

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

# Plan de Oferta y Demanda Educativa de Honduras

Aprendizajes, límites y oportunidades  
para la transformación educativa

Felicitas Acosta  
Néstor López



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



# Plan de Oferta y Demanda Educativa de Honduras

## Aprendizajes, límites y oportunidades para la transformación educativa

Felicitas Acosta  
Néstor López



Este documento fue elaborado por Felicitas Acosta y Néstor López, Consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División, y de Daniel Contreras, Jefe de Educación de la oficina de país en Honduras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este trabajo se realizó en el marco del acuerdo de colaboración entre la CEPAL y UNICEF sobre las lecciones aprendidas del Plan Nacional para reducir el abandono escolar y aumentar la matrícula en Honduras (“Learning from the National Plan to reduce drop-out and increase enrollment in Honduras”), en respuesta a la solicitud de asistencia técnica de la Secretaría de Educación de Honduras.

Los autores agradecen los comentarios de Mariana Huepe y Daniela Huneus, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como a las autoridades y funcionarios de educación de Honduras que colaboraron con las entrevistas.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2025/71  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2025  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2500438[S]

Esta publicación debe citarse como: Acosta, F. y López, N. (2025). Plan de Oferta y Demanda Educativa de Honduras: aprendizajes, límites y oportunidades para la transformación educativa. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/71). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>I. El punto de partida: emergencia educativa y debilidad institucional</b> .....	<b>7</b>
A. La emergencia educativa: estancamiento y desescolarización .....	7
B. Debilidad institucional: un obstáculo para la mejora educativa .....	11
<b>II. Las respuestas a la emergencia educativa</b> .....	<b>13</b>
A. El Plan de Oferta y Demanda Educativa (PODE) .....	13
B. Iniciativa Municipios Campeones por la Educación .....	15
C. Primeros resultados .....	17
<b>III. La mejora de la gestión educativa como condición para el progreso de las políticas</b> .....	<b>19</b>
A. La Secretaría de Educación como actor técnico y político en la conducción educativa: hacia un cambio en la dinámica organizacional.....	19
1. De prácticas asistemáticas a la construcción de una hoja de ruta nacional.....	20
2. De una dinámica interna aislada a una lógica de trabajo colectivo.....	21
3. De la planificación débil de fundamentos al uso de información para la gestión .....	22
4. Del planeamiento normativo a la provisión de herramientas concretas.....	22
B. Un sistema en conexión: transformaciones en la gestión a través de nuevas articulaciones entre la Secretaría de Educación y el territorio .....	23
1. Del envío de lineamientos por correo electrónico al acompañamiento estratégico: modificaciones en la gobernanza vertical.....	24
2. Del aislamiento a la colaboración: una nueva dinámica horizontal en la gestión educativa territorial .....	24
C. El sostenimiento y la generación de alianzas .....	25
1. El sostén organizador de UNICEF.....	26
2. La asociación con AMHON: dinamización y entrada en el territorio .....	28
3. Las alianzas: bases para la consolidación institucional .....	29

<b>IV. Entre logros y límites: nuevos puntos de partida para transformar la provisión de la oferta educativa en Honduras .....</b>	<b>31</b>
Consideraciones finales ¿Hacia dónde ir? .....	33

#### **Cuadros**

Cuadro 1	Honduras: variación media anual de las tasas de escolarización por grupos de edad, 2019-2023 .....	9
Cuadro 2	Honduras: causas de desescolarización de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que no finalizaron el nivel medio por grupos de edad.....	10
Cuadro 3	Rúbrica para la definición de la Meta Anual de Mejora del Indicador.....	16
Cuadro 4	Rúbrica para la valoración de la gestión en la mejora del indicador.....	16

#### **Gráficos**

Gráfico 1	Honduras: tasas de escolarización de niñas, niños y adolescentes de entre 3 y 17 años por grupos de edad 2010 a 2023 .....	8
Gráfico 2	Honduras: tasas de escolarización de niñas, niños y adolescentes de entre 3 y 17 años por área geográfica, 2023 .....	9
Gráfico 3	Honduras: peso del ingreso de adolescentes desescolarizados en el total del ingreso familiar, 2023 .....	11
Gráfico 4	Honduras: evolución de la matrícula en diferentes momentos del año, 2024 y 2025 .....	17

## Introducción

En el transcurso del año 2024 la Secretaría de Educación (SEDUC) de Honduras elaboró y comenzó a implementar el Plan de Oferta y Demanda Educativa (PODE). El punto de partida fue un diagnóstico formulado en el Plan Estratégico Institucional 2023–2026, de la misma Secretaría, que advertía sobre dos problemas clave: por un lado, una emergencia educativa caracterizada por el abandono escolar o la falta de matriculación, es decir, la pérdida de matrícula en los distintos niveles educativos agudizada por la pandemia. Por otro lado, un diagnóstico de debilidad institucional en cuanto a las capacidades para el planeamiento y puesta en marcha de medidas que no solo permitieran recuperar dicha matrícula, sino también garantizar trayectorias educativas continuas y pertinentes respecto de la vida contemporánea para todos los niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país.

El objetivo de este documento es realizar una sistematización de las principales medidas adoptadas en relación con el desarrollo del PODE, posicionado dentro de la gestión como la estrategia central para afrontar la emergencia educativa. En particular, el texto se centra en las acciones impulsadas desde la SEDUC en términos del diseño y la puesta en marcha del plan, con el fin de identificar aprendizajes que permitan fortalecer los logros que pudieron registrarse a menos de un año de la implementación de esta iniciativa.

Además de la revisión de documentos y estadísticas oficiales, para el desarrollo de esta sistematización se realizaron —durante el mes de junio de 2025— ocho entrevistas a actores clave del proceso anteriormente mencionado. Estas entrevistas incluyeron a funcionarios del primer nivel de toma de decisiones dentro de la SEDUC, a técnicos directamente involucrados en la estrategia del PODE, y a actores aliados en este recorrido. Entre ellos se destacan representantes de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y de su iniciativa Municipios Campeones por la Educación, así como jefes departamentales del nivel descentralizado. También se entrevistó a cooperantes internacionales que participaron activamente en el proceso, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) —que brindó acompañamiento a lo largo de todo el desarrollo del PODE— y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que proveyó asistencia técnica a la SEDUC en coordinación con UNICEF.



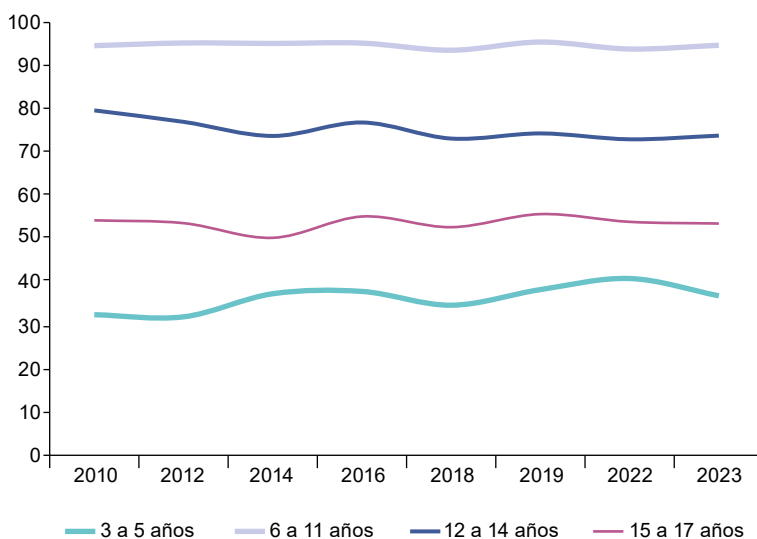
## I. El punto de partida: emergencia educativa y debilidad institucional

El Plan de Oferta y Demanda Educativa (PODE) es una política implementada por la SEDUC de Honduras, y que se fue gestando durante el año 2023. El Plan Estratégico Institucional Para la Refundación de la Educación (PEI), presentado ese año, parte de un diagnóstico que se organiza, como ya se señaló, en torno a dos problemas estructurales: el primero de ellos refiere al insuficiente acceso inclusivo y equitativo de la población en edad escolar en todos los niveles educativos y la baja permanencia y promoción de los estudiantes a lo largo de su trayectoria; el segundo remite a la débil gestión institucional de la SEDUC. Emergencia educativa —expresión que en el PODE sintetiza el panorama del país— y debilidad institucional para afrontarla definen el escenario a inicios de la gestión, en el año 2022. Es ante este complejo escenario que la SEDUC propone, en ese mismo documento, desarrollar una estrategia de intervención que logre revertir esta tendencia.

### A. La emergencia educativa: estancamiento y desescolarización

El panorama educativo en el año 2023 replicaba un escenario que se venía repitiendo año a año, desde hacía ya más de una década. Si se analiza una serie histórica desde el 2010 —construida con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples del INE (véase el gráfico 1)— se aprecia que no se registraban variaciones sustantivas en los niveles de escolarización de niñas, niños y adolescentes. Tomando en consideración sus edades, independientemente del nivel que estuvieran cursando, se aprecia una tendencia horizontal que permite señalar que Honduras enfrentaba un techo en el proceso de expansión educativa, aun cuando una proporción importante estaba fuera de la escuela.

**Gráfico 1**  
**Honduras: tasas de escolarización de niñas, niños y adolescentes de entre 3 y 17 años**  
**por grupos de edad 2010 a 2023**  
*(En porcentajes)*



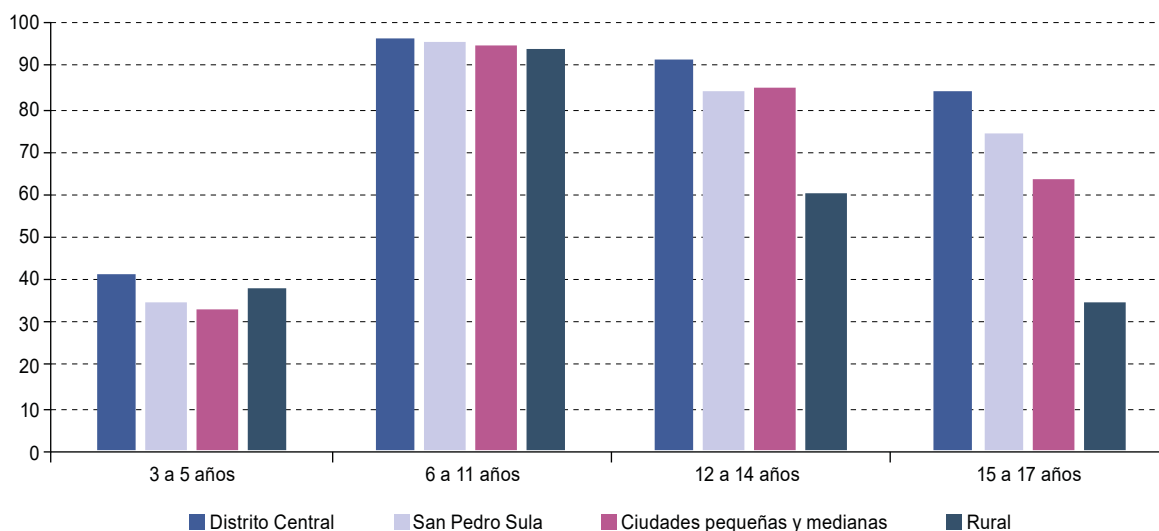
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Un segundo elemento para destacar del mismo gráfico es que, tal como allí se aprecia, en el grupo de edad de 6 a 11 años las tasas de escolarización están estabilizadas desde hace años cerca del 95%. Esto es, el sistema educativo logra incorporar a la casi totalidad de las niñas y los niños en edad de cursar los dos primeros ciclos de la educación básica. En las edades siguientes estas tasas se reducen significativamente; en el grupo de 12 a 14 años (que correspondería al tercer ciclo de educación básica) los valores oscilan entre los 70 y 80%, y entre quienes tienen de 15 a 17 años (edad teórica para cursar el nivel medio) se mantienen levemente por encima del 50%. Este máximo logrado en el grupo de 6 a 11 años y la acelerada reducción de la escolarización en las edades posteriores muestran que, si bien el sistema educativo cuenta con una gran capacidad de incorporación de las nuevas generaciones en sus aulas, tiene también una seria dificultad de sostenerlas en una trayectoria educativa que les permita completar la totalidad del ciclo educativo obligatorio. Las y los adolescentes fuera de la escuela en algún momento pasaron por las aulas, y el sistema educativo no logró retenerlos.

Además de esa tendencia estable en el tiempo, Honduras enfrentaba en ese momento grandes desigualdades territoriales, que se expresan fundamentalmente en el modo en que se dan esos procesos de desescolarización (véase el gráfico 2). Mientras en el Distrito Central la baja de las tasas de escolarización en la medida en que se incrementan las edades es más leve, en las zonas rurales se perciben dos grandes saltos, que llevan a que entre los 15 y los 17 años solo uno de cada tres adolescentes asiste a la escuela. La desigual distribución de la oferta educativa en el territorio es seguramente uno de los factores que más peso tiene en la configuración de estas desigualdades en la permanencia.

La misma fuente de información permite evidenciar no solo tasas de escolarización estabilizadas en valores aún bajos desde hace ya varios años, sino también un descenso respecto a los valores previos a la pandemia de COVID-19. El cuadro 1 muestra que, en mayor o menor medida, para todos los grupos de edad que se vienen analizando, las tasas de escolarización se han reducido en el período comprendido entre los años 2019 a 2023. El cuadro muestra valores promedio anuales, que acumulados en ese período se traduce en tasas de escolarización que bajaron entre un 1% y un 4%.

**Gráfico 2**  
Honduras: tasas de escolarización de niñas, niños y adolescentes de entre 3 y 17 años por área geográfica, 2023  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de EPHPM / INE.

**Cuadro 1**  
Honduras: variación media anual de las tasas de escolarización por grupos de edad, 2019-2023  
(En porcentajes)

Edad	Variación 2019-2023
3 a 5 años	-0,9
6 a 11 años	-0,2
12 a 14 años	-0,2
15 a 17 años	-1,0
Total	-0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPHPM / INE.

¿Qué factores hay detrás de estas bajas tasas de escolarización que presenta el país, y de la dificultad por iniciar un proceso de ampliación de la cobertura educativa? La encuesta de hogares incluye preguntas dirigidas a quienes interrumpieron sus estudios, indagando sobre las razones por las cuales dejaron de asistir a la escuela.

Los datos que resultan de esa indagación —presentados en el cuadro 2— son de gran relevancia. Allí pueden apreciarse dos grandes factores que están presentes en la interrupción de las trayectorias educativas. Por un lado, la dimensión económica. En el 30% de los casos se hace referencia a falta de recursos, y aparece como la principal causa. Si a ello se suma quienes dejan porque deben trabajar, o por realizar “quehaceres en el hogar”, este valor asciende al 40%. El sistema educativo enfrenta allí la dificultad de garantizar el derecho a la educación a quienes no pueden sostener el día a día de la escuela por no tener una base de bienestar que lo haga posible.

El segundo motivo más señalado por el cual dejaron de ir a la escuela es porque no quieren seguir estudiando. Esto lleva a poner la mirada en el funcionamiento del sistema educativo, en la medida en que no logra motivar a las nuevas generaciones para que continúen su trayectoria escolar; podría inferirse también que tampoco obtiene una suficiente valoración positiva entre sus adultos de referencia sobre la importancia de completar al menos el ciclo de enseñanza obligatoria.

**Cuadro 2**  
**Honduras: causas de desescolarización de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que no finalizaron el nivel medio por grupos de edad**  
*(En porcentajes)*

	Grupos de edad					Total
	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años	18 a 25 años	
Falta de recursos económicos	2,5	30,2	43,1	42,6	34,6	29,9
No quiere seguir estudiando	0,0	18,3	38,8	41,3	36,6	29,5
Es muy pequeño todavía	92,5	19,3	0,0	0,1	0,0	19,3
Por trabajo	0,0	1,6	2,0	2,7	11,2	6,5
Por problemas familiares o de salud	1,2	17,4	5,5	3,5	3,7	3,8
Se casó ó quedó embarazada	0,9	0,6	1,0	4,2	5,5	3,8
Realiza o ayuda en quehaceres del hogar	0,2	1,4	1,8	2,0	4,7	3,0
Otra	0,7	7,8	4,7	1,7	1,1	1,7
No hay cerca centro que imparta su nivel	0,7	1,3	2,3	1,0	1,1	1,1
Está muy mayor para estudiar	1,3	2,0	0,8	0,2	1,3	1,1
Por la Pandemia de COVID-19	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

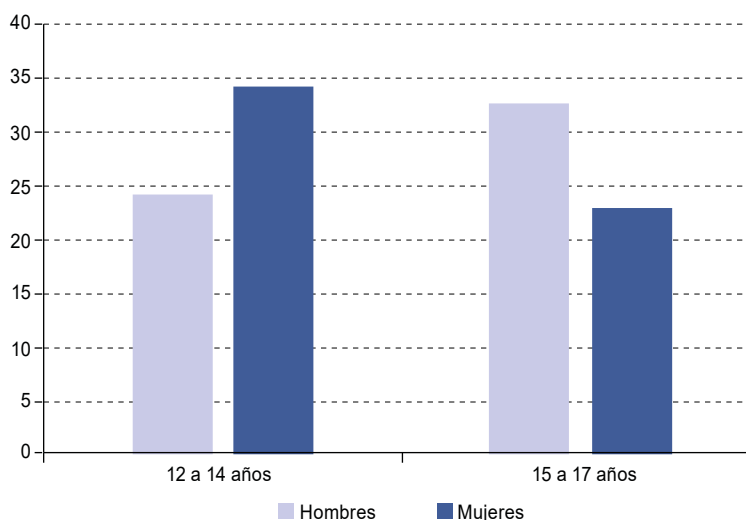
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de EPHPM / INE.

El hecho de que el 92% de los casos de no escolarización de niñas y niños del nivel prebásico —e incluso el 19% entre quienes tienen edad de estar en el primer ciclo de básica— sea por considerar que aún son muy pequeños también puede ser leído como un problema de la oferta educativa: o por no lograr sensibilizar a padres y madres de familia respecto a la importancia que tiene la escolarización temprana, o porque los centros educativos son de difícil acceso, desmotivando así la escolarización cuando son más pequeños. Ambos factores se potencian; frente a las dificultades económicas de las familias, dejar de ir a la escuela para salir a trabajar es una decisión más fácil de tomar si ésta no logra generar interés en sus estudiantes.

Hay dos datos que permiten ilustrar la complejidad del escenario hasta ahora descrito: los que refieren a la inserción laboral temprana y a la maternidad en la adolescencia. Según surge de la misma encuesta, el 51,7% de las y los adolescentes de 15 a 17 años que ya no asisten a la escuela participa del mercado de trabajo y, si bien en general tienen inserciones laborales muy precarias y mal remuneradas, sus ingresos tienen un alto impacto en la economía de sus familias. El gráfico 3 permite ver que los ingresos de las y los adolescentes fuera de la escuela representa entre un cuarto y un tercio del ingreso total de los hogares. Pensar en acciones de retorno de estos adolescentes a las escuelas implica seguramente contemplar los costos que para cada familia representaría que dejen de percibir los ingresos de su trabajo. Por último, una de cada seis adolescentes mujeres desescolarizadas tiene al menos un hijo o hija, factor que también lleva a la necesidad de pensar estrategias más complejas cuando se busque su escolarización.

El sistema educativo hondureño muestra signos claros de estancamiento en la expansión de la escolarización, con un techo sostenido desde hace más de una década y profundas dificultades para garantizar trayectorias educativas completas. Aunque logra incorporar a la mayoría de las niñas y niños en las primeras etapas de la trayectoria educativa, no consigue sostener su escolaridad en los niveles siguientes, especialmente en la adolescencia. Las brechas territoriales, las condiciones socioeconómicas y las limitaciones del propio sistema —que no logra generar interés en sus estudiantes ni mostrar relevancia para las nuevas generaciones— confluyen en una situación crítica. La participación laboral adolescente y la maternidad temprana complejizan aún más este escenario, exigiendo políticas que no solo amplíen la oferta, sino que transformen las condiciones estructurales que impiden el acceso, la permanencia o el retorno efectivo a la escuela.

**Gráfico 3**  
**Honduras: peso del ingreso de adolescentes desescolarizados en el total del ingreso familiar, 2023**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de EPHPM. / INE.

## B. Debilidad institucional: un obstáculo para la mejora educativa

La segunda dimensión en la que pone el foco el diagnóstico inicial del Plan Estratégico Institucional es la “débil gestión institucional de la SEDUC con transparencia y rendición de cuentas”, y destaca como principal causa la persistencia de procesos administrativos, técnicos y pedagógicos débiles. El documento señala que un informe de mayo de 2021 sobre comunicación interna en la SEDUC revelaba deficiencia en la gestión de la comunicación, canales y protocolos poco claros, falta de planificación en las solicitudes de información, ausencia de formatos estandarizados, escasez de recursos tecnológicos para centralizar la información y un deficiente proceso de inducción y actualización del personal.

El Plan Estratégico añade al diagnóstico lo que define como un conjunto de causas indirectas de esa debilidad institucional:

- Estructura organizativa obsoleta y procesos institucionales desarticulados.
- Centralización de procesos y subprocesos.
- Ley de Educación y sus Reglamentos vigente, anacrónica.
- Poco apoyo de las Instancias de Participación Comunitaria y Escolar (IPCE), de manera articulada en las actividades educativas.
- Poco personal y equipo tecnológico en las unidades de información educativa.
- Débil cumplimiento con la política de control interno institucional.
- Carencia de un sistema de planificación y evaluación automatizado.
- Incoherencia de los programas y proyectos de la cooperación, con la planificación de la SEDUC.

En las entrevistas realizadas aparece mencionada reiteradamente esta escasa solidez institucional inicial desde donde enfrentar el estado de emergencia educativa en que se encontraba el país. La caracterización emergente de esas conversaciones puede sintetizarse en torno a las siguientes ideas ordenadoras:

- Falta de planificación coherente y sostenida: se señala que la Secretaría no lograba amalgamar una planificación que tuviera una ruta, que tuviera un rumbo, y las iniciativas carecían de sostenibilidad.
- Débil articulación y coordinación interna: los equipos de diferentes áreas de la Secretaría, en ocasiones, no se conocían entre sí y defendían sus propios espacios, operando de manera desarticulada e incluso competitiva. Había “demasiadas personas” involucradas en algunas reuniones, o personas que no asistían a las reuniones siguientes, lo que fragmentaba la información y dificultaba la continuidad de los procesos. Incluso se hizo referencia a que existía una difícil coexistencia entre los equipos de modalidades educativas alternativas y regulares.
- Poca base en evidencia para la toma de decisiones: las decisiones técnicas a menudo no se fundamentaban en datos o evidencia. Además, hubo dificultades para obtener y utilizar datos específicos a nivel municipal y departamental, como lo mostró el censo de población fuera del sistema educativo, con resultados que no fueron suficientes para planificar las intervenciones en el territorio.
- Relación distante entre la SEDUC y los niveles descentralizados: anteriormente, la Secretaría mantenía un enfoque “lejano”, donde los lineamientos se enviaban por correo electrónico y no se realizaban capacitaciones o visitas *in situ* para asegurar su comprensión e implementación. Esto resultaba en desconocimiento o información errónea por parte de los directores municipales o departamentales sobre las modalidades de oferta o los planes. La relación con los gobiernos locales era superficial, limitada a solicitudes básicas —como por ejemplo el nombramiento de un maestro— sin un diálogo profundo sobre la situación educativa.
- Problemas en la continuidad institucional y memoria técnica: se hizo referencia a que en la transición de gobierno la información no fue entregada adecuadamente, lo que imposibilitó dar continuidad a eventuales procesos preexistentes que pudieran ser identificados y valorados positivamente. Además, personal muy capacitado y con experiencia se desvinculó de la Secretaría durante la transición de gobierno, lo cual dificultó capitalizar experiencias de gestiones anteriores.
- Cultura institucional de escepticismo y resistencia al cambio: algunos técnicos con antigüedad mostraban resistencia a nuevas ideas, afirmando que “esto ya se hizo hace años, esto ya es igual, ya lo hemos hecho” y “no lleva a nada”. También se percibía una burocracia excesiva y una tendencia a “dejar todo para después”.

## II. Las respuestas a la emergencia educativa

El PEI —primer documento ordenador de las políticas del sector educación desde el cambio de gobierno en Honduras— propone una serie de ejes estratégicos para la mejora educativa; el primero de ellos, denominado “Acceso inclusivo y equitativo de la población en edad escolar y con sobreedad en los niveles Educativos de Prebásica, Básica, Media y sus Modalidades Educativas Alternativas”, tiene por objetivo incrementar el acceso de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos. En este marco, el PEI establece que la Dirección General de Currículo y Evaluación (DGCE) coordinará la elaboración de un Plan de Oferta Educativa pertinente y de acuerdo con las necesidades de la comunidad educativa.

Como resultado de ello, y reconociendo la situación de emergencia educativa en Honduras, la SEDUC presenta en 2024 los Lineamientos Generales del Plan de Oferta y Demanda Educativa 2024-2026, con el objetivo de orientar y asegurar que cada comunidad educativa contextualice su propuesta de acciones —en una adecuada articulación con las prioridades institucionales y las necesidades de la comunidad educativa— orientadas al logro de la mejora en los principales indicadores educativos.

### A. El Plan de Oferta y Demanda Educativa (PODE)

El PODE sustenta su marco programático en dos fuentes principales; por un lado, el propio PEI; por el otro, el Plan 365. Este Plan es una estrategia de la SEDUC lanzada en 2023 en el marco de la “Refundación de la Educación”, que busca cerrar brechas estructurales del sistema mediante un enfoque integral. Se estructura en tres pilares: alcanzar la plenitud y felicidad de los jóvenes, erradicar la pobreza y la desigualdad construyendo democracia, y construir un sistema educativo morazanista y liberador. Sobre esa base, articula seis elementos clave: alimentación escolar, libros y materiales didácticos, mobiliario y tecnología, infraestructura, formación e investigación docente, y ambientes educativos. Apunta a cumplir cinco objetivos centrales: que los estudiantes lean y escriban bien, comprendan y analicen lo que leen y escriben, desarrollen pensamiento lógico-matemático, adquieran habilidades digitales y transformen positivamente su entorno.

Desde la perspectiva de las personas entrevistadas, el PODE es presentado como una herramienta estratégica integral de la SEDUC orientada a abordar los grandes desafíos en la educación del país, en particular la emergencia por un descenso significativo en la matrícula y una gran cantidad de niñas, niños,

adolescentes y jóvenes fuera del sistema escolar. Se lo concibe como una política pública que debe ser institucionalizada a través de una resolución ministerial, para asegurar su continuidad y alcance plurianual, más allá de los cambios de gobierno.

El PODE tiene como meta lograr la inclusión educativa de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Honduras, asegurando la escolaridad obligatoria y niveles de aprendizajes satisfactorios como base para el desarrollo personal y comunitario. Para el logro de esta meta, el PODE define las siguientes metas específicas:

- Recopilar datos precisos y oportunos sobre matrícula, asistencia, abandono escolar y otros indicadores clave para mejorar la toma de decisiones en políticas educativas y garantizar el acceso equitativo a la educación.
- Establecer alianzas estratégicas con Secretarías de Estado relacionadas, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y otros actores clave, con el fin de diseñar e implementar programas y políticas integrales que aumenten las tasas de escolarización obligatoria.
- Implementar programas educativos adaptados a las necesidades y realidades específicas de las comunidades con altas tasas de abandono escolar.
- Promover la construcción y reconstrucción de centros educativos, la contratación y capacitación de personal docente calificado, el desarrollo de currículos pertinentes y actualizados, y el acceso equitativo a recursos para mejorar los indicadores educativos.

Estas acciones se fundamentan en una serie de principios ordenadores, tales como equidad y accesibilidad, inclusión, descentralización, enfoque de género, participación, y corresponsabilidad, entre otros. Finalmente, el PODE detalla roles y acciones específicas para actores clave a nivel central y descentralizado. A nivel central, comprometiendo específicamente a la SEDUC, señala la responsabilidad última de asegurar el acceso, permanencia y trayectoria educativa en los niveles de Prebásica, Básica y Media.

Respecto a las Direcciones Departamentales, define las siguientes líneas de trabajo:

- Tomar decisiones y generar políticas públicas inclusivas y equitativas basadas en los datos del censo.
- Promover alianzas estratégicas y sinergias entre actores locales, municipalidades y el Sistema Integral de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras (SIGADENAH).
- Fortalecer la estrategia de comunicación para incentivar el acceso y permanencia mediante talleres, visitas domiciliarias y medios de comunicación locales.
- Impulsar estrategias viables con Modalidades Educativas para atender a los educandos fuera del sistema.
- Diseñar estrategias para la atención de población con rezago y/o inicio tardío de escolarización.
- Implementar diseños formativos para la capacitación docente en atención a la población con sobreedad.

Respecto a las Direcciones Municipales y Distritales propone como responsabilidades:

- Identificar la población fuera del sistema educativo y ofrecer la modalidad educativa pertinente según la edad y contexto local.
- Impulsar el Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de la Comunidad Educativa (técnicos, docentes, escolares, familias).
- Compartir información sobre la demanda insatisfecha y gestionar respuestas oportunas.
- Garantizar la elaboración del Plan de Oferta y Demanda Educativa en cada municipio.
- Elaborar un *dashboard* dinámico para el seguimiento de metas de acceso y permanencia.

Por último, señala como tareas propias de los Directores del Centro Educativo, entre otras, las siguientes:

- Garantizar la articulación del PODE en el proyecto educativo del centro e impulsar estrategias para la focalización e inserción de estudiantes.
- Implementar estrategias pedagógicas innovadoras e inclusivas.
- Organizar y velar por el funcionamiento de los comités de convivencia escolar, gobiernos estudiantiles, escuelas de padres y madres, y asociaciones de padres de familia.
- Sensibilizar a padres sobre la importancia de la matrícula en Prebásica.
- Incluir las acciones del PODE en el Plan Operativo Anual (POA) del centro educativo.
- Implementar estrategias de seguimiento y monitoreo con los educandos.

A partir de las entrevistas realizadas, es posible señalar al menos cuatro aspectos que caracterizan al Plan de Oferta y Demanda Educativa. En primer lugar, el PODE es visto como un instrumento de política y estrategia articuladora. Es considerado un documento ordenador que articula y da sentido a las diversas acciones de la SEDUC, buscando integrar la gestión y planificación de todas las unidades.

En segundo lugar, desde el punto de vista estratégico, el PODE se caracteriza por poner el foco en las trayectorias educativas; busca que los niños, niñas y adolescentes ingresen nuevamente a los centros educativos y permanezcan en ellos, abordando la ampliación de la matrícula, la retención escolar y la mejora de las trayectorias educativas, desde la educación prebásica hasta la media.

Un tercer aspecto para señalar como característica del PODE es el reconocimiento de la diversidad contextual y —por consiguiente— la necesidad de promover flexibilidad en la oferta educativa. Partiendo de la premisa de que no hay recetas únicas para todas las realidades locales, busca adecuar la oferta académica a las particularidades y potencialidades productivas de cada municipio, ofreciendo tanto educación regular como modalidades alternativas, en combinaciones que se irán resolviendo en cada punto del territorio.

Por último, el plan promueve la articulación y el trabajo conjunto entre diversos actores a nivel central y descentralizado. Ejemplo de ello es la alianza con AMHON y la iniciativa “Municipios Campeones por la Educación”, un pilar fundamental que le permite a la SEDUC una conexión directa con los gobiernos locales para que apoyen la educación con recursos y estrategias adaptadas a las necesidades específicas de cada comunidad.

## **B. Iniciativa Municipios Campeones por la Educación**

El lunes 29 de julio de 2024 la Presidenta de la Nación, Xiomara Castro, oficializó el lanzamiento del premio “Municipios Campeones por la Educación”, una estrategia integral y un mecanismo de reconocimiento que busca articular y fortalecer los esfuerzos de los gobiernos locales, el sector educativo y la sociedad civil de Honduras para mejorar los indicadores educativos del país. Se trata de una iniciativa desarrollada por AMHON, y que encuentra como antecedente principal los lineamientos de inversión municipal en educación, desarrollados por esta asociación con el apoyo de UNICEF.

La iniciativa se estructura en torno a un conjunto de metas e indicadores dirigidos no solo a fomentar el logro de los resultados cuantitativos propuestos —en metas de matrícula definidas para cada municipio— sino también a rescatar los aprendizajes y buenas prácticas de gestión de los gobiernos locales. Los municipios participan voluntariamente de esta iniciativa, y para ganar el reconocimiento de Municipio Campeón tienen que obtener al menos 85 puntos de 100, de la siguiente manera:

- 20 puntos por la mejora del indicador de matrícula
- 80 puntos por la gestión en la mejora del indicador de buenas prácticas

Se presenta a continuación el conjunto de indicadores y metas, y el puntaje asignado a cada una, tal como la difundió AMHON:

**Cuadro 3**  
**Rúbrica para la definición de la Meta Anual de Mejora del Indicador**

Aspecto	Puntaje
Para municipios que han disminuido la matrícula con respecto al 2019	
Si alcanza al menos la matrícula de 2019 o tiene un aumento hasta de 5% con respecto a ese año	10
Si aumenta la matrícula más de un 5% y hasta 7% con respecto al 2019	15
Si aumenta más de un 7% respecto a 2019	20
Para municipios que aumentaron la matrícula con respecto al 2019	
Si mantiene la matrícula más alta alcanzada en cualquier año durante el 2022 al 2024 o la supera en hasta 1%	10
Si supera la matrícula más alta alcanzada en cualquier año durante el 2022 al 2024 en más de un 1% y hasta 5%	15
Si supera la matrícula más alta alcanzada en cualquier año durante el 2022 al 2024 en más de un 5%	20

Fuente: Rúbrica del sistema de incentivos Municipios Campeones por la Educación, AMHON, 2024.

**Cuadro 4**  
**Rúbrica para la valoración de la gestión en la mejora del indicador**

Aspecto	Puntaje
Se fomenta el acceso y la permanencia educativa mediante políticas municipales y cabildos abiertos	4
Contrata personal docente para Educación Pre – Básica, básica y media bajo las recomendaciones de los lineamientos de inversión municipal en educación	8
Invierten en proyectos específicos de las redes educativas consensuados con la Dirección Municipal de Educación para promover el acceso y permanencia en Educación Pre – Básica, básica y media	10
Construye y repara infraestructura escolar para Educación Pre – Básica, básica y media bajo los lineamientos de la normativa de construcciones escolares, ,se darán 2 puntos adicionales si la inversión está relacionada con el desarrollo de planteles escolares	8+2
Implementa medidas de protección social (becas, transporte, merienda escolar, útiles escolares, uniformes entre otros) para promover el acceso y permanencia, orientada a la población más vulnerable	10
Realiza y gestiona inversiones para que los centros educativos tengan acceso a agua, saneamiento e higiene	10
Promueve mecanismos de articulación institucional para fortalecer y complementar la data que contribuya en la toma de decisiones en el sector educativo y la gestión de recursos con instancias del sector privado, ONGS y Cooperación Internacional.	6
Reproduce y distribuye material educativo para Educación Prebásica, Básica y Media, conforme a las recomendaciones de los lineamientos de inversión en educación.	8
Promueve programas alternativos en los tres niveles educativos.	10
Dota de mobiliario, herramientas y equipo a los centros educativos de los tres niveles	6

Fuente: Rúbrica del sistema de incentivos Municipios Campeones por la Educación, AMHON, 2024.

En una alianza del más alto nivel político entre la SEDUC y AMHON, Municipios Campeones por la Educación se articula a la oferta del PODE, convirtiéndose en el punto de inflexión para que ambas iniciativas avancen conjuntamente. Mientras el PODE establece la política macro y los lineamientos, Municipios Campeones es el mecanismo que busca motivar y guiar a los gobiernos locales en la implementación de acciones concretas relacionadas con esa política. Lejos de ser concebidas como acciones paralelas, la alianza se propuso como objetivo buscar que Municipios Campeones por la Educación sea una estrategia que opere como el brazo ejecutor y movilizador del PODE en el nivel local, asegurando que sus principios y objetivos se traduzcan en acciones concretas y articuladas con el apoyo y los recursos municipales.

## C. Primeros resultados

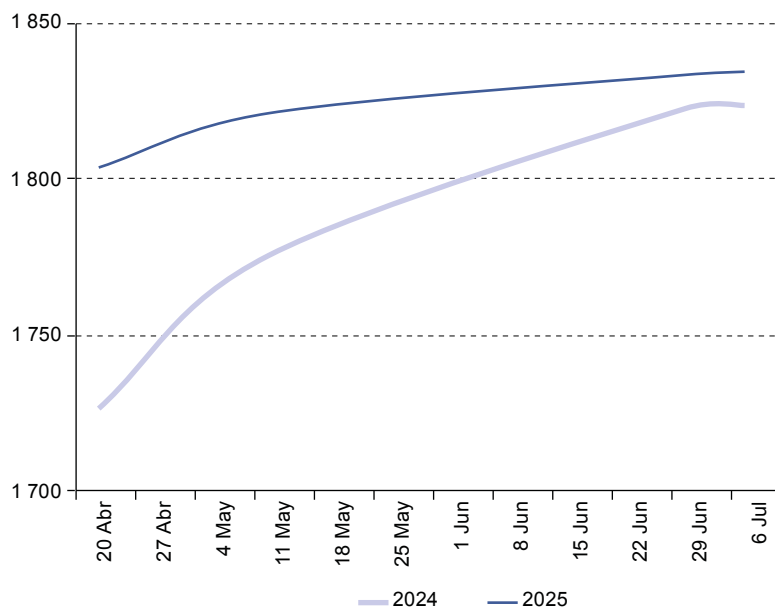
A menos de un año de la difusión de los Lineamientos Generales del Plan de Oferta y Demanda Educativa 2024-2026, y del lanzamiento de la iniciativa Municipios Campeones por la Educación, no sería razonable esperar cambios sustantivos frente a un diagnóstico que daba cuenta de una emergencia educativa frente a la cual la SEDUC mostraba fuertes debilidades estructurales para abordarla. Sin embargo, hay señales que permitirían hipotetizar que se está en un momento en que podría iniciarse un proceso de mejora de la situación educativa de Honduras.

Tal como se señaló previamente, la información estadística disponible permite ver que desde al menos el año 2010 no se percibían mejoras en los niveles de escolarización de niñas, niños y adolescentes. Honduras había encontrado en ese entonces un techo en la expansión educativa, cuando aún persistían grandes desigualdades sociales y territoriales en el acceso a la escolarización, y quienes lograban completar el ciclo escolar obligatorio y graduarse de la educación media eran aún una minoría.

Atravesar ese techo en las tendencias y retomar un camino de expansión de la matrícula y la cobertura implica hacer frente a aspectos estructurales tanto del panorama social —como por ejemplo elevados niveles de pobreza, persistentes en diversas áreas del territorio— como de la oferta educativa —insuficiente en muchos puntos del país— y la debilidad institucional ya mencionada. Frente a obstáculos estructurales de tal magnitud no es esperable encontrar cambios sustantivos en el corto plazo. De todos modos, hay algunos indicios que, de sostenerse, podrían ser interpretados como el inicio de una posible etapa de mejora de los indicadores educativos.

Como punto de partida, cabe señalar que la matrícula parcial —al 7 de julio de 2025— superaba en 10.000 estudiantes a la de la misma fecha del año 2024. Más aún, ya supera, en una cifra menor, a la matrícula final de 2024. Ahora bien, más allá del número final de matrícula, el gráfico 4 permite apreciar cómo en 2025 el proceso de matriculación de estudiantes se dio más rápido que en el año anterior. En 2025, la capacidad de captación desde el inicio del ciclo lectivo —que comienza en el mes de febrero— fue mayor, hecho que se traduce en un mejor aprovechamiento del tiempo escolar, asegurando un mayor número de días de clases.

**Gráfico 4**  
Honduras: evolución de la matrícula en diferentes momentos del año, 2024 y 2025  
(En miles)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de SACE / MINEDUC.

Hay indicios que permiten suponer que la alianza de la SEDUC con AMHON hizo su aporte en estos leves cambios. En principio, cabe señalar que, en su primera edición, participó de la iniciativa Municipios Campeones por la Educación casi la mitad de los municipios del país, 145 de 298. La tasa de participación es muy diferente entre departamentos; en algunos de ellos, como Choluteca, Gracias a Dios u Ocotepeque, participaron más del 80% de los municipios, en tanto hubo casos, como Colón, El paraíso o Valle, con participación inferior al 30% de sus municipios.

Queda el interrogante respecto a qué lleva a que algunos municipios no se sumaran a la iniciativa que, cabe recordar, era de participación voluntaria. Indagando sobre este punto en las entrevistas se hizo referencia a cuestiones de índole político partidarias, aun cuando se reconoció que, en muchos casos, el interés por la educación estuvo por encima de estas tensiones en el territorio. Es prioritario hacer un análisis en profundidad para asegurar que los municipios que no se inscriben no sean aquellos con menores recursos de gestión, o los que deben encarar problemáticas educativas de mayor complejidad al momento de asegurar una oferta adecuada. Si bien en algunos departamentos la autoridad departamental no hizo distinción entre los municipios que participaban o los que no a la hora de dar diferentes tipos de acompañamiento para la gestión local, la iniciativa puede ser un estímulo no solo a los municipios participantes, sino también a los niveles superiores de gestión en términos de brindarles mayor apoyo y atención. Si los municipios con mayores dificultades quedan fuera de la iniciativa, hay un riesgo de profundizar las desigualdades ya existentes en términos de su capacidad de asegurar una oferta educativa adecuada.

Los municipios participantes de la iniciativa Campeones por la Educación debían elaborar un Plan de Oferta y Demanda municipal; de los 145 municipios parte de la iniciativa, sólo 65 presentaron el plan correspondiente, lo que representa un 45%. Este porcentaje varía mucho entre los departamentos; hay casos en que todos los municipios lo hicieron, en tanto en otros no lo presentó ninguno.

Hay tres hallazgos en el análisis de la información disponible que muestran que los municipios que adhirieron a la iniciativa Municipios Campeones por la Educación tuvieron mejores resultados que aquellos que no.

- i) En principio, si bien la diferencia es pequeña, el porcentaje de municipios que pueden mostrar incrementos en la matrícula es mayor entre quienes son parte de la iniciativa; entre estos es el 60%, frente al 53% de los que no adhieren.
- ii) Si bien las variaciones de matrícula son mínimas entre el año 2025 respecto al 2024, el incremento promedio en los municipios que son parte es más del doble que en los que no.
- iii) Se hizo referencia antes que la matrícula parcial a inicios de julio de 2025 es superior a la final de 2024; ello ocurre, en promedio, en los municipios parte de la iniciativa. Entre los otros—nuevamente, en promedio— la matrícula es mayor a la de julio de 2024, pero todavía inferior a la final.

Nuevamente, queda desentrañar si este aparente mejor desempeño de los municipios responde al estímulo que la iniciativa representa o a que participaron de ella los municipios más consolidados en su capacidad de gestión. Ahora bien, como puede apreciarse, se está haciendo referencia a cambios muy pequeños frente a la emergencia educativa antes señalada; de todos modos, podrían ser interpretados como primeros efectos de las acciones de política educativa que se comenzaron a implementar desde mediados del año 2024.

### **III. La mejora de la gestión educativa como condición para el progreso de las políticas**

El diagnóstico del cual parte el diseño del PODE se estructura —ya se señaló— en torno a dos pilares principales: emergencia educativa y debilidad institucional. Frente a la emergencia educativa, las señales de cambio son aún débiles; en cambio, el resultado de las entrevistas indica que la implementación del PODE generó algunas transformaciones de relevancia en la SEDUC, tanto en su dinámica interna como en su relación con los niveles descentralizados, que —en caso de persistir— podrían representar un punto de inflexión para revertir esa debilidad institucional inicial.

En el diálogo con las personas entrevistadas se identifica una serie de dimensiones que permiten comprender las condiciones que hicieron posible estos cambios cualitativos. Las voces recogidas señalan, de manera coincidente, que el desarrollo del PODE fue más que una estrategia técnica: se constituyó en un catalizador para producir cambios que podrían, a futuro, transformar la cultura organizacional. Entre los aspectos más destacados se encuentran la mejora en la cohesión y articulación entre equipos técnicos, el fortalecimiento de la toma de decisiones basadas en evidencia, la vinculación más directa con los actores del nivel territorial y la generación de un compromiso institucional con proyección de sostenibilidad contribuyendo así al fortalecimiento de las capacidades técnicas de la SEDUC. Estos aspectos pueden agruparse en tres dimensiones: el posicionamiento de la SEDUC como actor técnico y político a partir de cambios en la dinámica interna, el fortalecimiento de la articulación territorial y el desarrollo de alianzas posibilitadoras de los avances. Estas dimensiones constituyen los pilares sobre los cuales podrían consolidarse transformaciones futuras en el sistema educativo hondureño y, sobre todo, en sus dinámicas de funcionamiento. A continuación, se desarrollan en detalle las dimensiones en tanto condiciones habilitantes de estos avances.

#### **A. La Secretaría de Educación como actor técnico y político en la conducción educativa: hacia un cambio en la dinámica organizacional**

El diseño e implementación del PODE y la iniciativa Municipios Campeones por la Educación impulsaron algunos cambios en la dinámica de trabajo de la SEDUC. El diagnóstico del PEI señalaba diversas deficiencias en la gestión, entre ellas, la debilidad de los procesos administrativos, técnicos y pedagógicos; una

estructura organizativa obsoleta y desarticulada, con funciones ambiguas y solapadas; y la falta de canales de comunicación claros y planificación en la entrega de información. También se destacaba la carencia de procesos sistemáticos de capacitación de los funcionarios, la escasa dotación de personal y equipo tecnológico en las unidades de información educativa, y la inexistencia de un sistema automatizado de planificación y evaluación. Luego del trabajo asociado al diseño e implementación del PODE, se identifican cuatro cambios relevantes en las dinámicas institucionales, que se señalan a continuación.

### **1. De prácticas asistemáticas a la construcción de una hoja de ruta nacional**

El recorrido del PODE como política pública tiene antecedentes que se remontan hasta 2018, cuando la SEDUC realizó varios intentos por establecer una planificación educativa con rumbo. En efecto, desde ese año, la Secretaría continuó buscando una hoja de ruta clara, sin éxito. En ese contexto, se trabajaron hasta tres borradores de lineamientos, pero sin llegar a una versión final. A pesar del acompañamiento de UNICEF en algunos tramos de ese período, no se alcanzó el nivel de implementación requerido.

En 2019, se abrió un primer espacio de introducción del PODE. No obstante, gran parte del equipo técnico que posteriormente participaría en su formulación aún no formaba parte de la SEDUC. El proceso se reactivó en 2022, cuando un grupo reducido de técnicos dio origen al documento base del PODE enfocado en la reinserción educativa de la población fuera del sistema. Este documento inicial se nutrió conceptualmente del PEI, cuyos ejes eran la ampliación de la oferta educativa y el aseguramiento de la permanencia escolar.

En 2023, se realizó un censo nacional de población fuera de la escuela que permitió identificar las principales brechas en la cobertura educativa. Este censo se convirtió en el punto de partida para la siguiente fase: la consolidación del documento base del PODE, que se concretó en 2024. Este documento incluye objetivos y metas, y define la corresponsabilidad institucional entre diversas entidades, posicionándose como un hito dentro de la gestión educativa de la SEDUC. El desarrollo del documento fue liderado por un equipo articulado de técnicos de distintas direcciones dentro de la SEDUC, aunque siempre se mantuvo un grupo de base como referente.

Durante 2024, el equipo técnico contó con una asistencia de la CEPAL que proporcionó correcciones académicas y orientaciones metodológicas clave para la estructuración del documento. UNICEF también desempeñó un papel crucial tanto en la definición del contenido como en la conformación y el sostenimiento del equipo de trabajo: la persistencia de este organismo fue central. Cabe señalar que un equipo anterior de la SEDUC había abandonado el proceso sin socializar la información, lo que generó ciertas dificultades en las etapas iniciales.

Ese mismo año, tras un taller realizado en julio por UNICEF y la CEPAL, se avanzó en la formulación de los lineamientos derivados del documento base. Estos lineamientos se diseñaron para ser utilizados como herramientas operativas en el territorio, con el objetivo de descentralizar la información y vincular a los actores locales con los objetivos de la política. A tal efecto, se organizó una gira de socialización por los 18 departamentos del país. Esta etapa fue fundamental, aunque no exenta de desafíos: algunos actores no comprendieron completamente el propósito del PODE y otros tenían información errónea, por lo que fue necesario reconstruir conceptos clave sobre la estrategia.

En cuanto a la dinámica de trabajo interna, al comienzo el proceso estuvo marcado por una participación muy amplia, lo que dificultó mantener el foco. Fue solo cuando se conformó un grupo más reducido y estable de técnicos que se logró avanzar de forma sostenida. Este equipo logró avanzar a través de una manera armónica y efectiva, consolidando lo que para los entrevistados constituye hoy el mayor esfuerzo de planificación estratégica que desarrolló la SEDUC en años recientes.

A partir de los lineamientos formulados, el PODE no solo se transformó en un plan concreto con metas claras, sino que también se convirtió en una política respaldada explícitamente por las más altas esferas educativas del país, lo que elevó su perfil y legitimidad institucional. Los lineamientos fueron, además, ajustados a la rúbrica de la iniciativa Campeones por la Educación, fortaleciendo su articulación con los niveles municipales.

Puede decirse que el PODE, desde sus antecedentes dispersos en 2018, encontró en 2022 su punto de partida formal, y en 2024, su consolidación como una política estratégica anclada en datos, planificación técnica, trabajo interinstitucional y descentralización efectiva. El tránsito desde esfuerzos fragmentados y desarticulados hacia la elaboración de una política coherente y con herramientas operativas concretas marca un cambio significativo en la forma de planificar de la SEDUC.

Este proceso no solo dio respuesta a la necesidad de reinsertar a la población fuera del sistema educativo, sino que también permitió institucionalizar un modelo de trabajo basado en el diagnóstico, la participación y la corresponsabilidad. La creación del documento base, la formulación de lineamientos y la gira nacional de socialización, acompañadas por una asistencia técnica sostenida, constituyen momentos clave del recorrido del PODE. Dan cuenta del pasaje de prácticas asistemáticas de planificación —marcadas por múltiples intentos inconclusos— hacia la construcción de una hoja de ruta nacional con respaldo político, legitimidad técnica y alcance territorial.

## **2. De una dinámica interna aislada a una lógica de trabajo colectivo**

Un cambio cualitativo de relevancia al interior de la SEDUC fue la transición de un ambiente de trabajo fragmentado y desarticulado entre las direcciones hacia una práctica organizacional más centrada en la colaboración y la fluidez comunicativa. En los primeros espacios de encuentro convocados para trabajar en la revisión del documento base del PODE y en la formulación de sus lineamientos, se evidenció que los equipos de distintas áreas apenas se conocían entre sí y actuaban bajo lógicas de defensa de sus espacios propios; en una de las reuniones iniciales fue necesario que los participantes se presentaran entre ellos, reflejo de que era la primera vez que personal de direcciones distintas compartía un espacio común. Un año después, estos mismos equipos estaban redactando documentos de manera conjunta, lo cual evidenció una transformación radical en las prácticas institucionales.

Un factor decisivo en este proceso fue la intervención de UNICEF, quien proveyó de una estrategia con asignación clara de roles y funciones dentro de las comisiones para redactar el documento y destrabar así momentos críticos. Esta visión estructurada impulsó la articulación entre direcciones como Currículo y Evaluación, Modalidades Educativas y Servicios Educativos, que hasta entonces operaban de manera aislada. A partir de entonces, comenzaron a compartir criterios, asumir objetivos comunes y construir un lenguaje técnico compartido.

La integración de equipos también representó un reto importante, especialmente en lo que respecta a la convivencia entre técnicos con larga trayectoria y profesionales recientemente incorporados. Sin embargo, esta diversidad se convirtió en una oportunidad para el aprendizaje mutuo: los más experimentados aportaron conocimiento institucional acumulado, mientras que los nuevos introdujeron enfoques y energías renovadas.

La percepción general sobre este nuevo modo de gestión destaca su carácter más humano, accesible y abierto al diálogo, en contraste con la tradición anterior marcada por una menor apertura al trabajo colectivo. Técnicos que antes no tenían acceso a espacios de deliberación comenzaron a participar activamente en mesas más cercanas a la toma de decisiones. Este proceso dio lugar a un desarrollo relevante de capital social interno, que favoreció una articulación institucional más sólida.

También se valoró especialmente el rediseño de las dinámicas operativas. La conformación inicial de equipos amplios permitió una participación plural, que posteriormente se ajustó con grupos más compactos según las tareas asignadas. Esta estrategia incrementó la eficiencia, acelerando procesos y mejorando la implementación de las acciones. Aunque algunos técnicos expresaron escepticismo en las etapas tempranas, señalando que muchas propuestas ya se habían intentado sin éxito en el pasado, la evolución del trabajo colectivo logró revertir esas percepciones. Aquellos que inicialmente dudaban del alcance del proceso reconocieron que se avanzó más de lo previsto, superando experiencias anteriores. De esta manera, se fortalecieron las relaciones entre áreas técnicas y se legitimó el rol de los técnicos como actores clave en el desarrollo de políticas educativas.

### 3. De la planificación débil de fundamentos al uso de información para la gestión

La SEDUC experimentó también un cambio en su dinámica de trabajo con respecto al uso de la información para la toma de decisiones. Este giro no se produjo de manera espontánea. El sistema educativo ya contaba con instancias técnicas y esfuerzos previos orientados a la recolección y análisis de datos, pero estos no siempre se traducían en insumos efectivos para la planificación estratégica. En muchos casos, las decisiones se apoyaban en información de otras dependencias o en experiencias pasadas, más que en evidencia sistemática y actualizada. Esta lógica comenzó a transformarse con el diseño del PODE, que colocó a la información en el centro del proceso de gestión.

La colaboración de UNICEF primero y luego los aportes de la CEPAL constituyeron apoyos clave y reconocidos por los actores entrevistados. A partir de estas colaboraciones y de las iniciativas propias, los equipos técnicos de la Secretaría desarrollaron nuevas capacidades para analizar, interpretar y utilizar datos como insumos fundamentales en la planificación. El proceso implicó un aprendizaje colectivo: los técnicos comenzaron a cuestionar prácticas previas, a estructurar sus propuestas con base en evidencia y a construir consensos sobre la importancia de tomar decisiones informadas.

Uno de los primeros pasos en esta nueva etapa fue la realización de un censo nacional para identificar a estudiantes fuera del sistema educativo. Aunque este esfuerzo inicial no logró recolectar todos los datos esperados, su impacto fue decisivo para sensibilizar sobre la necesidad urgente de contar con información confiable. En efecto, la experiencia del censo, más allá de sus limitaciones metodológicas y de cobertura, permitió visibilizar el problema de la exclusión educativa, sus causas estructurales y generó condiciones para enfrentarlo desde una perspectiva técnica y territorial.

Este impulso nacional también estimuló iniciativas en el territorio. En departamentos como Ocotepeque, ante la ausencia de datos detallados provenientes del nivel central, las autoridades educativas desarrollaron sus propios censos. Esta estrategia les permitió identificar con precisión a más de 5.600 niños y jóvenes fuera del sistema educativo, así como mapear las causas de su exclusión, sus edades, niveles educativos y municipios de residencia. Con esta información en mano, las decisiones dejaron de ser genéricas y se adaptaron al contexto real: se contrató personal donde antes no lo había, se redireccionaron recursos, y se reubicaron construcciones escolares para atender a las zonas más críticas.

La experiencia no solo transformó el nivel operativo, sino que también dio lugar a herramientas innovadoras. Actualmente, se trabaja en el desarrollo de un *dashboard* interactivo que integrará múltiples sistemas de información de la Secretaría y permitirá el acceso en tiempo real a datos clave. Esta herramienta representa un salto cualitativo en términos de transparencia, monitoreo y toma de decisiones para que los municipios puedan visualizar información desagregada, detectar alertas, y diseñar políticas locales más específicas en línea con las prácticas contemporáneas de los sistemas de gestión educativa digital. Se trata, en definitiva, del tránsito desde una planificación más basada en percepciones y sin evidencia sólida, hacia una gestión cada vez más informada por datos.

### 4. Del planeamiento normativo a la provisión de herramientas concretas

A lo largo de este proceso, la SEDUC desarrolló una serie de herramientas que evidencian un impulso a sus capacidades institucionales. Estas iniciativas no solo optimizaron la gestión educativa, sino que también permitieron una articulación más efectiva entre el nivel central y los municipios, dando lugar a una planificación más contextualizada, participativa y orientada a resultados concretos.

Uno de los avances más relevantes fue la elaboración de los lineamientos para los planes departamentales que incluyen la inversión municipal en educación. Esta herramienta se creó para orientar a los gobiernos locales en el uso de sus recursos, en coordinación entre la SEDUC y la AMHON. Esta guía se considera indispensable para dar coherencia y orientación técnica a las acciones locales.

Como se destacó en las entrevistas, no es posible pedir a los municipios que trabajen con base en indicadores si no se cuenta antes con un marco de referencia que los guíe hacia el cumplimiento de esos mismos indicadores. De este modo, los lineamientos permiten alinear los esfuerzos locales con las prioridades nacionales, garantizando que las inversiones respondan efectivamente a las necesidades educativas del territorio.

Otra herramienta destacada es el catálogo de la oferta académica, donde se especifica la oferta educativa de la Secretaría. Actualmente se encuentra en proceso de revisión final para su publicación. Este catálogo fue impulsado por UNICEF y detalla la oferta por niveles, los servicios educativos disponibles, el estado de la infraestructura escolar, las modalidades educativas y el bachillerato virtual.

Su relevancia es múltiple. Por un lado, permite dar a conocer la oferta entre los agentes del sistema educativo. Tras la socialización a los departamentos y municipios, se hizo evidente una debilidad importante: muchos directores departamentales no conocían la oferta alternativa disponible. Incluso dentro de la propia Secretaría había desconocimiento sobre este punto, y esto salió a la luz a raíz de la formulación de los lineamientos.

Por otro lado, si bien el catálogo mantiene la separación marcada entre la modalidad regular y la alternativa, su desarrollo constituye un acercamiento a una mirada de conjunto de la oferta en la que las distintas modalidades no se perciban compitiendo entre sí: cada una responde a necesidades específicas y su visibilidad contribuye a mejorar la cobertura y pertinencia del sistema educativo.

En tercer lugar, el catálogo permite a los actores locales planificar en función de las necesidades específicas de las comunidades. Así, tal como se relató, el catálogo permite detectar vacancias de oferta u oferta no pertinente según las necesidades del mapeo local y se transforma en información de base para planificar la inversión de recursos: ampliar la infraestructura, dotar de más personal o buscar una oferta más pertinente para el municipio según sus características socio económicas. En definitiva, el catálogo materializa la responsabilidad de la SEDUC en hacer la oferta visible y accesible para que los municipios puedan planificar en función de opciones existentes y viables.

También se fomentó y avanzó en la elaboración de planes educativos departamentales y municipales, producto del trabajo conjunto entre la SEDUC, los gobiernos locales, los gestores territoriales de AMHON y el acompañamiento técnico de UNICEF. Estos planes, lejos de ser documentos genéricos o aspiracionales, se basan en diagnósticos locales y contemplan acciones concretas que responden a desafíos específicos, como la transición entre niveles educativos o la reintegración de estudiantes fuera del sistema. Se enfatiza que estos planes están contruidos en función de los recursos disponibles, lo que les otorga viabilidad y los aleja de convertirse en simples listas de deseos sin sustento real.

La construcción de una hoja de ruta nacional, una lógica de trabajo colectivo, la producción de información para la toma de decisiones y el desarrollo de herramientas concretas de planificación por parte de la SEDUC constituyen los puntos de apoyo para el fortalecimiento técnico y político de la Secretaría.

## **B. Un sistema en conexión: transformaciones en la gestión a través de nuevas articulaciones entre la Secretaría de Educación y el territorio**

La SEDUC experimentó una transformación gradual y relevante en su relación con el territorio, especialmente a partir de la difusión del PODE y la implementación de la iniciativa Municipios Campeones por la Educación. Esta transformación se expresa en dos dimensiones complementarias. Por un lado, se fortaleció la articulación vertical del sistema, es decir, la relación entre el nivel central y los niveles descentralizados, conformados por los departamentos y municipios. Este cambio supuso un paso desde una lógica predominantemente unilateral y distante hacia una dinámica de acompañamiento técnico más directo, sostenido y dialogado con el territorio.

Por otro lado, y como efecto del despliegue territorial del PODE junto con la iniciativa Campeones por la Educación, se observa una nueva lógica de articulación horizontal dentro del territorio. En particular, se consolidaron vínculos más estrechos entre actores municipales —alcaldías, corporaciones locales, direcciones municipales de educación— y, en algunos casos, con las propias comunidades escolares. Esta doble articulación, vertical y horizontal, da lugar a una relación más robusta para avanzar hacia una gobernanza educativa más integrada, corresponsable y sensible a las realidades locales.

## **1. Del envío de lineamientos por correo electrónico al acompañamiento estratégico: modificaciones en la gobernanza vertical**

Uno de los cambios más notorios fue el acercamiento directo de la SEDUC al territorio, que representó una transformación significativa respecto de prácticas anteriores. En lugar de limitarse a comunicaciones virtuales o al envío de lineamientos por correo electrónico, se implementaron giras y capacitaciones presenciales dirigidas a las direcciones departamentales. Esta modalidad permitió un intercambio más directo y efectivo, facilitando que las direcciones pudieran presentar evidencias del trabajo realizado en sus localidades y compartir los consensos construidos. A través de esta nueva dinámica, se generaron espacios para incorporar las perspectivas del territorio y construir una política educativa más conectada con la realidad local.

Esta nueva forma de interacción se materializó especialmente a través de las giras realizadas a los departamentos, como la que tuvo lugar en octubre de 2024, y que marcó un punto de inflexión en la relación entre el nivel central y los niveles locales. A diferencia de experiencias previas, esta visita incluyó a directores departamentales que presentaron evidencia concreta sobre los consensos construidos en sus localidades. Para muchos, fue la primera vez que la Secretaría promovía un espacio de interlocución tan directo y estructurado con los territorios.

Para acompañar este proceso, se desarrollaron herramientas institucionales que consolidan y guían estas nuevas prácticas. La SEDUC mantuvo la coordinación para asegurar que los lineamientos funcionaran como referencia. Se conformó así un conjunto de documentos comunes: el documento base, los lineamientos generales, los materiales para municipios y las guías de planificación. Se suma el catálogo de la oferta educativa reseñado más arriba. Esta información fue entregada a cada equipo antes de ir al territorio, y se desarrolló una capacitación central tanto sobre la agenda como sobre los contenidos.

Con el apoyo financiero y técnico de UNICEF, la SEDUC organizó rutas y equipos de trabajo, así como canales de comunicación con los directores departamentales. En el marco de este proceso de socialización, se difundieron tanto el documento base como los lineamientos del PODE. Estos últimos resultaron especialmente relevantes, ya que expresaban de forma clara la problemática de la falta de matrícula y ofrecían orientaciones específicas para cada nivel descentralizado.

Desde los territorios, se reconoció la importancia de trabajar los planes educativos a partir de una planificación cuidadosa, construidos de manera conjunta con el nivel central y los municipios en un marco de diálogo más directo. Como expresaron representantes departamentales, la Secretaría comenzó a entender que el acercamiento debía ser cara a cara, para construir juntos soluciones contextualizadas. Este proceso también implicó una revalorización del rol de los gobiernos municipales y un mayor empoderamiento del liderazgo local. Alcaldes y directores municipales, que anteriormente no eran considerados como actores clave en los procesos educativos, comenzaron a ser reconocidos como aliados estratégicos.

El cambio en la relación entre el nivel central y los niveles descentralizados genera condiciones para futuros cambios en la articulación vertical de la gestión educativa. El tránsito desde una lógica centrada en el envío remoto de lineamientos hacia una dinámica de información, socialización y acompañamiento presencial fortaleció el vínculo entre el nivel central y los departamentos y municipios con efectos en la mejora de la circulación de información y orientaciones y la contextualización de las medidas.

## **2. Del aislamiento a la colaboración: una nueva dinámica horizontal en la gestión educativa territorial**

Esta transformación institucional no solo fortaleció el vínculo vertical entre niveles de gobierno, sino que habilitó nuevas articulaciones horizontales dentro del territorio. Así, se generaron conexiones más sólidas entre direcciones departamentales, direcciones municipales, corporaciones locales, centros escolares y otros actores comunitarios. A partir de la información relevada es posible pensar distintos puntos de apoyo para una mayor articulación horizontal.

En primer lugar, uno que se desprende del posicionamiento del PODE en tanto núcleo orientador de la planificación y acciones. En efecto, de acuerdo con los entrevistados, la estrategia del PODE “movió como equipo” a los departamentos, generando una percepción de que se trata de una “oportunidad histórica”. El involucramiento no se limitó a la participación simbólica; en muchos casos, se tradujo en acciones concretas.

En segundo lugar, se observa un punto de apoyo centrado en la articulación entre departamentos y municipios. La iniciativa Campeones y el PODE contemplan que cada municipio debe entregar su plan educativo de implementación de acciones. Estos planes se formularon con los directores municipales de educación, quienes priorizaron necesidades en función de diagnósticos de cada centro educativo (infraestructura, recursos pedagógicos, etc.). La clave fue que los planes estuviesen “bastante aterrizados en función de los recursos disponibles”, evitando “listas de deseos”. Luego, a nivel departamental, se elaboran planes de oferta y demanda educativa que recogen la mirada de las diferentes direcciones municipales del departamento.

Los planes impulsaron la búsqueda casa a casa de los niños y niñas a nivel local, lo cual permitió incidir directamente en la recuperación de matrícula y se generalizó en la mayoría de los municipios que participaron. Esto incluyó la sensibilización de las familias y el apoyo institucional local con uniformes, zapatos, cuadernos y transporte subsidiado para apoyar a los hogares con las condiciones materiales necesarias para la escolarización. También se implementaron matrículas especiales y planes remediales para niños retornados de Estados Unidos o con sobreedad. Algunos alcaldes incluso contrataron equipos técnicos completos para este rastreo o a una persona específica para atender el proceso.

Un tercer punto de apoyo para la articulación vertical se vincula con la difusión y uso de la información para la planificación. Conforme los relatos, la socialización pública de datos educativos durante los cabildos abiertos municipales propició la firma de pactos y acuerdos entre alcaldes y directores de educación, incluso en contextos electorales. Según los entrevistados, este nuevo tipo de colaboración logró reducir la histórica desconexión entre autoridades locales y responsables del sector educativo. También, la presentación de datos educativos “en blanco y negro” permitió que los alcaldes reconocieran los problemas en educación de manera clara y, en algunos casos, se propiciaron “treguas políticas” para trabajar conjuntamente en planes educativos, a pesar de ser un año electoral.

En conjunto, el despliegue del PODE y de la iniciativa Municipios Campeones por la Educación representa un punto de inflexión en la historia reciente de la gestión educativa en Honduras. Se pasó de prácticas de planificación fragmentadas y relaciones institucionales distantes a una gobernanza más integrada, basada en la articulación vertical entre niveles de gobierno y en la cooperación horizontal dentro de los territorios.

Este proceso no solo contribuyó a mejorar —de a poco— la cobertura educativa y reinsertar estudiantes fuera del sistema, sino que también instala una nueva cultura de corresponsabilidad entre el nivel central, los gobiernos locales y las comunidades. La sostenibilidad de estos avances dependerá, en gran medida, de la capacidad del sistema para institucionalizar esta lógica de trabajo articulado más allá de los ciclos políticos.

## C. El sostenimiento y la generación de alianzas

En el marco de la emergencia educativa y las debilidades institucionales antes reseñadas, la articulación interinstitucional se consolida como un pilar fundamental para avanzar hacia una gestión educativa más eficiente y participativa. La SEDUC tiene experiencia acumulada en este camino, pero los impulsos de estos últimos años le permitieron construir alianzas que muestran resultados auspiciosos.

En este caso, el esfuerzo colectivo se materializó en la construcción de una red de colaboración con actores clave, entre los que destacan UNICEF, la CEPAL y la AMHON. Cada uno de estos aliados jugó un papel diferenciado y complementario, ya sea brindando asistencia técnica y financiera,

acompañando procesos de planificación y monitoreo, generando evidencia rigurosa para la toma de decisiones, o bien facilitando la articulación con los gobiernos locales y la entrada en el territorio.

En particular, se analiza aquí el papel que desempeñaron estas alianzas en el diseño, implementación y seguimiento del PODE y de la estrategia Municipios Campeones por la Educación, a través de dos ejes: el apoyo sostenido y organizador de UNICEF, —en el que se incluye la asistencia técnica clave de la CEPAL— y la alianza política e institucional con AMHON. A partir de esta mirada, se busca dar cuenta de cómo la alianza con estas organizaciones contribuyó no solo a mejorar la capacidad operativa de la SEDUC, sino también a transformar las dinámicas de gestión educativa.

## 1. El sostén organizador de UNICEF

Tal como se explicó, los avances reseñados en la política educativa en Honduras, articulados principalmente a través del PODE y la iniciativa Municipios Campeones por la Educación, fueron posibles gracias al impulso de múltiples actores, entre los cuales UNICEF destaca como un sostén organizador fundamental. Lejos de limitarse a una función de acompañamiento técnico, UNICEF desplegó un rol estratégico multidimensional, combinando su experiencia internacional con un involucramiento territorial directo, logístico, financiero y político. A continuación, se presentan tres ejes centrales del rol de UNICEF: su evolución como socio de la SEDUC en Honduras en el marco de su mandato regional; la colaboración técnica con la CEPAL y sus efectos sobre las políticas educativas; y la articulación con la AMHON, que fortaleció la gobernanza local y aceleró las medidas para enfrentar la emergencia educativa.

### UNICEF y la SEDUC: de socio técnico a aliado estratégico nacional

El vínculo entre UNICEF y la SEDUC en Honduras no es reciente, pero alcanzó una nueva dimensión a partir del diseño del PODE y el lanzamiento de Municipios Campeones por la Educación. Esta relación evolucionó desde una asistencia técnica hacia una alianza estructural e intensiva, donde UNICEF no solo proporciona conocimientos, sino que también actúa como eje articulador entre distintos niveles de gobierno, organismos internacionales, agencias y comunidades locales.

Para lograr esta alianza, un elemento estratégico fue la alineación interna de las secciones de Educación y Políticas Sociales de UNICEF. La sinergia entre ambas áreas permitió un abordaje integral, desde el fortalecimiento institucional y presupuestario hasta la gobernanza local. En particular, la sección de Políticas Sociales trabajaba de forma sostenida con la unidad de presupuesto de la Secretaría, facilitando la apropiación y ordenamiento del PEI, herramienta esencial para la planificación educativa nacional. Desde allí, Educación se posicionó en su rol de asistencia técnica y política.

De acuerdo con los entrevistados, a diferencia de contextos de renta alta, donde UNICEF asume roles más centrados en la incidencia política y la asesoría técnica, en Honduras— un país de renta media baja— la organización adoptó una estrategia de involucramiento directo. Esta implicación profunda permitió a UNICEF influir de manera activa en la formulación e implementación de políticas educativas, convirtiéndose en un agente dinamizador de los cambios dentro de los marcos institucionales del país.

Uno de los principales aportes fue su rol en colaborar para una mayor territorialización de la SEDUC, una institución tradicionalmente centralista. Además, UNICEF facilitó la organización de reuniones, capacitaciones y giras de socialización con equipos técnicos regionales. Finalmente, la participación activa de UNICEF en la redacción de documentos estratégicos y tareas logísticas también consolidó una relación de confianza y respeto mutuo con los equipos de la Secretaría, reconfigurando su papel tradicional hacia una figura coproductora de política pública.

Se recuerda que la idea de un plan de oferta y demanda educativa no fue una invención externa. La Secretaría tenía esta idea, aunque con escasa definición y concreción, desde antes de la pandemia. El aporte de UNICEF consistió en fortalecer, estructurar y legitimar esta iniciativa, facilitando así su apropiación institucional y promoviendo su consolidación como norte político y herramienta de trabajo. Así, al retomar una iniciativa que ya se encontraba inscrita en su acervo institucional, la SEDUC fortaleció

su posicionamiento en el proceso, mientras que UNICEF operó como andamio rector, ofreciendo soporte técnico, metodológico y político para consolidar su formulación, operativización y apropiación plena por parte de los agentes del Estado.

### **Sinergia con la CEPAL: rigurosidad técnica y legitimación institucional**

La segunda dimensión clave del rol organizador de UNICEF en la transformación educativa fue su colaboración estratégica con la CEPAL. Esta alianza representó mucho más que una suma de esfuerzos: se trató de una integración metodológica y técnica profunda, donde cada organización aportó su valor diferencial en beneficio de una agenda educativa compartida con la SEDUC.

La CEPAL había desarrollado previamente un estudio regional en seis países, incluyendo Honduras, centrado en la diversificación de la educación secundaria. En el caso de Honduras, se puso foco en las modalidades alternativas, dado su peso en la oferta para este nivel educativo. Esta orientación encontró un terreno fértil en Honduras, donde ampliar la cobertura en secundaria era una prioridad consensuada. UNICEF, reconociendo la importancia y pertinencia de esta propuesta, contribuyó a proyectar dicha agenda en el contexto hondureño, vinculándola de manera directa con el diseño e implementación del PODE.

Para los entrevistados, el valor técnico de la CEPAL en su asociación con UNICEF se manifestó en varios niveles. Primero, en la producción de análisis rigurosos y generación de datos clave, que fueron utilizados para sustentar decisiones de política educativa. El acompañamiento y orientación de la CEPAL en el diseño, uso y aprovechamiento de la información proveniente del censo y otras herramientas de relevamiento ayudó a consolidar la importancia de la toma de decisiones basada en evidencia.

Segundo, en la elaboración de recomendaciones específicas para la gestión pedagógica, contribuyendo con la detección de puntos críticos en cada nivel educativo y orientaciones concretas frente a la emergencia educativa en términos de lograr el retorno, ampliar la cobertura, asegurar las transiciones entre niveles y sostener las trayectorias escolares.

En esta misma línea, se destaca el aporte de categorías ordenadoras vinculadas con la efectiva extensión del derecho a la educación que permitieron clarificar los problemas prioritarios y organizar la respuesta estatal. De acuerdo con los entrevistados, estas categorías, tuvieron un gran impacto en los equipos de trabajo, generando motivación, sentido de dirección y una mejora sustantiva en la dinámica de trabajo interinstitucional.

Este trabajo técnico complementó el acompañamiento más general que UNICEF brindaba al proceso al ofrecer un marco analítico sólido para orientar la toma de decisiones de la SEDUC. Asimismo, el respaldo de CEPAL otorgó legitimidad institucional a las iniciativas impulsadas, reforzando la percepción de que se trataba de ideas y procesos basados en evidencia, sistematización y análisis por parte de los organismos cooperantes.

Tercero, la colaboración entre la CEPAL y UNICEF generó lo que puede considerarse un “efecto cascada”. Aunque la CEPAL no interviene directamente en el nivel municipal, su trabajo tuvo impacto en la forma en que las administraciones locales conciben y gestionan sus políticas educativas. Este efecto se logró gracias a la articulación de la SEDUC y de UNICEF con la AMHON, que sirvió como puente entre la estrategia nacional y la acción local.

Como ocurrió con UNICEF, el aporte de la CEPAL no consistió en introducir ideas ajenas a la realidad hondureña, sino en dotar de sentido y contenido estructurado a conceptos y prácticas ya existentes dentro de la SEDUC. El PODE representó un momento de convergencia de las trayectorias institucionales, las demandas educativas y las formas de atenderlas. Esta conjunción junto con la legitimidad de los dos organismos facilitó la apropiación del proceso y minimizó resistencias. En este sentido, la alianza UNICEF–CEPAL fue fundamental para construir una narrativa de continuidad y fortalecimiento institucional, aspecto clave en el posicionamiento de la SEDUC como rectora de la política educativa nacional.

Para sintetizar, la participación de la CEPAL aportó al diseño y desarrollo del PODE una mirada regional y un rigor técnico altamente valorado por los actores involucrados. A diferencia de otras formas de cooperación internacional, su intervención se distinguió por la capacidad de construir marcos analíticos y organizar la agenda educativa a partir de una perspectiva comparativa. Su contribución fue importante en la formulación y ajuste de herramientas de análisis de datos y formulación de planes.

## **2. La asociación con AMHON: dinamización y entrada en el territorio**

La alianza establecida entre la SEDUC y la AMHON se posicionó como un mecanismo técnico-político clave en la arquitectura del PODE. Las entrevistas realizadas y el análisis de los documentos posicionan a la AMHON como un actor dinamizador y articulador territorial a través de la iniciativa Municipios Campeones por la Educación. En un contexto donde el vínculo entre el nivel central y los gobiernos locales ha sido históricamente débil, la alianza con la AMHON logró tender puentes para articular agendas nacionales y locales, superar barreras burocráticas y generar una visión de corresponsabilidad en torno a la emergencia educativa. Este avance se aprecia en dos direcciones: los logros obtenidos en el territorio y sus aportes a la SEDUC como institución rectora de la política.

### **AMHON y los avances en la atención a la emergencia educativa**

La implementación de Municipios Campeones por la Educación fue el resultado más visible del rol de AMHON como catalizador de cambios significativos a nivel local. Esta iniciativa nació con el objetivo de articular esfuerzos entre los gobiernos municipales, el sector educativo, las Asociaciones de Padres de Familia (APF) y el sector privado, a fin de crear espacios de concertación local que permitieran superar divisiones partidarias y centrar los esfuerzos en la garantía de la escolarización. En este sentido, Campeones representa un mecanismo que busca cerrar la brecha entre los actores educativos y las autoridades locales, respondiendo a una “relación histórica de divorcio” en el territorio.

Uno de los principales logros fue la elaboración de los lineamientos de inversión municipal en educación. Estos lineamientos, fruto de un trabajo interinstitucional liderado por AMHON, ofrecen orientaciones claras sobre las prioridades de inversión en los niveles de educación prebásica, básica y media. Su complementariedad con la rúbrica de la iniciativa Campeones permite medir el desempeño de los municipios, alineando la planificación educativa local con metas concretas. Aunque su adopción depende de la voluntad política de cada gobierno local, la disponibilidad de estas herramientas representa un hito en la planificación territorial de la educación.

El apoyo técnico brindado por AMHON, gracias al financiamiento de UNICEF, fue otro factor clave. La contratación de un equipo técnico con cobertura nacional permitió acompañar a los municipios en la formulación de sus planes educativos. Estos planes fueron diseñados a partir de diagnósticos realistas y en función de los recursos disponibles, evitando la formulación de “listas de deseos” y promoviendo una planificación viable. Los directores municipales de educación, en coordinación con directores de centros educativos, priorizaron necesidades en infraestructura, dotación de materiales, saneamiento y recursos humanos.

De acuerdo con los entrevistados, los impactos concretos de la iniciativa son notables, sobre todo en algunos municipios, gracias a las búsquedas casa a casa realizadas por equipos locales, una actividad que representa un 20% de la puntuación de la rúbrica de Campeones. Además, los municipios trabajaron en estrategias de apoyo a las familias mediante la provisión de uniformes, becas y transporte escolar, reduciendo las barreras económicas para el acceso a la educación.

Junto con ello, la articulación con los Consejos Municipales de Garantías de Derecho posibilitó el rastreo de niños y niñas en situación de exclusión escolar. Alcaldes comprometidos contrataron personal específico para coordinar la gestión educativa, mejoraron los programas de merienda escolar y establecieron alianzas con el sector privado para el transporte gratuito. Todo esto da cuenta de un avance hacia acciones concretas de mejora educativa en el territorio.

### **SEDUC y AMHON: sinergia mutua para la territorialización de las políticas**

La alianza entre AMHON y la SEDUC tuvo un impacto transformador en la cultura institucional de la SEDUC. La relación, antes caracterizada por una desconexión entre el nivel central y los gobiernos locales, se modificó hacia una articulación operativa y política mucho más estrecha. AMHON contribuyó a posicionar al municipio como un actor central en la implementación de la política educativa.

El reconocimiento de AMHON como socio estratégico llevó a la SEDUC a modificar sus prácticas institucionales, promoviendo visitas técnicas al territorio, capacitaciones conjuntas y mecanismos de retroalimentación más eficaces. El uso de información educativa territorializada, facilitada por AMHON a través de herramientas como el *dashboard* educativo, fortaleció las capacidades de análisis y planificación de la SEDUC. Este enfoque basado en datos permitió a las autoridades municipales y educativas confrontar sus indicadores y construir respuestas compartidas a los desafíos locales.

La incidencia política de AMHON también fue clave. El presidente de AMHON logró incorporar la iniciativa en la agenda de la Presidencia de la República, generando una mesa tripartita de trabajo con la SEDUC y la Secretaría de Gobernación. Esta articulación permitió escalar la iniciativa a nivel nacional y garantizar su sostenibilidad más allá de ciclos de gobierno. AMHON actúa, en este sentido, como un estabilizador institucional que aporta continuidad frente a posibles transiciones políticas.

La promoción de la descentralización de recursos para infraestructura educativa es otro aporte clave. AMHON facilitó la canalización de fondos específicos hacia los gobiernos locales, contribuyendo a la mejora de las condiciones escolares. En conjunto, estos aportes fortalecen la capacidad de la SEDUC para ejercer su rol rector, integrando la acción local en una estrategia nacional de política educativa.

### **3. Las alianzas: bases para la consolidación institucional**

Para concluir, las alianzas de la SEDUC con UNICEF, CEPAL y AMHON funcionaron como elementos dinamizadores, instalando agendas de trabajo concretas, líneas de acción específicas y metas que demandaban coordinación interinstitucional. Lejos de limitarse a apoyar desde la periferia, estas organizaciones generaron demandas sustantivas hacia la SEDUC, exigiéndole asumir compromisos operativos y políticos en relación con los acuerdos establecidos.

UNICEF funcionó como un socio integral, de apoyo técnico, político y financiero. La CEPAL aportó la rigurosidad y legitimidad técnica, mientras que AMHON habilitó la articulación entre esfuerzos locales y nacionales. En muchos casos, estas exigencias marcaron un ritmo de ejecución para el cual la institucionalidad de la Secretaría no estaba completamente preparada, situación que planteó desafíos considerables en términos de tiempos de respuesta, capacidad de gestión y toma de decisiones.

Sin embargo, un aspecto destacable del proceso fue la voluntad de la SEDUC de sostener esos compromisos a lo largo del tiempo, incluso en contextos de complejidad política e institucional. La Secretaría, con altibajos propios de cualquier proceso de cambio, logró no solo mantener las alianzas activas, sino también asumir transformaciones internas a partir de ellas. En este sentido, el recorrido puede entenderse como un proceso de aprendizaje institucional continuo, en el que la SEDUC pasó desde una posición más pasiva hacia una actitud más proactiva como rectora de las políticas educativas.

Retomando la idea de movilidad vertical y horizontal propuesta en relación con la articulación territorial, puede decirse que este aprendizaje se manifestó también en esos sentidos complementarios. Por un lado, en un sentido vertical, que implicó transformaciones al interior de la Secretaría: se generaron nuevas dinámicas de trabajo, se fortalecieron capacidades técnicas, y se reorganizó el relacionamiento entre niveles centrales, departamentales y municipales. Las alianzas resultaron clave para viabilizar esta transición hacia una gestión del sistema educativo más operativa y con mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales.

Por otro lado, hubo un sentido horizontal del aprendizaje, referido a la manera en que la SEDUC comenzó a articularse de forma más consistente con otros organismos nacionales e internacionales. Las alianzas dejaron de ser vistas como relaciones aisladas o instrumentales, para convertirse en espacios de co-construcción de política pública, donde el intercambio de saberes, responsabilidades y agendas permitió consolidar una visión compartida frente a la emergencia educativa.

Así, la experiencia descrita muestra que, cuando las alianzas están bien estructuradas, dotadas de legitimidad y sostenidas en el tiempo, pueden operar como palancas reales de cambio. En este caso, no solo movilizaron recursos y conocimientos, sino que también fortalecieron la capacidad del Estado para diseñar e implementar las políticas educativas.

## IV. Entre logros y límites: nuevos puntos de partida para transformar la provisión de la oferta educativa en Honduras

En los últimos años, Honduras retomó la senda de la transformación educativa mediante el PODE a lo que se sumó la iniciativa Municipios Campeones por la Educación. Estos esfuerzos buscan responder a la emergencia educativa y la debilidad institucional. Sin embargo, a pesar de los logros cualitativos alcanzados con el PODE y la iniciativa, persisten desafíos importantes para garantizar la sostenibilidad de estas nuevas capacidades y dinámicas de trabajo.

### **Institucionalización del PODE como política educativa formal y sostenible**

Uno de los principales retos es la institucionalización del PODE como una política educativa formal que cuente con sostenibilidad financiera. La SEDUC cuenta con una herramienta política: el PODE. Es necesario asegurar su permanencia como política de Estado. La experiencia demuestra que los cambios de gobierno en Honduras generaron vacíos institucionales, pérdida de información crítica y desarticulación de equipos técnicos. Para evitar estos retrocesos, se requiere un respaldo normativo que formalice el PODE como herramienta obligatoria, y una estructura organizativa transversal que lo incorpore en todos los niveles de la SEDUC, incluyendo su integración en los planes operativos anuales con metas y presupuestos definidos, cuestión que no siempre se logró durante estos años.

### **Falta de un sistema estructurado de monitoreo y retroalimentación**

Los lineamientos constituyen un avance para el seguimiento del PODE. Sin embargo, la falta de un sistema de monitoreo estructurado y de un cronograma claro limitó la capacidad para ajustar y mejorar las acciones implementadas. Un sistema de seguimiento robusto, con indicadores definidos y mecanismos de retroalimentación desde el nivel central junto con los niveles descentralizados, permitiría no solo un mejor control, sino una guía técnica continua para la toma de decisiones informadas. Documentar buenas prácticas locales también resulta clave para escalar soluciones efectivas y que el sistema entre en una lógica de retroalimentación y perfeccionamiento continuo.

### **Limitaciones presupuestarias y dependencia de la cooperación internacional**

El financiamiento continúa representando un obstáculo de envergadura. La limitada asignación presupuestaria hizo que muchas actividades fundamentales dependan de la cooperación internacional, en este caso de UNICEF. Esta dependencia no solo pone en riesgo la continuidad de la estrategia, sino que impide consolidar equipos técnicos dedicados exclusivamente a su implementación. A la fecha todavía no los hay.

Por supuesto, la falta de inversión afecta además áreas estructurales como la dotación docente, la ampliación de la infraestructura escolar y los recursos educativos necesarios para garantizar el acceso a la educación inicial, el tercer ciclo y la educación media. Además, persisten deficiencias agravadas por prácticas político-partidistas en la asignación de recursos humanos y los riesgos que esto implica frente a un escenario de disminución de los recursos de cooperación a nivel internacional.

### **Riesgos de segmentación y desigualdad territorial en la implementación**

Otro punto crítico es la universalización territorial del PODE. Aunque la iniciativa Municipios Campeones por la Educación tuvo una participación destacada, su carácter voluntario podría haber dejado fuera a los municipios con mayores necesidades y menor capacidad instalada. Esto genera un riesgo de profundización de las desigualdades y la segmentación del sistema educativo. La estrategia requiere ser nacionalizada a través de una mayor difusión y es necesario alinear su implementación con los calendarios presupuestarios locales para asegurar una coherencia operativa entre el nivel central y los niveles descentralizados. Junto con ello, asegurar la compensación en los puntos de partida respecto de los recursos financieros y técnicos.

### **Obstáculos en la gobernanza: politización y rotación de personal técnico**

El gobierno del sistema educativo también enfrenta barreras vinculadas a la politización de la gestión. Aunque se lograron consensos novedosos en el territorio, las tensiones partidarias y la alta rotación de personal técnico debilitan la institucionalidad y frenan el avance de una cultura profesional en el sector educativo. Blindar los logros del PODE y fortalecer la transferencia de conocimiento requieren sistemas de información robustos y una conducción técnica que trascienda los ciclos electorales.

### **Necesidad de apropiación institucional de prácticas impulsadas por los socios**

Las alianzas estratégicas con actores como UNICEF, la CEPAL y AMHON fueron vitales, pero su sostenibilidad demanda una apropiación de las prácticas por parte de la SEDUC. Es esencial que las prácticas introducidas se integren plenamente a la cultura organizacional y no dependan del estímulo financiero y técnico de socios externos. A ello se suma la dificultad para reactivar los espacios de coordinación interinstitucional. Esta cuestión es esencial para sostener las políticas sociales de apoyo a la escolarización.

### **Mejoramiento pendiente de la calidad y pertinencia de la oferta educativa**

Un último punto clave a considerar es el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa. Aunque durante esta etapa se logró consensuar un catálogo de la oferta, faltan avances sustantivos respecto de los desafíos de la emergencia educativa y la adecuación del sistema para garantizar la educación obligatoria. Se trata de pensar de manera simultánea el retorno de los estudiantes a la escuela, ponerlos en ritmo a través de programas de nivelación y aceleración y sostener sus trayectorias en el tiempo. Acentuar la visibilidad pública de la oferta existente y avanzar hacia una mayor sinergia entre la oferta regular y alternativa debieran formar parte de la agenda de transformación pedagógica.

Los desafíos arriba reseñados constituyen los nuevos puntos de partida para avanzar hacia una transformación educativa duradera, capaz de sostener lo logrado, corregir sus debilidades y profundizar su alcance territorial y temporal. El lanzamiento y desarrollo del PODE, y el fortalecimiento institucional de la SEDUC son el resultado de un conjunto de decisiones políticas, técnicas, y operativas que, aunque generaron avances, deben afianzarse para evitar retrocesos.

En definitiva, el PODE y Municipios Campeones sirvieron de motores de transformación dentro de la SEDUC, favoreciendo una gestión más colaborativa, basada en datos, conectada con el territorio y proveedora de herramientas estratégicas. No obstante, para que sus avances se sostengan y profundicen, es indispensable institucionalizar sus mecanismos, garantizar recursos humanos adecuados y sostenibilidad financiera, promover la equidad territorial, y consolidar una cultura organizacional centrada en construir las condiciones para universalizar la cobertura y garantizar trayectorias escolares continuas y relevantes.

El recorrido desde 2022 evidencia que hubo logros y fracasos, aunque ambos constituyen nuevos puntos de llegada y de partida. Los logros alcanzados, que configuran “nuevos puntos de llegada”, no solo marcan un paso importante en el fortalecimiento institucional, sino que también generan “nuevos puntos de partida” en relación con los desafíos para su sostenibilidad y consolidación. La verdadera meta, el “próximo punto de llegada”, es la construcción de un sistema educativo robusto que asegure trayectorias escolares equitativas, continuas y pertinentes para todos los niños, niñas y adolescentes de Honduras.

## Consideraciones finales ¿Hacia dónde ir?

Como pudo verse, la SEDUC asumió una agenda frente a la cual los recursos humanos, financieros y de gestión con los que contaba eran insuficientes. Esa agenda estuvo signada por la complejidad y el carácter ambicioso que subyace a la creación e implementación del PODE —una respuesta ineludible frente a la emergencia educativa que vive el país— y por alianzas —con AMHON y organismos internacionales, entre otras— que impusieron una dinámica de trabajo para la cual la Secretaría no estaba plenamente preparada. Los tiempos de la política no permitieron crear las condiciones institucionales ideales antes de actuar, con las asignaciones presupuestarias correspondientes, sino que fue en el trabajo cotidiano orientado a sostener esos compromisos que se fueron materializando los cambios en las dinámicas de gestión analizados a lo largo de este informe.

Es prioritario —cabe insistir— identificar y habilitar todos los mecanismos y las prácticas necesarias para asegurar la continuidad de las acciones que fueron reconfigurando positivamente las modalidades de gestión, así como revisar los factores que llevaron a que otras líneas de trabajo no tuvieran el efecto esperado, para consolidar un nuevo piso —o punto de partida— desde el cual planificar y gestionar políticas educativas que sean efectivas frente a los desafíos que enfrenta Honduras.

Ahora bien, así como es necesario fortalecer las capacidades técnicas y de gestión con las que cuenta el conjunto de profesionales y técnicos de la SEDUC, desde los niveles centralizados hasta quienes operan en el territorio, también es importante señalar que es insuficiente. En este sentido, cabe destacar que universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, asegurando que la totalidad de las niñas, niños y adolescentes puedan completar el ciclo obligatorio habiendo adquirido los aprendizajes previstos, es un desafío que excede a las capacidades y responsabilidades de la SEDUC. El artículo 2 de la Ley Fundamental de Educación de Honduras señala que corresponde al Estado el deber de garantizar, respetar y proteger el ejercicio de este derecho. Si bien la SEDUC tiene un rol fundamental y un liderazgo claro en este sentido, garantizar el derecho a la educación involucra a casi la totalidad de las agencias y organismos del Estado. La agenda educativa es una agenda transversal, que requiere trabajo conjunto con otros ministerios o dependencias, en tareas que tienen que ver con fortalecer las condiciones necesarias para sostener las prácticas educativas día a día, y para que cada estudiante pueda asistir a un centro educativo y disfrutar de una experiencia enriquecedora.

Los ejemplos son múltiples, y fueron recurrentes a lo largo de las entrevistas realizadas. En primer lugar, es difícil lograr avances sustantivos en la escolarización y retención de niñas, niños y adolescentes en comunidades fuertemente atravesadas por la pobreza. Es necesario allí generar alianzas de trabajo con otras áreas de gobierno desde las cuales acompañar con redes de protección social, suministro de calzados, útiles y libros, transporte gratuito, entre otras. Paralelamente, y como lo señalaban los datos analizados al inicio de este documento, la inserción laboral temprana —en particular, de los varones— o la carga de cuidado entre las adolescentes mujeres —en muchos casos el cuidado de sus propios hijos o hijas— aparecen como factores que inciden en la desescolarización temprana: revertir esas situaciones requiere de acciones dirigidas a reducir el trabajo infantil y adolescente, y de políticas de cuidado que liberen a las adolescentes de esa responsabilidad, capítulos de una agenda que excede al perfil de la SEDUC.

Ampliar la cobertura educativa implica también el desarrollo de obras de infraestructura, como el suministro de energía o conectividad digital en todo el territorio; sin esos esfuerzos, será difícil sostener un panorama de expansión de la cobertura educativa. Ante este tipo de desafíos, en las entrevistas aparece la necesidad de fortalecer los espacios de coordinación intersectorial existentes, y dotarlos de mayor capacidad de decisión e incidencia.

Un tema recurrente en las entrevistas es la debilidad de los sistemas de información para la gestión. Es necesario fortalecer las áreas especializadas dentro de la SEDUC, pero la gestión de la educación requiere de información que se genera en otras dependencias del Estado, y cuya debilidad o ausencia dificulta la planificación y monitoreo de las acciones. Un ejemplo de ello es la ausencia de información respecto al tamaño de la población y la dinámica demográfica en Honduras, dato prioritario en los ejercicios de planeamiento educativo. Nuevamente, la gestión de la educación depende, en muchos aspectos, de otras áreas de gobierno.

Muy probablemente abordar metas que involucren el accionar de diferentes ministerios o agencias sea, en una primera instancia, de muy difícil implementación, ya que diversas regulaciones suelen operar como obstáculo para acciones no contempladas en el diseño de prácticas sectoriales, en que cada ministerio hace lo suyo. Se abre aquí la necesidad de promover una reflexión sobre las dinámicas institucionales, sus estructuras y sus reglas de juego. En primer lugar, dentro de la propia SEDUC. Como ya se mencionó, en las entrevistas se hizo referencia a que el organigrama de la SEDUC no es el adecuado para gestionar el PODE, ni para sostener alianzas como las asumidas en estos últimos años; más aún, el diagnóstico del PEI hace referencia a una estructura organizativa obsoleta y una Ley de Educación ya anacrónica. Apreciaciones como éstas invitan a diseñar los ajustes necesarios en los órganos de gestión y los marcos normativos para habilitar prácticas más dinámicas y efectivas, y alianzas más fluidas con otros organismos dentro y fuera del Estado. Nuevamente, esto excede a la agenda de la SEDUC, e interpela a todas aquellas agencias o áreas de gobierno con los que ésta deba generar alianzas y compartir objetivos.

Ahora bien —y como ya se anticipó—, este conjunto de medidas aún es insuficiente si no se pone en el centro del debate la sostenibilidad financiera de las intervenciones educativas y de protección social. La dinámica cotidiana de las escuelas está atravesada, en amplios sectores del territorio, por la pobreza: la de las familias de las niñas, niños y adolescentes que asisten a ellas —y de quienes no lo hacen—, y la de las instituciones educativas, en su infraestructura, equipamiento, materiales y planteles docentes. Será muy difícil obtener avances sostenibles en la mejora de los indicadores educativos si no se hace un esfuerzo en términos de financiamiento de la educación, y —ya se mencionó— la asignación de recursos para solventar acciones de protección social para las familias.

A modo de síntesis, la SEDUC enfrenta un doble desafío. En primer lugar, consolidar lo hecho en estos últimos años, estableciendo así ese nuevo punto de partida antes mencionado. En segundo lugar, incidir en espacios que exceden a su órbita para ir creando condiciones que también son indispensables para la efectividad de sus políticas: el trabajo intersectorial —lo cual seguramente exigirá una revisión de las reglas de juego, formales e informales, de las instituciones— y la revisión del presupuesto.

Este segundo desafío requiere poner a la educación en la agenda política de más alto nivel de la estructura del Estado. En las entrevistas se valoró muy positivamente la participación de la Presidenta de la Nación, Xiomara Castro, en el lanzamiento de la iniciativa Municipios Campeones por la Educación. Pero también se hizo referencia a que hubiera sido necesario mantener más activo el trabajo conjunto con la Secretaría de Gobernación. Difícilmente se puedan consolidar alianzas interministeriales o reasignaciones presupuestarias sin una instancia supra ministerial de gobierno que les de legitimidad y asegure su continuidad, y ello requiere que la educación ocupe un lugar destacado en las prioridades de gobierno.

El diseño y la puesta en marcha del PODE, y las alianzas que la SEDUC comprometió con otros organismos, expresan la voluntad de revertir una tendencia de estancamiento y deterioro del panorama educativo. Frente a problemas estructurales que siempre enfrentó Honduras, agravados por un panorama regional cada vez más adverso, los avances registrados en el transcurso del último año son limitados. Sin embargo, son un punto de partida necesario e irrenunciable, un primer paso en el sentido adecuado en un proceso de transformación de las dinámicas institucionales necesario para fortalecer al Estado de Honduras en su condición de garante del derecho a la educación de todos sus niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En este documento se sistematiza la experiencia del Plan de Oferta y Demanda Educativa de Honduras, una política educativa diseñada para responder a una situación de emergencia caracterizada por bajas tasas de escolarización y claras debilidades en la gestión institucional. Mediante el análisis de documentos oficiales, estadísticas y entrevistas a actores clave, se examinan los procesos de diseño e implementación del Plan y su articulación con la iniciativa *Municipios Campeones por la Educación*. En el estudio se identifican logros iniciales en términos de matrícula, planificación y gestión, así como transformaciones en la dinámica institucional de la Secretaría de Educación. Asimismo, se señalan desafíos pendientes, como la sostenibilidad de los avances, la superación de brechas territoriales y sociales, y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas. Al recoger aprendizajes a menos de un año de la implementación del Plan, el texto ofrece insumos para orientar la mejora de las políticas educativas en el país.

