

CAPITULO III

III. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN HONDURAS

1. Reforma Educativa.

¿Qué es una reforma educativa?

Sobre reforma educativa no existe una definición precisa que dilucide el término. Esta es cambiante y varía según el tiempo y el contexto histórico de lo que se quiera reformar. Cambia según se sitúe en las transformaciones sufridas por la enseñanza, la formación de profesores y del modelo de desarrollo que se quiera implementar. De una forma sencilla se entienden las reformas educativas como actos de gobierno, es decir, como acciones a través de las cuales el Estado establece elementos para orientar las políticas de la educación. Estas son el resultado de un proceso complejo en el que intervienen componentes internos y externos a la realidad social y educativa de un país.

Para Th.S. Popkewitz (2000) su tesis central es que la reforma, en sentido lato, es considerada una parte del proceso de regulación y reproducción social. Para este autor la “palabra ‘reforma’ se refiere a la movilización de los estamentos públicos a las relaciones de poder que definen el espacio público” (Popkewitz: 2000: 46). De acuerdo con este juicio, visto desde la concepción estructural-funcionalista, la reforma tiene como objetivo básico y como función la movilidad social dentro de la estructura del sistema educativo y del sistema social.

Generalmente, se habla de reformas educativas cuando se ve la necesidad de instrumentar un cambio de organización estructural del sistema educativo; cuando se modifica el diseño curricular para adaptarlo a nuevas situaciones o a los cambios que la sociedad está experimentando y a las exigencias del momento histórico, con ello consecuentemente los planes de estudio también cambian y se transforman. El investigador y especialista en temas educativos Zaccagnini define la reforma educativa desde los cambios que se operan en el sistema educativo, así considera que la reforma en educación es:

Cuando se pretende modernizar al sistema (educativo) en su conjunto, imprimiéndole una dinámica más ágil y efectiva al funcionamiento institucional,

al descentralizar la burocracia central y trasladar funciones a las regionales o departamentales, cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza, en aras de mejorar el rendimiento académico de los alumnos y disminuir la repetición y la deserción escolar; cuando se pretende adecuar y ajustar la formación educativa a las demandas del mercado laboral; cuando se quiere introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca transformar las culturas institucionales de las escuelas; cuando se busca unificar los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc.(Zaccagnini: 2004;2).

En cambio, Rosa Maria Torres (2000) define las reformas como las intervenciones de política propuestas y conducidas "desde arriba", a nivel macro y de sistema, por los Estados/gobiernos y los organismos internacionales. Asignándoles a los organismos internacionales un papel fundamental como actores educativos al definir e impulsar los procesos educativos en la región latinoamericana dado su peso real y creciente en la formulación y orientación de la política educativa a escala global, y específicamente su influencia en el ámbito regional y nacional, sobre todo en la década de 1990.

Las reformas educativas son procesos ciclos que se hacen desde el Estado y que se definen como políticas públicas, con el propósito de modificar o cambiar parcialmente algunos aspectos del sistema educativo, manteniendo intacta otros elementos como la estructura básica de la organización política, económica y social del sistema.

Las reformas tratan de adecuar el sistema educativo a los momentos históricos: a la economía de mercado, a la formación de mano de obra calificada y a la competitividad laboral. Esto implica reformulación de programas, planes, contenidos, políticas y estrategias educativas, adecuación de la institucionalidad, pero sobre todo significa transformación del Currículo Nacional Básico como la táctica para llevar cabo las reformas que son la estrategia para modificar el sistema educativo.

En lo que respecta a la investigación entendemos por reformas educativas como los procesos de innovación y cambios operados en los aspectos de la calidad de la educación, en la estructura laboral y en la propuesta curricular básica dentro del Sistema Escolar hondureño, dirigidas desde el Estado como políticas públicas. Estas reformas también están directamente relacionadas con la formación docente y con la transformación del sistema educativo nacional.

Las reformas educativas son hechos que aparecen como prácticas sociales privilegiadas de proyectos políticos, y forman parte de las políticas públicas del Estado. Las reformas son uno de sus principales medios para incorporar, modificar, cambiar, mover y experimentar estrategias que afectan directamente el proceso de enseñanza aprendizaje y en los contenidos curriculares.

El actual proceso de reformas se inscribe en el marco del contexto socio-político de un país en crisis, donde el modelo de sustitución de exportaciones se ha agotado, es el proceso de transición al sistema democrático después haber transitado por un largo periodo de dictaduras militares. Los sucesivos gobiernos democráticos, con el apoyo y supervisión de los organismos internacionales, tratan de establecer consensos para enfrentar la crisis económica que ha disparado una espiral inflacionaria, que para detenerla han tenido que aplicar una serie de medidas de ajuste fiscal, reformulando la función del Estado dentro de un nuevo paradigma de desarrollo: el neoliberalismo.

Es en este contexto del nuevo modelo de desarrollo que se inscriben la reformas educativas en toda la región de América Latina, tal como nos dice Mariano Palamidessi (2003) “las reformas educativas latinoamericanas de la década de 1990 están estrechamente vinculadas con los procesos de globalización y reestructuración de las economías y con la redefinición del rol del Estado en el desarrollo de las sociedades”.

Dentro de este nuevo modelo de desarrollo se plantea la modernización del Estado, cuyo propósito es el reordenamiento de la política educativa, para poner a tono a todo el sistema, en función de las demandas del nuevo pacto social impulsado por el modelo neoliberal. En función del mismo, los lineamientos políticos impulsados por la reforma educativa plantea la descentralización de la educación, mejorar la calidad de la misma, hacerla más competitiva e igualitaria. Para ello se ha contratado un grupo de expertos que elaboren los contenidos de los diversos campos del conocimiento, que constituyen la garantía para que los alumnos logren las capacidades necesarias que les permita incorporarse al mundo social, concebido por el nuevo pacto social: en lo económico, en lo político y en lo cultural.

Podemos decir entonces, que el nuevo paradigma en el que se desenvuelven las reformas es una mezcla de liberalismo económico, modernización, reducción del gasto público como resultado de la crisis fiscal del Estado, con exigencia de mayor participación ciudadana y democratización de los procesos, incluyendo los procesos de gestión comunitaria,

“transformaciones cada vez más aceleradas en el conocimiento científico y en las tecnologías derivadas del mismo, y formación de un nuevo colectivo social a partir del papel interviniente de los medios” (Díaz Barriga y Espinoza: 2001). Todo ello orientando la educación a una economía de mercado, que se adquiriera mediante la oferta y la demanda.

2. Momentos Históricos de las Reformas Educativas en Honduras

El Sistema Educativo Hondureño y las reformas al mismo han venido evolucionando, desde la fase de la independencia de la colonia española hasta nuestros días, que se encuentran en proceso un sistema de reformas educativas. Los primeros intentos por construir un sistema educativo en Honduras se dan en el periodo inmediato de la proclamación de la independencia de Centroamérica, siendo presidente de la provincia de Honduras Juan Lindo, quien asume el poder el 19 de abril de 1822. Lindo era un hombre con mucho interés por la educación, así lo demuestra al emitir un decreto el 30 de octubre de ese mismo año, por medio del cual se establece que se constituyan escuelas en todos los centros poblados de importancia de la provincia que no los tuviera.

Para el historiador y profesor Longino Becerra (2001) la selección y contratación de los maestros para estos centros educativos debía hacerse entre las personas que tuvieran la mayor capacidad mediante examen de concurso que se practicaría en los distintos poblados por las autoridades competentes; los Alcaldes Municipales, los curas y los jefes políticos de las cabeceras (Gobernadores). En el mismo decreto se ordenaba que se levantara un censo escolar donde se especificara como se encontraban los niños de cada lugar, si se encontraban totalmente analfabetos o con alguna base de estudio.

Desgraciadamente este proyecto educativo no se pudo llevar a cabo, porque las provincias de Comayagua y Tegucigalpa se encontraban en disputas y a punto de irse a una guerra por la posición asumidas por ambas con respecto a la independencia: Comayagua a favor de la independencia pero por la anexión a México, en cambio Tegucigalpa apoyó la Independencia pero sobre la base de lo acordado en Guatemala sin anexión a México.

No obstante a ello, el proyecto no se extinguió del todo. Siendo Francisco Morazán síndico municipal del ayuntamiento de Tegucigalpa, solicitó que se organizara la escuela que

no había sido posible crear en los intentos de los años anteriores. En su interés por la educación Morazán en su justificación de motivos de la demanda expresa:

La escuela que desgraciadamente no ha podido ponerse en práctica en esta ciudad, es aún más interesante. No hay pueblo por pequeño y miserable que no tenga un Maestro para la Educación de la Juventud. Y se podrá creer que la rica Tegucigalpa, llena de tantos vecinos, no la tenga, (citado por Becerra; 2001:174).

Con esta solicitud de apertura de escuela, Morazán deja sentados los principios de un ordenamiento educativo y de una política educativa al manifestar con erudición que:

Sin escuela no habrá buenas costumbres; no habrá igualdad ni en las personas ni en los intereses, ni en los bienes; y estamos expuestos a que caiga sobre nosotros un yugo que no lo podamos sacudir jamás. (Ibidem).

Es importante establecer claramente que durante el periodo colonial no existía una estructura educativa, esta no llegaba a constituirse en sistema o subsistemas dentro de la organización social, no existía la educación pública ni laica, la educación era responsabilidad de la iglesia. Las escuelas existentes eran de dos tipos: escuelas privadas y confesionales que eran para los sectores privilegiados y dominantes.

Es hasta con el surgimiento de la República Federal de Centroamérica donde empieza a formarse el subsistema educativo dentro del orden general del nuevo Estado y a formar parte de la organización social. Aunque este subsistema era un muy endeble y precario, todavía no completaba la independencia con respecto a la estructura política. Sin embargo, se intentaba constituir ya un sistema educativo de acuerdo a los requerimientos de la sociedad que se quería transformar, bajo los principios de progreso y desarrollo de la modernidad que cifraba su interés en el proyecto de la ciencia.

Es en 1830, siendo Jefe de Estado el General Francisco Morazán, cuando en Honduras se empieza a definir y a configurar una política educativa. Es en el gobierno de Morazán que se de emitió la primera Ley de Educación, la cual tenía como objetivo la reorganización de la enseñanza pública y la universalización de la Educación Primaria. Se constituyó la escuela pública o instrucción pública, se decretó la educación laica, gratuita y obligatoria. Estos son los rasgos principales que caracterizan el desarrollo y consolidación del Sistema Educativo hondureño.

De esta forma se define la relación Estado-Educación y se abre el debate sobre el rol de la educación y el papel protagónico del Estado con respecto a la conducción de la educación, en lo que debería de constituirse una estructura gubernamental para extender y supervisar las funciones educativas en la extensión del territorio nacional. Esta estructura estaría bajo la responsabilidad de la incipiente burocracia estatal que se estaba gestando.

Los debates sobre la educación se centraban en la discusión del “tipo de educación que debía desarrollarse, con posturas diferentes, unos defendían la llamada “educación estamental”, basadas en las ideas de la Ilustración, hasta los que planteaban la educación como la “instrucción que debía estar al alcance de todos los ciudadanos”, sustentada en la declaración de los Derechos Humanos” (Salgado y Soleno: 2002; 3).

Al constituirse Honduras en un Estado independiente, después de la desintegración de la Federación Centroamericana, pasó por un largo período de cruentas guerras civiles entre bandas de caudillos que buscaban el asalto al poder, prolongándose hasta 1876 cuando toman el poder los reformadores liberales Marco Aurelio Soto como Presidente y el Dr. Ramón Rosa su principal Ministro. El presidente Soto y Rosa emprendieron un conjunto de reformas jurídico institucionales y administrativas que sentaron las bases de un Estado moderno y le dieron mucha importancia al mejoramiento de la educación dentro de los principios del liberalismo.

En el periodo de la Reforma Liberal, impulsada por Marco Aurelio Soto y Ramón Rosa (1876-1883), se impulsan importantes cambios en el proceso de reorganización del sistema educativo hondureño en todos los niveles de la educación. Se define una política educativa más sistemática y coherente con el tipo de sociedad que se quería transformar y con el modelo de desarrollo productivo capitalista que se estaba introduciendo, al establecer una política de puertas abiertas al capital extranjero con grandes concesiones.

Las reformas liberales tienen profundas repercusiones en toda la estructura social, principalmente en la educación. Se hacen transformaciones sistemáticas en todo el sistema educativo nacional, estas son respaldadas legalmente por la emisión del Código de Instrucción Pública que se emite en 1882.

El Código de Instrucción Pública reorganiza el sistema educativo nacional, lo estructura en tres niveles: enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza profesional o superior. En él se reafirma el carácter gratuito, obligatorio y laico de la educación pública. Siguiendo

las ideas del positivismo y de la modernización, la Reforma Liberal le da prioridad a las ciencias experimentales y prácticas, y de esta forma sienta las bases del Sistema Educativo Nacional, concibiendo la educación como un instrumento para el “progreso” y el desarrollo.

En las décadas del 50´ 60´ y 70´ del siglo XX tienen lugar en Honduras las reformas educativas más trascendentes, estas se dan en el marco de Modernización del Estado, para dar inicio al proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Con la Modernización del Estado se le da mayor cobertura al Sistema Educativo. En esta etapa las reformas educativas privilegian la función económica de la educación y esta adquiere un papel central por los requerimientos del sistema productivo industrial.

En este aspecto “la educación aparece no solo como consumo sino, como una inversión de enorme rentabilidad, individual y social, con altas tasas de retorno, que varían según los niveles educativos” (Torres: 2006; 34). En términos sociológicos, se entiende que a mayor educación mejor sociedad con individuos más plenos, responsables y productivos. Aunque la función principal de la educación cambia, el rol del Estado sigue siendo el mismo. Durante esta fase del desarrollo económico y social la educación constituyó un arma importante para el progreso y un bien muy importante, a la vez que el Estado era el agente educador por antonomasia.

En esta nueva etapa de reformas educativas y de adecuación de la educación a una nueva fase de desarrollo y acumulación de capital, cuando surgen las organizaciones magisteriales, que están claramente relacionadas con el desarrollo y consolidación del sistema educativo y de “las necesidades del Estado de ampliar su base social y los regimenes políticos imperantes” (Tiramonti: 2001; 4). Las primeras organizaciones magisteriales tuvieron en principio una orientación mutualista para sus agremiados, las que posteriormente, en la década del sesenta, se convierten en organizaciones sindicales modernas de docentes.

En 1957 se inicia el proceso de centralización administrativa y financiera de la educación. El gobierno central asume el control y contratación de los maestros, que en toda la época anterior habían estado bajo la responsabilidad de las alcaldías municipales. Esta centralización fortaleció el sistema escolar y dignificó la profesión del docente, quienes asumen nuevos retos y emprenden la lucha por conformar sus estructuras organizativas que levantarían las banderas por conquistas salariales, reconocimientos de los quinquenios,

jubilaciones y pensiones, Instituto de Prevención y otras conquistas de las cuales hoy goza el gremio magisterial.

En el mismo año de 1957 se le otorga la autonomía a la Universidad Nacional y se funda la Escuela Superior del Profesorado “Francisco Morazán” con la misión de formar los docentes de enseñanza media y los especialistas en la administración y supervisión de las escuelas. Este proceso de centralización administrativa se concretó en su primera fase en 1959, con la reforma que se hace a la Educación Media al organizar este nivel en dos fases: el Ciclo Común de Cultura General y el Ciclo Diversificado que preparaba al joven para ingresar al mercado laboral y al nivel superior de educación. Estas dos fases eran atendidas por docentes especialistas egresado de la Escuela Superior del Profesorado. Luego en 1966 se aprobó la Ley Orgánica de Educación, donde se contemplan los niveles para la educación escolar: Preescolar, Primario, Medio y Magisterial, regulando la labor docente.

Desde el inicio de las reformas educativas de la década de los años 50 se han reformado los planes y programas de la Educación Media con el apoyo de la UNESCO, se emitió la Ley de Colegiación Profesional y se fortalecieron las estructuras para la consolidación de las organizaciones magisteriales. En 1967 se crea la Comisión Nacional de Reformas Educativa y se inicia un proceso de adecuación curricular culminando con la implementación de los Rendimientos Básicos en la educación primaria y en el Ciclo Común a finales de los años 80 y a comienzos de 1990.

En los años setenta (1975) se impulsa el plan de consolidación de la educación normal, asumiendo el Estado la responsabilidad de la formación inicial de los docentes. Por otra parte, la Escuela Superior del Profesorado, a través de convenios con algunas organizaciones magisteriales y con el Ministerio de Educación Pública, da inicio al desarrollo de programas de profesionalización de maestros de educación primaria en servicio que no tenían títulos, para eliminar el empirismo en la docencia.

Es importante subrayar que las reformas impulsadas en el periodo de los años 50, 60 y 70 obedecieron tanto a factores internos como externos. En lo interno ha surgido una nueva clase social de empresarios e industriales que pugnan por reorientar la educación en función de la economía, preparar mano de obra para la industria, es decir para el sistema productivo y para el nuevo modelo de desarrollo.

En lo externo, el modelo de desarrollo primario exportador se ha agotado, con la segunda guerra mundial éste llega al colapso y se impulsa un nuevo modelo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, patrocinado por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dependiente de las Naciones Unidas.

Este modelo requiere de recursos humanos mejor formados, con un mejor nivel de educación, motivo por el cual en la década de los 50 se impulsan reformas educativas tendientes a ampliar la cobertura y masificar la educación, tanto de primaria como del nivel medio. Se crean nuevas carreras técnicas en secundaria y en la Universidad Nacional se amplían las oportunidades educativas en las áreas técnicas vinculadas a las ingenierías.

El nuevo modelo requiere una mano de obra mejor calificada, de un Estado moderno que sea el protagonista de este proceso de industrialización y para ello se hace necesario reordenar las estructuras sociales, económicas y políticas. Se promueven una serie de reformas: tributaria, agraria, institucionales, reformas al sistema de salud, jurídico-administrativas y las reformas educativas. El Estado se convierte en el agente docente, los profesores adquieren la categoría de funcionarios públicos y en los agentes reproductores del modelo.

Las reformas educativas de los años 70 fueron más profundas, modificaron parte de la estructura social y estas eran complementarias a otras reformas con las cuales existía una interdependencia, las mismas fueron una verdadera política de Estado, más que un discurso político mediatizador. Estas reformas eran participativas e incluyentes de sectores sociales, el gobierno nombró una comisión para elaborar la propuesta de reforma educativa transformando el Sistema Educativo Nacional.

Esta comisión estaba integrada por representantes de las organizaciones de maestros, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el gobierno. Esta comisión tenía limitaciones, solo podía proponer o recomendar no de ejecutar, porque la decisión es política y esa corresponde al gobierno. Estas reformas pretendían dar respuestas a problemas puntuales.

Una última fase del proceso de reformas educativas es la de la Crisis y Transformación del Sistema Educativo, que se inicia en la década de los años ochenta y noventa hasta nuestros días, con el proceso de transformación que está sufriendo el sistema educativo

hondureño. El modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones se ha agotado y la relación Estado-Sociedad-Educación se altera, se produce una ruptura del sistema, dando paso al modelo de estabilización y a los Programas de Ajustes Estructurales. También es la crisis del Estado Nacional, que con el modelo neoliberal va perdiendo espacios y traslada sus funciones y responsabilidades tradicionales a los organismos privados.

A la crisis del Estado se suma a la crisis del Sistema Educativo, que con la implementación del modelo de Estado neoliberal, ha tenido un enorme impacto en la agenda educativa y por ende en el gremio magisterial. Se reduce el presupuesto a los servicios y programas sociales incluyendo la educación, se privatizan las empresas estatales que prestan los servicios públicos y el Estado se reduce a su mínima expresión.

Esta crisis es debatida en dos contextos disímiles. Por un lado, en el plano externo, los organismos internacionales hablan de la crisis en el Sistema Educativo de la región y del mundo; por otro lado, al interior del país se van generando espacios de crítica a la calidad de la educación. Los discursos de diversos sectores, en diferentes espacios, tanto del sector gubernamental como del privado, hablan que la educación ya no responde a las necesidades de la sociedad hondureña y del sistema.

En el plano interno se plantea una nueva política de Reforma Educativa. Esta iniciativa es impulsada por los organismos internacionales, principalmente por el Banco Mundial, la UNESCO (Coraggio y Torres: 1999), el Fondo Monetario Internacional y agencias de cooperación externa. Estos organismos elaboran una serie de políticas y estrategias educativas que se supone apuntan a atacar el punto medular del Sistema Educativo contemporáneo. Estas políticas de los organismos internacionales han condicionado tanto el debate como las propuestas de la Reforma Educativa.

Para el dirigente magisterial Israel Moya, Presidente del Colegio de Pedagogos de Honduras, toda reforma educativa tiene un contenido político e ideológico que tienen que ver con las transformaciones del aparato del Estado.

Algunos sociólogos, como Louis Althusier, hablan de la reforma al aparato ideológico, al aparato educativo, al aparato judicial, al aparato policial, pero en el caso de la reforma educativa es una reforma al aparato ideológico del Estado. Es de gran trascendencia que la educación también se transforme, que haya reformas en la formación de docentes, reformas al Currículo Nacional Básico. Hay una necesidad de reforma en el uso y utilización de las tecnologías apropiadas, con

tecnología de punta para mover el sistema educativo al momento histórico que estamos viviendo. Una reforma que contenga la formación integral del educando, una formación que no solo sea cognitiva, sino que incluya los elementos constructivistas, los elementos de transformación que incluya los valores, el pensamiento, una nueva visión de cambio de todos los seres humanos. (Entrevista con Israel Moya: abril del 2007).

Todo proceso de reforma al sistema es una decisión política, emanada desde el aparato del Estado y de los órganos del poder. Es la política de los grupos dominantes en el gobierno quienes tienen los alcances para realizar reformas de cualquier tipo, que afectan directamente las estructuras del sistema mismo. Las reformas educativas que se realizan en Honduras están desvinculadas de otras reformas, no son integrales, por eso son incoherentes, se dice que son reformas para no reformar. La formación del educando está desvinculada de la actividad productiva y de la realidad, no se forma con una actitud crítica y de transformación de la realidad que lo rodea.

Se dice que las reformas se fundamentan en el método de enseñanza constructivista, sin embargo, los maestros desconocen este método y la existencia de diferentes corrientes o tendencias para entender el proceso de enseñanza, no se han hecho evaluaciones para demostrar su eficacia en el aula. Tampoco se ha abierto un debate académico para entender estos procesos de cambios, ni las mismas autoridades de la Secretaría de Educación entienden que son las reformas y que es lo que quieren transformar, porque vienen de otras áreas o profesiones desvinculadas del hacer educativo. Cuando estas autoridades llegan a conducir los destinos de la educación del país se inventan nuevos proyectos educativos, desvinculados de los anteriores procesos que se venían desarrollando, creando el caos y la anarquía en el sistema.

En lo interno las reformas educativas son apoyadas por la empresa privada que ve una alternativa de privatización de los servicios de educación y así maximizar sus beneficios. La empresa privada en Honduras no ha sido protagonista del actual proceso de transformación de la educación, en el sentido de querer mejorar la calidad de la educación, su interés ha estado más encaminado hacia un proceso de privatización de la enseñanza y de desarticulación del movimiento magisterial.

3. Las Actuales Reforma Educativas

En Honduras ha habido varios intentos de reformas educativas, sobre todo en los años 50 y 60, pero la última que se ha venido tratando de implementar es la reforma planteada en el año 2000, propuesta generada en el Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Esta propuesta de reforma ha sido la más socializada y concensuada con los diferentes sectores sociales del país, incluyendo las organizaciones magisteriales.

A esta propuesta no se le llamó reforma educativa porque el término en Honduras ha estado desgastado y desprestigiado, pero también por el temor al rechazo de los diferentes sectores sociales, principalmente del magisterio organizado. Tal como nos dice el ex Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, estudioso del tema educativo, refiriéndose a la propuesta educativa del FONAC:

Esta propuesta, más que llamarla una reforma educativa, porque este término estaba gastado, de manera permanente se estaba hablando de reforma educativa, se le llamó transformación educativa, en el marco del desastre natural provocado por el huracán Mitch. Después de los desastres dejado por este fenómeno natural, en el país quedó un ambiente de transformación, es decir, el país debía encargarse de hacer un conjunto de transformaciones, más que cambios parciales, en ese marco se habló de la transformación educativa. Lo que el país ha estado experimentando es precisamente tratar de impulsar a algunas de sus cambios que se plantearon con la propuesta del FONAC y en lo que se puede llamar ahora reforma educativa. (Entrevista con Ramón Salgado, ex Rector de la UPNFM: mayo 2007).

A diferencia de las reformas introducidas en la década de los noventa que eran impulsadas y apoyadas por los organismos financieros internacionales y por las agencias de cooperación, la propuesta de la sociedad civil a través del FONAC, era más de orden nacional, recogía el sentir y pensar de los diferentes sectores sociales de la sociedad hondureña, apoyada por el movimiento magisterial y vinculada con aspectos sociales, políticos y económicos. Esta propuesta es bastante integral, intentaba fortalecer el sentimiento de identidad nacional, con una visión de transformación crítica de la realidad.

En Honduras las reformas educativas no son nada nuevo, estas se vienen desarrollando desde hace varias décadas con distintos nombres y en diferentes periodos. Lo único diferente

es que las actuales reformas que se implementan a partir de la década de los años 90 las autoridades educativas no las han querido nombrar como tales. Han preferido en cambio usar otros conceptos en vez de emplear el término de reformas educativas, como se ha hecho en otros países del continente.

En el gobierno de Rafael Leonardo Callejas se les denominó “Modernización de la Educación”, en el gobierno de Carlos Roberto Reina “Escuela Morazánica”, en el periodo de Carlos Roberto Flores, el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) les llamó “Transformación de la Educación Nacional”, etc. como se puede apreciar cada gobierno ha implementado su propio programa de reformas sin darle continuidad en forma sistemática a las anteriores. Así lo percibe el dirigente magisterial, presidente del COLPROSUMAH al manifestar que:

El Movimiento Magisterial ha conocido diferentes iniciativas de reformas educativas. Son iniciativas que generalmente han venido desde arriba del gobierno, impuestas. Estas iniciativas pretenden reformar lo que ya está reformado y de repente mejorarlo. Sin embargo, esos procesos son verticales omniscientes, sin la participación de ningún sector en el país, por tal motivo, esas reformas han estado condenadas al fracaso, porque no han contado con la participación de los docentes, no tienen ni siquiera los mínimos aportes del gremio magisterial. (Entrevista con Edwin Oliva, abril del 2007).

De acuerdo con lo manifestado por este dirigente gremial, con el cambio de nombre que se le han dado a las reformas con la sucesión de gobiernos, da la sensación que no hay una continuidad en el proceso. No hay un proceso de reformas educativas, sino proyectos educativos de gobierno, con objetivos ajenos a los cambios en la educación.

Las reformas se han definido sin contar con la participación del magisterio, han sido impuestas con objetivos políticos. Sin embargo, las reformas han tenido una línea maestra de conducción, desde la propuesta planteada en el Programa de Modernización de la Educación por el gobierno de Rafael Callejas en 1990, que los demás gobiernos han venido implementando con diferentes nombres, pero siguiendo los mismos procedimientos.

El Programa de Modernización de la Educación contempla un programa de reformas académicas y de políticas administrativas que son las que se han convertido en los fundamentos básicos de las actuales reformas educativas.

Entre las reformas de carácter administrativo se destacan las siguientes: reestructuración del Ministerio de Educación; readecuación curricular en todos los niveles del sistema; descentralización del sistema educativo; conversión gradual de las escuelas unidocentes en bidocentes; creación y ejecución de programas de educación bicultural o bilingüe; extensión de programas de alfabetización y educación básica de adultos; formación de maestros de educación pre-escolar y primaria especial a nivel superior; adecuación de la cooperación internacional; Vinculación de la educación formal y no formal (Posas: 2001).

Después en los siguientes gobiernos se presentaron nuevas propuestas de reformas educativas las cuales no han tenido continuidad ni han sido sistemáticas, todas ellas han tenido distintos propósitos e impactos tanto en el sistema educativo nacional como en el movimiento magisterial, aunque ignorando algunos aspectos del programa de modernización de la educación, en la practica siguieron los mismos principios y terminaron ejecutando los planteamiento de aquel programa.

El programa de modernización de la educación contenía tres grandes programas de transformación de la educación que fueron los pilares fundamentales en que se sustentaron las reformas educativas en la década de los 90: 1) El programa de mejoramiento cualitativo de la educación; 2) Programa de formación y capacitación de docentes, y, 3) Programa de reestructuración administrativa del sistema educativo.

Cada uno de estos programas tenía sus componentes fundamentales para mejorar la calidad de la educación en Honduras. Los componentes básicos del programa de mejoramiento cualitativo de la educación eran: 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.

El Programa de Formación y capacitación de docentes tenía los siguientes componentes: 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.

Los componentes fundamentales del programa de reestructuración del sistema educativo son 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.¹⁶

Al hacer una evaluación de estos componentes vemos que en algunos aspectos de los mismos se ha avanzado mucho en otros siguen estancados y no se ha hecho casi nada. Con respecto a la transformación curricular se cuenta con la renovación de un currículo de educación media, se ha avanzado en la reformulación del currículo en ciencias sociales y educación vocacional, así como en educación prebásica. Se ha diseñado un nuevo Currículo Nacional Básico con ejes transversales donde se establece la educación básica obligatoria y un año general obligatorio de educación preescolar. También en este CNB se incorpora como parte del sistema educativo la educación no formal.

En la parte de profesionalización de los docentes se empezó, por parte de la Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán” mediante un convenio con la Secretaria de Educación, a profesionalizar a los docentes en servicio. Se implementó el Programa de Formación Continua de Docentes (PFC) para los maestros de educación primaria que deseen profesionalizarse, ofreciendo una especialización técnica y la licenciatura.

En la parte de profesionalización de profesores de educación media se creó el Programa de Formación Inicial de Docentes (FID), a través de este programa se han profesionalizado los profesores de las Escuelas Normales que solo contaban con el bachillerato en una área especificación de educación para lograr alcanzar la licenciatura en educación con orientación en una área determinada. Pero también se cuenta por parte de la UPNFM con el Programa de Educación a Distancia que funciona a nivel nacional y que cuenta con todas las carreras que ésta Universidad imparte para la profesionalización de los docentes en las diferentes zonas del país.

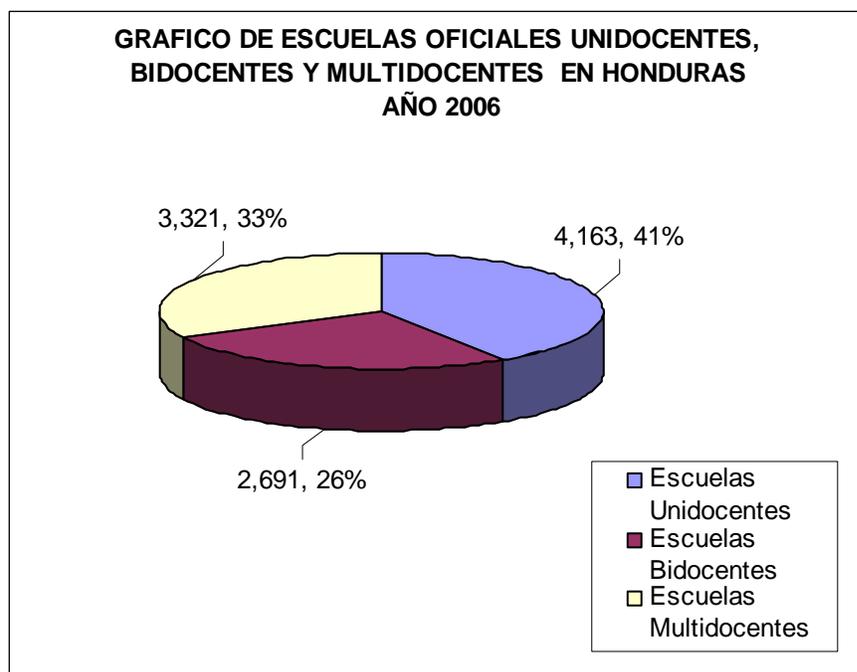
En educación media se han creado modalidades de educación a distancia para los alumnos que por diferentes motivos no pueden asistir a la modalidad regular de educación presencial. Este sistema funciona los fines de semana y está regulado en el CNB y por el

¹⁶ 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. citado por Mario Posas en *Sindicalismo y Gobierno. Una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Honduras*

sistema normal de educación formal, el mismo funciona a nivel nacional por regiones, principalmente en las cabeceras municipales de los departamentos.

A nivel del mejoramiento de la educación y de la conversión de las escuelas unidocentes a bidocentes sigue siendo el tendón de Aquiles de la educación básica. El porcentaje de escuelas unidocentes sigue siendo muy alto en comparación con el resto de países de la región centroamericana, el año 2006 las escuelas unidocentes representaban el 41% y las bidocentes eran de apenas el 26%, esto a pesar que en los objetivos y lineamientos políticos de la reformas se contempla la eliminación de las escuelas unidocentes y ampliar la cobertura escolar. En el siguiente cuadro se observa el peso que las escuelas unidocentes tienen en la educación básica, un profesor para varios grados o multigrados.

GRAFICO No 1



FUENTE: Elaboración propia en base a los datos estadísticos del Informe del Censo de Centros Educativos del 2006, de la Secretaria de Educación de Honduras.

La existencia de las escuelas unidocentes y bidocentes, son al mismo tiempo, una forma de solucionar y cubrir las necesidades de las comunidades donde no hay cobertura escolar y donde hay pocos alumnos, principalmente en los grados superiores, que normalmente son de cuatro a cinco alumnos por grado. Pero también, el Estado no tiene la capacidad de contratar

un maestro por grado con esa cantidad de alumnos. En tal virtud el Estado justifica la existencia de las escuelas unidocentes y bidocentes, lo que significa que seguirán siendo parte de la realidad del sistema educativo.

**ESCUELAS OFICIALES UNIDOCENTES, BIDOCENTES Y MULTIDOCENTES POR
DEPARTAMENTOS
AÑO 2006
CUADRO No 1**

N°	Departamentos	Total Centros Educativos	%	Escuelas Unidocentes		Escuelas Bidocentes		Escuelas Multidocentes	
				Total	%	Total	%	Total	%
1	Atlántida	450	4.42	160	3.83	103	3.82	187	5.62
2	Colon	400	3.93	138	3.34	105	3.89	157	4.73
3	Comayagua	696	6.84	282	6.77	216	8.02	198	5.95
4	Copan	582	5.71	312	7.48	140	5.20	130	3.92
5	Cortes	705	6.92	160	3.83	107	3.97	438	13.19
6	Choluteca	672	6.60	174	4.17	262	9.73	236	7.11
7	El Paraíso	750	7.36	414	9.94	176	6.53	160	4.83
8	Francisco Morazán	980	9.63	364	8.72	200	7.42	416	12.54
9	Gracias a Dios	139	1.36	45	1.07	33	1.22	61	1.83
10	Intibucá	476	4.67	137	3.28	178	6.61	161	4.84
11	Islas de la Bahía	35	0.34	3	0.07	11	0.41	21	0.63
12	La Paz	445	4.37	177	4.24	146	5.42	122	3.67
13	Lempira	705	6.92	328	7.87	207	7.69	170	5.13
14.	Ocoatepeque	329	3.23	195	4.67	72	2.67	62	1.87
15	Olancho	1,087	10.68	606	14.55	259	9.62	222	6.68
16	Santa Bárbara	728	7.15	328	7.87	194	7.21	206	6.20
17	Valle	284	2.78	49	1.17	103	3.83	132	3.97
18	Yoro	712	6.99	291	6.98	179	6.65	242	7.28
	Total	10,175	100%	4,163	100%	2,691	100%	3,321	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base a los datos estadísticos del informe del Censo de Centros Educativos del 2006, de la Secretaria de Educación de Honduras.

Las escuelas unidocentes se concentran en los departamentos con mayor presencia rural, donde hay un bajo nivel del desarrollo de las fuerzas productivas, generalmente con problemas de acceso a las comunidades y dispersas al mismo tiempo, con baja o escasa inversión pública y con baja población escolar.

Los departamentos que sobresalen con más número escuelas unidocentes es Olancho con 14.55% y paradójicamente es el que más centros educativos posee, a pesar de tener menos población que Cortes y Francisco Morazán, pero es el departamento más extenso territorialmente. Después le sigue El Paraíso con casi el 10% (9.94%) de escuelas unidocentes. Es interesante ver que en estos dos departamentos es donde mayor número de repitencia y deserciones prevalece.

No existe voluntad política por parte del Estado para tratar de mejorar la situación de las escuelas unidocentes, ni existe una estrategia de inversión en la educación para abrir más plazas y contratar maestros, construir más centros educativos o en mejorar la metodología de enseñanza.

Según estimaciones de las organizaciones magisteriales del país, cada año se requiere un mínimo de 5,000 nuevas plazas para maestros de educación básica y media, esto con el propósito de ir reduciendo las escuelas unidocentes y el déficit educacional. Sin embargo, el Estado en el año 2007 solo aprobó 2000 plazas y para el 2008 anuncia que solo tiene capacidad para contratar 1,500 maestros únicamente. El alto porcentaje de escuelas unidocentes repercute en forma directa en el nivel de aprendizaje y en el rendimiento de los alumnos y por ende en la calidad de la educación.

4. Fases de Implementación de las Reformas Educativas

Las reformas educativas se implementan con la segunda generación de reformas al Estado en la década del noventa, por eso en Honduras, igual que en otros países de América Latina, se puede hablar de una primera, segunda y tercera fase de reformas educativas, aunque los programas no se han hecho de una forma sistemática e integral.

4.1 Primera fase de las reformas educativas

La primera fase de las reformas educativas que actualmente se están impulsando dio inicio formalmente en 1994, con el gobierno del Doctor Carlos Roberto Reina y tenía las siguientes características:

- a. La obligatoriedad de la educación básica de nueve grados.
- b. El inicio de programas educativos alternativos para jóvenes y adultos (como EDUCATODOS, Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PRALEBAH), financiados por la cooperación externa).
- c. La inserción de los valores como ejes transversales en el currículo nacional.
- d. Desconcentración de la Secretaria de Educación.
- e. Reestructuración de la Secretaria de Educación.
- f. Constitución de las Direcciones Departamentales de Educación.
- g. Creación de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE) que funciona adscrita a la Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán"

En estas características sobresalen tres aspectos fundamentales: la obligatoriedad de la educación básica, la cobertura de la enseñanza y la descentralización o desconcentración del sistema educativo. Por estos cambios estructurales que se dan con la reforma a esta fase se le denomina "reformas hacia fuera". Estos cambios estructurales consistieron en trasladar servicios sociales y educativos desde el gobierno central hacia los departamentos o provincias. Se produce así la descentralización de la educación, con el propósito que esta sea administrada y gestionada por las Direcciones Departamentales, Distritales, municipales y por el sector privado.

Sin embargo, esta descentralización trajo consigo la reducción del aparato público y del gasto en la educación en lo que respecta a la creación de nuevos centros educativos y equipamiento de estos. Esta reducción se utilizó como discurso para hacer cumplir algunos criterios de eficiencia en la administración de los recursos para mejorar la calidad en la educación.

4.2 Segunda fase de las reformas educativas

Esta segunda etapa empieza en 1996 con la emisión del Decreto de Reformas Educativas No 162-96, de fecha del 22 de octubre de 1996. En esta fase sobresalen la calidad y equidad en la educación, dando por sentado que la cobertura educativa ya estaba superada, sin embargo, los sectores de escasos recursos son los que más problemas tienen de acceso al

sistema educativo, especialmente en los niveles pre-escolar, secundario y superior, de igual forma se da la desigualdad entre la zonas rurales y la ciudades provocando desequilibrios sociales y una brecha diferenciada en la educación, acentuándose esta diferencia en el área rural en detrimento de la calidad de la educación de lo niños y jóvenes de estas zonas que no tienen acceso a la educación.

Las características más sobresalientes de esta fase son:

- a. En esta etapa se elimina la Unidad Coordinadora de las direcciones departamentales de educación.
- b. Se dividió a los departamentos en distritos educativos a cargo de directores distritales.
- c. Transformación del Currículo Nacional Básico.
- d. Legalización y obligatoriedad de la Educación Básica hasta el noveno grado.
- e. Formación Inicial de los docentes.
- f. Formación permanente de los docentes en servicio.
- g. Educación bilingüe para las culturas étnicas.
- h. Se define la multiculturalidad en la educación.
- i. Autogestión escolar mediante la participación comunitaria, a través del Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO).

Por estas características que tienen que ver con la calidad y la equidad en la educación se le denomina a esta fase “reformas hacia adentro”, porque se esta pensando en el acceso a la educación de las diferentes culturas, razas y de genero, para reducir la brecha de la equidad y de las diferencias sociales en el sistema educativo nacional, pero también se habla de mejorar la calidad de la educación, al formar a los docentes para un mejor desempeño en los diferentes niveles educativos.

4.3 Tercera fase de las reformas educativas

Estas son las reformas que se están llevando cabo en la actualidad, las mismas se centran en la autonomía de la escuela y en la denominada descentralización pedagógica, que

promueven la transferencia de decisiones pedagógicas y curriculares desde gobierno central a los centros educativos. El punto central de estas reformas se enfoca en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Estas tienen las siguientes características:

- a. Conversión de las normales
- b. Reformas en educación media
- c. Creación de dos bachilleratos: Bachillerato Científico Humanista y Bachillerato Técnico Profesional
- d. Diseño del Currículo Nacional para Educación Básica
- e. Elaboración de la Ley Marco que re-estructura el Sistema de Formación Profesional.
- f. Elaboración y reforma de Leyes educativas.

A esta fase, algunos críticos de las reformas, le denominan “contrarreformas” educativas, ya que pretenden reformar las leyes educativas vigentes, teniendo como característica el ajuste fiscal, con una drástica reducción en los gastos para educación que conllevan a la racionalización de los procesos educativos, tomando como criterios la eficacia y eficiencia en base al costo-beneficio.

La nueva Ley de Educación de Honduras contempla solamente la educación básica como obligatoria y gratuita, no así la educación media que tendrá que ser costeadada por los padres de familia. “El neoliberalismo, nos dice Marco Raúl Mejía en su libro Educación (es) en la (s) globalización (es), trae para nuestros contextos un ajuste fiscal, en el cual la reducción del gasto se transforma en una espada de Damocles para la educación. Para la globalización neoliberal la educación es gasto, y para controlarlo hay que recortarlo en el presupuesto” (Mejía: 2006; 97).

Otro aspecto de esta fase denominada “contrarreforma” es la organización o diseño del Currículo Nacional Básico como proyecto que se centra en los valores como ejes transversales y en las competencias y los estándares fundamentados en la eficiencia y la eficacia, pero con un elemento central que es la pérdida de la centralidad de la pedagogía, porque ya no se toma al individuo como el sujeto central del proceso educativo, ni como colectividad con derechos sociales. Se pierde el ideal pedagógico de la formación del capital

humano, de la formación de ciudadanos para la construcción del Estado- nación, que fueron los principios en que se sustentaba el liberalismo al constituir la educación pública, desarrollar las competencias sociales para garantizar la integración del sujeto a procesos colectivos más amplios que legitimaran la educación y el Estado.

Hoy la educación se centra en el individuo, quien se integrará de otra forma a los procesos productivo y la flexibilidad determinará el sentido de la escuela, se privilegia el derecho individual y las competencias individuales en base a los estándares de calidad para la competitividad. A la pérdida de la centralidad de la pedagogía en el proceso educativo es lo que se denomina la “despedagogización” de la educación.

En este sentido, el sistema educativo trata de mejorar la calidad de la educación y la competitividad en el mercado, apegados a los dictados de la empresa y responde a la formación de mano de obra. Parafraseando a Marx, para analizar los objetivos empresariales y ver como se da la acumulación de capital desde la educación, vemos que cuando los empresarios desean que el sistema educativo les proporcione gran cantidad de mano de obra cualificada, en realidad lo que pretende es impedir la subida de sueldos, que sería ocasionada por la escasez de este tipo de trabajadores. Lo que se pretende realmente, en este mundo globalizado neoliberal, es que haya cada día más formación y menos educación. (Hirtt: 2003).

Dentro de la reforma educativa se planteó la transformación del Currículo Nacional Básico con áreas orientadas a la formación técnica. Así se han implementado una serie de Bachilleratos Técnicos cortos y actualmente en Honduras dentro del sistema educativo se administran 49 Bachilleratos, muchos de ellos sin equivalencias en clases o materias. Todos ellos especializados en la formación de mano obra calificada para las empresas y para el sistema productivo. Como dice Habermas (1982), desde el sistema se trata de colonizar el mundo de la vida.

Las reformas plantean la transformación del sistema educativo y del Currículo Nacional Básico con ejes transversales orientados a la formación de ciudadanos calificados para la producción y la competitividad. El CNB contempla la ampliación de la educación básica de sexto año al noveno grado, para lo cual se requiere un mejor nivel de profesionalización de los docentes, contempla también la conversión de las Normales en centros asociados a la Universidad Pedagógica Nacional, para formar Licenciados en diferentes áreas que atenderán

los niveles de educación básica con el propósito de mejorar la calidad, el acceso y la igualdad de la educación.

Para lograr los cambios en el sistema educativo hondureño y fortalecer la parte institucional, se han emitido una serie de disposiciones legales que tienen como fin ajustar el sistema dentro del contexto de una normativa. Tomando en cuenta que el sistema educativo y la institucionalidad del mismo ya no responden al momento, a las exigencias de globalización de la economía y del conocimiento, razón por la cual en la última década se han promulgado una serie de disposiciones de carácter legal tales como:

- ❖ La emisión de la Ley del Estatuto del Docente hondureño que sustituye la antigua Ley de Escalafón del magisterio, que había estado vigente desde las reformas educativas que se habían realizado en la década de los años setenta. La Ley del Estatuto del Docente norma las relaciones contractuales entre el Estado y los docentes, establece los mecanismos de acceso al ejercicio de la profesión docente, los derechos y deberes de los docentes etc.
- ❖ El decreto del Artículo No 153 de la Constitución de la República que crea los Centros de Educación Básica, ampliando la educación primaria tradicional de 6 a 9 grados, en la actualidad funcionan a nivel nacional más 1000 Centros de Educación Básica,
- ❖ Creación de la Unidad de Transformación del Sistema Educativo Nacional, UTEN., cuyo propósito fundamental es ejecutar la propuesta de transformación de la educación y coordinar todas las acciones orientadas a este propósito.
- ❖ Decreto de creación de la modalidad de Educación Bilingüe Intercultural. 0719-EP-94 del 3 de agosto de 1994 que con el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas de Honduras.
- ❖ Creación del Sistema Nacional de Educación Media a Distancia (SEMED), con el propósito de ampliar el acceso a la educación media para aquellos que por razones laborales o de recursos no pueden asistir al sistema educativo normal.
- ❖ La Ley de Educación General.