en la indigencia. Para 1999, este porcentaje se había reducido al 50.6%. La pobreza en Honduras, sigue siendo esencialmente rural. Según datos de 1990, el 64.5 de los hogares que habitaban en el área urbana, vivían bajo la línea de la pobreza mientras que el 83.5 de los que habitaban en el área rural, se encontraban en la misma condición. El 38.0 % de los que habitaban en el área urbana, vivían en la indigencia y el 66.4% de los que habitaban en el área rural, vivían en la misma condición. Para el año de 1999, el 65.6% de los hogares que habitaban en el área urbana, vivían bajo la línea de pobreza mientras que el 82.3% de los que habitaban en el área rural vivían en la misma condición. El 37.1 % de los que habitaban en el área urbana, vivían en la indigencia y estaban en esa misma condición, el 63.2 de los que habitaban en el área rural.<sup>8</sup>

Las tasas de incidencia de la pobreza urbana son mayores en los asalariados de la microempresa y en los trabajadores por cuenta propia.<sup>9</sup> La pobreza y la indigencia rural afecta sobre todo a los pequeños agricultores que se dedican a la producción de subsistencia, los campesinos sin tierra y los grupos indígenas. De estos, las mujeres, los niños, los adultos mayores, los trabajadores familiares no remunerados y los discapacitados, suelen ser los grupos más vulnerables a la pobreza en el mundo rural.<sup>10</sup> Varios factores, se nos explica, han hecho que la pobreza rural sea más aguda y más difícil de superar que la pobreza urbana. 1) la gran dispersión geográfica y demográfica que dificulta la llegada de políticas universales así como la ayuda de programas específicos de combate a la pobreza; 2) las escasas oportunidades de empleo productivo en la agricultura y en las actividades no agrícolas, y, 3) la insuficiente cantidad de organizaciones que promuevan eficazmente los intereses rurales.<sup>11</sup> La dispersión geográfica, en uno de los países más montañosos de la región centroamericana como Honduras, es una variable importante para entender las dificultades que enfrentan las políticas de combate a la pobreza y la educación en el país.

La pobreza golpea duramente a los infantes y a los niños y niñas en edad escolar. Según datos de 1999, el 66% de la población entre 0 y 14 años se encuentra bajo la línea de pobreza. Teniendo en cuenta que los niños y niñas entre 0 y 14 años representan el 43% de la población del país, estamos hablando en términos absolutos de 1.700.000 niños y niñas que se encuentran ubicados bajo la línea de pobreza. Si se tiene en cuenta que una buena parte de los mismos se encuentran en edad escolar, estamos hablando de la pobreza de una

---

<sup>8</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, p. 221

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 227 y ss.

<sup>10</sup> CEPAL, *Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe*, México, 2001, p. 14

<sup>11</sup> *Idem*.

vasta mayoría de los niños y niñas que asisten a la escuela, con todos los efectos que estos pueda tener sobre el capital cultural con que ingresan a la misma. Una buena parte de los niñas y niños hondureño entran a la escuela primaria a los siete años y los más aplicados concluyen seis años después, esto es, a los 13 años.<sup>12</sup>

Aunque modestos si los vemos en una dimensión comparada, se obtuvieron importantes logros en materia de salud durante la década del noventa. La esperanza de vida pasó de 64.9 años en 1989 a 68.8 años en 1997. Por su parte, la mortalidad infantil paso de 50.0 por cada mil nacidos vivos en 1989 a 34 en el año 2001. Según la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud familiar, las principales causas de la mortalidad infantil son las enfermedades respiratorias agudas, las enfermedades diarréicas y las enfermedades gastrointestinales. La mortalidad materna también ha experimentado un descenso importante, pasando de 182 por cada 100.000 nacidos vivos en 1990 a 108 por cada 100.00 nacidos vivos en 1997. Las mujeres pobres del campo y de las ciudades inician su vida reproductiva siendo muy jóvenes, con espacios intergenésicos muy cortos y siguen teniendo hijos hasta edades muy maduras. Es por esto que la tasa promedio de fecundidad entre las mujeres más pobres es de 6.8 hijos y entre las mujeres analfabetas es de 7.06. La tasa global de fecundidad es de 4.8 hijos por madre.<sup>13</sup>

En este contexto, una amenaza adicional se cierne sobre mujeres y hombres en edad fértil. Estamos hablando del SIDA. Honduras concentra el 50% de los casos de SIDA en la región centroamericana. En Honduras, el SIDA es transmitido básicamente por vía heterosexual. El SIDA se concentra en la población en edad de trabajar (15-45 años) y en grupos de alto riesgo como las trabajadoras del sexo, los homosexuales y las comunidades negras de la costa norte del país.<sup>14</sup> En materia de acceso a agua potable, la población sin acceso al agua se redujo de 34% al 25.1% de la población, y la población sin acceso a saneamiento se redujo del 38% al 26.2%.<sup>15</sup>

### **1.3. El contexto político**

La inestabilidad ha sido la nota dominante de la historia política del país durante buena parte del siglo XIX y el siglo XX.

El fraude electoral, la imposición de candidatos del partido político de gobierno, la guerra civil y más recientemente, el golpe de estado militar, fueron los mecanismos fundamentales para el acceso al poder estatal. La transición gubernamental pacífica entre un régimen político y otro, fueron una cosa excepcional, sobre todo, cuando se trató del traslado de un régimen político controlado por un partido político a su rival.

Este ciclo de inestabilidad política, de imposición de candidatos del partido de gobierno, de fraudes electorales y de golpe del estado que caracterizó la historia política del país,

---

<sup>12</sup> Gobierno de Honduras, *Estrategia para la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa, agosto, 2001, p. 17

<sup>13</sup> UNDAF Honduras, *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Tegucigalpa, 2000, p.

14

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2000*, Tegucigalpa, 2000, p. 60

parece haber concluido. Desde 1980, en que se restauró el proceso democrático, hemos asistido a siete elecciones generales, si incluimos las elecciones generales de 1980 que permitieron la instalación de una asamblea nacional constituyente, que creó las bases institucionales para el retorno del régimen democrático.

Se han sucedido siete gobiernos seleccionados por el voto popular en elecciones que se han caracterizado por su limpieza y credibilidad. Se ha producido el tránsito pacífico de un gobierno dirigido por el partido de gobierno al partido rival. Dos partidos políticos han dirigido la gestión gubernamental durante este período: el Partido Liberal y el Partido Nacional. Durante la década del 50 e inicios de la década del sesenta, el Partido Liberal se ubicó en la izquierda democrática latinoamericana. El Partido Nacional ha sido, en la historia política del país, el partido conservador por excelencia. En los años noventa, las diferencias doctrinarias entre los principales partidos políticos del país, se han ido disolviendo. Ambos han aceptado el neoliberalismo o neoconservadurismo, si se prefiere, como ideología.

El Partido Liberal dominó la década del 80 a través de los gobiernos de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y José Simón Azcona (1986-1990). La década del noventa se inicia con el gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) del Partido Nacional que impuso el neoliberalismo como política de Estado. Fue sustituido por Carlos Roberto Reina (1994-1998) del Partido Liberal. Reina fue sustituido por Carlos Roberto Flores (1998-2002) del gobernante Partido Liberal. Flores fue sustituido por Ricardo Maduro del Partido Nacional, quien es actualmente el Presidente del país. En este contexto, se impone una aclaración. En Honduras, los gobiernos duran en sus funciones cuatro años y el Presidente de la República toma posesión el 27 de enero del año en que termina el gobierno saliente. A esto se debe la aparente yuxtaposición de gobiernos. Los gobiernos del Partido Liberal durante la década del 80, aplicaron medidas de estabilización económica, pero se negaron a aplicar medidas de ajuste estructural. Esta resistencia fue favorecida, como ha sido sugerido, por el importante papel que Honduras jugó en la estrategia diseñada por los Estados Unidos para enfrentar al gobierno sandinista en Nicaragua y para potenciar la capacidad de resistencia del ejército salvadoreño frente a la acometida guerrillera del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador.

Como ha quedado indicado, un severo programa de ajuste estructural fue impuesto a inicios de la década del 90 por el Presidente Rafael Leonardo Callejas. Estas medidas de ajuste estructural fueron continuadas en la década del noventa por los gobiernos de Reina y Flores. A diferencia de estos últimos dos presidentes que impusieron medidas de ajuste estructural sin mayor convicción, Callejas fue un verdadero propagandista del severo ajuste estructural que impuso y de sus pretendidos beneficios para la población en general. Este hecho es importante para entender la resistencia del gremio magisterial a la propuesta de reforma de la educación del régimen de Callejas a inicios de la década del 90.

El severo programa de ajuste estructural impuesto por Callejas a inicios de la década del 90, fue acompañado por una propuesta de reforma y modernización del Estado. Para llevar adelante este proceso, se nombró una Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Esta comisión definió como áreas prioritarias de modernización del Estado las siguientes:

a) reformas políticas que profundicen el ejercicio de la democracia; b) reformas del Poder Legislativo y Judicial; c) reformas para avanzar y perfeccionar el proceso de descentralización político-administrativa; d) redimensionamiento del aparato administrativo del Estado; e) control de la corrupción, y, f) fortalecimiento de las instituciones que tutelan el Estado de Derecho. Sobre la base de esta agenda, ha marchado con relativa lentitud el programa de reforma y modernización del Estado. Un elemento clave del proceso de modernización del Estado ha sido la reforma educativa, a la cual nos referiremos más adelante.

## II. Balance de una década de reforma

### II.1. Evolución de los indicadores educativos

El sistema educativo hondureño tiene dos cabezas: la Secretaría de Educación y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Según la Constitución de la República, la educación en todos los niveles del sistema educativo formal, excepto el nivel superior, es autorizada, organizada, dirigida y supervisada por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación. Corresponde a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional. La información contenida en este trabajo, tanto en materia de indicadores educativos como de reforma educativa, se refieren básicamente a los niveles educativos sobre los cuales ejerce jurisdicción la Secretaría de Educación.

#### II.1.1. La educación pre-primaria

A lo largo de la década del noventa, el logro más espectacular en materia de acceso y expansión de la educación se logró en la educación pre-primaria, como veremos a continuación.

Cuadro No. 3  
**Comportamiento de la matrícula en la educación pre-primaria  
1990-1999**

Año	Total	Area		Sexo	
		Urbana	Rural	Niños	Niñas
1990	75,558	50,079	26,479	32,216	38,342
1991	97,802	56,958	40,844	48,356	49,446
1992	118,118	64,451	53,667	58,600	59,518
1993	123,475	67,023	56,452	60,821	62,654
1994	118,030	67,060	50,970	58,569	59,461
1995	145,506	74,539	70,967	72,300	73,206
1996	163,771	83,681	80,090	80,856	82,915
1997	175,346	89,547	85,799	87,235	88,111
1998	183,361	93,368	89,993	88,762	94,599
1999	202,804	93,406	109,398	98,152	104,652

Fuente: Secretaria de Educación, *La educación en cifras. Década 1990-1999*, Tegucigalpa, 2000, p. 2

Como puede verse, entre los años de 1990 y 1999, la matrícula de niños y niñas en educación pre-primaria se multiplicó casi por tres. En el área urbana, la matrícula casi se multiplicó por dos, mientras que en el área rural, se multiplicó por cuatro. Este crecimiento espectacular de los centros de educación pre-primaria tiene una explicación en el aumento, sobre todo en el área rural, de formas no convencionales de educación pre-primaria, como son los Centros de Educación Pre-Escolar No Formal (CEPENF) y los Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIES). Como puede verse, la matrícula de niños en educación pre-primaria, se multiplicó por 3 y la de niñas por 2.7. Sin embargo, en números absolutos, las niñas han superado a los niños en matrícula. A pesar de este crecimiento espectacular en la matrícula de niños y niñas en la educación pre-primaria, la tasa de cobertura de este nivel sigue siendo todavía muy baja. Según cifras oficiales, para el año de 1990 era del 17.1% y para el año de 1999 de 38.8.

## II.1.2. La educación primaria

Veamos ahora el comportamiento de la matrícula a nivel de la educación primaria.

Cuadro No 4  
**Comportamiento de la matrícula de educación primaria**

Año	Total	Área				Tasa de cobertura	
		Urbana	%	Rural	%	Bruta	Neta
1990	889,346	354,829	39.9	534,517	60.1	94.48	83.82
1991	908,446	360,372	39.7	548,074	60.3	93.33	83.15
1992	959,466	377,921	39.4	581,545	60.6	97.59	88.49
1993	991,216	385,370	38.9	605,846	61.1	98.94	86.49
1994	1,008,181	382,161	37.9	626,020	62.1	98.92	86.68
1995	1,008,092	418,141	41.5	589,951	58.5	97.41	85.21
1996	1,032,595	398,284	38.6	634,311	61.4	98.30	85.44
1997	1,054,964	446,024	42.3	608,940	57.7	98.75	87.27
1998	1,067,582	431,881	40.5	635,701	59.5	98.03	85.22
1999	1,080,869	437,424	40.5	643,445	59.5	97.18	85.72

Fuente: Secretaria de Educación, *La educación en cifras. Década 1990-1999*, Tegucigalpa, 2000, p. 4

Como puede verse, la gran mayoría de los niños y niñas que asisten a la escuela primaria en Honduras viven en el área rural. A pesar del acelerado proceso de urbanización que hemos vivido en las últimas décadas, Honduras continua siendo un país cuya población es mayoritariamente rural. La cobertura de la educación primaria en Honduras es relativamente alta. A lo largo de la década del 90, mantuvo una tasa de cobertura bruta promedio de 97.29. Sin embargo, la tasa de cobertura neta es mucho más baja. A lo largo de la década, mantuvo una tasa de cobertura promedio de 85.75. En el fondo, tanto la

cobertura bruta como la neta, se han mantenido relativamente estables, sin experimentar aumentos abruptos.

El siguiente cuadro nos muestra otros rasgos característicos de la educación primaria en Honduras. Veamos.

**Cuadro No. 5**  
**Comportamiento de la educación primaria por administración y sexo**  
**1990-1999**

Año	Administración				Sexo			
	Oficial	%	Privado	%	Masculino	%	Femenino	%
1990	838,204	94.2	51,142	5.8	448,010	50.4	441,336	49.6
1991	863,535	95.1	44,911	4.9	456,751	50.3	451,695	49.7
1992	907,641	94.6	51,825	5.4	483,089	50.3	476,377	49.7
1993	936,869	94.5	54,347	5.5	500,204	50.5	491,012	49.5
1994	953,705	94.6	54,476	5.4	509,003	50.5	499,178	49.5
1995	953,579	94.6	54,513	5.4	508,985	50.5	499,107	49.5
1996	971,963	94.1	60,632	5.9	517,812	50.1	514,783	49.5
1997	990,169	93.9	64,795	6.1	529,821	50.2	525,143	49.8
1998	1,002,474	93.9	65,108	6.1	536,107	50.2	531,475	49.8
1999	1,014,559	93.9	65,310	6.0	543,640	50.3	536,229	49.6

Fuente: Secretaría de Educación, *La educación en cifras. Década 1990-1999*, Tegucigalpa, 2000, p. 4

Como puede verse, la educación primaria es financiada en su abrumadora mayoría por el Estado. A lo largo de la década, el sector privado financió el 5.7% promedio de la educación primaria. La educación primaria muestra, por otra parte, una notable equidad por razones de sexo. Como puede verse, hay apenas una leve diferencia porcentual entre la matrícula de los niños y las niñas.

Otro rasgo característico de la educación primaria hondureña es la extraedad que se constata al comparar el número de niños y niñas que ingresan a la educación primaria y los que ingresan con la edad oficial. Veamos.

Cuadro No. 6  
**Tasa aparente y tasa neta de ingreso**

Años	Nuevos ingresos todas las edades	Nuevos ingresos con edad oficial	Población con edad oficial	Tasa aparente de ingreso	Tasa Neta de ingreso
1990	194,894	61,019	144,751	1.35	0.42
1991	209,452	65,930	147,581	1.42	0.45
1992	208,427	66,643	148,576	1.40	0.45
1993	208,752	67,470	150,500	1.39	0.45
1994	206,425	68,583	152,689	1.35	0.45
1995	209,534	73,386	155,034	1.35	0.47
1996	218,428	72,929	157,775	1.38	0.46
1997	224,213	78,514	162,644	1.38	0.48
1998	226,996	79,567	167,562	1.35	0.47
1999	223,321	78,378	170,750	1.31	0.46

Fuente: Secretaría de Educación, *La educación en cifras. Década 1990-1999*, Tegucigalpa, 2000, p. 8

Como puede verse, la tasa neta de ingreso, que sirve para medir el porcentaje de alumnos que ingresan en el primer grado con la edad oficial, fue en 1990 de 0.42 y en 1999 de 0.46. Esto significa que menos de la mitad de los niños y niñas que entraron al primer grado tenían la edad oficial. Como es bien sabido, la extraedad y la repetición de grados están estrechamente ligados a los altos niveles de deserción que son característicos de los primeros grados de la educación primaria en Honduras.

El siguiente cuadro ilustra las tasas de repetición en la educación primaria hondureña.

Cuadro No. 7  
**Comportamiento de las tasas de repetición en la educación primaria  
1990-1999**

<b>Grado/año</b>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Primero	23.86	21.71	22.71	23.01	23.28	19.61	19.42	18.51	19.14	18.54
Segundo	14.1	12.69	11.39	12.46	13.11	12.32	11.59	10.8	11.07	10.75
Tercero	10.64	8.6	8.47	8.86	9.93	10.08	8.64	8.25	8.37	8.05
Cuarto	7.23	6.54	5.38	6.22	6.39	6.82	5.81	5.52	5.65	5.2
Quinto	5.01	4.39	3.69	3.78	4.11	4.55	3.91	3.69	3.73	3.53
Sexto	1.33	1.17	0.92	0.9	0.84	1.26	1.11	1.05	1.04	1

Fuente: Secretaría de Educación, *La educación en cifras. Década 1990-1999*, Tegucigalpa, 2000, p. 23

Como puede verse, las mayores tasas de repetición se dan en los tres primeros grados de la educación primaria y tienden a la baja en los grados subsiguientes hasta lograr índices de repetición relativamente bajos en sexto grado. En este último grado, la tasa de repetición promedio fue de 1.06 a lo largo de toda la década. En el primer grado, por el contrario, la tasa de repetición mantuvo un promedio del 20.98 durante la década del noventa un promedio de 20.98. La tasa de deserción de la educación primaria fue de 3.7 en 1990 y de 3.5 en 1997, revelando un breve descenso.<sup>16</sup>

Para concluir este panorama general de la educación primaria, echemos un vistazo general a las características de las escuelas. Según los datos del Censo Escolar del 2000, para ese año existían 9,423 escuelas de educación primaria. 7,949 (84.3%) eran rurales y 1,377 (14.7%) eran urbanas. El 65,6% de estas escuelas trabajaban doble jornada, el 31.2% en jornada matutina y un 1.2% en jornada vespertina. 8,864 (94.1%) pertenecen al sector público y 559 (5.9%) son administradas por iniciativas privadas. 7,646 (81.1%) escuelas suelen tener menos de seis docentes, lo que nos habla del predominio de las escuelas multigrado. De estas escuelas, 3,811(40.4%) eran unidocentes y 2,046 (21.7%) bidocentes. Solamente 1,183 (12,6%) escuelas tienen más de seis docentes, la abrumadora mayoría de las cuales se encuentra en los departamentos de mayor desarrollo relativo del país como son Cortés, Francisco Morazán, Yoro y Atlántida.<sup>17</sup>

### **II.1.3. El desarrollo de la educación básica de nueve grados**

Una aspiración permanente de las autoridades educativas del país es establecer la educación básica de nueve grados. Sin embargo, hasta ahora esto no ha sido posible. Un paso

<sup>16</sup> PREAL/FEREMA, *Informe de progreso educativo, Honduras, 2002*, Tegucigalpa, 2002, p. 40

<sup>17</sup> Secretaría de Educación, *Informe general del Censo Escolar-2000*, Tegucigalpa, julio, 2001, pp. 18 y 71

importante en esta dirección ocurrió hacia mediados de la década del 90 con el establecimiento de lo que se ha dado en llamar el tercer ciclo de la educación básica (séptimo, octavo y noveno) que funciona a través de Centros de Educación Básica. Estos operan en comunidades rurales o urbanas en las cuales no existen colegios de educación media. En la actualidad, el tercer ciclo de la educación básica es equivalente al denominado ciclo común de cultura general, esto es, los tres primeros años de la formación inicial de la educación media en el país. Existían hacia finales de la década del 90, unos 210 centros de educación básica esparcidos en todo el país.

#### II.1.4. La educación secundaria

La educación secundaria está dividida en dos subramas: 1) educación media, y, 2) educación técnica. La educación media está formada por el Ciclo Común de Cultura General, los Bachilleratos en Ciencias y Letras, la educación normal y artística. La educación técnica está formada por la educación vocacional técnica, agrícola, los bachilleratos técnicos, los peritos mercantiles, la educación industrial y los secretariados. Por regla general, la educación secundaria dura seis años. Los bachilleres en ciencias y letras se graduaron después de cinco años de educación secundaria y los maestros y peritos mercantiles después de seis.

La información disponible sobre la educación secundaria no es tan profusa y accesible como la de la educación primaria. A pesar de esta carencia provocada por la relativa falta de accesibilidad de información seriada, vamos a tratar de trazar un panorama general de la misma.

Cuadro No. 8  
**Matrícula y cobertura en la educación secundaria 1990-1999**

Años	Matrícula	Población en edad escolar	Porcentaje de cobertura
1990	192,588	958,337	29.61
1999	194,383	961,997	28.96
1992	194,357	983,203	27.94
1993	203,192	1,002,125	28.43
1994	231,696	1,019,155	31.40
1995	251,661	1,034,947	33.07
1996	266,538	1,050,452	32.18
1997	271,110	1,062,979	33.63
1998	289,990	1,089,062	35.18
1999	291,011		35.59

*Fuente: Secretaria de Educación. Departamento de Administración del Sistema de Información (Informática)*

Como puede verse, el nivel de cobertura de la educación secundaria es relativamente bajo. Sin embargo, aumentó a lo largo de la década del noventa pasando de 29.61 en 1990 a 35.59 en 1999. A diferencia de la educación primaria que es financiada abrumadoramente

por el Estado, la iniciativa privada juega un papel muy importante en el financiamiento de la educación secundaria. Así, por ejemplo, para el año de 1999, según datos de la Secretaría de Educación, del total de 948 centros de educación secundaria que habían en el país, 511 eran privados. Como puede verse, estamos hablando del 53.9 de los centros de educación secundaria del país. La tasa de repetición en la educación secundaria fue de 9.0 en 1992 y de 10 en 1997. Por su parte, la tasa de deserción fue de 6.0 en 1992 y de 5.6 en 1997.<sup>18</sup>

### **II.1.5. Eficacia, pertinencia y calidad del sistema educativo**

Como ha sido correctamente señalado, la eficacia de un sistema educativo se refleja en los conocimientos, destrezas y valores adquiridos por los estudiantes. Para verificar la eficacia de un sistema educativo se requiere la realización de pruebas que los evalúen. Desafortunadamente, no existe todavía en el país una tradición de pruebas estandarizadas que evalúen la eficacia del sistema educativo. Sin embargo, un estudio realizado por la Unidad de Medición de la calidad realizado en 1997, demostró el bajo nivel de eficacia de una muestra de alumnos de tercero y sexto grado en las asignaturas de español y matemáticas. En ambos casos, las notas obtenidas por los alumnos y alumnas que se sometieron a las pruebas estandarizadas, estuvieron muy por debajo del 66% que actuó como criterio de promoción. En general, obtuvieron peores notas en matemáticas que en español. Como era de esperarse, los alumnos de las zonas urbanas obtuvieron mejores resultados que los alumnos de las escuelas ubicadas en áreas rurales. En términos de eficacia pero también de pertinencia y calidad de los aprendizajes, las escuelas de las áreas rurales están muy por debajo de las escuelas de las zonas urbanas.

A pesar de las apelaciones a la innovación curricular y a la flexibilidad de la educación para hacerla pertinente las necesidades de cada región, la educación pública hondureña sigue siendo homogenizante, poco flexible y con un visible sesgo urbanizante en los contenidos que entrega. No ha podido resolver el desafío de adaptarse a las particularidades regionales, culturales y sociales del país y responder a las necesidades de un mundo cambiante en el cual adquiere cada día mayor carta de ciudadanía el trabajo informal, tanto en la ciudad como en el campo. Esta falta de flexibilidad, le ha impedido ir al encuentro de opciones educativas no formales que han tenido más capacidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y del mundo del trabajo que la educación formal y escolarizada. En este contexto de falta de pertinencia de la educación a la cambiante realidad de nuestros tiempos, la educación de las áreas rurales se encuentra en abierta desventaja por el ya mencionado sesgo urbano del sistema educativo, lo que se hace verdaderamente urgente la búsqueda de un modelo de desarrollo para la misma.

Después de dos décadas de haber sido colocado en un lugar preferente de la agenda educativa por el Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, el mejoramiento continuado de la calidad de la educación hondureña continua siendo una aspiración más que un logro en proceso de consolidación. Como se sabe, la calidad de la educación tiene mucho que ver con el curriculum, con la calidad de los materiales educativos, con las metodologías de enseñanza y aprendizaje y con la formación de los maestros.

---

<sup>18</sup> PREAL/FEREMA, *Informe de progreso educativo, Honduras, 2002*, Tegucigalpa, 2002, p. 40

A pesar de los avances que se lograron a inicios de la década del 90 con la introducción de los rendimientos básicos en la educación primaria y media, los programas de estudio en estos niveles de la educación siguen siendo excesivamente largos y desactualizados. La educación primaria y secundaria no ha podido superar todavía los programas de estudios extensos y proclives al verbalismo, la repetición mecánica y a la enseñanza frontal que le han sido característicos. En materia de textos escolares se ha avanzado considerablemente. Los textos de la serie "Mi Honduras", que cubren las cuatro materias básicas (matemáticas, ciencias naturales, español y estudios sociales) se encuentran en la actualidad en todos los puntos cardinales del país. Estos textos, al igual que los rendimientos básicos, fueron elaborados en el marco del Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria en Honduras que, se desarrollo en la segunda mitad de la década del 80 y la primera mitad de la década del 90. Este proyecto fue financiado con fondos de US-AID.

La mayor parte de la innovación en materia de metodologías educativas ha estado bajo la jurisdicción de los proyectos educativos montados por la cooperación internacional. Sin embargo, el problema de fondo ha sido y continua siendo en como lograr la difusión de esas innovaciones al conjunto de la escuela hondureña. En esta materia, los logros han sido muy modestos. En lo relativo a la formación y capacitación de los maestros en servicio los logros han sido importantes, aunque no suficientes para provocar un mejoramiento significativo de la calidad de la educación. La década del 80 estuvo dominada por la preocupación de profesionalizar a los docentes sin título que daban clases en las escuelas primarias del país, por lo cual se eliminó en los primeros años de la década del 90 el empirismo en las escuelas primarias del país. Un programa semejante para la profesionalización de docentes en servicio en la educación secundaria se estableció hacia mediados de esta última década. Sin embargo, la existencia del empirismo en este nivel sigue siendo considerable. La segunda mitad de la década del 90 y los primeros años del presente siglo están siendo dominados por la preocupación de establecer como requisito para el ejercicio de la docencia en las escuelas del país un título universitario de maestro de educación primaria. Ya está en proceso la formación de maestros a nivel universitario y la conversión de las escuelas normales en centros preparatorios para la formación de maestros a nivel de licenciados. Esta tarea ha sido otorgada, con exclusividad, a la Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán".

En materia curricular, los avances han sido, hasta recientemente, poco significativos. La aspiración de revisar los programas educativos, hacerlos más flexibles y pertinentes a la cambiante realidad social a la que deben ajustarse continuamente, parece haber encontrado un camino de realización con la elaboración, por parte de la Secretaria de Educación, de los lineamientos para la adecuación de un curriculum nacional básico, que se presenta actualmente como uno de los logros de esta entidad del Estado.

#### **II.1.6. Analfabetismo y escolaridad promedio**

Durante la década del 90, la tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años declinó, pasando del 25% en 1990 a 19% en 1999. La escolaridad promedio de la población pasó de 3.9 años en 1990 a 4.8 en 1999.

### II.1.7. Docentes y número de alumnos por docente

En la educación preprimaria, primaria y secundaria, hemos asistido, a lo largo de la década el noventa, a un incremento continuo del número de docentes en servicio, como puede verse en el cuadro que se reproduce a continuación.

Cuadro No. 9  
**Docentes según nivel educativo**

Año/ Nivel escolar	1991	1995	1998	2000
Total docentes	34, 249	44, 919	50, 068	52, 750
Preescolar	1,870	2, 671	3, 192	3, 813
Primaria	23,872	28, 978	32, 519	34, 216
Secundaria	8,507	13, 270	14, 357	14, 721

**Fuente:** 1991 (Unesco Institute of Statistic) 1995-2000 (Ministerio de Educación). Los datos de UNESCO han sido tomados de "Honduras" en *Situación educativa de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2000

Como puede verse en el cuadro anterior, en el caso de la educación preescolar, se pasó de 1.870 docentes en 1991 a 3813 docentes en el año 2000. En la educación primaria, se pasó de 23,872 docentes en 1991 a 34,216 docentes en el año 2000. En la educación secundaria se pasó, como puede verse, de 8,507 docentes en 1991 a 14,721 docentes en el año 2000.

Durante el mismo período, hemos asistido también a un descenso en la relación entre el número de alumnos por maestro.

Cuadro No. 10  
**Alumnos por docente según nivel educativo**

Año/ Nivel educativo	1991	1995	1998	2000
Preescolar	32	27	26	32
Primaria	38	36	33	32
Secundaria	23	13	13	13

**Fuente:** la misma del cuadro anterior

### II.1.8. La educación superior

Aunque excede los límites impuestos a este trabajo, un poco de información sobre la educación superior es pertinente. Como ha quedado indicado, la educación superior está bajo la dirección de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). La UNAH

es la universidad más grande y numerosa del país y la Constitución de la República le reserva el seis por ciento del presupuesto nacional para su financiamiento.

Existen actualmente en el país 14 centros de educación superior. Son ellos los siguientes: 1) Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH); 2) Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán (UPNFM); 3) Seminario Mayor "Nuestra Señora de Suyapa" (SMNSS); 4) Universidad José Cecilio del Valle (UJCV); 5) Universidad de San Pedro Sula (USPS); 6) Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC); 7) Universidad Tecnológica de Honduras ((UTH); 8) Escuela Agrícola Panamericana (EAP); 9) Universidad Nacional de Agricultura (UNA), 10) Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR); 11) Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción (CEDAC); 12) Universidad Católica de Honduras "Nuestra Señora Reina de la Paz" (UNICAH); 13) Instituto Superior Policial (ISEP), y, 14) Universidad Cristiana Evangélica "Nuevo Milenio" (UCENM). 5 de estos centros de educación superior son públicos (UNAH, UPNFM, UNA, ESNACIFOR e ISEP) y los demás son privados.

Como ha quedado indicado, la UNAH es el centro de educación superior que alberga el mayor número de alumnos de este nivel. Según datos recientes (2002), la UNAH tenía 67.615 estudiantes que representaban el 60.5 % del total de la matrícula de los centros de los centros de educación superior. Le sigue en importancia la UPNFM que tenía para ese mismo año 21.808 estudiantes que representaban el 19.5% del total de la matrícula de los centros de educación superior. Como puede verse, la UNAH y la UPNFM proveen de servicios educativos al 80.0% del total de la matrícula del nivel de educación superior.

Entre las universidades privadas, la que tiene más alumnos es la UNICAH que tenía para el año 2002, 7.175 estudiantes que representaban el 6.4% del total de matrícula del nivel. Le sigue en importancia la UNITEC que tenía para ese año 4.994 estudiantes (4.5%). Para el año 2002, se habían enrolado en la educación superior un total de 111.766 estudiantes lo que representaba una cobertura del 14.1% de la población entre 18 y 24 años. Este nivel de cobertura de la educación superior casi ha duplicado el nivel de cobertura mantenido por la misma a inicios de la década del 90. Para el año de 1990, el nivel de cobertura de la educación superior era de 7.6%. Los 2400 docentes de tiempo completo registrados en la UNAH en el año 2002 están afiliados a la Asociación de Docentes de la UNAH (ADUNAH), fundada a inicios de la década del 90. Durante años, los docentes de la UNAH estuvieron agrupados junto a trabajadores administrativos y de servicio en el Sindicato de Trabajadores de la UNAH (SITRAUNAH), que todavía percibe las cotizaciones de los docentes universitarios. Los 402 maestros de tiempo completo registrados en el año 2002 en la UPNFM están afiliados al Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH), al cual nos referiremos más adelante.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Los datos numéricos los he tomado de un boletín de Estadísticas del nivel de Educación Superior correspondiente al año 2002 publicado por la Dirección de Educación Superior dependiente de la UNAH

## II.1.9 El gasto público en educación

El siguiente cuadro es ilustrativo de la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB

Cuadro No. 11  
**Participación del  
sector educativo en el PIB**

Año	% del PIB
1990	5.7
1991	4.2
1992	4.4
1993	4.2
1994	4.0
1995	3.9
1996	3.7
1997	3.6
1998	3.8
1999	4.9

*Fuente:* Secretaría de Educación

Como puede verse, el gasto en educación como porcentaje del PIB mantuvo durante la década del 90 una tendencia hacia la baja manteniendo un promedio anual de 4.2%.

En lo que se refiere al gasto en educación como porcentaje del Presupuesto Nacional, el gasto en educación se ha ido incrementando. En 1989, el gasto en educación representaba el 15.9% del presupuesto nacional y en 1995 era de 16.5%.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Tegucigalpa, 2000, p. 120

El siguiente cuadro ilustra bien la forma en que se distribuye el gasto público en educación

Cuadro No. 12  
**Gasto público en educación por agencia. 1990-1999**  
**En porcentajes**

Agencia	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SE	73	64	66	65	72	68	69	67	71	68
FHIS	1	10	11	11	2	9	7	10	3	8
PRAF	1	3	3	4	3	3	3	3	2	2
INFOP	4	4	4	4	4	3	3	2	3	4
EDUCR EDITO	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0
UNAH	18	16	14	14	16	14	15	15	17	15
UPN	2	2	2	2	3	2	2	2	3	3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: tomado de World Bank, *Honduras. Public Expenditure Mangement For Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*, June 28, 2001, p. 63

Como puede verse, la Secretaria de Educación absorbió entre 1990 y 1999 el 68.3% promedio del gasto público en educación. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el 7.2%, el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), el 2.7%, la agencia de crédito educativo del Estado EDUCREDITO, el 0.6%, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el 15.4% y la Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán", el 2.3% del gasto público en educación.

El siguiente cuadro ilustra la distribución del gasto en los principales programas educativos de la Secretaría de Educación.

Cuadro No. 13  
**Estructura del gasto en educación por niveles educativos**  
**1990-1999**  
**(en porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Primaria	50	48	47	47	47	47	45	45	45	43
Secundaria	16	16	14	18	18	19	19	18	18	18
Educación de adultos	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0

Fuente: tomado de World Bank, *Honduras. Public Expenditure Management For Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*, June 28, 2001, p. 63

Como puede verse, a lo largo de la década del noventa, el 46.4% promedio del presupuesto de la Secretaría de Educación ha sido invertido en la educación primaria, el 17.4% en educación secundaria y en la educación de adultos, el gasto ha sido poco significativo. En los últimos años, la inversión en educación de adultos ha estado en manos de proyectos de la cooperación internacional.

## **II.2. La reforma educativa de la década del 90 y su situación actual**

Las líneas maestras de la reforma educativa de la década del 90 fueron establecidas por el programa de modernización de la educación del gobierno de Rafael Leonardo Callejas. En un documento publicado hacia finales del año de 1992, el programa de modernización de la educación estableció un programa de reformas académicas y político-administrativas que han constituido la medula de la reforma educativa hondureña. Entre ellas quisiera destacar las siguientes:

- **Reestructuración del Ministerio de Educación** para que perfeccione sus funciones de dirección, administración, planeamiento, regulación, supervisión, control y evaluación de la gestión educativa, adjudicando las funciones de ejecución de programas y proyectos tales como: infraestructura, mobiliario, merienda, a otras instituciones especializadas, alentando preferentemente la participación social en dichos campos.
- **Readecuación curricular en todos los niveles del sistema**, introduciendo como ejes transversales trabajo productivo, educación preventiva especial, ambiente, ciencia y tecnología, salud, paz, democracia y derechos humanos, educación en población, enfoque de género, integración regional, formación en valores éticos e identidad nacional.
- **Descentralización del sistema educativo** mediante la regionalización y la participación comunitaria.

- **Conversión gradual de las escuelas primarias unidocentes en bidocentes** como parte de la prioridad de mejorar y consolidar la educación básica general.
- **Creación y ejecución de programas de educación bicultural** para toda la población y no sólo para las etnias minoritarias del país.
- **Extensión de programas de alfabetización y educación básica de adultos** por multimedios, con participación comunitaria y vinculados al trabajo productivo.
- **Formación de maestros de educación pre-escolar y primaria especial a nivel superior**, de conformidad con las exigencias de una mejor calidad de educación.
- **Adecuación de la cooperación internacional** a la concepción, planteamientos y ejecución del Programa Nacional de Modernización de la educación en Honduras.
- **Vinculación de la educación formal y no formal**, para que se complementen entre sí.

Esta agenda de transformaciones fue agrupada en un conjunto de programas y proyectos prioritarios. Quisiera destacar tres de ellos, porque representan la columna vertebral de la reforma educativa de la década del noventa: 1) el programa de mejoramiento cualitativo de la educación; 2) programa de formación y capacitación de docentes, y, 3) el programa de reestructuración administrativa del sistema educativo.

Son componentes fundamentales del programa de mejoramiento cualitativo de la educación los siguientes: 1) transformación curricular; 2) Textos y materiales educativos; 3) generalización del grado preparatorio; 4) conversión de escuelas unidocentes en bidocentes; 5) Expansión de modalidades de educación a distancia, y, 6) educación para la Democracia y el Medio ambiente. Son componentes fundamentales del programa de formación y capacitación de docentes los siguientes: 1) Consolidación y modernización de la carrera docente a través de la aprobación del Estatuto del Docente; 2) Profesionalización de los docentes de educación media, y, 3) la capacitación de los docentes en servicio. Son componentes fundamentales del programa de reestructuración del sistema educativo los siguientes: 1) descentralización y regionalización educativa; 2) Transformación de enfoques y procedimientos de planificación educativa; 3) red de información y servicios de informática, y, 4) revalorización de los servicios de supervisión educativa.<sup>21</sup>

Aunque los Ministros de Educación del gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-1998) y de Carlos Roberto Flores (1998-2002) no reconocieron como propia la agenda planteada por el programa de modernización de la educación, en la práctica, lo que hicieron fue ir la haciendo realidad. En el gobierno de Reina, la propuesta de reforma educativa fue denominada "Escuela Morazánica" y la propuesta educativa del gobierno de Flores se cobijó bajo el slogan de su gobierno "La nueva agenda".

Veamos la suerte que han corrido algunos de los elementos básicos de la propuesta de reforma educativa formulada a inicios de la década del 90.

La reestructuración del Ministerio de Educación fue una tarea que le tocó realizarla a las autoridades educativas del gobierno de Carlos Roberto Reina. El proyecto de

---

<sup>21</sup> Comisión Presidencial de Modernización del Estado, *Modernización de la educación en Honduras*, (folleto divulgativo), Tegucigalpa, s.f.; *Informe del Ministro de Educación a la XIII Reunión de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana*, Tegucigalpa, septiembre, 1993.

reestructuración de la Secretaría de Educación se inició en el año de 1994 y concluyó en el año de 1996. Consistió en la reorganización de las unidades técnicas y administrativas del nivel central y la desconcentración de funciones y tareas a través de las Direcciones Departamentales de Educación. La nueva estructura organizativa de la Secretaría de Educación terminó con las direcciones generales de educación primaria y media que dirigían desde la capital del país las escuelas y colegios de educación media de todo el país y dotó a la misma de una estructura organizativa a la que sus funcionarios, que han hecho carrera en la institución, no han terminado de acostumbrarse. Se prefirió la desconcentración a la descentralización y se prefirió el nivel departamental al nivel regional. Como se recordará, la propuesta del programa de modernización de la educación hablaba de regionalización. De hecho, en el mes de octubre de 1993, la Secretaría de Educación creó la Dirección Regional de Educación en la región Nor Occidental que incluía los departamentos de Santa Bárbara, Cortés y Yoro, con sede en San Pedro Sula. Se planeaba crear a inicios de 1994, la Dirección Regional de Educación del Litoral Atlántico que incluía los departamentos de Atlántida, Colón e Islas de la Bahía, con sede en La Ceiba.<sup>22</sup>

La Secretaría de Educación durante el gobierno de Carlos Roberto Reina fue la encargada de poner en funcionamiento el proyecto de educación bilingüe e intercultural para los grupos étnicos del país. La propuesta de la generalización del idioma inglés para la escuela primaria sugerida por el programa de modernización de la calidad se mantiene todavía como una aspiración de algunos sectores de la sociedad hondureña. La secretaría de educación durante el gobierno de Reina inició también el proceso de traslado de la construcción de obras de infraestructura escolar al Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y a entidades de la cooperación internacional que incluyeron como parte de sus proyectos la construcción de las mismas. También le dio un gran impulso a la alfabetización y educación de adultos ya que durante su gestión se aprobaron los más importantes proyectos de educación de adultos financiados por la cooperación extranjera como son Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EDUCATODOS) que es financiado por la AID y Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PRALEBAH) que es financiado por la Cooperación Española.

La reestructuración de las unidades técnicas y administrativas de la Secretaría de Educación y el proceso de desconcentración educativa mediante la creación de las Direcciones Departamentales de Educación, fue financiado con fondos del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica que manejaba recursos financieros provenientes del Banco Mundial y de la KFW de Alemania. Este parece haber sido el proyecto mejor financiado de toda la década del noventa. Movilizó 53.1 millones de dólares: 9,8 millones de dólares de fondos nacionales, 30 millones en condición de préstamo y 13.3 en condición de donación.<sup>23</sup> Con fondos de este proyecto, se creó durante el gobierno del Presidente Reina, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE) que funciona adscrita a la Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán". Además

---

<sup>22</sup> *Informe del Ministro de Educación a la XIII Reunión de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana*, Tegucigalpa, septiembre, 1993.

<sup>23</sup> Secretaría de Educación, *Proyectos con financiamiento externo de la Secretaría de Educación, 1999*, Tegucigalpa, s.f., p. 1

de la evaluación externa de los rendimientos del aprendizaje, de la reestructuración de la Secretaría de Educación y del proceso de desconcentración educativa, el Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, volcó sus recursos financieros en el diseño de medidas para el aumento del tiempo escolar efectivo, la capacitación de docentes y supervisores, producción y distribución de textos y materiales escolares y el apoyo a la expansión del acceso a la educación pre-escolar para los niños pobres de áreas rurales y urbanas. Con fondos de este proyecto, se financió la educación bilingüe e intercultural.

La participación de la comunidad en los asuntos de la escuela comenzó a encontrar un camino de realización a través del Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Se trata de un proyecto orientado a proporcionar servicios educativos de educación pre-primaria y primaria a comunidades rurales pobres que no cuentan con escuela, fomentando la participación de las comunidades organizadas con el fin de mejorar la eficiencia interna en la administración de los recursos y prestación de servicios educativos. PROHECO, que fue el proyecto insignia de la secretaria de Educación durante el gobierno de Carlos Roberto Flores, se financiaba con un crédito provisto por el Banco Mundial de 5.882.700 dólares. Para el mes de octubre del 2000, PROHECO había logrado crear 809 escuelas que atendían unos 20.000 niños y niñas.<sup>24</sup>

PROHECO ha tenido que enfrentar la oposición de los gremios magisteriales que no han visto con buenos ojos la administración de escuelas por parte de la comunidad, porque ven en ello, un camino hacia la privatización de la educación, a la cual se oponen abiertamente.

Los gremios magisteriales cuestionaron los siguientes aspectos del funcionamiento de las denominadas escuelas PROHECO: "nombrar maestros por contrato de duración limitada negando los derechos que otorga el Estatuto del Docente; crear escuelas del Programa en lugares en donde ya funcionan o están muy cerca escuelas públicas; otorgar atribuciones a las Asociaciones Educativas Comunales, que generalmente son organizadas a instancia de las autoridades educativas, para efectuar los pagos de los maestros, supervisar el trabajo de los mismos y en algunos casos cancelar y nombrar maestros; brindar mayor apoyo logístico, proveer de más y mejores materiales educativos y crear condiciones para asegurar una mejor labor educativa de los maestros que laboran en las escuelas creadas por el Programa".<sup>25</sup>

Para responder a estos cuestionamientos y a las movilizaciones que los acompañaron, el Ministro de Educación se vio inducido a firmar, en el mes de abril del 2000, una acta de compromiso con la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH) en la cual se comprometió a lo siguiente: "1. Realizar una investigación de todas las escuelas creadas con el PROHECO y clausurar aquellas que se encuentran en lugares cercanos a escuelas que ya están funcionando para que los alumnos se incorporen a la escuela común; 2) Incorporar todas las escuelas PROHECO en el presupuesto general del Ministerio de

---

<sup>24</sup> World Bank, *Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*, June 28, 2001, p. 70

<sup>25</sup> COLPROSUMAH, *Perfil histórico*, Tegucigalpa, 2001, p. 29

Educación a fin de que los docentes nombrados en las mismas gocen de los derechos que les concede el Estatuto del Docente; 3) Desautorizar a las Asociaciones Educativas Comunitarias para intervenir en los actos administrativos de los centros escolares referidos al nombramiento y cancelación de los docentes y evaluación de su desempeño, y, 4) Abstenerse de continuar creando escuelas del Programa en lugares que no reúnan los requisitos establecidos en el convenio".<sup>26</sup>

No dispongo de evaluaciones recientes sobre PROHECO. Sin embargo, un estudio realizado en 1999 por John Durston enfatizó en algunos de los aspectos positivos de lo que denominó "un programa de gestión comunitaria que está en la avanzada de la reforma participativa de la educación". A su juicio, PROHECO ha logrado mejorar la asistencia de los maestros y los alumnos, la rendición de cuentas de parte de los maestros a la comunidad (las inasistencias del maestro se deducen de su sueldo a fin de mes), mejorar el apoyo de los padres de familia a los maestros e instalar un sistema de administración participativa y más eficiente. Uno de los impactos indirectos de PROHECO, observa Durston, es el empoderamiento de las organizaciones comunitarias en general.<sup>27</sup>

La formación inicial de maestros a nivel universitario planteada por el programa de modernización de la educación es algo que ha comenzado a hacerse realidad hasta hace muy poco. Esta tarea ha sido asignada a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). La UPN se ha embarcado en programa de formación inicial de maestros que convierte a las antiguas escuelas normales en parte del proyecto de formación universitaria de maestros. Las próximas generaciones de maestros tendrán formación universitaria, con lo cual Honduras dejará de ser uno de los últimos países donde los maestros de educación primaria tienen formación a nivel secundario. Los maestros de educación media que se han graduado en los últimos años tienen nivel universitario y han egresado de la UPN. La Escuela Superior del Profesorado, que formó varias generaciones de maestros de educación media, se convirtió en la UPN en el año de 1989. La Escuela Superior del Profesorado data del año de 1957. Se han instituido programas para la profesionalización de maestros en servicio, tanto a nivel primario como secundario.

Durante el gobierno de Carlos Roberto Reina, la Secretaria de Educación puso en la agenda de la reforma educativa la educación básica de nueve grados al crear el Tercer Ciclo de la Educación Básica que funciona fundamentalmente en comunidades que carecen de institutos de nivel secundario. Para avanzar hacia la educación básica de nueve grados, una aspiración de la reforma educativa hondureña que ha sido puesta en primer plano por la propuesta educativa de la sociedad civil que fue consensuada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), a la cual nos referiremos más adelante, se requiere poner en la misma plataforma el tercer ciclo de la educación básica y en ciclo común de cultura general que data del año de 1959. Este es, sin lugar a dudas, el primer paso que habría que dar para hacer realidad la educación básica de nueve grados para todas las escuelas del país. La idea de generalizar al menos un año de educación pre-escolar sigue estando en la agenda. Sin

---

<sup>26</sup> Ibidem, pp. 29-30

<sup>27</sup> John Durston, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2002, capítulo VI

embargo, se trata de lograr que todavía espera encontrar un cauce de realización plena. Lo propio puede decirse de la conversión de escuelas unidocentes en bidocentes. Se ha avanzado mucho en esta dirección, pero todavía queda mucho por hacer. Los recursos financieros que requiere esta tarea son cuantiosos, como es fácil de imaginar.

La reforma curricular planteada por el programa de modernización de la educación ha avanzado muy lentamente. Durante el gobierno de Carlos Flores, la Secretaria de Educación se dio a la tarea de construir las bases para un currículum nacional. Parece haberse avanzado mucho en esa dirección y la Secretaria de Educación del gobierno de Ricardo Maduro ha declarado que dispone actualmente de un currículum básico para la educación básica del país, el que seguramente, no ha logrado concitar el entusiasmo de los maestros y de los gremios que los representan. La Secretaria de Educación del gobierno de Maduro ha mantenido una relación bastante tensa con los gremios de maestros lo que hace bastante difícil avanzar en las tareas que requiere el mejoramiento de la calidad de la educación, una aspiración que fue relevada por la Secretaria de Educación durante el gobierno de Carlos Roberto Reina a través de su planteamiento doctrinario denominado "Escuela Morazánica".

En materia de vinculación entre la educación formal y la educación no formal, no se han dado pasos realmente significativos.

He hecho este largo recorrido descriptivo para mostrar que existe una línea de continuidad entre la propuesta de reforma educativa planteada por el régimen de Callejas y los regímenes políticos posteriores. Este hecho no ha sido siempre reconocido por los titulares de los Ministerios de Educación, por los gremios magisteriales y por la opinión pública en general que han tenido la impresión que cada gobierno viene con una propuesta educativa diferente, ya se llamó "Modernización de la educación", "Escuela Morazánica" y "Nueva Agenda".

¿Dónde estamos en este momento en materia de reforma educativa? Se dan los pasos necesarios para el logro de los siguientes objetivos y metas estratégicas: 1) garantizar a la población por lo menos a un año de escolaridad prebásica; 2) universalizar la educación básica de nueve grados; 3) convertir las escuelas unidocentes en escuelas multidocentes; 4) transformar el currículo de la Educación Media y ampliar su cobertura en un 35%; 5) desarrollar un sistema nacional de formación inicial de docentes a nivel universitario; 6) establecer y aplicar un sistema de evaluación de la calidad institucional y de acreditación y certificación de los centros educativos a nivel nacional e internacional; 7) incentivar a educandos, docentes y administradores por su desempeño académico y de gestión; 8) fortalecer la capacidad de gestión del nivel descentralizado y la función de supervisión escolar a nivel de las Direcciones Departamentales y Municipales y aplicar modelos de participación de los diferentes actores en la gestión educativa expandiendo los modelos aceptados de gestión de centros educativos con participación comunitaria; 9) aplicar la reingeniería en la Secretaria de Educación partiendo del nivel central e implementar un moderno modelo de gestión educativa y de evaluación de desempeño organizacional con especial énfasis en el cumplimiento del calendario escolar de 200 días al año; 10) Planificar, gestionar y evaluar la ejecución del financiamiento de la educación incorporando

criterios de rendición de cuentas, y, 11) Establecer la base estadística y geográfica para la planificación y acreditación de los centros educativos.<sup>28</sup>

Como puede verse, estos ejes estratégicos siguen la línea establecida por la propuesta de reforma educativa "Modernización de la Educación", enriquecida por las propuestas de la "Escuela Morazánica" y "La Nueva Agenda" así como de la propuesta de transformación educativa consensuada por el FONAC, a la cual nos referiremos más adelante.

### **III. DOCENTES Y GOBIERNO: PROCESAMIENTO DEL DISEÑO EN TORNO DE LA REFORMA EDUCATIVA**

#### **III.1. Gobierno y colegios magisteriales: dos actores claves del proceso de concertación educativa**

##### **III.1.1. El Gobierno**

Como ha quedado indicado, el rector de la política educativa para los niveles pre-primario, primario, medio y educación de adultos es la Secretaría de Educación. Sin embargo, cuando las actividades de concertación con los colegios magisteriales implican cuestiones salariales o decisiones de alto nivel, como generalmente ha ocurrido, los asuntos en cuestión rebasan muy pronto el ámbito de la Secretaría de Educación y se trasladan a una suerte de relación triangular que involucra al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, que es quien se encarga de las cuestiones presupuestarias, y al Ministro de Educación. Por eso no es extraño que cuando se desata un conflicto magisterial, los maestros que organizan multitudinarias manifestaciones por las calles de la ciudad capital, protesten frente al edificio de la Secretaría de Educación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y frente a Casa Presidencial. En este contexto, más importante que la política específica del Ministro de Educación, es la política general del régimen y las posiciones del Presidente de la República, la que resulta decisiva. Esto es así en un régimen presidencialista del tipo que tenemos en Honduras. El Presidente de la República centraliza el poder y tienen la última palabra en las decisiones trascendentales de la vida del país.

De los tres Presidentes del país que se sucedieron durante la década del 90, Rafael Leonardo Callejas fue el más caracterizado por haber introducido, con vigor y convencimiento, las políticas neoliberales en el país. Reina y Flores fueron más bien neoliberales a desgano. Aunque aplicaron políticas neoliberales, no convocaron a cadenas televisivas para justificarlas como hizo con gran placer Callejas, que fue durante su gestión pública el más ardoroso defensor de las políticas neoliberales que hemos tenido en el país. Esto es importante para entender la política de rechazo (o de abierta sospecha, para decir lo menos) del magisterio nacional al programa de reforma de la educación propuesta por su régimen político. Reina, un veterano líder político de la izquierda democrática, inspiró más confianza a los colegios magisterio. Creo las condiciones para la reunificación del COLPROSUMAH, que se mantuvo dividido por más de una década, y aprobó como Presidente de la República, el Estatuto del Docente, una demanda histórica del magisterio

---

<sup>28</sup> He tomado estos objetivos y metas estratégicas de un informe de la Secretaría de Educación denominado Avances en la ejecución de metas estratégicas 2002-2006

nacional que el gobernante Partido Liberal accedió a darle rango de política de Estado. En el artículo 165 de la Constitución Política de enero de 1982, el Estado Hondureño se compromete a emitir el Estatuto del Docente. Lo propio puede decirse de Flores, que sancionó como Presidente del Congreso Nacional de la República, el Estatuto del Docente. Ignorando el previsible impacto económico del Estatuto del Docente, el gobernante Partido Liberal decidió aprobarlo para obtener masivo apoyo político de los maestros y sus familias. Como veremos más adelante, el Estatuto del Docente fue aprobado por el Congreso Nacional de la República el 11 de septiembre de 1997

### **III.1.2. Los colegios magisteriales**

Las modernas organizaciones de maestros surgieron a inicios de la década del 60 e inicios de la década del 70. En lugar de adoptar la estructura sindical como en otros países, los maestros organizados decidieron adoptar las estructuras de los colegios profesionales de clase media.

Los maestros de educación primaria accedieron a la organización primero que los maestros de educación secundaria. La primera organización de maestros de educación primaria en surgir a la vida fue el Colegio Profesional Superación Magisterial de Honduras (COLPROSUMAH). El Congreso Constitutivo del COLPROSUMAH se celebró entre los días comprendidos entre el 17 y 21 de septiembre de 1963. Del seno del COLPROSUMAH, se desprendió el Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros (PRICHMA).

El PRICHMA fue fundado el 19 de diciembre de 1964 por maestros de educación primaria adictos al gobernante Partido Nacional, que actuaba por entonces como brazo político de los militares que gobernaban el país desde el golpe de Estado del 3 de octubre de 1963 que derribó al régimen político del Doctor Ramón Villeda Morales del Partido Liberal. Los afiliados al COLPROSUMAH han estado identificados históricamente con el ala reformista del Partido Liberal y con las diferentes variantes de la izquierda hondureña organizada.

Un nuevo núcleo de maestros parece haberse desprendido del COLPROSUMAH hacia finales de 1964 y fundó el Colegio Profesional Unión Magisterial (COPRUM), el cual obtuvo su personería jurídica el 3 de marzo de 1965. Desde sus orígenes, la beligerancia del COLPROSUMAH no dejó de causar preocupación a los maestros más conservadores que habían ingresado al mismo, por lo que algunos de ellos, decidieron hacer casa parte, como fue el caso de los maestros que fundaron y/o se adhirieron al COPRUM.

Los maestros empíricos, que eran maestros que no tenían título docente que los acreditara para la enseñanza en la educación primaria del país, decidieron fundar el 30 de mayo de 1971 el Sindicato de Empleados Públicos de la Educación Rural de Honduras (SINEPUDERH). El 25 de septiembre de 1982, el SINEPUDERH decidió cambiar su razón social para convertirse en el Sindicato de Empleados Públicos de la Educación de Honduras (SINEPUDEH). El 28 de abril de 1984, el SINEPUDEH se convirtió en el Sindicato

Profesional de Docentes Hondureños (SINPRODOH), nombre con el que actualmente se conoce esta organización sindical de docentes hondureños.

Estos cambios fueron respondiendo al deseo del sindicato de ir ampliando su base social original de profesores empíricos rurales que entraron en un programa de profesionalización dirigido por la Escuela Superior del Profesorado que los convirtió eventualmente en maestros titulados con todos los derechos de la ley. Los últimos maestros de educación primaria empíricos, se graduaron en la primera mitad de la década del 90.

Los maestros de educación media se organizaron inicialmente en una asociación a la que denominaron "Asociación Hondureña de Profesores Graduados de Educación Media". (AHPGEM). En una asamblea celebrada el 26 de diciembre de 1969, se tomó la decisión de convertir esta asociación en un colegio profesional que recibió el nombre de Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH). El COPEMH obtuvo su personería jurídica el 12 de febrero de 1971.

El COPEMH no nació signado por ningún tipo de lealtad ideológica visible. Sin embargo, con el tiempo, al igual que el COLPROSUMAH, fue siendo influido por el ala reformista del Partido Liberal y por izquierda hondureña organizada. En el gremio magisterial, el partido político de izquierda de más influencia fue el Partido Comunista Marxista Leninista, de orientación maoísta. Los maoístas lograron también gran influencia en algunas organizaciones campesinas y estudiantiles. El Partido Comunista Hondureño, de orientación soviética, logró un gran ascendiente en el movimiento sindical hondureño, en algunas organizaciones campesinas y estudiantiles.

El COLPROSUMAH y el COPEMH están afiliados a la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH), una central sindical que ha sido tradicionalmente influida por la izquierda hondureña organizada. El PRICHMA y el SINPRODOH están afiliados a la Central General de Trabajadores (CGT), ligada al movimiento socialcristiano. En las últimas dos décadas, la CGT, que fue en el pasado una organización altamente combativa, ha venido asumiendo posturas relativamente conservadoras. Virtualmente, el COPRUM no está afiliado a ninguna central sindical.

Los colegios de maestros tienen la misma estructura interna que la de otros gremios colegiados del país. Se trata de la estructura que les fue impuesta por la Ley de Colegiación Obligatoria de 1962. Esta estructura interna está integrada por un Congreso o Asamblea Nacional, la Junta Central Ejecutiva, un Tribunal de Honor y las Juntas Directivas de seccionales. El Congreso o Asamblea Nacional se reúne ordinariamente cada dos años y extraordinariamente cuando así lo acuerde la Junta Central Ejecutiva o a la petición de la mitad más una de las asambleas de las seccionales que integran la organización.

La Junta Central Ejecutiva está integrada por los siguientes miembros; un Presidente, un Secretario General, un Secretario de Fianzas, un Fiscal, un Secretario de Asuntos Pedagógicos y Culturales, un Secretario de Conflictos Gremiales y Profesionales, un Secretario del Interior, un Secretario del Exterior y un Secretario de Publicidad. Los miembros de la Junta Central Ejecutiva duran en sus funciones dos años y no podrán ser reelectos sino hasta transcurridos dos periodos. El Tribunal de Honor estará integrado por

siete miembros, quienes en su primera sesión elegirán: un Presidente, un Secretario, un Pro-Secretario, un Tesorero, un Fiscal y dos Vocales. La Junta Directiva de las Seccionales estará integrada por los siguientes miembros: un Presidente, un Fiscal, un Secretario del Interior, un Secretario del Exterior y Publicidad, un Secretario de Asuntos Pedagógicos y Culturales, un Secretario de Finanzas y un Secretario de Conflictos Gremiales y Profesionales. Además de estos organismos, el COPEMH tienen un Consejo Consultivo el cual está integrado por cinco miembros que son electos por el Congreso o Asamblea General.

Los colegios de maestros son organizaciones relativamente solventes. Sus finanzas se alimentan básicamente de las cuotas de sus afiliados. Durante bastante tiempo, los colegios magisteriales percibieron una cuota fija por cada uno de sus afiliados. En la actualidad, hay colegios magisteriales como el COLPROSUMAH, para citar un ejemplo, que percibe el 3% del salario de cada afiliado. Los colegios de maestros son, por otra parte, organizaciones bastante numerosas. El COLPROSUMAH tiene unos 25 mil afiliados que cotizan a la organización. Los restantes miembros de la organización ya se han afiliado al colegio, pero solo se convierten en cotizantes efectivos cuando logran encontrar un puesto de trabajo. El PRICHMA tiene unos 13 mil afiliados. El COPEMH tiene actualmente unos 13.317 afiliados. El SINPRODOH tiene unos seis mil afiliados. El COPRUM parece tener unos tres mil afiliados.

Los colegios magisteriales están en permanente crecimiento ya que año a año se incorporan a sus filas los maestros de educación primaria recién egresados de las escuelas normales o los maestros de educación media que egresan de la Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán". Según la ley de colegiación obligatoria, no se puede obtener un empleo en la educación nacional, si el aspirante no se ha inscrito previamente en un colegio de maestros.

A pesar de sus diferencias, que pueden ser ideológicas, de estilos de gestión y hasta personales, los colegios magisteriales han tenido una gran capacidad para unir sus fuerzas y movilizarse unificadamente. Tres iniciativas de unitarias de los colegios de maestros pueden servir para ilustrar esta capacidad. El Frente de Unidad Magisterial de Honduras (FUMH) que fue fundado en el mes de abril de 1979 y que se mantuvo en acción hasta el año de 1982. La Coordinadora Nacional del Magisterio Pro-Defensa de la Educación que operó durante los años de 1992 y 1993 y, más recientemente, la Federación de Organizaciones de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH). Ninguna de estas organizaciones logró crear una estructura orgánica propia. Se han formado en base a la agregación de los líderes principales de las organizaciones y la unificación de hecho de sus bases.

Las organizaciones magisteriales hondureñas tienen un perfil claramente definido en el conjunto de las organizaciones de los sectores asalariados organizados. Su capacidad de movilización ha sido proverbial. Su capacidad de convocatoria está fuera de toda duda. Han estado a la hora de las luchas más importantes que han librado las organizaciones del movimiento popular hondureño. Esto atañe, sobre todo, al COLPROSUMAH y al COPEMH, que han sido los baluartes más importantes del movimiento magisterial hondureño.

Sin embargo, en los últimos años, sus luchas y sus movilizaciones han ido perdiendo simpatía entre amplios sectores del pueblo hondureño, que les reprochan su falta de compromiso con el mejoramiento de la calidad de la educación hondureña y su vocación excesivamente salarial y economicista. Esto tiene que ver con el hecho de que durante los últimos años, los maestros han tenido que ir muchas veces a la calle para exigir al gobierno a respetar el cumplimiento de los compromisos salariales asumidos a través del Estatuto del Docente.

## **III.2. Caracterización de los procesos de concertación y diálogo**

### **III.2.1. La concertación educativa del programa de modernización de la educación**

A través de un documento publicado en el mes de agosto de 1990, la Secretaria de Educación llama a los diferentes sectores sociales del país "a encontrar las líneas de convergencia necesaria para lograr la concertación educativa". "La educación nacional en la actualidad", se argumenta, "no es congruente con los requerimientos que plantea el desarrollo socioeconómico del país. Por tanto, la Secretaria de Educación Pública consciente de su rol y de su responsabilidad, considera ineludible promover un cambio integral del sistema educativo en el cual tengan participación los diferentes sectores que conforman la sociedad hondureña y cuya opinión al respecto es necesario escucharla en el marco de la concertación nacional que esta Secretaria de Estado propugna, a efecto de concretar un plan de transformación y reorientación del sistema educativo, producto del consenso nacional".<sup>29</sup>

Se plantean como objetivos de la concertación educativa propuesta los siguientes:"1) Obtener una amplia participación de los sectores más representativos de la sociedad hondureña en el proceso educativo; 2) Unificar criterios en cuanto a la forma de transformar y reorientar el sistema educativo nacional; 3) Establecer lineamientos sobre los mecanismos más adecuados de comunicación, coordinación, planificación y ejecución entre los sectores participantes; 4) Formular propuestas que conduzcan a elevar la calidad de la educación nacional, y, 5) Establecer compromisos entre todos los sectores sociales que permitan la participación efectiva de los mismos en la ejecución de las propuestas para el mejoramiento de la educación".<sup>30</sup>

El documento en referencia propone como áreas de concertación las siguientes: 1) participación comunitaria; 2) administración desconcentrada del sistema educativo; 3) vinculación de la educación con el trabajo productivo; 4) desarrollo de la educación de adultos; 5) financiamiento de la educación; 6) Sistemas de evaluación; 7) legislación educativa, y, 8) formación, profesionalización y capacitación de docentes.<sup>31</sup> A la postre uno de los puntos más controversiales de la propuesta de concertación promovida por la Secretaría de Educación es el relativo a la participación comunitaria. En este aspecto los

---

<sup>29</sup> Secretaria de Educación Pública, *Concertación nacional en el sector educación*, Tegucigalpa, agosto, 1990, pp. 1 y 3

<sup>30</sup> Ibidem, p. 5

<sup>31</sup> Ibidem, pp. 5-6

proponentes se pronuncian por la creación de juntas locales y juntas municipales de educación. "La junta municipal de educación integrada por representantes institucionales, sociales y gremiales", se dice en una parte del documento, " tendrá entre sus finalidades el diagnóstico de necesidades educativas del municipio, la promoción y ejecución de proyectos escolares y la propuesta de medidas tendientes al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la educación. (...) Los enlaces que actuarán en este nivel serán el Alcalde Municipal y el Supervisor Auxiliar, que serán integrantes de la junta municipal de Educación, pero no necesariamente sus principales directivos".<sup>32</sup> En materia de financiamiento de la educación y de eventual privatización de la misma, que será otro de los puntos de activa controversia y rechazo por parte de los colegios magisteriales, el documento que nos ocupa no contiene ninguna referencia explícita.

El proceso de concertación educativa propuesto por el gobierno de Callejas se vio eventualmente desacreditado ante los sectores sociales que se oponían al severo programa de ajuste estructural que estaba impulsando y a la política de concertación implementada con su régimen que conducía a concertar únicamente con los que mantenían una corriente de simpatía, voluntaria o clientelísticamente inducida, con su régimen, aislando, y/o reprimiendo, a los opositores del mismo. Durante el año de 1991, el régimen de Callejas concertó con organizaciones campesinas afines a su régimen un programa de ajuste sectorial para el sector agropecuario contenido en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Marzo, 1992), y reprimió a los grupos que se oponían a la misma. Estos últimos grupos campesinos formaban parte de la Plataforma de Lucha por la Democratización de Honduras, una coalición de organizaciones sindicales, campesinas, cooperativistas y magisteriales, que se opusieron abiertamente a la política neoliberal impulsada por el gobierno de Callejas. Callejas desarticuló esta iniciativa mediante una calculada política de división de su base sindical y campesina. Para este propósito, Callejas logró atraer hacia sí mediante una política de base clientelar a la Central General de Trabajadores (CGT) de orientación social-cristiana y la convirtió en el brazo político de su gobierno. La CGT agrupa en su seno a organizaciones sindicales, campesinas, magisteriales y pobladores.

El proceso de concertación educativa gubernamental concluyó el 31 de julio de 1992 con la redacción de un programa nacional de Modernización de Educación en Honduras, cuyas líneas maestras hemos esbozado anteriormente. Fue, en el fondo, una propuesta de reforma de la educación elaborada en el seno de una de una comisión especializada dependiente de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Las organizaciones magisteriales rechazaron la propuesta y se lanzaron a una campaña de abierta oposición a la misma.<sup>33</sup>

En una reunión celebrada el 19 y 20 de agosto de 1992, representantes del COLPROSUMAH, del COPEMH, del COPRUM, del SINPRODOH, del PRICHMA y de la Asociación de Maestros Jubilados, llegaron a la conclusión que: " El proyecto de Modernización de la Educación no es un proyecto nacional. El Proyecto de Modernización

---

<sup>32</sup> Ibidem, p. 10

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, "La educación hondureña. ¿Modernización o privatización?" en *ORIENTACION*, Boletín No. 14, octubre, 1992, pp. 4 y 5

de la Educación propuesto por el gobierno está inspirado en el modelo Neoliberal o Monetarista impuesto a los países latinoamericanos a partir de la década del 70 por los organismos financieros internacionales (FMI, AID, Banco Mundial) y canalizado a través de la Iniciativa de las Américas en sus documentos Santa Fe I, II y III, que plasman los principios y los postulados teóricos del neoliberalismo y demandan un compromiso de los países latinoamericanos con el proyecto". A su juicio, "el impacto de la política neoliberal en la educación sería nefasto porque no responde a un verdadero proyecto de transformación educativa porque está orientada a delegar en la empresa privada la administración de la educación." Democratizar la educación significa para ellos, argumentan los representantes magisteriales, "en darle participación a todos los sectores de la comunidad (alcaldes, patronatos, sociedades de padres de familia, activistas políticos, cabos cantonales, gobernadores políticos y otros) en la toma de decisiones y ejecución de acciones pretendiendo de esta manera el sometimiento del proceso educativo a la censura obscurantista de la política vernácula".<sup>34</sup>

He aquí un argumento que los colegios magisteriales han esbozado en diferentes ocasiones para oponerse a la participación comunitaria y a la creación de juntas locales o municipales de educación. A su juicio, facilitar la participación comunitaria en el control del sistema educativo significaría abrir las puertas a los diputados, alcaldes y otro tipo de políticos vernáculos que han intervenido secularmente en el nombramiento de maestros y en la administración de las escuelas con criterios estrictamente clientelares. Esto significa, a su juicio, entregar la educación a los oscuros intereses de la política vernácula que puede llegar, como sugirió una maestra, a demandar favores sexuales para obtener una plaza o mantenerse en ella.

Los representantes magisteriales que participaron en este evento tomaron la decisión de crear una Coordinadora Nacional del Magisterio Pro-Defensa de la Educación. Esta Coordinadora elaboró un documento en el cual tomó posición en contra de aquellos aspectos de la Propuesta de modernización de la educación del régimen de Callejas que a su juicio conducían a la privatización y a la municipalización de la educación y propuso un conjunto de medidas institucionales que, según pensaban, podían contribuir efectivamente a la reforma de la educación. Una de las más importantes fue la reestructuración del Consejo Nacional de Educación, al cual reconocieron como la más alta autoridad en lo que se refiere a la organización, dirección y desarrollo de la educación del país.

El Consejo Nacional de Educación fue creado por la Ley Orgánica de Educación (Decreto No. 79 del 14 de noviembre de 1966), que lo reconoce como el organismo encargado de recomendar las líneas generales de la política educativa del Estado. El Consejo Nacional de Educación estaba originalmente integrado por el titular de la Secretaría de Educación, por altos funcionarios de la misma, por un representante del Consejo Superior de Planificación Económica y de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. La Ley de Educación Superior permitió acreditar ante este Consejo a un representante de la Universidad Pedagógica Nacional y de las universidades privadas. Con esta petición, la Coordinadora Nacional del Magisterio estaba tomando posición en contra de la Subcomisión de

---

<sup>34</sup> "Proyecto de modernización de la educación de la educación y surgimiento de la Coordinadora" en COLPROSUMAH, *Un compendio de luchas reivindicativas*, Tegucigalpa, 1993, pp. 137-139

Modernización de la Educación propuesta por el Presidente Callejas para dirigir la transformación de la educación nacional. Esta Subcomisión debería estar bajo la égida de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

Como parte de su propuesta de reestructuración del Consejo Nacional de Educación, la Coordinadora Nacional de Magisterio sugiere que se incorporen a este organismo rector de la reforma educativa otros representantes del Estado y de los gremios organizados de la sociedad civil tales como obreros, campesinos, empresa privada y colegios magisteriales. Proponen adicionalmente la creación de una Secretaría Ejecutiva adjunta al Consejo Nacional de Educación que establezca las bases que orienten y faciliten la realización de la integración de la educación nacional en sus diversos niveles, modalidades y aspectos. Exigen la emisión de una nueva Ley Orgánica de Educación y se pronuncian a favor de la regionalización de la educación,<sup>35</sup> pero en contra de la modalidad de regionalización propuesta por el gobierno que contempla la creación de Juntas Locales de Educación. Precizando su posición sobre la participación social propuesta por el programa de Modernización de la Educación, un pronunciamiento del COLPROSUMAH dejó anotado lo siguiente: "Reconocemos la necesidad de que participen las diferentes organizaciones e instituciones sociales en el quehacer escolar pero como organizaciones asesoras y/o de apoyo al servicio para superar deficiencias y procurar su desarrollo".<sup>36</sup>

Este pronunciamiento es también claro en torno al planteamiento del magisterio nacional sobre la reforma educativa propuesta por el gobierno de Callejas, al sostener que "no nos oponemos a la modernización de la educación, siempre que esta no implique privatizar la educación".<sup>37</sup>

El gobierno de Callejas desestimó la propuesta de la Coordinadora Nacional del Magisterio y ésta decidió continuar oponiéndose a la propuesta de modernización de la educación del régimen, por lo que no hubo espacio para ningún tipo de acercamiento y negociación entre las partes. Esta actitud de desconfianza hacia un gobierno agresivamente neoliberal, le impidió a los colegios magisteriales ponderar positivamente algunas de las propuestas de reforma educativa contenidas en el programa de modernización de la educación del régimen de Callejas, las que, como ha quedado indicado, se convirtieron en la columna vertebral de la misma durante la segunda mitad de la década del noventa.

### **III.2.2. El Estatuto del docente: punto medular de la concertación educativa de los colegios magisteriales**

Los colegios magisteriales mantuvieron una actitud más abierta al diálogo y la negociación con el gobierno de Carlos Roberto Reina que, como ha quedado indicado, militó durante décadas en el ala reformista del Partido Liberal. El gobierno de Reina creó las condiciones para la reunificación del COLPROSUMAH y para la aprobación del Estatuto del Docente. El COLPROSUMAH fue dividido hacia finales del año de 1982 por el gobierno del Doctor Roberto Suazo Córdova, quien apoyó abiertamente, y a través de argucias legales, la

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 143

<sup>36</sup> *ORIENTACION*, Boletín No. 16, septiembre, 1993, p. 2

<sup>37</sup> Idem

creación de una junta directiva paralela, a la cual entregó los bienes de la organización. Funcionaron al interior del COLPROSUMAH durante más de una década dos juntas directivas paralelas: la denominada junta directiva oficialista apoyada por el gobierno y la denominada junta directiva auténtica.

Con la división del COLPROSUMAH, el gobierno de Suazo Córdova logró debilitar la lucha librada por las organizaciones magisteriales para obtener la aprobación del Estatuto del Docente y postergar el impacto económico del mismo sobre las finanzas públicas. Para el logro de este objetivo, los gremios magisteriales unificados en el Frente de Unidad Magisterial de Honduras (FUMH) fueron a una huelga nacional en el mes de agosto de 1982. Como es fácil de imaginar, el COLPROSUMAH era la columna vertebral de esta iniciativa unitaria de las organizaciones magisteriales. El régimen de Suazo Córdova, del gobernante Partido Liberal, se caracterizó por haber apoyado la denominada Doctrina de Seguridad Nacional que impulsaba el alto mando del ejército y por haberse comprometido abiertamente con el Departamento de Estado Norteamericano para hacer de Honduras su retaguardia para desestabilizar a la Nicaragua sandinista y apuntalar al ejército salvadoreño en su lucha contra la guerrilla de aquel país.

El COLPROSUMAH se mantuvo dividido hasta el mes de septiembre de 1994 en que las dos facciones del mismo decidieron reunificarse. El gobierno de Reina apoyó este esfuerzo de reunificación que había comenzado a estar en la agenda de las facciones del COLPROSUMAH desde finales de la década del 80. De hecho, desde el año de 1989 comenzó a producirse un acercamiento entre los líderes de las dos facciones, en que la intervención gubernamental había dividido la organización magisterial. El régimen de Callejas, que fomentó el paralelismo de las juntas directivas para debilitar al movimiento popular organizado, no ofreció la atmósfera adecuada para favorecer la reunificación del COLPROSUMAH. Atmósfera que creó, como ha quedado indicado, el gobierno de Carlos Roberto Reina.

El gobierno de Reina creó también las condiciones para negociar con las organizaciones magisteriales el Estatuto del Docente, por cuya aprobación habían venido luchando las organizaciones magisteriales desde el año de 1982. Como ha quedado indicado, el Estatuto del Docente fue aprobado por el Congreso Nacional de la República el 11 de septiembre de 1997 y rubricado por el Presidente Reina el 29 de septiembre del mismo año. El Estatuto del Docente, como reza su primer artículo, "es el régimen de administración de personal que tutela la carrera docente en instituciones oficiales, semioficiales y privadas regidas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación". Establece las obligaciones, las prohibiciones y los derechos de los docentes. Especifica las normas que regulan el reclutamiento, selección y nombramiento de personal, la movilidad laboral, la evaluación y el régimen disciplinario y la jornada laboral del personal docente. Establece un régimen especial para los establecimientos educativos privados y da indicaciones sobre el régimen salarial al que estarán sometidos los docentes.

Este fue, sin lugar a dudas, el aspecto que más atención reclamó de las comisiones que participaron en su negociación y elaboración. Debido a la reconocida incapacidad de las finanzas públicas de poder asumir de una sola vez las responsabilidades financieras que implicaba el Estatuto del Docente, se aprobó una escala salarial diferida en cuatro años. Se

acordó un aumento salarial del 19% para el año de 1998, del 19% para el año de 1999, de 20% para el año 2000 y de 20% para el año 2001. Para el cálculo del sueldo base de los profesores del nivel primario, se aprobó un régimen salarial que hizo pasar el salario base de 2,116.92 Lempiras (unos 156 dólares al tipo de cambio promedio del año que fue de 13.54 lempiras por dólar) en 1998 a 3,586.44 Lempiras (unos 229 dólares al tipo promedio de cambio del año que fue de 15.65 lempiras por dólar) en el año 2001.<sup>38</sup>

El sueldo base aprobado para los maestros de educación primaria era aproximadamente de dos salarios mínimos, ya que para el año de 1998, el salario mínimo mensual aprobado por el gobierno era de 1,084.20 Lempiras. Para el año 2001, el salario mínimo mensual aprobado era de 1,707.60 Lempiras.<sup>39</sup> A este sueldo base, hay que agregar el complemento correspondiente a los años de servicio que pasó del 15% para los que tenían cinco años de servicio hasta el 100% para los que tenían treinta años de servicio.

Al concluir la aplicación de la escala salarial diferida establecida por las disposiciones transitorias del Estatuto del Docente, las organizaciones magisteriales se enfrentaron a una infructuosa lucha por obtener una oferta salarial mejor que la que el gobierno de Carlos Flores estuvo dispuesta a ofrecerles inicialmente. Pasaron varios meses en movilizaciones callejeras y huelgas que tuvieron un alto costo para la credibilidad de las organizaciones magisteriales y de los maestros ante la opinión pública. El gobierno de Flores decidió trasladar el problema al gobierno actual que preside Ricardo Maduro el que después de largas y prolongadas negociaciones dispuso ofrecer un moderado incremento salarial a los maestros teniendo como argumento básico la severa recesión económica que abate al país y la crisis fiscal del Estado. El COLPROSUMAH, el PRICPHMA, el SINPRODOH y el Colegio de Pedagogos aceptaron la propuesta gubernamental. El COPEMH y el COPRUM la rechazaron.

Los afiliados a estos dos últimos colegios han pasado varios meses movilizándose en las calles para mostrar su descontento con sus compañeros firmantes y con el gobierno de Maduro, el que, para lograr un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, ha establecido una severa política impositiva que golpea fundamentalmente a la clase media, y, por extensión, a las bases sociales del movimiento magisterial. En su disputa con el COPEMH, cuyos líderes actúan como los principales voceros de los colegios que se opusieron al arreglo, el Gobierno del Presidente Ricardo Maduro ha llegado al extremo de solicitar la suspensión de la personería jurídica de la organización y el Ministerio de Educación, por su parte, se ha negado a retener la cuota obligatoria que pagan los afiliados al mismo, asestándole un serio golpe a la estabilidad financiera de la organización magisterial. En su lucha, el COPEMH ha insistido que los aumentos salariales acordados por el Estatuto del Docente deben pagarse como manda la ley.

La propuesta salarial aceptada por los colegios magisteriales colocó el sueldo base en la siguiente progresión: 4,017.00 Lempiras para el año 2002, 4,251.00 Lempiras para los

---

<sup>38</sup> Los tipos de cambio fueron tomados de República de Honduras, *Hacia la transformación nacional*, 2002, anexo, p. 25

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 27

primeros seis meses del año 2003, 4,453.80 Lempiras para los segundos seis meses del año 2003, 4,815.72 Lempiras para el año 2004 y 5,176.08 Lempiras para la primera mitad del año 2005. A partir del año 2006, los aumentos en el sueldo base de los maestros serán incrementados de manera automática e indexados al salario mínimo.<sup>40</sup> Si comparamos el sueldo base de la primera mitad del año 2003 que es de 4,251.00 (que representan al tipo de cambio actual unos 247.58 dólares) con los salarios mínimos aprobados el pasado mes de marzo para trabajadores que tienen un nivel de educación semejante, haríamos la siguiente constatación: el salario base de un maestro de educación primaria es mucho mayor que el de los peritos mercantiles que trabajan en establecimientos financieros y de seguros que tienen un salario mínimo mensual autorizado de 2,537 Lempiras.<sup>41</sup> Al igual que un maestro de educación primaria, un perito mercantil obtiene su título después de seis años de educación secundaria.

Es entendido que el sueldo base de un maestro se incrementa al sumarle los denominados colaterales que incluyen aumento por años de servicio, zona de trabajo, calificación académica, méritos profesionales y puesto desempeñado. Como es fácil de imaginar, dado el número de docentes involucrados, los aumentos salariales acordados por el Estatuto del Docente tienen un notable impacto sobre las finanzas del Estado. Por ello, no resulta difícil entender que se hallan levantado voces desde el lado del gobierno y de los organismos financieros internacionales que piden la reforma y/o derogación del Estatuto del Docente. Lo propio ocurre con el Estatuto del Médico Empleado que ha logrado indexar los aumentos salariales del gremio a la fijación anual del salario mínimo.<sup>42</sup>

### **III.2.3. La propuesta de reforma educativa consensuada por el FONAC**

Los gremios magisteriales vieron con relativa displicencia las propuestas de continuación de la reforma educativa planteada en la propuesta doctrinaria denominada "Escuela Morazánica" presentada por el gobierno de Reina y en los planes educativos cuatrianuales presentados por su gobierno y por el gobierno de Carlos Flores, una vez que verificaron que no existían en los mismos amenazas manifiestas o latentes de privatización y de municipalización de la educación. Sin embargo, como ha quedado indicado, eventualmente levantaron su voz de protesta contra el programa PROHECO en el cual vieron claras amenazas de privatización de la educación.

Desde inicios de la reforma educativa de la década del noventa, la lucha contra la privatización y la municipalización de la educación han sido los temas fundamentales de la agenda educativa de los colegios magisteriales. No obstante su compromiso con estas banderas de lucha, los líderes magisteriales han señalado repetidamente su disposición a colaborar en la transformación de la educación nacional cuando su concurso sea requerido. A pesar de sus adhesiones verbales a la reforma educativa, uno podría postular que en términos generales, los gremios magisteriales han adoptado una actitud más o menos pasiva ante la misma. No la han tomado como cosa propia. Como algo inherente a la

<sup>40</sup> véase LA TRIBUNA, 6 de julio del 2002, p. 8

<sup>41</sup> EL HERALDO, 28 de marzo del 2003, p. 34

<sup>42</sup> Cf. World Bank, *Honduras. Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*, June 28, 2001, Chapter 2

dignidad de su profesión. Han preferido, en cambio, ceder esta responsabilidad a la Secretaría de Educación, quien a su vez, la ha trasladado, en buena medida, a la cooperación internacional, quien es la que financia, y, hasta puede decirse, que ha controlado, los proyectos de innovación educativa más importantes que hemos tenido en el país durante los últimos veinte años.

No obstante, hay que reconocer que los maestros y los gremios magisteriales mantuvieron una actitud de activo involucramiento en la construcción social de la propuesta de reforma educativa que fue consensuada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Lo propio hicieron otras entidades como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, que presentó una propuesta de reforma educativa, y los gremios empresariales que participaron activamente en la consulta. Por ello, no debe verse con extrañeza que el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), haya exigido en un documento programático "poner en práctica la "Propuesta de la Sociedad Hondureña para la transformación de la Educación Nacional" (...) la cual plantea soluciones a problemas medulares de nuestro sistema, y en cuya formulación el sector privado ha tenido una participación decisiva".<sup>43</sup>

El FONAC es un organismo creado por el Estado para promover el diálogo y la concertación con la sociedad civil organizada. Fue creado por el gobierno de Carlos Roberto Reina mediante Decreto Legislativo No. 155-94 del 4 de noviembre de 1994. Como ha quedado indicado, el presidente del Congreso Nacional era, por entonces, Carlos Roberto Flores, que sustituyó a Reina en la conducción del ejecutivo.

La consulta para la elaboración de la propuesta de reforma educativa del FONAC se realizó a lo largo del año de 1999 y en los primeros meses del año 2000. Inicialmente, se constituyó una Comisión Educativa formada por representantes de 32 organizaciones interesadas y/o dedicadas a la educación formal e informal entre las cuales pueden mencionarse la Secretaría de Educación, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional de Formación Profesional, los colegios magisteriales, la Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas de Honduras, la Federación de Colegios de Profesionales Universitarios de Honduras, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal y la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras. Esta comisión se reunió en forma periódica y permanente para debatir sobre la educación nacional y coordinar el proceso de consulta.

Se elaboró una propuesta metodológica y una guía de preguntas orientadoras para realizar la consulta. Se desarrollaron consultas de cuatro tipos: 1) una consulta a nivel municipal y departamental con representantes del gobierno y la sociedad civil; 2) consultas con especialistas en educación formal e informal, primaria, secundaria y superior, a través de talleres, encuentros y reuniones; 3) una consulta con instituciones que hicieron propuestas de transformación de la educación nacional, y, 4) una consulta con los medios de comunicación. El proceso general de la consulta duró 14 meses y durante ese lapso de

---

<sup>43</sup> vease COHEP., *Todos comprometidos con Honduras por la competitividad y la reactivación económica*, Tegucigalpa, noviembre, 2002, p. 14

tiempo, se consultaron a unas 16.000 personas, que actuaron como representantes de unas 300 organizaciones.

Se redactó una propuesta de documento final, el cual fue sometido a un intenso proceso de socialización durante unos tres meses. El documento final depurado, fue presentado al Presidente de la República en una multitudinaria asamblea en la que participaron representantes de la sociedad civil, del gobierno, de los partidos políticos, del cuerpo diplomático y de la cooperación internacional.<sup>44</sup>

¿Cuáles son los ejes de la propuesta de transformación educativa consensuados a través de este notable ejercicio democrático? Los ejes de la estrategia de transformación educativa son los siguientes: 1) ampliación y diversificación de la cobertura con criterios de equidad; 2) la evaluación de la calidad educativa entendida como fundamento, enfoque, proceso y como producto; 3) la modernización de la gestión educativa; 4) la articulación interna y externa del sistema educativo en función de la eficacia y congruencia con las necesidades del desarrollo nacional; 5) el desarrollo del currículo en función de las necesidades y demandas de la formación humana en correspondencia con la evolución del conocimiento, y 6) el diseño y aplicación de un sistema de evaluación y acreditación de la calidad.<sup>45</sup>

La propuesta de transformación consensuada por el FONAC propone como meta y acción prioritaria de corto y mediano plazo el diseño, aprobación y puesta en marcha de un Plan de Acciones Básicas Preparatorias como las siguientes:

- 1) Adecuar el aparato administrativo en apoyo del nuevo sistema educativo. Debe iniciarse con la reestructuración del Consejo Nacional de Educación el cual deberá estar integrado por los sectores representativos del Estado, los diferentes subsistemas y la sociedad civil.
- 2) Diseñar, aprobar y poner en marcha las propuestas de transformación de todos los subsistemas, niveles y modalidades del nuevo sistema (formal (inicial, pre-básica, básica, media y superior), no formal e informal).
- 3) Diseñar, aprobar y aplicar el nuevo sistema de formación y capacitación permanente del personal docente y de los cuadros administrativos (Que todos los docentes de los diferentes niveles educativos, desde la educación inicial, pre-básica, educación básica, media y superior, se dice enfáticamente, reciban una formación inicial en el nivel superior y un perfeccionamiento y actualización continua de alta calidad).
- 4) Sensibilizar y concientizar a la población hondureña sobre el sentido, alcances y proyecciones de la nueva educación.
- 5) Diseñar, aprobar y poner en marcha una red nacional de investigación y experimentación educacional
- 6) Diseñar, aprobar y aplicar un plan nacional de reconstrucción y ampliación de la infraestructura física así como de equipamiento y mobiliario de los centros educativos para facilitar la puesta en marcha de la nueva educación.

---

<sup>44</sup> Los datos sobre la consulta los he tomado de FONAC, *Consulta nacional propuesta educativa y Recomendaciones para su ejecución*, Tegucigalpa, 2001, p. 4 y ss.

<sup>45</sup> FONAC, *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional*, Graficentro Editores, Tegucigalpa, junio, 2000, passim.

Como metas y acciones de largo plazo se proponen las siguientes:

**A. En materia de cobertura y equidad:**

- 1) Lograr para todos los hondureños y hondureñas la efectiva igualdad de oportunidades en el marco de una educación a lo largo de toda la vida.
- 2) Erradicar el analfabetismo absoluto y reducir el analfabetismo funcional.
- 3) Alcanzar el noveno grado como mínimo de nivel educativo para la población
- 4) Erradicar el empirismo docente en la educación media.

**B. Garantizar a la población escolar pre-básica por los menos un año de preparatoria, universalizar la educación básica de nueve grados y continuar impulsando la cobertura de la educación media.**

- 1) Incrementar el número de aulas y plazas docentes, crear centros educativos públicos de acuerdo a la demanda nacional.
- 2) Ubicar geográficamente los centros educativos estatales conforme a un mapeo escolar.
- 3) Convertir en forma sistemática las escuelas unidocentes en escuelas completas multidocentes cuando la matrícula escolar así lo demande.
- 4) Establecimiento de un sistema de centros educativos integrados con base en la elaboración del mapa escolar.

**C. Elevar la calidad de la educación.**

- 1) Transformar los currículos en todos los tipos, niveles y modalidades de la educación para que respondan a las necesidades y aspiraciones locales, nacionales y regionales.
- 2) Incorporar concepciones y prácticas pedagógicas basadas en experiencias de aprendizaje
- 3) Clasificar los centros educativos públicos y privados según su rendimiento y desempeño pedagógico y administrativo.
- 4) Establecer y aplicar un sistema de evaluación de la calidad institucional, definir y aplicar estándares de calidad al proceso, que conlleve al establecimiento de un sistema nacional de acreditación y certificación de los centros educativos.
- 5) Elaborar y aplicar pruebas nacionales de rendimiento educativo conforme a estándares de calidad, sin olvidar los currículos locales y las iniciativas metodológicas de los docentes.
- 6) Informar a la comunidad organizada en juntas escolares de la labor pedagógica desarrollada por los centros educativos
- 7) Incentivar a los educandos, docentes y administradores por su desempeño académico y de gestión.
- 8) Que todos los docentes de los diferentes niveles educativos reciban una formación profesional inicial en el nivel superior y un perfeccionamiento y actualización continua de alta calidad.
- 9) Ofertar educación bilingüe e intercultural.
- 10) Reducir el número de alumnos y la carga académica del docente como mecanismo para garantizar la calidad en su trabajo.
- 11) Establecer el sistema dual en el campo de la educación para el trabajo
- 12) Integrar el sistema educativo hondureño con los otros sistemas educativos centroamericanos

**D. Modernización de la gestión**

- 1) Institucionalizar la práctica de la planificación estratégica y la toma de decisiones con fundamento en datos válidos de sistemas de información.
- 2) Integrar el Sistema Educativo Nacional bajo una sola dirección, el Consejo Nacional de Educación, con amplia participación de sectores del Estado, los subsistemas educativos y la sociedad civil, para desarrollar y consolidar su unidad, coherencia y direccionalidad en función del desarrollo humano sostenible de Honduras como parte de un nuevo proyecto de país que implique un nuevo pacto social.
- 3) Crear instancias de dirección departamentales, municipales, distritales y locales, orientados por el CONAE y con amplia participación de los sectores del Estado, los subsistemas y la sociedad civil.<sup>46</sup>

Como puede verse, el documento que recoge el producto final de la consulta del FONAC refleja la voluntad de la nación hondureña de mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación. En términos generales, mantiene una línea de continuidad con la reforma educativa iniciada en la década del noventa y reafirma la voluntad de los diferentes sectores sociales del país de garantizar mejores oportunidades educativas para sus habitantes. Tiene el mérito de dar un cierto carácter de urgencia a aspiraciones que se han venido manifestando a lo largo de la década que estamos analizando, tales como garantizar un año de educación pre-primaria para todos, universalizar la educación básica de nueve grados y mejorar la calidad y pertinencia de la educación, que ha sido y continua siendo el talón de Aquiles del sistema educativo hondureño. En materia de la institucionalidad propuesta para la conducción de la reforma educativa, hay una cierta línea de continuidad entre la propuesta del FONAC y la propuesta presentada por los gremios docentes al Presidente Callejas en 1993 que, como hemos visto, enfatizaba en el liderazgo del Consejo Nacional de Educación.

Para financiar la transformación educativa propuesta, el documento consensuado por el FONAC propone que el Estado aumente el presupuesto educativo y que demande el apoyo de la cooperación externa. Con el propósito, de aprovechar al máximo la misma es indispensable, propone el documento que nos ocupa, que se adopte una política sectorial que sirva de orientación para definir las necesidades de recursos externos. El Estado, se dice enfáticamente, debe mejorar su capacidad de negociación, articular sus acciones de captación, gestión y manejo de estos recursos y asegurar que los mismos respondan a una estrategia de desarrollo educativo sostenible.

*La Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional* fue acompañada de un conjunto de recomendaciones para su ejecución, la más trascendente de las cuales, se refiere a la estructura interna y a las funciones del Consejo Nacional de Educación. Sobre la primera cuestión proponen que el Consejo Nacional de Educación debe estar integrado por el Presidente de la República, por el Ministro de Educación, el Ministro de Cultura, Artes y Deportes, por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, el Director(a) del Instituto de Formación Profesional, por el Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, por un representante de la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras, de las centrales obreras, de las organizaciones campesinas, de la Federación de Colegios

---

<sup>46</sup> Ibidem, p. 62 y ss.

Profesionales de Honduras y del Consejo Hondureño de la Empresa Privada. Es probable que por un lapsus se les haya olvidado incluir a un representante de las universidades privadas.

Sobre las funciones del Consejo Nacional de Educación, se enumeran las siguientes: a) Articular los diferentes subsistemas del Sistema Educativo Nacional; b) Formular la política educativa del Estado; c) Elaborar y proponer el Plan Nacional de Transformación del sector educación; d) Organizar la Comisión de Cooperación Externa e Interna; e) Nombrar a su Secretario (a) Técnico; f) Establecer mecanismo de coordinación con la Asamblea Consultiva, la Comisión de Cooperación Externa y los entes rectores del Sistema Educativo Nacional. Siguiendo de cerca la propuesta de los gremios magisteriales de 1993, se plantea la necesidad de crear una Secretaría Técnica definida como "el órgano técnico y de comunicación encargado de dar seguimiento a la política educativa del Consejo Nacional de Educación". Esta Secretaría Técnica, debe tener, a juicio de los proponentes, autonomía financiera y administrativa. El documento de recomendaciones que nos ocupa también plantea la urgente necesidad de emitir una nueva Ley General de Educación que sirva como marco para la transformación educativa.<sup>47</sup>

En principio, las ideas medulares de la *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional* han sido adoptadas por el gobierno del Presidente Ricardo Maduro y recogidas en *Plan de Acción y Estrategia 2002-2006* publicado por la Secretaría de Educación, entre ellas la de "Fortalecer y ampliar el Consejo Nacional de Educación" y la de "Crear la Unidad Técnica Ejecutiva para coordinar y aplicar políticas educativas"<sup>48</sup> Sin embargo, en este aspecto clave del proceso de transformación educativa visualizado por el documento del FONAC, se ha avanzado muy poco. Esto parece deberse, al menos en parte, a la tensión que ha caracterizado en los últimos tiempos las relaciones entre la Secretaría de Educación y los gremios magisteriales, particularmente con el COPRUM y el COPEMH.

Por ello, se ha comenzado a hablar de nuevo, en el seno del FONAC, de la necesidad de reactivar la comisión de educación del FONAC para volver a poner en el tapete de la discusión la urgencia de la transformación de la educación hondureña con una visión de política de Estado de largo plazo y para que se den los pasos orientados a dotar la misma de un liderazgo unificado a través del Consejo Nacional de Educación. En un documento reciente denominado *Incidencia del COLPROSUMAH para hacer significativa la propuesta de transformación de la educación nacional presentada por el FONAC*, este colegio magisterial ha reiterado su compromiso con la propuesta consensuada por el FONAC revisando y enriqueciendo algunos aspectos de la misma. En la parte final de este documento, el COLPROSUMAH propone un breve *Plan para la transformación de la educación nacional*, con objetivos y metas. A su juicio, este plan podría realizarse en unos 15 años.<sup>49</sup> Por otra parte, el impulso a la estrategia de transformación educativa presentada por el FONAC forma parte de uno de los acuerdos que el gobierno actual se obligó a

---

<sup>47</sup> FONAC, *Consulta nacional, propuesta educativa y recomendaciones para su ejecución*, Tegucigalpa, 2001, p. 53 y ss.

<sup>48</sup> Secretaría de Educación, *Plan de acción y estrategia 2002-2006*, mayo 2002, p. 72

<sup>49</sup> COLPROSUMAH, *Incidencia del COLPROSUMAH para hacer significativa la propuesta de transformación de la educación nacional presentada por el FONAC*, Tegucigalpa, enero 2003

cumplir ante la sociedad civil organizada en un documento firmado el 18 de septiembre del 2001 y, es por tanto, objeto de monitoreo y seguimiento por parte de las organizaciones representativas de la sociedad civil que demandan el cumplimiento de lo prometido.

Uno podría decir que en su contenido la propuesta de transformación educativa consensuada por el FONAC no aporta cosas nuevas y novedosas a la reforma educativa que hemos visto construir a lo largo de la década del 90. Lo que hace más bien es sistematizarlas y recoger ideas y aspiraciones de la sociedad hondureña sobre estos temas. Y no podría ser de otra manera, porque el caudal de ideas para la reforma educativa no es interminable. Identificados los problemas, las soluciones transitan por una ruta ya también identificada en el país y en otros países del mundo. Lo realmente novedoso de la propuesta del FONAC es la necesidad de que la transformación educativa tenga un organismo que la dirija. Este organismo, como ha quedado claro, es el Consejo Nacional de Educación, el cual debe ser ampliado en su composición con la inclusión de representantes de las organizaciones obreras, empresariales y magisteriales. Para hacer efectiva su labor de líder de la transformación educativa, el Consejo Nacional de Educación debe ser dotado de una Secretaría Técnica, con autonomía financiera y administrativa, que le seguimiento a la política educativa diseñada por el mismo. Esta propuesta, que podría significar un salto cualitativo en el curso de la reforma educativa iniciada a principios de la década del 90, no ha tenido eco en el gobierno del Presidente Ricardo Maduro.

Tenemos un poco más de una década de haber iniciado una reforma educativa. ¿Pueden distinguirse etapas o fases en la misma?. Se trata, a mi manera de entender, de una tarea difícil. Haciendo un esfuerzo, podríamos identificar una etapa de formulación de la propuesta, que podemos fechar entre 1990 y 1993. Los diez años siguientes han sido de ejecución (y, a veces, de enriquecimiento) de las líneas maestras propuestas por entonces. Es difícil discernir acciones o énfasis característicos que nos permitan hablar de un "antes" o de un "después", que es el criterio que nos permite decir que ha terminado una época y ha empezado otra, o, distinguir una fase o etapa de otra. En este sentido, creo que otorgar el liderazgo de la transformación educativa al Consejo Nacional de Educación en los términos planteados por la propuesta del FONAC si nos permitiría hablar de un antes y un después en el proceso de reforma educativa y de una nueva fase en el proceso de reforma educativa iniciado en los años noventa.

### **III. Caracterización de la agenda**

Como ha quedado indicado, los temas claves de la agenda educativa fueron planteados en el marco de la propuesta de modernización de la educación formulada por la Secretaría de Educación y la denominada Subcomisión de Modernización de la Educación.

Los temas claves de la agenda planteada en este contexto fueron básicamente los siguientes:

- reestructuración de la Secretaría de Educación;
- descentralización de la educación;
- readecuación curricular;

- conversión gradual de escuelas unidocentes en bidocentes;
- participación de la comunidad en el proceso educativo;
- impulso a la alfabetización y a la educación de adultos;
- establecimiento de la educación bilingüe e intercultural, y,
- formación inicial de maestros a nivel superior y la capacitación de los maestros en servicios.

Bajo el marco doctrinario de la "Escuela Morazánica" se subrayó la importancia de un tema adicional: *la calidad de la educación*. Sin embargo, es necesario reconocer que la idea de la evaluación y supervisión de los aprendizajes siempre ha estado implícita en la reforma educativa que se inició en los años noventa. También fue parte de la misma, establecer algún tipo de mecanismo para garantizar el cumplimiento del calendario escolar. Estos elementos hacen parte de la aspiración de lograr calidad en la educación. Lo propio puede decirse de la formación inicial de los maestros y la capacitación permanente de los maestros en servicio, los cuales, como ha quedado indicado, ha sido parte medular de la reforma educativa.

Estos temas de la agenda han sido subrayados de nuevo por la *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional* consensuada por el FONAC. Esta última le ha concedido una gran relevancia a un tema adicional de la agenda de la reforma educativa: *quién la lidera*.

Coincidiendo en esta materia con la postura mantenida por los gremios magisteriales en la primera mitad de la década del 90, la *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación* y las *Recomendaciones para la ejecución de la "Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional"* han propuesto que el liderazgo de la transformación educativa debe estar en manos del Consejo Nacional de Educación, el cual debe ser dirigido por el Presidente de la República, acompañado por el Ministro (a) de Educación y el Ministro (a) de Cultura, Artes y Deportes y por representantes de la sociedad civil claramente identificados. Como ha quedado indicado, el Consejo Nacional de Educación es una figura jurídica de integración educativa que data de la Ley Orgánica de Educación que fue emitida el 14 de noviembre de 1966.

Para garantizar el funcionamiento efectivo del Consejo Nacional de Educación, las *Recomendaciones para la ejecución de la "Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación"*, plantean la necesidad de que el mismo sea dotado de una Secretaría Técnica, con autonomía financiera y administrativa. La propuesta de transformación educativa consensuada por el FONAC y el documento contentivo de las recomendaciones para su ejecución, también vuelve a recalcar en la importancia de un tema del cual se habló a lo largo de la década del 90: la necesidad de emitir una nueva Ley Orgánica de Educación que sustituya la de 1966, o una nueva Ley Marco de Educación, como se le denomina en el documento que contiene las recomendaciones para la ejecución de la propuesta de transformación educativa consensuada por el FONAC.

Como hemos visto, la Secretaría de Educación incluyó como parte de su agenda en su *Plan de Acción y estrategia 2002-2006* la reestructuración del Consejo Nacional de educación y

la Unidad Técnica Ejecutiva demandadas por la *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación* y por las *Recomendaciones* para su ejecución. Sin embargo, hasta ahora no se han dado a nivel gubernamental pasos efectivos para concretar esta aspiración de los proponentes de ambos documentos. Esto y el ambiente de confrontación que ha caracterizado las relaciones entre la Secretaría de Educación y los gremios magisteriales, sobre todo el COPEMH y el COPRUM, ha llevado al Secretario Ejecutivo del FONAC a dar los pasos necesarios para volver a movilizar la comisión de educación que dirigió la consulta educativa a que se ha hecho referencia.

Como ha quedado indicado, recientemente, el COLPROSUMAH, el más numeroso de los colegios magisteriales del país, ha manifestado públicamente su adhesión a la propuesta consensuada por el FONAC revisando y enriqueciendo algunos aspectos de la misma. En la parte final de este documento, el COLPROSUMAH propone un breve *Plan para la transformación de la educación nacional*, con objetivos y metas. A su juicio, este plan podría realizarse en unos 15 años. Una fuente adicional de presión social para hacer avanzar la transformación de la educación nacional consensuada por el FONAC deriva de las organizaciones de la sociedad civil que actuaron como garantes del compromiso político en el cual los candidatos a la Presidencia de la República, incluido el Presidente Maduro, se comprometieron a impulsar un conjunto de reformas entre las cuales se encuentra la reforma educativa consensuada por el FONAC. Este ocurrió mediante la firma de un documento en un acto público realizado el 18 de septiembre del 2001.

#### **IV. Desafíos para la actualización de la agenda de la reforma educativa**

La reforma educativa iniciada en la década del 90 ha venido cumpliendo algunas de las metas propuestas.

La mayoría de ellas, sin embargo, tienen que ver con cuestiones de cobertura y con modificaciones institucionales. Se ha avanzado, por ejemplo, en la cobertura de la educación pre-primaria y de la educación secundaria, se ha introducido la educación bilingüe e intercultural, se ha reestructurado el nivel central de la Secretaría de Educación y se ha iniciado el proceso de desconcentración administrativa a través de la creación de las direcciones departamentales.

La calidad y pertinencia de la educación sigue siendo, no obstante, una meta esquiva y de difícil realización. Aunque se está en el proceso de mejorar la formación inicial de los maestros, que es conceptualmente un requisito fundamental en el logro de la calidad de la educación. no existe todavía una seria preocupación por la innovación pedagógica y por la calidad y pertinencia de los aprendizajes en el aula. La educación sigue siendo esencialmente verbalista y la enseñanza frontal. Los espacios de innovación pedagógica que han ocurrido en el marco de proyectos de la cooperación externa, no han encontrado el camino para generalizarse a la educación nacional.

La *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional* ha puesto en evidencia que después de casi una década de reforma educativa queda mucho por hacer. Su insistencia en el liderazgo del Consejo Nacional de Educación debe ser tomado como indicativo de su convicción de que si no existe una dirección unificada

provista de una secretaria técnica que le de seguimiento a las políticas diseñadas en su seno, la reforma educativa en curso, no será una reforma de calidad. "Las reformas educativas orientadas hacia la calidad", nos recuerda Sergio Martinic, "promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en las modalidades de aprendizaje. La gestión directiva y pedagógica resulta ser clave para producir esos cambios. La reforma debe motivar pedagógicamente a los maestros, y, a través de cambios en la formación inicial y continua, contribuir a una formación que los prepare para enfrentar con nuevos métodos y recursos la enseñanza en las escuelas del país".<sup>50</sup>

La decisión gubernamental de reestructurar el Consejo Nacional de Educación en los términos propuestos por el FONAC, se ha convertido en uno de los puntos torales de la profundización de la reforma educativa. Las funciones acordadas al Consejo Nacional de Educación por las *Recomendaciones para la ejecución de la "Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional"* ponen en evidencia que, a su juicio, este organismo sería el encargado de "elaborar y proponer el Plan de Transformación del sector educación" y "de dictar las medidas de política conducentes a orientar los programas y proyectos actualmente en ejecución". Resuelta la cuestión del liderazgo de la reforma educativa, quedarían muchas cosas que resolver, entre ellas una política de concertación con los maestros y sus gremios y otros sectores de la sociedad para hacer realidad una reforma educativa con orientación de calidad. Es este el gran desafío que tiene planteada la reforma educativa hondureña a una década de haberse iniciado.

Es también un desafío de primera importancia involucrar efectivamente a los maestros y a sus organizaciones gremiales como actores de primera línea en la reforma educativa propiamente dicha. Hasta ahora, los gremios magisteriales, más preocupados por garantizar las conquistas salariales obtenidas en el Estatuto del Docente, han visto la reforma educativa como una iniciativa y una responsabilidad propia de las autoridades educativas. Crear una atmósfera de confianza y concertación que conduzca a los maestros y a sus organizaciones gremiales a involucrarse en esta tarea y a que la asuman como propia, resulta un tanto difícil en un momento como el actual en que el Gobierno de la República pugna por lograr ajustes fiscales que tienden hacer más dura la carga impositiva de la clase media y al recorte de los beneficios acordados por el Estatuto del Docente.

---

<sup>50</sup> Sergio Martinic, *"Informe analítico. Reforma del sistema educacional en Honduras. Construcción de agenda y proceso de ejecución (borrador)"* en Ramón Salgado y Roger Solano (editores), *Reformas educativas en Honduras desde 1990*, Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán", Tegucigalpa, 2002, 473).