

PLAN ESTRATÉGICO PARA LA REFUNDACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (PRESENA)

Resumen ejecutivo

Presentación

El PRESENA representa una oportunidad histórica para transformar la educación hondureña y romper con el ciclo perverso de reproducción de la desigualdad, incremento de las oportunidades de acceder, permanecer y completar las trayectorias educativas de los excluidos y las excluidas. Es una oportunidad para que los pueblos indígenas y afrohondureños, las personas con discapacidad, los habitantes de las zonas rurales, las personas que han tenido que abandonar el sistema educativo nacional (SEN) y las personas pobres, puedan comenzar a educarse en condiciones similares a las de la población de más altos ingresos del país.

La ruptura con la historia de desigualdad requiere voluntad política, pero también compromiso de toda la población, de los sin acceso y de los que tienen la mejor educación posible, para eliminar el analfabetismo, aumentar la escolaridad, mejorar la calidad y asegurar mayores tasas de completación de la trayectoria educativa.

Esa voluntad política tendrá que traducirse en una mayor asignación de recursos, para proveer los bienes y servicios necesarios para ofrecer una educación de mayor calidad que, al mismo tiempo, sea el medio para la formación de hondureños más críticos con la injusticia y, por ende, más comprometidos con la transformación de su patria.

El plan muestra la perspectiva sistémica, articuladora y contributiva entre las instituciones del sistema educativo nacional, sus campos de acción internos y externos, lo que refleja una formulación muy participativa, mediante la organización de un equipo de representantes de las organizaciones integrantes del Consejo Nacional de Educación (CONED). El PRESENA es para el sistema educativo en su conjunto y facilitará la interacción coherente entre las diversas instituciones, para que sus roles y funciones contribuyan al éxito de la refundación. Por otra parte, el plan tiene en cuenta la interacción entre el sistema educativo y el resto del sistema social nacional e internacional. Además, el plan de refundación será el marco de referencia para que las instituciones que dirigen el sistema educativo definan sus planes operativos con perspectiva integradora y de visión compartida y sea la guía también para las instituciones civiles, sociales, no gubernamentales y cooperantes internacionales.

La coherencia del PRESENA con el sistema nacional de planificación ha sido asegurada a través del seguimiento de los lineamientos de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) y con la asesoría de sus representantes. La preparación del Plan de Refundación del Sistema Educativo Nacional (PRESENA), ha sido coordinada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación (CONED), con la participación de las siguientes organizaciones gubernamentales: Secretaría de Educación, UNAH, UPNFM, SPE, UNAG, INFOP, CENET, SEMUJER, SECAPPH y CONEANFO. Además, participó la Asociación Nacional de Universidades Privadas de Honduras (ANUPRIH).

El PRESENA será implementado durante el período comprendido entre 2024 y 2033, en el cual se espera un gran acercamiento a la Visión, por medio del logro de sus cinco objetivos estratégicos y sus 23 resultados, los que representan profundos cambios en el SEN, pero, sobre todo en la población excluida y, en general, en la nación hondureña. El logro de esos cambios se realizará con 59 productos, los que serán entregados mediante 48 programas, organizados en cinco macroprogramas. El éxito del PRESENA

es crucial, considerando la crisis del sistema educativo nacional inducida por el modelo neoliberal de los últimos 30 años.

1. Metodología

El análisis de problemas se basó en un diagnóstico del SEN, para el cual se realizó una revisión de fuentes secundarias o documentales, cuyo resultado fue una aproximación cuantitativa a la situación del sistema educativo nacional, obtenido evidencias de fuentes secundarias como repositorios y bases de datos disponibles en línea en los portales de instituciones nacionales y de organismos internacionales. Los datos resultantes de la revisión documental fueron completados con los cualitativos, mediante consultas con grupos de actores que contribuyeron a identificar los principales desafíos del sistema educativo, incluyendo las necesidades de transformación institucional.

Los talleres contaron con la participación de actores locales, entre los que se incluyeron, jóvenes; organizaciones de sociedad civil; autoridades educativas y gobiernos locales; padres y madres de familia; autoridades de instituciones de educación superior; y educadores de los sectores formal y no formal. En total, participaron 542 personas, de las cuales 55% fueron mujeres. Además, se entrevistó a un total de 40 personas, representantes del liderazgo institucional del país, más 3 integrantes de la diáspora hondureña.

Para el diseño del PRESENA, el CONED organizó una comisión técnica de planificación integrada por representantes de las siguientes instituciones: Secretaría Técnica del CONED, Secretaría de Educación, INFOP, CONEANFO, UNAH, UPNFM, UNAG, SEMUJER y SPE. Además, se contó con el apoyo de un representante de la SEFIN, quien compartió las normas de presupuestación de los POA; de igual manera, se contó con las orientaciones de la SEDESOL sobre política social. Los integrantes de esta comisión se incorporaron a cuatro talleres, con una duración de 2 días cada uno y con una participación que osciló entre 20 y 34 personas por taller.

2. Análisis de problemas

Este análisis tuvo como insumo principal los resultados del diagnóstico, incluyendo el análisis institucional. La imagen que se obtiene del análisis es de un sistema en una crisis profunda, cuya refundación requiere como primer paso lograr que el sistema funcione bien con los insumos que debería tener el sistema formal: una gestión eficiente, infraestructura operacional, docentes en las aulas y materiales didácticos. En educación superior, los datos de cobertura muestran que el país está muy lejos de la media de América Latina, afrontando múltiples barreras para incrementar la cobertura en forma sustancial. En el sistema no formal la situación es aún más compleja porque la brecha entre oferta y demanda es de gran magnitud, lo que evidencia una muy baja prioridad política.

La crisis del sistema educativo tiene como marco de referencia la pobreza, que ascendió en el 2021 a 73.6%, con una pobreza extrema de 53.7%, resultado de una economía que no tiene capacidad para generar empleos decentes para su población, lo que explica que más del 50% de los trabajadores se encuentran en situación de subempleo, y que se convierta en una causa de la migración internacional de la población.

Para iniciar la planificación, se realizó la priorización de problemas, identificándose el siguiente problema principal:

El sistema educativo nacional reproduce la desigualdad social, profundizando las brechas entre la zona rural y urbana, entre los ricos y los pobres, y agravando la exclusión de los pueblos indígenas, afrodescendientes, la inequidad de género, la exclusión de personas con discapacidades y la falta de respeto a los derechos humanos. Esta desigualdad, aunque es resultado de la estructura social nacional, se ha agravado en los últimos 40 años, debido a las políticas neoliberales que han provocado la reducción del presupuesto destinado a la educación y favorecido la expansión de la educación privada.

Este problema se produce en un contexto caracterizado por una situación de crisis más amplia de la sociedad hondureña, en la cual la mayoría de la población vive en situación de pobreza, afectada por el desempleo y bajos ingresos. Además, en varias zonas del país se agrega la violencia a la vida cotidiana de las familias, creando un entorno muy poco propicio para la educación.

Los problemas centrales que actúan como causas del problema principal son, en primer lugar, **la débil gestión del sistema educativo, lo que obstaculiza la entrega de educación de calidad de manera eficiente.** Una segunda causa del problema principal es que **la mayor parte de la población hondureña recibe educación de baja calidad en sus diferentes dimensiones: pertinencia, eficacia, eficiencia, relevancia y equidad.** La tercera causa del problema principal es la **limitada cobertura y acceso a educación, lo que reduce las oportunidades para concluir exitosamente la trayectoria educativa.** La cuarta causa del problema principal es que **el sistema educativo no dispone de un eficiente y eficaz sistema de rendición de cuentas que permita la transparencia integral y la vigilancia ciudadana.** La quinta y última causa del problema principal es que **la pandemia y las tormentas Eta e Iota provocaron severas pérdidas y cambios en el proceso enseñanza-aprendizaje en los subsistema formal y no formal, y afectaron la calidad de vida de los actores del sistema (niñas, niños, jóvenes, docentes, adultos y personas con discapacidad).**

3. El direccionamiento estratégico

El direccionamiento estratégico es el proceso de diseño de objetivos, productos, actividades e insumos del plan estratégico, el cual marca el rumbo de la organización a mediano y largo plazo. Esa ruta está orientada por una visión prospectiva de la educación en Honduras, con sus objetivos estratégicos, resultados, programas, productos e indicadores.

3.1. Visión

Visión. Al año 2033 en Honduras se habrá reducido, significativamente, la desigualdad en el acceso y logros educativos, mediante un sistema educativo articulado, solidario, incluyente y pertinente, que forme ciudadanos con espíritu crítico e identificados con la nación, con capacidades para contribuir al desarrollo del país, a través de la ciencia y la tecnología, enmarcadas en una ética centrada en las personas. Las hondureñas y hondureños serán parte activa del desarrollo global, como verdaderos ciudadanos del mundo, comprometidos con la sostenibilidad de la vida.

La visión es congruente con lo planteado en la DECLARATORIA PARA LA REFUNDACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN HONDURAS, acerca de las razones por las cuales es necesaria la transformación profunda del sistema educativo: *Honduras requiere cambios profundos y estructurales que reviertan la situación de pobreza, exclusión e inequidad. Requerimos de un nuevo modelo educativo coherente con el tipo de hondureño que aspiramos. La educación demanda giros que conduzcan a transformaciones para que opere como sistema. Urgimos concretarla como máximo derecho y que cumpla con su origen por la cual existe: la libertad y la felicidad. Demandamos ampliar las oportunidades para todos y todas y elevar las condiciones de los más empobrecidos y vulnerados. Eso se logrará si adoptamos un modelo colaborativo, cooperativo, equitativo en todos los ámbitos e incluyente con las diferencias existentes.*

3.2. Principios orientadores

La ejecución del EI PRESENA será orientada por un conjunto de ideas que son compatibles con la Visión y están enfocadas en dimensiones y potencialidades fundamentales para la educación y la vida nacional.

Inclusión individual y colectiva. Es preciso que las hondureñas y hondureños participen en la educación, como personas y como colectividades de características diversas, sin discriminación de ninguna naturaleza. Además, la educación será la puerta de entrada para su inclusión en diversos ámbitos de la vida social, como el trabajo, el arte y la cultura.

La educación es un derecho humano. A pesar de las décadas del consenso mundial acerca de la validez de este principio, en la práctica, la educación se sigue viendo como una necesidad y, por tanto, como sujeta a la satisfacción por la voluntad del Estado o el poder de compra en el mercado. El PRESENA se basa en la convicción de la responsabilidad del Estado como garante del derecho y como proveedor de los bienes y servicios para que la población ejerza su derecho.

La educación es un bien público y común. Por consiguiente, el rol central del Estado no puede ser delegado en otros actores de la vida social, de modo que no debe ejecutar políticas públicas que fomenten la creciente privatización de la educación o reducir la asignación presupuestaria a la educación, para que se fortalezca el rol de la educación privada. La educación, en tanto que bien común, se desarrollará con la creciente participación de la ciudadanía organizada, especialmente de los padres, de las madres, los estudiantes y los docentes. El Estado asegurará que toda la ciudadanía tenga acceso a los debates, para que la agenda pública sobre educación no esté controlada por la capacidad de manipulación de los grupos de poder.

La educación es una condición para el desarrollo nacional. La educación será una fuerza decisoria en la transformación del modelo de desarrollo excluyente de nuestra historia, aportando ciencia e innovación para el desarrollo nacional, con un profundo sentido ético.

La educación como parte de la arquitectura del presente y del futuro. La educación será una acción transformadora del presente de la vida de la niñez, la juventud y las personas adultas, mejorando las oportunidades para una vida sin violencia y con calidad, con altos niveles de cohesión social y con mayor respeto a la dignidad de cada persona. También, la educación será una fuerza contribuyente a moldear el futuro de la nación hondureña, como una nación más respetuosa de su entorno, más solidaria y más crítica.

3.3. Temas transversales

En consonancia con los lineamientos de la SPE, como rectora del sistema nacional de planificación, y de la SEDESOL, los objetivos, resultados y productos del PRESENA son congruentes con varios temas transversales: las prioridades gubernamentales, la declaratoria para la refundación del sistema educativo nacional, la agenda nacional para el desarrollo sostenible, las prioridades de la política social, género, desarrollo territorial y derechos humanos.

3.4. Objetivos estratégicos

La teoría de cambio del PRESENA supone que para el logro de la visión es necesario que logren cinco objetivos estratégicos.

1. Mejorar la gobernanza y gestión institucional e interinstitucional, asegurando la asignación presupuestaria apropiada, para entregar educación de calidad de manera eficiente.
2. Mejorar la calidad del sistema educativo, aplicando estándares nacionales de evaluación, para dar respuesta a las necesidades de desarrollo humano nacional.
3. Ampliar el acceso, cobertura, promoción y permanencia a educación formal y no formal, desde la educación infantil temprana, hasta la educación superior.
4. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas y transparencia del sistema educativo nacional.
5. Mejorar las capacidades nacionales de gestión de riesgos en el sistema educativo nacional, para fortalecer la respuesta a los principales efectos negativos en los aprendizajes y la salud mental provocados por la pandemia por COVID-19 y las tormentas Eta e Iota, y responder apropiadamente a nuevos riesgos.

3.5. El impacto del PRESENA

El impacto será de gran alcance, provocando la refundación del SEN, beneficiando a millones de personas que habitualmente no tiene acceso a bienes y servicios para una educación de calidad. Los datos indican que en el 2024 se darán 3,963,000 atenciones a personas, como estudiantes, padres de familia, líderes comunitarios y docentes. En ese mismo año se darán 16,500 atenciones a centros educativos y organizaciones comunitarias. Al finalizar el 2033 se habrán dado 36 millones de atenciones a personas y 140 mil atenciones a centros educativos y organizaciones.

4. Los riesgos para el PRESENA

El riesgo es parte de la incertidumbre de la actividad humana y es resultado de la magnitud de la amenaza y de la vulnerabilidad de los grupos sociales que afrontan tal amenaza. Los planes, como guías de la acción humana hacia el logro de fines socialmente deseables, pueden afrontar múltiples riesgos durante su ejecución. En general, los riesgos provienen del ambiente o contexto institucional, por lo que, en el caso del PRESENA, se pueden considerar como externos al conjunto de instituciones que estarán involucradas en su ejecución.

Los riesgos deben ser gestionados, lo que implica que deben ser identificados para proceder a la elaboración de las medidas de mitigación. Además, deben ser monitoreados para identificar cuándo se está incrementando la probabilidad de ocurrencia y, así, proceder a la ejecución de las medidas de mitigación. Probablemente, los principales riesgos para el éxito de este plan son los siguientes:

A continuación, se presentan los riesgos más importantes para el éxito del PRESENA:

1. La falta de compromiso de los funcionarios de las instituciones, debido a la persistencia de visiones personales que no son compatibles con la del PRESENA, lo que podría incidir en la calidad y cantidad de los productos propuestos.
2. El PRESENA no logra convertirse en una política de Estado que trascienda los cambios de gobierno y que, en consecuencia, sus objetivos sean abandonados en los próximos años. Los formuladores del PRESENA han identificado las persistentes y múltiples desigualdades en educación como el problema principal del SEN, por lo que la visión se enfoca en la reducción de las desigualdades. Si esa visión deja de orientar al sistema educativo nacional, se continuará con el modelo educativo neoliberal que reproduce y profundiza las desigualdades. Los cambios políticos pueden tener un impacto significativo en la continuidad de los planes educativos a largo plazo.
3. Resistencia al cambio. Uno de los principales riesgos en cualquier proceso de transformación educativa es la resistencia al cambio por parte de diversos actores, como docentes, administradores, padres de familia y otros miembros de la comunidad educativa. Es fundamental abordar este riesgo mediante estrategias de comunicación efectivas, formación y participación activa de todas las partes involucradas.
4. Financiamiento insuficiente. Un plan ambicioso de refundación del sistema educativo requiere de recursos financieros adecuados para su implementación. La falta de financiamiento suficiente puede limitar la capacidad de llevar a cabo todas las acciones y programas propuestos en el plan. Es necesario realizar una programación financiera realista y buscar fuentes de financiamiento adicionales para mitigar este riesgo.
5. La existencia de ritmos diferentes en la refundación del Estado hondureño. Si la refundación del SEN avanza a un ritmo razonablemente rápido, pero hay demasiados obstáculos para el avance de la refundación en el resto del Estado, la transformación del SEN no recibirá suficiente apoyo del resto de las instituciones del Estado. Por ejemplo, se necesita una mayor recolección de tributos para que el Estado disponga de los recursos necesarios para la ejecución del PRESENA. Asimismo, si las políticas de crecimiento económico no resultan exitosas, el país seguirá afrontando un déficit importante de generación de empleo, lo que seguirá estimulando la migración internacional.

6. Voluntad política. El éxito del plan requiere una aprobación pronta, para que las principales intervenciones puedan ser ejecutadas desde el 2024. En ausencia de esa aprobación, la ejecución podría iniciarse hasta el 2025.

Para hacer frente a esos riesgos, la Secretaría Técnica del CONED tendrá que monitorearlos y, de concretizarse, poner en marcha las medidas de mitigación.

5. Presupuesto

El presupuesto requerido es de 1,790 millones de dólares para el período 2024 – 25, con un promedio de 895 millones de dólares por año. Para el período 2026 – 29 el monto total asciende a 4,116,983,739 dólares, con un promedio de 1,029 millones de dólares por año, mientras que para el período 2030 – 33 el monto total es de 3,420,536,585 dólares. En total, para el período 2024 – 2033 el costo es de 9,327,861,788 dólares.

Los objetivos que demandarán más recursos son:

- 2. Mejorar la calidad del sistema educativo, aplicando estándares nacionales de evaluación, para dar respuesta a las necesidades de desarrollo humano nacional.
- 3. Ampliar el acceso, cobertura, promoción y permanencia a educación formal y no formal, desde la educación infantil temprana, hasta la educación superior.

Ambos objetivos se caracterizan por proveer productos finales a grandes cantidades de participantes de la comunidad educativa, como estudiantes, docentes y padres de familia. Esta inversión permitirá disminuir un poco la brecha que separa a Honduras del promedio del gasto per cápita en educación de los gobiernos centrales de América Latina, la cual ha mantenido niveles muy elevados hasta el 2021, ya que mientras el gasto per cápita de Honduras fue de 124.49 dólares, a precios constantes del 2010, el promedio de América Latina fue de 326.46 dólares.

El incremento propuesto para el 2024, aunque significativo para la economía nacional, es de 17,784,900,000 millones de lempiras, equivalentes a un poco más de 723 millones de dólares, lo que es igual a un incremento de 74 dólares en el gasto per cápita en educación.