

Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación.

El caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria

Marcelo Souto Simão

Daniel Pinkasz

Florencia Sourrouille



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



GLOBAL PARTNERSHIP
for EDUCATION

Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación.

El caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria

Marcelo Souto Simão
Daniel Pinkasz
Florencia Sourrouille



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



GLOBAL PARTNERSHIP
for EDUCATION

Equipo de Investigación
IIPE-UNESCO Buenos Aires

Investigadores

Marcelo Souto Simão, Daniel Pinkasz, Florencia Sourrouille

Asistentes de investigación

Mariana Clucellas, Luciana Cepeda, Luis Piccinali

Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán

Coordinador general

Ricardo Morales

Investigadores

Germán Moncada, Mario Alas Solís

Asistentes de investigación

Karla Paz, Aly Zuniga, Amparo Munguía, Esthefani Cerrato, Keidy Flores

Esta publicación reúne los resultados de un estudio realizado por el IIPE-UNESCO Buenos Aires sobre el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), de la República de Honduras, en el marco del programa "Financiamiento para la equidad: la contribución de los programas de subvención escolar directa". La investigación fue realizada en el año 2014, con el auspicio de la Alianza Mundial por la Educación y en colaboración con la Secretaría de Educación de la República de Honduras y el Instituto de Investigaciones Educativas y Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Souto Simao, Marcelo

Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación : el caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria / Marcelo Souto Simao ; Daniel Pinkasz ; Florencia Sourrouille. - 1a ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco ; Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales, 2015.

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1875-34-4

1. Planificación de la Educación. 2. Gestión Educativa. I. Pinkasz, Daniel II. Sourrouille, Florencia III. Título CDD 371.206

© IIPE - UNESCO Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

www.iipe-buenosaires.org.ar

info@iipe-buenosaires.org.ar

Primera edición 2015.

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Edición a cargo de Publicaciones, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Índice

I.	Introducción.....	5
1.	Los programas de subvención escolar y su relación con las modalidades de provisión educativa y los procesos de descentralización.....	7
2.	El Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO).....	14
3.	Estrategia metodológica	18
II.	La oferta de PROHECO en el contexto de la educación rural hondureña.....	29
1.	La participación de PROHECO en la oferta educativa en zonas rurales	30
2.	Caracterización de la oferta de PROHECO en comparación con las escuelas rurales comunes.....	37
III.	PROHECO en la agenda y en la estructura del gobierno educativo.....	49
1.	PROHECO frente a la agenda de política educativa nacional	49
2.	Sobre el cumplimiento de los objetivos del Programa	53
3.	La estructura de gestión	58
IV.	Las transferencias financieras a las AECO	67
1.	El mecanismo de transferencias	68
2.	Volumen, composición y periodicidad de las transferencias	71
3.	Acercamiento al análisis de la suficiencia y de la equidad de las transferencias.....	75
V.	La implementación de PROHECO en las escuelas	81
1.	Caracterización de las comunidades	82
2.	Principales características de la administración local de PROHECO en los municipios seleccionados	85
3.	Perfil de las escuelas.....	88
4.	Funcionamiento de PROHECO	90
5.	Otros recursos y co-gestión de recursos locales y familiares.....	93
6.	Sociedades de Padres de Familia.....	95
7.	Vinculación de las escuelas PROHECO con la administración del conjunto del sistema oficial	95

8. Opiniones de los padres en relación con la equidad y la calidad	96
9. Las escuelas PROHECO comparadas con las escuelas rurales comunes.....	97
VI. Perfil de los presidentes de las AEEO	101
1. Principales características	102
2. Sobre la AEEO	108
3. Ejercicio de la autonomía	109
VII. Conclusiones y reflexiones prospectivas.....	117
1. La contribución de PROHECO a la equidad y la calidad educativas	117
2. El desarrollo de capacidades de gestión en educación por parte de las comunidades	123
3. La contribución del modelo de subvención directa a escuelas a la eficiencia de la gestión escolar.....	127
4. Reflexiones hacia la promoción de la calidad y la equidad educativas	133

I. Introducción

Este documento reúne los resultados del estudio sobre el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), implementado desde 1998 en la República de Honduras. El estudio de caso forma parte del programa de investigación “Financiamiento para la equidad: desarrollo de abordajes integrales al financiamiento de la equidad educativa”, llevado a cabo por el IIPE-UNESCO desde el año 2010. El Programa busca analizar los impactos de diferentes políticas de financiamiento en la calidad y la equidad educativa, con especial hincapié en sistemas educativos descentralizados. Se concentra en el análisis de experiencias de transferencia de recursos financieros desde organismos gubernamentales centrales hacia los establecimientos educativos, para que sean gestionados directamente a nivel de la escuela.

PROHECO es uno de los programas de subvención escolar de más larga trayectoria en América Latina y que se encuentra todavía en implementación. Su estudio se ha realizado con la aprobación y el apoyo institucional y logístico de la Secretaría de Educación de Honduras. Asimismo un equipo de investigadores del Instituto de Investigaciones Educativas y Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Tegucigalpa, Honduras, ha trabajado junto con los investigadores del IIPE en el desarrollo de uno de los tres componentes que conformaron la estrategia de investigación. La investigación se llevó a cabo entre los meses de julio de 2014 y mayo de 2015. Los trabajos de campo se realizaron en los meses de septiembre y octubre de 2014 y los resultados fueron discutidos y validados con las contrapartes hondureñas entre los meses de marzo y mayo de 2015.

El documento está organizado en siete capítulos. En el capítulo introductorio se distinguen conceptualmente los programas de subvención escolar como una modalidad de provisión educativa que se caracteriza por ser indirecta, orientada al financiamiento de la oferta. Se los relaciona también conceptualmente con los procesos de descentralización de los sistemas educativos. Se clasifica el PROHECO como una modalidad mixta, en la cual

el financiamiento de la oferta aparece condicionado a la articulación de una demanda educativa, en un modelo pautado por la participación comunitaria en la gestión escolar. Una breve descripción del Programa antecede la presentación de los principales aspectos de la metodología de investigación.

El segundo capítulo da cuenta de la participación de PROHECO en la oferta educativa hondureña y ofrece su comparación con la oferta de las demás escuelas públicas rurales.

El tercer capítulo analiza la inserción del Programa en la agenda de política nacional y en la estructura de gobierno y gestión del sistema educativo.

El cuarto capítulo describe el mecanismo mediante el cual el gobierno central transfiere a las comunidades los recursos para el financiamiento de la oferta y propone un acercamiento al análisis de la suficiencia y de la equidad de estas subvenciones.

El quinto capítulo busca dar cuenta de la implementación del Programa en los territorios, pasando por las instancias descentralizadas de la Secretaría de Educación hasta llegar a las escuelas y las asociaciones comunitarias. Nuevamente, se contrastan las situaciones encontradas en las escuelas PROHECO y las de las demás escuelas públicas rurales.

En el sexto capítulo se analiza el perfil de los presidentes de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) y se indaga sobre el ejercicio de la autonomía por parte de estos actores.

El séptimo capítulo promueve una lectura integrada de los resultados presentados en los capítulos precedentes y organiza las conclusiones del estudio alrededor de tres ejes de reflexión. El primer eje se centra en la contribución del Programa a la equidad y la calidad educativa hondureña. El segundo eje reflexiona sobre las propiedades del Programa en relación con el desarrollo de capacidades de gestión por parte de las comunidades. En tercer lugar, se indaga sobre la contribución del Programa para la promoción de una gestión escolar más eficiente.

Los resultados ponen de relieve la contribución significativa del Programa a la expansión de la cobertura en las zonas rurales, con especial énfasis en los municipios con menores niveles de desarrollo. No obstante, revelan

importantes desafíos en lo que respecta a la suficiencia de los insumos y la calidad de los procesos educativos que se llevan a cabo en estas escuelas. En algunos contextos, se identifican limitaciones en la capacidad de las organizaciones comunitarias para el ejercicio efectivo de su autonomía en la gestión escolar y el espacio ocupado por otros actores territoriales en esta dimensión. Y aunque el análisis no logra determinar la contribución de las transferencias financieras para el incremento de la eficiencia en la gestión educativa, relaciona el alcance y la consolidación del Programa con sus menores costos. A partir de estas constataciones, y como resultado del intercambio con funcionarios y técnicos directamente involucrados en el desarrollo de PROHECO, el estudio concluye con algunas reflexiones que apuntan a perfeccionar el diseño y la implementación del Programa.

1. Los programas de subvención escolar y su relación con las modalidades de provisión educativa y los procesos de descentralización

Considerada la educación como un bien público, los Estados se enfrentan, por lo general, a diversas alternativas para asegurar a todos los ciudadanos y las ciudadanas el acceso gratuito a este derecho universal. Una de estas alternativas es la *provisión directa* del servicio educativo por parte de agentes estatales, mediante la apertura y el mantenimiento de establecimientos educativos, la contratación y la remuneración de personal docente y administrativo, la adquisición de equipamiento y materiales, la definición de los planes de estudio, etc. Se contraponen a esta posibilidad la *provisión indirecta*, en la cual el Estado financia la prestación del servicio por parte de actores privados, retirándose de gran parte de la gestión escolar cotidiana y reservándose atribuciones regulatorias. Esquemáticamente, dentro de esta vertiente se identifican dos modalidades. La primera, reconocida como el *financiamiento de la demanda*, conlleva la transferencia de recursos hacia las familias con fines exclusivamente vinculados a la escolarización de los niños y niñas en edad escolar. La segunda alternativa de financiamiento público a la iniciativa privada es el *financiamiento de la oferta*. En esta modalidad, el Estado transfiere

directamente a los establecimientos educativos los recursos correspondientes a la prestación del servicio¹.

Aunque la provisión directa sigue siendo la modalidad predominante de prestación del servicio educativo en todo el mundo, en los últimos 50 años las modalidades de provisión indirecta la han desplazado del centro de la atención en ciertos circuitos de discusión de política educativa, particularmente en la comunidad internacional vinculada a las agencias de fomento al desarrollo, con importantes repercusiones en las políticas nacionales². En las últimas décadas del siglo XX varios países recurrieron a los programas de financiamiento de la demanda. Posteriormente, han ganado más énfasis los programas específicos de financiamiento de la oferta, que hoy se expanden a alta velocidad, particularmente en los países con menores índices de cobertura educativa. Ya en la década de los noventa estas políticas han sido adoptadas en la mayoría de los países de América Central y desde principios del siglo XXI se han extendido a gran velocidad entre países de Asia y África, bajo lo que se ha denominado *programas de subvención escolar (school grants programs*, en inglés). Estos programas son el objeto de análisis del programa de investigación llevado a cabo desde el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE-UNESCO), en el que se enmarca el presente estudio de caso.

La diseminación de las políticas de provisión indirecta –ya sea mediante el financiamiento a la demanda o a la oferta– ha coincidido, en gran parte, con las políticas de escolarización masiva y puede interpretarse como un intento de respuesta a dos importantes desafíos: la ampliación de la cobertura en zonas en las que el Estado no se había hecho presente; y la necesidad de asegurar la calidad del servicio educativo brindado en los establecimientos educativos. El primer desafío implicaba un fortalecimiento de la capacidad estatal y, en contextos de restricción fiscal, ha dado lugar a procesos de descentralización que reconfiguraron el aparato estatal y su vínculo con la sociedad civil. El desafío

1 De Mello e Souza, A. (2003), “Financiamiento de la educación en América Latina. Enseñanzas de la experiencia” en Morduchowicz, Alejandro (org.), *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO. Véase también Morduchowicz, A. (2010), *Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina*. 1a ed. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

2 PREAL (2000), “Nuevas formas de financiamiento de la educación”, Serie “Mejores Prácticas, Formas y Reformas de la Educación”, Santiago de Chile. Accesible en <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/Pol%C3%ADticas%20y%20Mejores%20Pr%C3%A1cticas/Serie%20Mejores%20Pr%C3%A1cticas/mejores4.pdf>

de la calidad, por su lado, ha sido planteado por una determinada corriente de pensamiento como un dilema principal-agente: el Estado (principal) carece de herramientas eficaces para monitorear el desempeño de los actores escolares (agente). En ambos casos, la provisión indirecta se ha postulado como una alternativa teóricamente más eficiente que la provisión estatal directa³.

En el dilema principal-agente, el agente encuentra incentivos para dedicar menores esfuerzos de los que se requerirían para alcanzar el nivel de desempeño considerado óptimo por el principal. El resultado global es la pérdida de eficacia, pertinencia y eficiencia en la provisión de un bien público y, por ende, la amenaza a la garantía de un derecho humano universal. El dilema se debe, en términos generales, a falencias de información, a la imposibilidad de monitorear fehacientemente el trabajo cotidiano de estos actores atomizados y a la dificultad de imponer sanciones en los casos de desempeño insatisfactorio.

Las políticas de descentralización educativa pueden interpretarse, al menos en parte, como intentos de respuesta al desafío de la calidad y al dilema principal-agente. La transferencia de las competencias desde el nivel nacional hacia niveles subnacionales de gobierno ha supuesto la mayor capacidad de los entes descentralizados para monitorear el desempeño de los actores escolares, ya sea por el mayor conocimiento de los contextos locales –sus necesidades y dinámicas sociales–, la mayor facilidad para relevar y procesar información sobre el funcionamiento del sistema escolar en su jurisdicción, la capacidad de establecer mecanismos de seguimiento y supervisión más cercanos, etc. Las políticas de descentralización pueden ser también comprendidas como intentos de respuesta al desafío de la ampliación de la cobertura, al suponer que los actores locales disponen de mayor conocimiento sobre los contextos en los que debe ampliarse la oferta educativa y, por ello, se encuentran en mejores condiciones de tomar decisiones más acertadas en cuanto a dónde dirigir la inversión. Los resultados empíricos de dichas políticas han sido y siguen siendo objeto de un extenso debate, todavía lejos de conclusiones generalizables⁴.

.....
3 Narodowsky, M.; Nores, M.; Andrada, M. (2002). "Nuevas tendencias en políticas educativas. alternativas para la escuela pública", en Narodowsky, M., Nores M. y Andrada M. (comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Granica.

4 Winkler, D.; Gershberg, A. (2002), "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina", en Alvarez, B. (et al.), *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL / LOM.

A menudo, y particularmente entre fines de la década de los setenta hasta fines del siglo, las políticas de descentralización han incluido programas de *financiamiento de la demanda*. Esta alternativa se ha popularizado como las políticas de *vouchers* o cupones (en castellano), en referencia a los documentos entregados a los encargados familiares y que les otorga el derecho de matricular a sus hijos e hijas en el establecimiento educativo acreditado de su elección. Estos cupones son, a su vez, canjeados por el establecimiento educativo por fondos públicos. Estas políticas de financiamiento de la demanda buscan resguardar el derecho de las familias a elegir el prestador del servicio educativo y de controlar por lo menos algunos aspectos de la calidad de la prestación. Suponen que la creación de una demanda es un incentivo suficiente para la emergencia de una oferta, ampliando así los alcances del sistema educativo. Asimismo, suponen que, con miras a asegurar la solvencia económica del establecimiento educativo, los equipos directivos se enfrentan con incentivos para mejorar la eficiencia de la gestión escolar y la calidad del servicio educativo, a fin de atraer y sostener el flujo de matrícula. En términos del dilema principal-agente, las políticas de financiamiento de la demanda pueden interpretarse como la transferencia de la competencia regulatoria a un mercado educativo, en el cual las familias se convierten en principales, capaces de monitorear el desempeño de los agentes escolares mediante la observación de los resultados educativos de sus hijos. Diversos estudios sobre la implementación de esta modalidad de prestación del servicio educativo han destacado las falencias empíricas de este modelo teórico y sus consecuencias perversas sobre la evolución de los sistemas educativos. Ello ha desalentado, en años recientes, la adopción de esta modalidad como alternativa de política⁵.

Los resultados insatisfactorios de los programas de financiamiento de la demanda han contribuido, en parte, al incremento del debate acerca de la segunda alternativa de financiamiento público a la iniciativa privada. En los programas de *financiamiento de la oferta*, los incentivos con los que se enfrentan los equipos directivos escolares para asegurar una mejor gestión de los recursos y la calidad educativa, no están dados por un “mercado educativo”, sino que

.....

5 Wolf, P. (2011) “¿Promueven la justicia social los *vouchers* escolares? Estudio de caso en Washington, DC”. PREAL *Serie Documentos* N° 53, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Accesible en: <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/PREALDOC53.pdf>

requieren de una amplia regulación estatal. En este sentido, las políticas de financiamiento de la oferta se enfrentan con los mismos desafíos de las políticas de provisión estatal directa: ¿cómo asegurar, tanto a nivel del sistema como del establecimiento escolar, la adecuada atención del derecho universal a la educación para todos y todas?

La financiación pública de la oferta privada podría representar una mejor opción teórica a la provisión directa del servicio por parte del Estado en la medida en que otorga al actor estatal la capacidad de sancionar con el cese del financiamiento a los establecimientos escolares con desempeño insatisfactorio. Esta ventaja teórica se debe, empíricamente, a las varias restricciones existentes, en la mayoría de los sistemas educativos contemporáneos, con relación a la interrupción de los vínculos contractuales entre el Estado y sus profesionales –maestros, directores de escuela, supervisores, etc.– dado que la estabilidad en el cargo es uno de los atributos centrales de la autonomía burocrática. Quizá éste sea uno de los argumentos subyacentes a la expansión, en las últimas décadas, de los programas de financiamiento de la oferta como alternativa de política, particularmente en contextos en los que se persigue la ampliación de la cobertura.

No obstante, en términos teóricos, no son claras las ventajas del modelo de financiamiento de la oferta con respecto a la provisión directa para los fines de la ampliación de la cobertura educativa. El argumento que posiblemente explique la diseminación de estos programas en las últimas décadas es el menor costo por alumno que suele estar asociado a estos programas. Ello está vinculado a cuestiones puramente empíricas, como la posibilidad de incorporar infraestructuras previamente existentes a la oferta educativa pública y a arreglos contractuales más flexibles y menos onerosos con los docentes que trabajan bajo esta modalidad.

En gran medida, estos programas de subvención escolar se vienen implementando en contextos en los que la descentralización educativa es un proceso en curso. Combinan así la modalidad de financiamiento con otros aspectos de las políticas de descentralización, dando lugar a configuraciones que pueden interpretarse como distintas modalidades de reposicionamiento del Estado frente a su rol de garante del derecho universal a la educación de calidad.

Este reposicionamiento puede analizarse mirando, por un lado, la redistribución de responsabilidades y funciones para la provisión del servicio dentro del

propio aparato institucional estatal hacia los niveles subnacionales y locales; y, por otro, la atribución de responsabilidades y funciones asociadas con la prestación del servicio hacia la sociedad civil.

Los cuatro casos más paradigmáticos de programas de subvención escolar implementados en América Latina –EDUCO, en El Salvador; PRONADE, en Guatemala; Escuelas Autónomas, en Nicaragua; y PROHECO, en Honduras– se han caracterizado por una combinación de descentralización desde la autoridad educativa nacional hacia los agentes estatales subnacionales y a la sociedad civil, y pueden denominarse como programas de subvención a escuelas de gestión comunitaria. La característica peculiar de estos programas es que la transferencia de los recursos a los establecimientos educativos estuvo supeditada a la conformación de instancias de gestión comunitaria, en la que los padres y madres de los estudiantes debieron asumir una amplia gama de responsabilidades vinculadas a la gestión de las escuelas, como la contratación y pago de los maestros y maestras. Representan así casos mixtos de financiamiento de la oferta y de la demanda, en la medida en que la “comunidad” emerge como actor intermediador de la gestión del servicio educativo. A partir de esta característica común, las funciones y responsabilidades específicas descentralizadas hacia los gobiernos subnacionales y hacia la sociedad civil han variado en cada caso, así como los propósitos generales de tales programas y los supuestos en los que se basan⁶.

Algunos de estos programas se orientaron a evitar el pago por el acceso al servicio educativo por parte de familias de bajos recursos, apuntando a suprimir alguna forma de arancel. Asimismo, se han empleado como estrategia para hacer llegar financiamiento adicional a escuelas en situaciones desaventajadas, a poblaciones en situación de vulnerabilidad o a grupos que sufren algún tipo de discriminación. Estos programas comparten el supuesto de que la autonomía en la ejecución de los fondos permite a los responsables directos de la prestación educativa –en los cuatro casos citados, la comunidad– asignar mejor el gasto escolar dado su mayor conocimiento y proximidad con las necesidades locales. Suponen, así, que un mayor margen de acción de los actores escolares y un mayor control comunitario colaboran con la eficiencia del gasto.

6 Para más información sobre estas cuatro experiencias latinoamericanas y otros casos en la región, véase Souto Simão, M.; Ratzman, N.; Pinkasz, D.; Clucellas, M., *School Grants in Latin America: a desk review of selected experiences*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO (en imprenta).

Pero la transferencia de competencias sobre la gestión financiera escolar hacia los actores comunitarios es solo una de las varias dimensiones de la gestión educativa afectadas por los procesos de descentralización. De hecho, las transferencias financieras suelen ir acompañadas en muchos casos de la extensión de las atribuciones escolares a dimensiones no específicamente financieras, como las decisiones en materia de reclutamiento y de capacitación de los docentes o de organización escolar y curricular. Por tanto, un estudio como el que se presenta supone prestar atención a la articulación y a la coordinación de un conjunto amplio de decisiones escolares que acompañan a –o son acompañadas por– las financieras.

Muchas políticas de transferencia de recursos al nivel escolar tienen como propósito complementario incrementar la autonomía de los establecimientos bajo los supuestos mencionados precedentemente⁷. Por tanto, en el presente estudio se entiende por “autonomía escolar” el grado –alto o bajo– de decisión que los actores en el nivel escolar y comunitario ejercen sobre la provisión del servicio educativo.

Así definida, la “autonomía escolar” se refiere específicamente a los márgenes de acción que el diseño institucional y su implementación le otorgan a los distintos niveles en que el gobierno educativo está organizado. Su apreciación implica develar en qué ámbitos del quehacer educacional se ejerce la autonomía, con qué finalidad y mediante la movilización de qué recursos. Asimismo, conduce a la reflexión sobre cómo la autonomía ejercida a nivel del establecimiento escolar incide en la realización del derecho universal a una educación de calidad para todos. Obliga, así, a considerar tanto las relaciones entre la escuela y la comunidad, como las potencialidades y tensiones que la atención a la diversidad puede conllevar para la unidad del sistema y de la política educativa.

⁷ Véase, por ejemplo, Arcia, G. y Belli, H. (2002), *La autonomía escolar en Nicaragua: reestableciendo el contrato social. Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL / LOM.

2. El Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)

PROHECO es un programa orientado a proveer educación Pre Básica y Básica en áreas rurales remotas de Honduras fomentando la participación de las comunidades en la gestión escolar. Fue creado en 1998, luego de la devastación provocada por el huracán Mitch, en el marco de los procesos de descentralización educativa que se extendieron en varios países de la región durante la década de los noventa. El Programa descentraliza la ejecución y el control de los fondos destinados al pago del salario de los docentes mediante la transferencia de dichos recursos a las comunidades. Actualmente, las escuelas PROHECO están distribuidas en los 18 departamentos del país. Cubren el 9% y el 15% de la matrícula nacional y rural de nivel Pre Básico⁸, respectivamente, y el 8% y el 13% nacional y rural del nivel Básico⁹.

Estructura de gestión

PROHECO cuenta con una estructura de gestión central, alojada en la Secretaría de Educación, y una estructura de gestión en los territorios cuyas unidades administrativas son los departamentos. La estructura de gestión central está conformada por una Coordinación General dependiente de la Subsecretaría Técnico Pedagógica, una Subcoordinación y cinco unidades técnico-administrativas (Unidad Técnico Pedagógica, Unidad de Planificación y Evaluación, Unidad de Pre Intervención, Recursos Humanos, Unidad Legal, Unidad Estadística). La estructura en cada departamento está compuesta por un coordinador departamental y equipos de promotores. La función de los coordinadores departamentales y de los promotores es supervisar los procedimientos en el momento de la fundación de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO), oficiar de representantes de la Secretaría de Educación ante las autoridades departamentales y distritales en el momento de solicitar la autorización para la apertura del centro educativo, supervisar el funcionamiento de la AECO y asesorar a sus directivos, en particular en lo referido a la

8 Elaboración propia sobre la base de SEE, 2012. El total incluye la oferta de los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica (CCEPREB).

9 SACE, 2013.

gestión de los fondos, así como oficiar de enlace entre las AECO y las autoridades centrales de PROHECO.

El funcionamiento de PROHECO en el territorio

La implementación del Programa en el territorio implica, fundamentalmente, la apertura de centros educativos PROHECO y la transferencia de recursos a las AECO correspondientes para solventar los gastos de contratación docente. Luego, para que el Programa se instale en una comunidad, debe organizarse una AECO, compuesta por los padres de los alumnos, en la que se delegan las facultades para contratar a los docentes y administrar el pago de sus salarios.

Para que una escuela PROHECO pueda ser creada, la comunidad, con el apoyo del promotor, debe identificar a las familias cuyos niños no acceden a la educación Pre Básica y Básica, proveer un local para las actividades de enseñanza hasta tanto se construya una escuela e identificar a posibles candidatos a maestros. Es decir, que el Programa atribuye a la comunidad, apoyada por el equipo del Programa, la construcción de la demanda de educación.

El procedimiento para la apertura de escuelas PROHECO está detallado en las normativas del Programa. En primer lugar, la comunidad debe reunir una Asamblea General en la que se elija una comisión directiva de la futura AECO. El segundo paso consiste en realizar un “diagnóstico de necesidades”. Este diagnóstico se formula llenando una ficha socio-educativa, un censo escolar y un mapa de la comunidad. En esta documentación se debe consignar la existencia de una matrícula potencial de 25 alumnos como mínimo y dejar constancia de que no existe otro centro educativo oficial a menos de tres kilómetros de distancia. Con esta documentación, el personal del Programa –promotores y coordinadores departamentales– solicita la creación de un Centro Educativo PROHECO a la Dirección Departamental o a la Dirección Distrital. Estos son los órganos descentralizados de la Secretaría de Educación que tienen la competencia para autorizar la apertura de establecimientos educativos. Una vez conseguida la aprobación de estas autoridades, el personal del Programa lleva la documentación a la instancia de gestión central del Programa.

El siguiente paso consiste en formalizar la personería jurídica de la AECO y la tramitación de la documentación necesaria para que ésta pueda percibir fondos del Estado y firmar contratos por los servicios profesionales de los maestros. Esta formalización se realiza mediante la firma de un convenio entre la AECO y la Secretaría de Educación. El convenio establece las obligaciones de cada parte con el servicio educativo, tiene vigencia de un año y su renovación está sujeta al cumplimiento de las obligaciones por parte de la AECO. El último paso es la contratación por parte de la AECO de los maestros necesarios para el centro educativo.

Los procedimientos establecen que los maestros deben ser seleccionados por la asamblea de la AECO, luego de evaluar los antecedentes de los candidatos. Los maestros seleccionados son contratados por la AECO y sus contratos tienen vigencia de un año. En sus orígenes, se admitía la contratación de docentes sin formación profesional, por lo general graduados en educación secundaria. Desde el año 2012, cuando se sancionó la Ley Fundamental de Educación, todos los docentes que se contraten deben tener un título profesional docente habilitante y hay en vigencia un plazo para que los docentes en ejercicio no graduados adquieran un título profesional. La AECO es responsable del control de la asiduidad de los docentes y su asamblea tiene la competencia de interrumpir los contratos vigentes en el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Transferencia y uso de los fondos

Las AECO son las receptoras de las transferencias de fondos ordenadas por la Secretaría de Educación. Los fondos transferidos son de asignación específica y están destinados al pago de los salarios de los maestros; incluyen beneficios como el pago de licencias, 13^o y 14^o salarios¹⁰. Hasta el año 2013 cada AECO recibía una asignación específica destinada a material de uso cotidiano por parte de los docentes (450 lempiras por AECO en cada transferencia realizada, en el caso de las escuelas unidocentes; y 600 lempiras a las AECO con más de un docente). Sin

.....

¹⁰ El pago del Décimo Tercer Salario en Honduras se realiza en concepto de aguinaldo y se hace efectivo en el mes de diciembre, por un monto equivalente al 100% del salario mensual promedio para los trabajadores que hayan cumplido un año de servicio continuo con el mismo empleador o por un monto proporcional al tiempo trabajado. El Décimo Cuarto Salario se calcula de la misma manera que el Décimo Tercero y su pago debe hacerse efectivo en el mes de junio en concepto de Compensación Social.

embargo, a partir de 2014 esta asignación se suspendió por carencia de recursos. La normativa establece que las subvenciones sean transferidas directamente por la Secretaría de Finanzas a las cuentas bancarias de las AECO. El presidente de la AECO y el tesorero son las únicas personas formalmente autorizadas para movilizar los recursos de la cuenta bancaria. Los pagos a los docentes deben realizarse mediante el librado de cheques a nombre de los maestros. La AECO, a su vez, debe registrar estos pagos, conservar la documentación y presentar las liquidaciones en forma regular. Los procedimientos de pago y de rendición se realizan con la supervisión y el asesoramiento del promotor, quien debe visitar regularmente las escuelas y remitir la documentación al coordinador departamental, el que, finalmente, la remite al Programa.

Encuadre de las escuelas PROHECO con el sistema educativo hondureño

Las escuelas PROHECO son consideradas escuelas oficiales y públicas, de gestión comunitaria. Desde el punto de vista curricular, deben encuadrarse en las regulaciones generales de la política de la Secretaría para la educación Pre Básica y Básica. Las políticas curriculares, de formación docente, de evaluación y de distribución de libros de texto y material didáctico (cuando la Secretaría distribuye estos recursos), involucran por igual, desde el punto de vista formal, a las escuelas rurales comunes y a las del Programa. Las escuelas PROHECO también están sometidas a las políticas de evaluación que implementa la Secretaría de Educación y, como se ha señalado, sus maestros deben cumplir con los requisitos de titulación recientemente sancionados por la Ley Fundamental de Educación.

En tanto parte del sistema oficial, los centros educativos PROHECO están supervisados por las autoridades distritales, es decir, los directores distritales tienen bajo su jurisdicción a las escuelas. Así, en lo que corresponde al funcionamiento de la AECO y el uso de las transferencias, los actores escolares responden a los promotores y coordinadores departamentales del Programa, mientras las direcciones departamentales y distritales son los órganos competentes en todas las demás cuestiones vinculadas al quehacer pedagógico. Esta doble cadena de supervisión supone la comunicación constante entre el equipo de campo de PROHECO y las autoridades educativas locales.

3. Estrategia metodológica

El propósito general del programa de investigación en el que se enmarca el estudio de caso de PROHECO es conocer la contribución a la mejora educativa de las modalidades de transferencia directa de recursos financieros a las escuelas bajo la forma de *subvención*¹¹. Se entiende por “subvención”, “transferencia directa”, “financiamiento directo a escuelas” y expresiones similares, el aporte monetario regular realizado por organismos gubernamentales –ya sea por fuentes nacionales o financiados por préstamos internacionales– transferido directamente a la unidad educativa o a una institución directamente vinculada a ella (asociaciones escolares de padres y docentes, consejos escolares, etc.). Las subvenciones así definidas cumplen, al menos, con tres características:

- a) las escuelas destinatarias son las receptoras directas de la subvención;
- b) son realizadas en moneda corriente y no en materiales o servicios; y
- c) las escuelas destinatarias disponen de cierta autonomía en el uso de los fondos.

Se consideran “Programas” o “Proyectos” de subvención, transferencia directa o financiamiento directo a escuelas, a las estructuras institucionales y de gestión que tienen la responsabilidad de regular y operar las transferencias de los fondos y de llevar a cabo las acciones complementarias para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Los establecimientos, por su parte, gozan de algún grado de autonomía para el uso de los fondos transferidos de acuerdo con reglas establecidas. PROHECO se encuadra en dicha definición.

La principal pregunta que orienta el estudio de PROHECO es: *¿cuáles son las contribuciones más importantes de esta política de transferencia directa de recursos financieros a las escuelas en términos de su aporte a la equidad y a la calidad educativas?* Al mismo tiempo se busca conocer los efectos educativos no esperados –deseados o no– del Programa, con miras a identificarlos y, eventualmente, controlarlos para optimizar los resultados logrados.

.....
¹¹ Es el término elegido para la expresión inglesa *grant*.

En esta línea, el estudio persigue los siguientes *objetivos específicos*:

- Caracterizar el diseño de PROHECO y los cambios experimentados durante su desarrollo en el tiempo.
- Caracterizar las capacidades necesarias para llevar a cabo las tareas de implementación y el desarrollo del sistema de subvención a escuelas PROHECO en los distintos niveles de gestión y entre los diversos actores involucrados.
- Observar las características principales de sus procesos de implementación en el nivel local (escuela y comunidad).
- Describir el ejercicio de la autonomía de las escuelas en el marco de PROHECO.
- Identificar los principales usos de las subvenciones en el nivel local.
- Conocer las percepciones de los actores acerca del funcionamiento del Programa.
- Apreciar los principales resultados e impactos de las subvenciones en el marco de PROHECO.
- Identificar los aportes diferenciales del sistema de subvenciones de PROHECO en relación con escuelas y comunidades similares que no participan del Programa.

Para ello, la estrategia metodológica distingue las siguientes *dimensiones de análisis*:

1. Diseño del Programa: busca describir el diseño de PROHECO, destacando el grado de integración del Programa a la agenda de política educativa nacional, sus objetivos, los criterios para la definición de la población destinataria, la manera que el Programa prevé desplegar medios y recursos para lograr sus propósitos, como el alcance de su cobertura en relación con el universo potencial de destinatarios.

2. Estructura de gestión: procura caracterizar la organización institucional con que cuenta el Programa para alcanzar sus propósitos, analizando la distribución de responsabilidades y tareas entre las unidades de gestión, su nivel de especialización, su grado de integración y de coordinación horizontal y vertical, como la descripción de sus capacidades en cuanto a recursos humanos y herramientas técnicas disponibles. En esta dimensión se considera, asimismo, el nivel de institucionalización entendido como el grado de integración

de la estructura del Programa al conjunto de la estructura ministerial y su consolidación normativa.

3. Estructura y fuentes de financiamiento del Programa: busca caracterizar la estructura presupuestaria del Programa, con miras a conocer cuáles son las actividades que se consideran centrales para el logro de los objetivos planteados. Identifica las fuentes de financiamiento, los rubros de ejecución y sus proporciones relativas. En función de la no disponibilidad de fuentes documentales que permitan describir la estructura y la ejecución presupuestaria de PROHECO, los resultados para esta dimensión se basan, casi exclusivamente, en las entrevistas a autoridades educativas y al equipo del Programa.

4. Perfil de la escuela y del entorno: agrupa el conjunto de indicadores básicos que permiten caracterizar cada escuela, las estructuras de gestión local y los rasgos relevantes de la localidad. Para la escuela en tanto organización, interesa su estructura de cargos, los perfiles profesionales de sus integrantes, su antigüedad en la actividad y en la escuela, y una descripción de infraestructura. En esta dimensión se incluye una descripción del funcionamiento de las AECO, que son los organismos responsables de la implementación del PROHECO a nivel escolar. Se analiza su composición, antigüedad, su estabilidad en tanto organización, sus capacidades de gestión.

5. Condiciones de implementación local: se concentra en la forma de llegada y en el escenario de recepción del Programa en el nivel escolar y local. Las unidades de análisis son las escuelas y las AECO. Comprende la claridad y la comprensión que los actores tienen del alcance y de los procedimientos del Programa; los recursos e instrumentos disponibles por parte de los actores; sus capacidades y las que el Programa se propone desarrollar; la manera en que el Programa recoge y tiene en cuenta las particularidades locales y las opiniones y valoraciones que los actores se forman sobre el mismo. Esta dimensión supone que la implementación en el nivel local asume una dinámica que no se explica únicamente por el diseño del Programa, sino que en ella intervienen factores tales como la estructura de oportunidades existentes o que el propio Programa contribuye a conformar, las redes, los compromisos entre actores locales, entre otros factores.

6. Uso de los fondos a nivel escolar / local: busca caracterizar el empleo de los fondos de la transferencia directa en el contexto de la estructura del

presupuesto global de cada unidad escolar por parte de las escuelas y las AECO. Engloba todas las fuentes de recursos, además de transferencia, y procura identificar los usos de dichos recursos de acuerdo con su origen. En relación con las transferencias del Programa, interesa conocer las reglas efectivas de ejecución de los fondos, los mecanismos de decisión que se emplean, el uso real del aporte de transferencia, así como las dificultades que se presentan en su ejecución, en el caso de existir.

7. Monitoreo y control del presupuesto escolar: se caracterizan los mecanismos de monitoreo y de control del uso de los fondos. Se entiende por “monitoreo” las acciones dirigidas a detectar de manera oportuna deficiencias en el proceso de implementación para hacer ajustes en la gestión. A su vez, el término “control” se centra en contrastar el ajuste normativo y administrativo de la ejecución de la subvención. Por un lado, se detiene en los procedimientos de monitoreo y control por parte de las AECO, dentro de la escuela y, por otro, en los procedimientos de monitoreo y control puestos en práctica desde actores externos a las AECO y a la escuela. Se trata de obtener una caracterización de sus mecanismos, identificar a los actores que participan, la frecuencia y el empleo de los resultados del monitoreo y control en cuanto a las decisiones que se toman.

8. Resultados e impacto del Programa: se centra en los resultados e impactos del Programa a través de varias subdimensiones. En primer lugar, la eficiencia, la calidad y la equidad. Para esta subdimensión, se emplean los indicadores disponibles de eficiencia interna (tasas de matrícula, repitencia, promoción y abandono). En función de la información disponible, la apreciación de la calidad se limita a características de la oferta educativa. Un acercamiento a la cuestión de la equidad se obtiene de la lectura de las disparidades regionales. En segundo lugar, se indaga en la organización escolar en un sentido amplio, incluyendo la organización institucional, la organización pedagógica, la organización del trabajo docente y los perfiles profesionales. El propósito es conocer si la recepción y el uso de la subvención tienen algún impacto en el funcionamiento de la escuela como organización educativa. Finalmente, se incluye una subdimensión referida a la percepción de los actores sobre los resultados y efectos del Programa en las subdimensiones mencionadas. El supuesto es que las percepciones de los actores sobre los logros, impactos y funcionamiento general del Programa y del sistema de subvenciones son un

resultado en sí mismo y que, al mismo tiempo, componen un complejo de variables que ayudan a explicar su funcionamiento.

La investigación estuvo organizada en *tres componentes independientes y complementarios* que, leídos en conjunto, permiten construir conocimiento sobre las dimensiones de análisis.

El primer componente tomó como foco la inserción de PROHECO en el marco general de las políticas educativas hondureñas, su diseño institucional y las estructuras de gestión. Se basó en el análisis documental, información estadística disponible y en entrevistas a funcionarios y responsables de unidades de gestión de áreas relevantes de la Secretaría de Educación y de PROHECO, incluyendo a actores responsables de la gestión educativa a nivel departamental. El desarrollo de este componente estuvo a cargo del equipo de investigadores del IIPE-UNESCO Buenos Aires, en acuerdo con la Coordinación General de PROHECO.

El segundo componente se concentró en la implementación del Programa a nivel local y de las escuelas. Se adoptó un enfoque cualitativo para el relevamiento y el análisis de información primaria producida a partir de una muestra intencional de 15 escuelas PROHECO distribuidas en tres municipios y otras seis escuelas públicas rurales con similar oferta educativa y ubicación geográfica. Estas seis escuelas rurales fueron seleccionadas como casos de contraste para identificar posibles efectos diferenciales del Programa en las escuelas y en las comunidades. El relevamiento y el análisis preliminar de la información relativa a este componente estuvo a cargo de un equipo de investigación del Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales (INIEES) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán específicamente convocado para este fin, que realizó su trabajo bajo la coordinación del equipo IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Finalmente, el tercer componente tomó como objeto de análisis el perfil de los miembros de la AECO y su capacidad para el ejercicio autónomo de sus atribuciones. El análisis de índole cuantitativo se basó en las respuestas a una encuesta aplicada a los presidentes (o tesoreros, en su defecto) de las AECO de una muestra también intencional de 41 municipios distribuidos entre cuatro departamentos de la zona occidental de Honduras. El desarrollo de este componente estuvo a cargo del equipo de investigadores del IIPE-UNESCO

Buenos Aires con la participación de aplicadores seleccionados por el INIEES y el apoyo logístico de PROHECO.

El estudio se basó tanto en información secundaria ofrecida por la Secretaría de Educación y, particularmente, la Coordinación de PROHECO, como en información primaria relevada por los respectivos equipos a cargo de cada componente.

Las *fuentes de información secundaria* utilizadas abarcan documentación general sobre la política educativa nacional y PROHECO, registros administrativos y contables de la gestión del Programa e información estadística sobre escuelas y estudiantes. No se pudo acceder a los informes de ejecución presupuestaria de PROHECO y a parte de la información estadística solicitada, como se consigna en los apartados correspondientes.

Con respecto a la *información primaria*, se recurrió a las siguientes *fuentes*:

- Autoridades o funcionarios de la Secretaría de Educación.
- Autoridades de PROHECO.
- Responsables de áreas operativas de PROHECO (técnica, financiera y pedagógica, etc.).
- Coordinadores departamentales de PROHECO.
- Promotores de PROHECO.
- Directores distritales.
- Directores de las escuelas.
- Maestros.
- Presidentes de AECO.
- Tesoreros de AECO.
- Padres y madres de alumnos.
- Observaciones de los investigadores en el campo.

La obtención de información primaria a partir de estas fuentes se realizó mediante entrevistas (componentes I y II), encuestas (componente III) y la observación directa (componente II). El cuadro I.1 reporta el total de entrevistas realizadas en el marco de los componentes I y II.

Cuadro I.1. Cantidad y tipo de entrevistas realizadas

Perfil	Tipo de entrevista	Total entrevistas
Componente I		
<i>Nivel de gestión nacional</i>		
Subsecretaría Técnico - Pedagógica	Semi estructurada	1
Directora general de Servicios Educativos		1
Coordinador de Unidad de Supervisión y Acompañamiento Docente	Semi estructurada	1
Coordinadora general de PROHECO	Semi estructurada	1
Equipos técnicos PROHECO	Grupal	1
<i>Nivel gestión territorial</i>		
Directores Distritales / Municipales	Grupal	1
Coordinadores Departamentales	Grupal	1
Componente II		
<i>Nivel local - escolar</i> <i>Escuelas PROHECO (15)</i>		
Directores Distritales	Semi - estructurada	3
Coordinadores Departamentales	Semi - estructurada	3
Promotores	Semi - estructurada	4
Presidente AECO	Semi estructurada	15
Tesorero AECO	Semi estructurada	14
Maestro/s	Individual / Grupal	15
Padres	Grupal	15
<i>Escuelas No - PROHECO (6)</i>		
Director / Docente	Semi - estructurada	6
Padres	Grupal	6
TOTAL ENTREVISTAS		88

La producción de información primaria para los componentes II y III se basó en *muestras intencionales* que buscaron dar cuenta de la diversidad de contextos en los que se desarrolla PROHECO. Los municipios han sido tomados como el primer nivel del recorte muestral.

Con miras a atender los requisitos de heterogeneidad de las muestras, los municipios fueron seleccionados a partir de una tipología desarrollada por el equipo de investigación, en la que interactúan dos variables contextuales, una exógena al Programa y otra endógena. En el primer caso, se tomó el Índice de Desarrollo Humano municipal¹² como indicador de los niveles de desarrollo socioeconómico, considerando que estos se encuentran asociados a la calidad educativa. Por otro lado, se tomó la rotación de los docentes de PROHECO como un indicador aproximado de bajos grados de institucionalización del Programa en cada territorio, bajo el supuesto de que una mayor institucionalización debería verse reflejada en cuerpos profesionales relativamente estables y con mejores condiciones de asegurar el logro de los objetivos educativos propuestos. La estabilidad de los docentes fue calculada, para cada municipio, como la proporción de los docentes que permanecen en un mismo municipio de un año a otro (sobre el total de docentes PROHECO en este municipio), en los períodos 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013. Esto se ha hecho a partir de la nómina de docentes contratados por PROHECO desde el inicio de su implementación, puesta a disposición por la Unidad Legal del Programa.

A partir de estas variables se realizó un análisis de *cluster*, que permitió clasificar los municipios en cuatro grupos relativamente homogéneos, con las siguientes características:

- Grupo 1. Formado por los municipios que tienen mayor IDH y mayores niveles de permanencia docente en promedio.
- Grupo 2. Formado por los municipios que tienen bajos niveles de permanencia docente en promedio e IDH entre mediano y alto.
- Grupo 3. Formado por los municipios que tienen mayores niveles de permanencia docente en promedio y valores de IDH más bajos.
- Grupo 4. Formado por municipios que tienen bajos niveles de permanencia docente en promedio y valores de IDH más bajos.

Todos los municipios de Honduras en los que funcionan escuelas PROHECO fueron clasificados de acuerdo con esta tipología. El Cuadro N° 1.2 reporta los valores promedio del IDH y de la permanencia docente de cada uno de estos grupos.

.....
¹² PNUD (2012). *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2011. Reducir la inequidad: un desafío imposter-gable*. Honduras, p. 308. Disponible en http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/INDH_2011_completo.pdf

Cuadro I.2. Tasas de permanencia docente promedio, IDH municipal y cantidad de municipios por grupo

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Promedio de las tasas de permanencia	74,89	54,68	70,90	57,97
IDH 2009	689	635	608	553
Cantidad de municipios	78	65	100	28

Fuente: Elaboración del IIPE-UNESCO a partir de la información remitida por la Unidad Legal del Programa y del *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2011*, p. 308. http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/INDH_2011_completo.pdf.

En los capítulos V y VI se presentan los criterios adicionales para la selección y las características específicas de las muestras de los componentes II y III, respectivamente.

El siguiente diagrama presenta a grandes rasgos la relación entre las dimensiones del estudio, los componentes de la investigación y las fuentes de información utilizadas.

Estudio de caso PROHECO. Estrategia metodológica (síntesis)

Dimensiones de análisis	
<p>Componente I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcance nacional • Estadísticas y registros administrativos secundarios disponibles <ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Entrevistas a responsables, nivel central e intermedio 	<p>Diseño del Programa</p> <p>Financiamiento</p>
<p>Componente II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muestra intencional: 3 municipios, 15 escuelas PROHECO, 6 escuelas rurales comunes • Entrevistas a actores escolares y personal, nivel intermedio y local <ul style="list-style-type: none"> • Observación directa 	<p>Estructura de gestión</p> <p>Uso de fondos a nivel escolar</p> <p>Resultados e impacto del Programa</p>
<p>Componente III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muestra intencional: 41 municipios, 182 presidentes AECO • Encuesta estructurada aplicada 	<p>Perfil de escuelas y entorno</p> <p>Condiciones de implementación local</p> <p>Monitoreo y control del presupuesto escolar</p>

II. La oferta de PROHECO en el contexto de la educación rural hondureña

El sistema educativo hondureño abarca alrededor de 2,1 millones de alumnos¹, incluyendo a niños, jóvenes y adultos. La Ley Fundamental de Educación, sancionada en el año 2012, reconoce tres de niveles de educación formal y obligatoria: Educación Pre Básica, Educación Básica y Educación Media. La Educación Pre Básica corresponde a educandos en las edades de referencia entre 4 (cuatro) y 6 (seis) años; y se exige un año de escolaridad en este nivel como requisito de acceso a la Educación Básica en las zonas que atienden las condiciones de cobertura. Este nivel respondía, en el año 2012, por poco más de 10% de la matrícula total, incluyendo a jardines y a los centros comunitarios de Educación Pre Básica. La Educación Básica consta de 9 (nueve) años, con edades de referencia desde los 6 (seis) hasta los 14 (catorce) años y se encuentra dividida en tres ciclos secuenciales y continuos de tres años cada uno. La matrícula de I y II ciclos concentra casi el 60% del total del sistema educativo. El III ciclo responde por casi un 20% del total de alumnos. Finalmente, el nivel Medio tiene duración de tres años, con edades de referencia entre los 15 (quince) a los 17 (diecisiete) años. Este Nivel comprende poco más del 10% de la matrícula total.

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, PROHECO se orienta a la provisión de Educación Pre Básica y del I y II ciclos de la Educación Básica, con foco en las zonas rurales aisladas. Actualmente las escuelas PROHECO están distribuidas en los 18 departamentos del país. Cubren el 9% y el 15% de la matrícula nacional y rural del nivel Pre Básico², respectivamente, y el 8% y el 13% nacional y rural del nivel Básico³.

1 Fuente: Sistema de Estadística Educativa (SEE), 2012. No incluye Educación Superior.

2 Elaboración propia sobre la base de SEE, 2012. El total incluye la oferta de los CCEPREB.

3 Fuente: Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE), 2013.

Este capítulo busca caracterizar la oferta educativa de PROHECO, destacando su participación en la matrícula, la cantidad de establecimientos y de docentes de las zonas rurales de Honduras, sus condiciones de infraestructura y algunos indicadores de eficiencia interna. Se contrasta la situación de PROHECO con respecto a la oferta de los demás establecimientos rurales públicos que brindan educación formal. Asimismo, se analizan las disparidades entre los departamentos con miras a complementar las consideraciones sobre la equidad en el sistema educativo nacional.

1. La participación de PROHECO en la oferta educativa en zonas rurales

En el año 2013, la matrícula de PROHECO ascendía a 126.084 alumnos en todo el territorio nacional. Ello significaba una reducción del orden del 5% con respecto a la matrícula reportada en el año 2010. Dicha contracción se registra a partir del año 2012 y se acentúa en el año 2013 y, aunque se observa también en la matrícula total del sistema hondureño, es más acentuada en PROHECO. Esta variación en la matrícula puede estar relacionada con distintos factores, principalmente: a) un cambio demográfico con una disminución en los nacimientos que redunde en una baja en términos absolutos de la población infantil; b) cambios demográficos vinculados a la migración desde zonas rurales hacia los centros urbanos; c) una disminución en la matrícula debido a factores propiamente educativos; d) el cambio en la forma de relevamiento de los datos y de fuente, con el reemplazo del Sistema de Estadística Educativa (SEE) por el Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE) en el año 2013. Sea cual fuere el motivo, se trata de una disminución que se observa en la mayoría de los departamentos. En el año 2013, el 83% de la matrícula de PROHECO asistía a la Educación Básica.

1.1 Educación Pre Básica

Como se observa en el Cuadro II.1., en este nivel la matrícula nacional de PROHECO se incrementó en un 7%, entre 2010 y 2011, pero luego disminuyó hasta alcanzar los 20.963 alumnos en 2013. Este comportamiento no ha sido homogéneo entre los departamentos.

Para evaluar la contribución de PROHECO a la oferta de Educación Pre Básica, es imprescindible tener en cuenta una segunda modalidad alternativa de escolarización promovida por la Secretaría de Educación, los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica (CCEPREB)⁴. Considerando también esta modalidad⁵, se constata que PROHECO atendió, en 2012⁶, al 9% de los alumnos que asisten a este nivel educativo. Otro 27% fue atendido en los CCEPREB, lo que da cuenta de la importancia de esta modalidad en la atención de la educación en la primera infancia (Cuadro II.1).

Es llamativa la contracción de la matrícula observada a partir del año 2012 en la Educación Pre Básica en estas dos modalidades de escolarización, como su relativa estabilidad a lo largo de todo el período. Ello porque se trata de un nivel en el que todavía no se ha alcanzado la universalización del servicio educativo⁷ y que, como se señala más adelante, consiste en una de las actuales prioridades de la Secretaría de Educación.

.....

4 Los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica (CCEPREB) son una modalidad de cobertura alternativa que se originó en 2004 con el apoyo de organizaciones diversas; entre ellas, fundaciones, empresas privadas, Educación Para Todos, cooperación bilateral y gobiernos municipales. Funcionan en distintos espacios: escuelas, iglesias, centros comunales o casas particulares. Son atendidos por personal voluntario de la comunidad que recibe una capacitación *ad hoc* y que cobra una retribución mínima. En los Centros se aplica una metodología desarrollada en material tutorial en discos compactos basada en el *Programa Juego y Aprendo*. La modalidad resulta aproximadamente seis veces más económica que la modalidad rural común. Véase el Proyecto "Integración centroamericana por medio de la Reforma Educativa", CECC/SICA/TAIWAN, Componente Mejoramiento Significativo de los Sistemas Educativos. Actividad. Sistematización de experiencias y esfuerzos relevantes en materia de mejoramiento de los sistemas educativos centroamericanos y de República Dominicana, durante la década 2001-2010, Informe final, Honduras, diciembre de 2010.

5 Se incluyó aquí la matrícula que en las bases de datos entregadas aparece como TIPO DE BOLETA: CCEPREB.

6 Último año del que contamos con información disponible.

7 Estimaciones de la Secretaría de Educación de Honduras reportan una tasa de cobertura neta en Preparatoria del orden del 78,46% (SIEE, 2012). Consulta *on line* febrero 2015. <http://estadisticas.se.gob.hn/siee/indicadoresDeCoberturaCalidad.php>.

Cuadro II.1. Matrícula Pre Básica total, matrícula Pre Básica PROHECO y matrícula CCEPREB por período. Años 2010 - 2013

	2010	2011	2012	2013
Matrícula Pre Básica Total	176.513	180.842	177.207	177.676
Matrícula Pre Básica PROHECO	21.161	22.793	22.029	20.963
Matrícula CCEPREB	70.722	70.397	66.707	SD

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SEE (2010-2012) y SACE (2013).

Considerando que el objetivo central de PROHECO es extender la oferta educativa a zonas rurales aisladas y de difícil acceso, también corresponde analizar su contribución con respecto a la oferta educativa no privada en zonas rurales⁸. Como se desprende del Cuadro II.2, en el año 2012, la matrícula de PROHECO en la Educación Pre Básica en estas zonas asciende a casi 16%. Los CCEPREB responden por otro 39%; y las escuelas rurales regulares, por el restante.

No obstante, estas tasas de participación varían considerablemente a lo largo del territorio hondureño. La contribución de PROHECO es particularmente importante en los departamentos de Lempira, Intibucá y Atlántida, donde se concentra alrededor del 25% y el 30% de la matrícula rural en Pre Básica.

Se constata así que, si bien PROHECO representa una proporción significativa de la oferta de Educación Pre Básica, particularmente en las zonas rurales, no es la principal modalidad de escolarización ofertada en este nivel. Los CCEPREB realizan una contribución mucho más importante a nivel nacional. Asimismo, la importancia de PROHECO varía considerablemente entre los departamentos.

⁸ En todo el estudio, se tomó como grupo de comparación el conjunto de establecimientos rurales, no privados, excluidos los de PROHECO. En este documento se refiere indistintamente a este grupo como grupo comparación, de contraste o de control. Cuando se hace referencia a las "demás escuelas rurales", están excluidos los establecimientos privados.

Cuadro II.2. Matrícula inicial en zonas rurales por tipo de oferta según departamento. Educación Pre Básica y CCEPREB. Año 2012

	PROHECO	GC	PROHECO % (a)	CCPEBEB	PROHECO % (b)
Atlántida	1.343	1.950	40,8	1.648	27,2
Choluteca	1.035	4.543	18,6	2.846	12,3
Colón	1.559	4.307	26,6	2.251	19,2
Comayagua	1.295	3.444	27,3	4.434	14,1
Copán	1.317	3.325	28,4	5.874	12,5
Cortés	1.990	9.056	18	4.016	13,2
El Paraíso	623	2.892	17,7	3.897	8,4
Francisco Morazán	1.226	4.245	22,4	3.935	13,0
Gracias a Dios	56	3.516	1,6	981	1,2
Intibucá	1.968	3.416	36,6	2.832	24,0
Islas de la Bahía	101	807	11,1	249	8,7
La Paz	904	1.689	34,9	2.288	18,5
Lempira	3.015	4.080	42,5	3.275	29,1
Ocotepeque	545	1.974	21,6	1.005	15,5
Olancho	1.492	3.449	30,2	3.857	17,0
Santa Bárbara	1.433	4.186	25,5	4.892	13,6
Valle	353	2.715	11,5	1.419	7,9
Yoro	1.774	4.232	29,5	5.116	16,0
Total	22.029	63.826	25,7	54.815	15,7

Fuente: Elaboración IIPe-UNESCO sobre la base de SEE y SACE. Notas: (a) Porcentaje que representa la matrícula de PROHECO; en el total de la matrícula solamente se incluye al grupo de comparación. (b) Porcentaje que representa la matrícula de PROHECO; en el total de la matrícula se incluye al grupo de comparación y la matrícula de CCEPREB en zonas rurales.

1.2. Educación Básica

La matrícula total de la Educación Básica en Honduras alcanzaba en 2013 a 1.264.635 personas. Este total es un poco menor al de años anteriores, que se ubicaba siempre en alrededor de 1.300.000 alumnos (Cuadro II.3). La matrícula de PROHECO, 105.121⁹ alumnos, representa al 8% de la matrícula total. Similarmente a lo que ocurre en la Educación Pre Básica, también aquí se observa en los últimos años un decrecimiento de la matrícula.

Cuadro II.3. Matrícula inicial total y PROHECO por períodos según departamento. Educación Básica. Años 2010 - 2013

Departamento	2010		2011		2012		2013	
	Total	PROHECO	Total	PROHECO	Total	PROHECO	Total	PROHECO
Atlántida	71.489	2.405	69.802	2.441	67.231	2.390	64.706	2.222
Choluteca	80.428	5.629	79.760	5.871	77.730	5.687	73.892	4.980
Colón	58.652	5.935	57.947	6.993	52.685	6.610	50.647	6.185
Comayagua	81.459	6.837	80.084	6.723	77.744	7.017	75.828	6.691
Copán	58.400	6.578	58.811	6.606	57.136	6.433	55.840	6.267
Cortés	240.309	13.641	236.837	14.066	233.963	13.709	226.813	11.791
El Paraíso	77.657	7.945	76.733	8.599	74.331	8.435	69.855	7.552
Fco. Morazán	204.069	6.277	199.039	6.493	190.721	6.382	187.064	5.638
Gracias a Dios	22.727	1.228	23.478	1.555	22.232	1.397	21.564	1.162
Intibucá	44.509	7.396	43.705	7.747	43.902	7.626	42.147	6.983
Islas de la Bahía	10.317	267	10.335	472	10.420	501	9.847	218
La Paz	35.106	4.856	34.831	5.011	34.594	5.103	33.312	4.599

⁹ Información elaborada a partir de bases del SACE. Este dato presenta diferencias con la información obtenida del SEE, en la cual el total de alumnos de PROHECO en áreas rurales y Educación Básica es de 107.888.

Departamento	2010		2011		2012		2013	
	Total	PROHECO	Total	PROHECO	Total	PROHECO	Total	PROHECO
Lempira	59.531	9.996	60.267	10.347	59.866	10.401	56.498	9.589
Ocotepeque	22.353	3.677	21.429	3.498	20.860	3.540	20.076	3.354
Olancho	95.733	12.490	93.829	12.641	90.511	12.496	85.939	11.894
Santa Bárbara	73.200	4.834	72.920	4.958	71.059	5.218	69.225	4.751
Valle	29.784	1.341	28.965	1.209	28.523	1.299	27.314	1.222
Yoro	102.184	10.732	107.130	13.269	101.239	12.212	94.068	10.023
Total	1.367.907	112.064	1.355.902	118.499	1.314.747	116.456	1.264.635	105.121

Fuente: Elaboración IPE-UNESCO sobre la base de SEE y SACE.

Tomando únicamente las zonas rurales y las escuelas cuya oferta no es privada, la matrícula de PROHECO representa entre el 13% y el 14%, en el período 2010 a 2013.

Nuevamente se constata la variación de la contribución del Programa según los departamentos (Cuadro II.4). En el año 2013 en Ocotepeque, PROHECO llega a concentrar el 24% de la matrícula de Educación Básica en las zonas rurales. Tasas de participación algo menores, pero igualmente altas, se observan en Intibucá, Lempira, Olancho y La Paz. Por otro lado, en seis departamentos la contribución del Programa es menor al 10% de la matrícula de zonas rurales. La menor participación se constata en Islas de la Bahía (3%), seguido por Valle (6%) y Gracias a Dios y Atlántida (7%).

Cuadro II.4. Contribución relativa de la matrícula de PROHECO en zonas rurales según departamento. Educación Básica. Año 2013

	Contribución relativa matrícula PROHECO		Contribución relativa matrícula PROHECO
Islas de la Bahía	3,1	Comayagua	14,1
Valle	5,9	El Paraíso	14,5
Gracias a Dios	6,6	Yoro	14,8
Atlántida	6,8	Colón	16,2
Santa Bárbara	8,7	Copán	16,7
Choluteca	9,7	La Paz	18,2
Francisco Morazán	10,4	Olancho	18,6
Cortés	11,5	Lempira	19,7
Total	13,6	Intibucá	20,3
		Ocotepeque	23,9

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SACE.

Se da cuenta así que, si bien a nivel nacional el aporte de PROHECO a la escolarización en el nivel Básico es menor al 10%, en las zonas rurales (sin considerar la oferta privada) su importancia adquiere mayor relevancia relativa, aunque incide de manera muy heterogénea en los distintos departamentos del país.

2. Caracterización de la oferta de PROHECO en comparación con las escuelas rurales comunes

En el año 2013¹⁰ existían 3.445 establecimientos PROHECO¹¹ en Honduras. La gran mayoría se ubicaba en zonas rurales y un 1,5% en áreas urbanas.

Ateniéndonos a la realidad de la educación rural, ¿cuáles son las características de las escuelas PROHECO comparadas con las demás escuelas rurales en los niveles de Educación Pre Básica y Básica? Este apartado realiza esta caracterización considerando las relaciones técnicas entre matrícula, cantidad de establecimientos y docentes, la calidad de la infraestructura e indicadores de eficiencia interna, en todos los casos comparando las escuelas PROHECO con las escuelas rurales comunes no privadas (grupo de comparación).

2.1. El tamaño de las escuelas

Las relaciones entre las cantidades de matrícula, docentes y establecimientos educativos permiten un acercamiento a las condiciones de funcionamiento de las escuelas. Los Cuadros II.5 y II.6 presentan, respectivamente, la información correspondiente a la Educación Pre Básica y Educación Básica para las escuelas PROHECO y las escuelas rurales comunes. En el caso de la Educación Pre Básica, se analizan también los CCEPREB de las zonas rurales.

.....
¹⁰ Sobre la base de información SACE.

¹¹ Los establecimientos coinciden con el código del establecimiento y pueden ofrecer solo Educación Pre Básica, solo Educación Básica o bien ambas ofertas. De esta manera, la cantidad de establecimientos totales no es equivalente a la suma de las unidades educativas de cada nivel.

Cuadro II.5. Matrícula, docentes, unidades educativas e indicadores seleccionados por tipo de oferta. Educación Pre Básica. Año 2012

	PROHECO	GC	CCEPREB
Matrícula	22.029	63.826	54.815
Docentes	1.225	2.767	5.361
UE	1.158	2.365	5.361
Alumnos por docente	18	23	10
Alumnos por UE	19	27	10
Docentes por UE	1,1	1,2	1,0

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SEE.

En el promedio nacional, las escuelas rurales del nivel Pre Básico tienden a ser unidocentes, independientemente de la modalidad de oferta. Solamente en Islas de la Bahía se registra otra tendencia (dos docentes promedio por unidad educativa). No obstante, se constata una importante variación en el tamaño promedio de los establecimientos con respecto a la matrícula según la modalidad de oferta y, consecuentemente, la variación en la cantidad promedio de alumnos a cargo de un mismo docente.

La Educación Pre Básica es particularmente intensiva en mano de obra docente. La edad de los alumnos y las diferencias de sus procesos de desarrollo temprano requieren la conformación de comisiones más chicas, con miras a asegurar la atención adecuada de las situaciones individuales. En este sentido, se constata que las escuelas rurales comunes se encuentran en situación de desventaja con respecto a las demás modalidades de atención. A nivel nacional, los docentes de estos establecimientos tienen a su cargo, en promedio, 23 alumnos, contra 18 en el caso de las escuelas PROHECO. El promedio de alumnos por docente en PROHECO es equivalente al promedio latinoamericano¹², pero en ambas modalidades el indicador excede los parámetros de calidad de los países de industrialización avanzada, que recomiendan la existencia de

¹² Oficina Regional de Educación para América Latina (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.

un docente para cada grupo de 15 alumnos¹³. Cabe destacar que, en el caso de PROHECO, la matrícula mínima requerida para la apertura de comisiones de Educación Pre Básica es de 15 alumnos. Los CCEPREB se destacan por una mejor relación alumno-docente en el promedio nacional.

Al desagregar el análisis por departamento se observa que en todos, en las escuelas rurales comunes, los docentes trabajan con una mayor cantidad de alumnos en promedio que las escuelas PROHECO. Los departamentos con mayor promedio de alumnos por docente son Cortés y Gracias a Dios en cualquiera de las modalidades de oferta. Sobresale particularmente el caso de Gracias a Dios donde, además de concentrar el mayor promedio de alumnos por docente en cualquiera de las tres modalidades, en la oferta PROHECO se atiende a 56 alumnos en una sola unidad educativa con un único docente. Por otra parte, se debe mencionar el caso de Islas de la Bahía, cuyo promedio de alumnos por docente es menor al establecido por PROHECO.

En el caso de la Educación Básica, la comparación entre las escuelas PROHECO y las rurales comunes indica el mayor tamaño promedio de estas últimas, tanto con respecto a la matrícula como a los docentes.

Cuadro II.6. Matrícula, docentes, unidades educativas e indicadores seleccionados por tipo de oferta. Educación Básica. Año 2012

	PROHECO	GC	PROHECO %
Matrícula	116.456	694.611	14,4
Docentes	4.838	24.037	16,8
Unidades Educativas	2.716	7.750	26,0
Alumnos por docente	24	29	NC
Alumnos por UE	43	90	NC
Docentes por UE	1,8	3,1	NC

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SEE.

¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006). *Background reports of the program Starting strong II: Early child education and care.*

Mientras las escuelas PROHECO tienden a tener entre uno y dos docentes, el promedio en los demás establecimientos rurales es de tres docentes. Este dato sugiere que, tanto en las escuelas PROHECO como en las escuelas rurales comunes, los docentes tienden a hacerse cargo, simultáneamente, de la enseñanza de alumnos que asisten a diferentes grados de este nivel educativo (multigrado). Asimismo, sugeriría que, en el caso de las escuelas PROHECO, cada docente debe enfrentarse con conjuntos de estudiantes más heterogéneos en cuanto al grado que están cursando, lo que podría implicar mayores requerimientos en términos de dominio de los contenidos y estrategias didácticas. Solamente los departamentos de Cortés e Islas de la Bahía se apartan de esta situación observada en el promedio nacional. En estos dos casos, el promedio de alumnos por docente es cercano a los seis alumnos, lo cual indicaría una oferta donde cada docente se hace cargo de un grado. Por otro lado, se constata que, en promedio, los docentes de PROHECO atienden a grupos un poco menores que los de los docentes de las escuelas rurales comunes: 24 y 29 alumnos, respectivamente. Asimismo, la menor cantidad de alumnos por docente podría ser un factor más favorable para el trabajo docente en modalidad de multigrado.

Se observa, así que, tanto en la Educación Pre Básica como en Básica, las escuelas PROHECO tienden a ser más pequeñas que las escuelas rurales comunes, lo que podría representar mejores condiciones relativas para el quehacer educativo. El menor tamaño promedio de los establecimientos de PROHECO posiblemente esté relacionado con el foco del Programa en las zonas rurales aisladas, donde suele observarse una menor concentración poblacional. Asimismo, en Pre Básica, los CCEPREB surgen como una modalidad educativa con una relación alumno-docente más adecuada para este nivel educativo.

2.2. La infraestructura

Educación Pre Básica

Un segundo factor que suele estar asociado a la calidad educativa remite a la infraestructura escolar. Según el Censo de Infraestructura de la Secretaría de Educación, de 2012, PROHECO tiene una infraestructura global de menor calidad que las escuelas rurales comunes pero mejor que aquella de los CCEPREB. Para la Educación Pre Básica, el índice global de calidad de la infraestructura –donde

100 indica condiciones óptimas— es de 46 frente a 56 de las escuelas comunes y a 36 de las CCEPREB (Cuadro II.7). La valoración global indica importantes déficits en las distintas modalidades, llamando la atención hacia la precariedad de la oferta educativa en zonas rurales. La situación es aún más desfavorable para PROHECO y CCEPREB, cuyas escuelas presentan una menor calidad de servicios básicos (acceso a electricidad, evacuación de aguas negras, acceso a agua potable), peor estado de las instalaciones hidrosanitarias (urinarios, lavamanos y aparatos sanitarios), peor estado de la infraestructura o ambientes escolares (iluminación, ventilación, estado general del edificio, antigüedad, etc.), y menor calidad de mobiliario. En los dos últimos ítems (infraestructura y mobiliario), la situación de los CCEPREB es aún más precaria que en los centros PROHECO. En lo que respecta a la exposición a amenazas naturales y sociales, la situación es similar para los distintos tipos de centro.

Cuadro II.7. Índices seleccionados de infraestructura e índice de calidad por tipo de oferta. Educación Pre-Básica. Año 2012

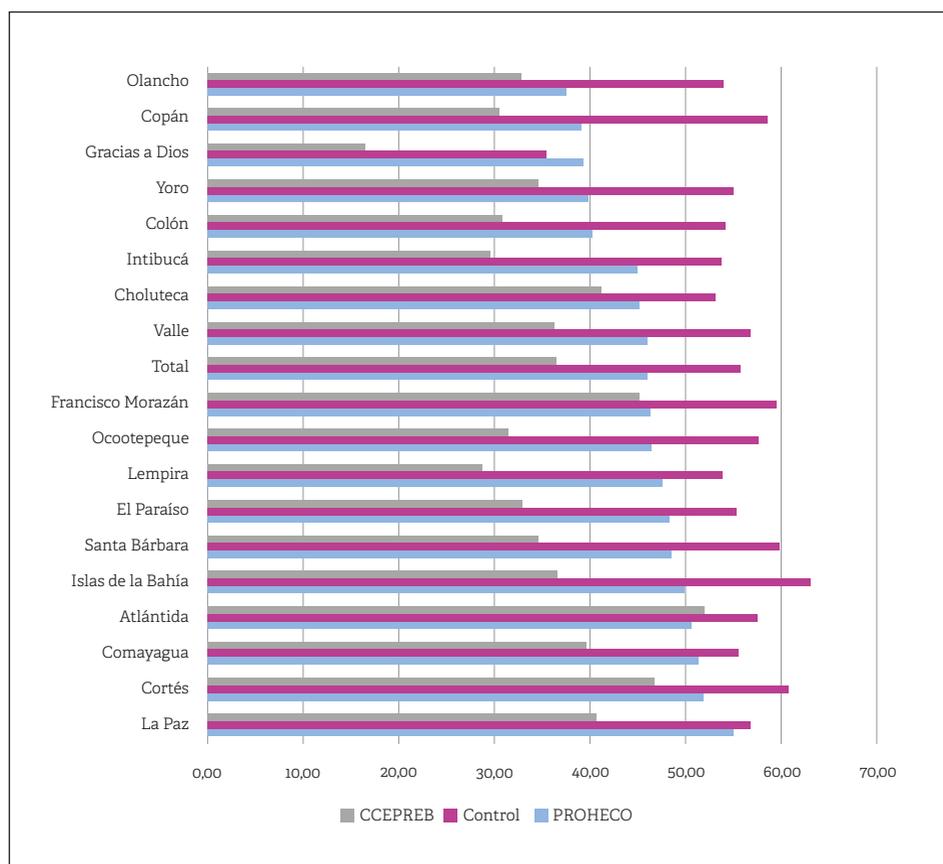
	PROHECO	GC	CCEPREB
Mobiliario ¹⁴	62	69	49
Servicios básicos ¹⁵	41	55	42
Amenazas naturales ¹⁶	94	93	94
Amenazas sociales ¹⁷	78	80	76
Hidrosanitaria ¹⁸	13	21	12
Infraestructura ¹⁹	49	63	33
Índice de calidad ²⁰	45.97	55.57	36

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base del Plan Maestro de Infraestructura 2012. Nota: Cada centro educativo tiene asignado un valor del indicador expresado en porcentajes. Para agregar estos datos a nivel del departamento se realizó un promedio de los mismos.

- 14 Mide la cobertura de mobiliario en los centros educativos. La cobertura más alta es el 100%. Toma en cuenta la cantidad de pupitres y pizarras en relación con los alumnos.
- 15 Mide la cobertura en servicios básicos: acceso a electricidad, evacuación de aguas negras, acceso a agua potable. El 100% implica que tiene cubiertos los tres servicios.
- 16 Mide la vulnerabilidad del centro educativo en relación con desastres naturales y la frecuencia de los mismos (inundaciones, movimiento de laderas, vientos y temblores). Mide la no propensión (100%, no existe propensión).
- 17 Mide el acceso a alcohol, cigarrillos y drogas ilícitas en los centros educativos y si existe o no consumo de estas sustancias en el centro. Mide la no propensión (100%, no existe propensión).
- 18 Instalaciones hidrosanitarias: mide el estado y funcionamiento de urinarios, lavamanos y aparatos sanitarios del centro educativo (100%: todo funciona bien y está en buen estado).
- 19 Mide el estado de los ambientes escolares (iluminación, ventilación, uso, estado de paredes, ventanas, cubierta de techo, piso, puertas, instalaciones eléctricas, cielo falso, estructura, años de construcción, mejoras y otros aspectos concernientes a la infraestructura del ambiente (100%: todo en buen estado).
- 20 Índice de calidad de la infraestructura: ponderación de todos los indicadores anteriores.

Estas diferencias, que se encuentran a nivel nacional, se mantienen en los departamentos, aunque en algunos se acentúan (Gráfico II.1). Los departamentos donde se observa mayor déficit de servicios hidrosanitarios en las escuelas PROHECO son Gracias a Dios, Olancho, Choluteca, Valle y Colón. Respecto al ambiente escolar o infraestructura, las mayores dificultades se encuentran en Gracias a Dios, Cortés y Yoro y, en relación con los servicios básicos, Gracias a Dios, El Paraíso y Comayagua.

Gráfico II.1. Índice de calidad de infraestructura en escuelas de Educación Pre Básica por tipo de oferta. Año 2012



Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base del Plan Maestro de Infraestructura 2012.

Nota: Cada centro educativo tiene asignado un valor del indicador expresado en porcentajes. Para agregar estos datos a nivel del departamento se realizó un promedio de los mismos.

Las instalaciones hidrosanitarias y el mobiliario deberían ser adecuados a las necesidades de los alumnos que asisten a este nivel educativo ya que son cualitativamente distintos de los requeridos por los alumnos de los grados más avanzados de la Educación Básica. Aunque las fuentes secundarias consultadas no ofrecen información que permita analizar este aspecto, tal como se informa en el capítulo V de este documento, la gran mayoría de las escuelas visitadas en el trabajo de campo del Componente II no presentaban instalaciones adecuadas para los alumnos de cuatro y cinco años.

Educación Básica

En cuanto a la Educación Básica, la información de infraestructura arroja resultados similares a los del nivel ya analizado. Las escuelas rurales comunes tienen cubiertas en promedio la mitad de sus necesidades, expresado en un índice de calidad de 51 (Cuadro II.8). Las escuelas PROHECO se encuentran en una situación más desfavorable, con un índice promedio de calidad de 44. Desagregado en algunos de sus aspectos, vemos que a nivel nacional las escuelas PROHECO tienen mayores dificultades en relación con los servicios básicos, en el estado de los ambientes escolares y en los servicios hidrosanitarios.

Cuadro II.8. Índices seleccionados de infraestructura e índice de calidad por tipo de oferta, Educación Básica. Año 2012

	PROHECO	GC
Mobiliario	62	61
Servicios básicos	32	49
Amenazas naturales	93	90
Amenazas sociales	80	80
Hidrosanitaria	10	18
Infraestructura	48	58
Índice de calidad	44,4	51,14

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de Plan Maestro de Infraestructura 2012.

Nota: Cada centro educativo tiene asignado un valor del indicador expresado en porcentajes. Para agregar estos datos a nivel del departamento se realizó un promedio de los mismos.

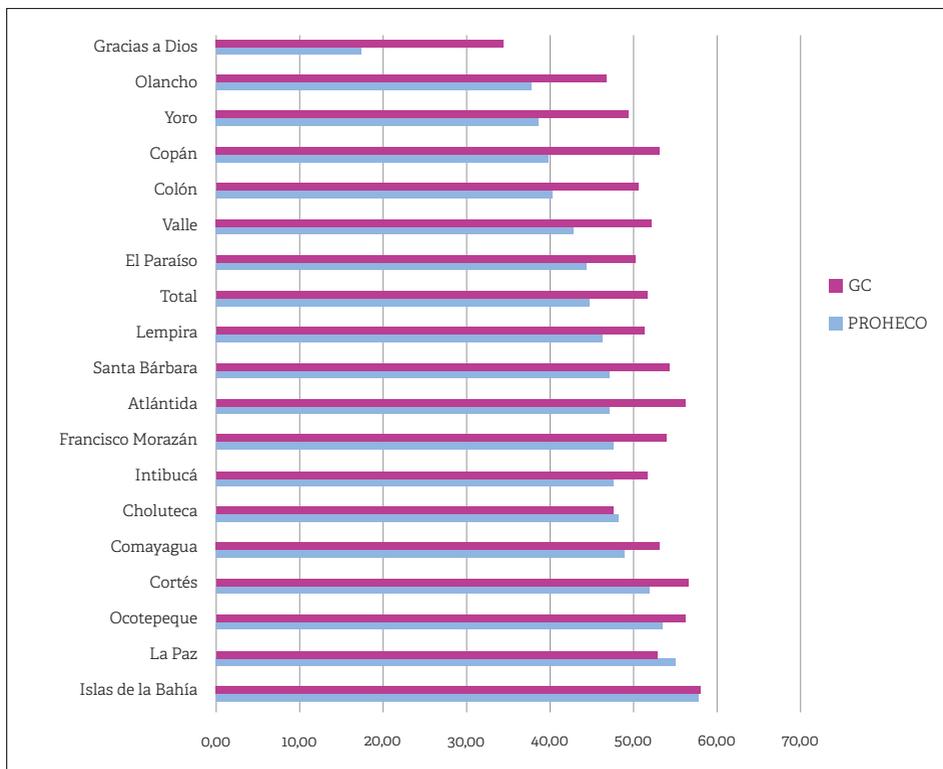
Resultan llamativos los valores que alcanzan los índices sobre el estado y funcionamiento de las instalaciones hidrosanitarias, tanto en las escuelas PROHECO como en las demás escuelas rurales; la situación de los centros educativos PROHECO es aún más precaria: se ubican 8 puntos porcentuales (pp) por debajo de la media del grupo de comparación. En algunos departamentos, esta diferencia se acentúa, como es el caso de Islas de la Bahía (20 pp), Santa Bárbara (13 pp), y Lempira (12 pp).

Otro factor de diferenciación entre las escuelas PROHECO y las demás escuelas públicas rurales es la cobertura en los servicios básicos y el estado de los ambientes escolares. Con respecto a lo primero, cuatro departamentos presentan diferencias importantes entre las escuelas PROHECO y las del grupo de comparación. Estos son Atlántida, Colón, Olancho y Santa Bárbara, con brechas de 24, 23, 21 y 20 puntos porcentuales, respectivamente. Con respecto a la infraestructura o ambientes escolares, las mayores diferencias se encuentran en Gracias a Dios y Copán.

En el agregado nacional, la cobertura del mobiliario en los centros educativos es uno de los aspectos mejor cubiertos, sin diferencias significativas entre las escuelas PROHECO y las del grupo de comparación. Sin embargo, es importante destacar que aquí se encuentran diferencias muy importantes a nivel departamental. Es decir, mientras que en algunos departamentos las escuelas rurales comunes tienen una mayor cobertura de mobiliario, en otros la mayor cobertura se asocia a las escuelas PROHECO. Esta disparidad en el comportamiento podría estar relacionada con que el mobiliario resulta uno de los recursos que la comunidad u otros actores pueden movilizar con mayor facilidad y que los centros se diferencien en función de esta capacidad de movilización de recursos. Los departamentos en los cuales el mobiliario de PROHECO registra una mayor cobertura son Choluteca, Comayagua, Intibucá, Islas de Bahía, La Paz, Octopeque. En la situación inversa, se destacan los departamentos de Atlántida, Colón y Gracias a Dios.

Por último, con respecto a las amenazas naturales y sociales, los índices son similares para ambos tipos institucionales, además de ser las situaciones menos problemáticas.

Gráfico II.2. Índice de calidad de infraestructura en escuelas de Educación Básica por tipo de oferta. Año 2012



Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de Plan Maestro de Infraestructura 2012.

Nota: Cada centro educativo tiene asignado un valor del indicador expresado en porcentajes. Para agregar estos datos a nivel del departamento se realizó un promedio de los mismos.

2.3. La eficiencia interna

El análisis de la eficiencia interna, basada en el flujo de la matrícula de un grado y año calendario determinado hacia el año siguiente, puede realizarse a partir de la lectura integrada de tres indicadores: la promoción efectiva²¹, la tasa de repitencia²² y la tasa de abandono interanual²³ por grado, en este caso para el año 2012²⁴.

21 Alumnos nuevos en el año i+1 del grado j+1 / Matrícula del año j en el grado i.

22 Repitentes del año j+1 en el grado i / Matrícula del año j en el grado i.

23 100 - TPE - TR.

24 Para el cálculo se utilizan datos de los períodos 2012 y 2013.

El análisis de estos indicadores permite observar un comportamiento diferente en ambos tipos de oferta. La tasa de promoción efectiva, que da cuenta de manera aproximada de los alumnos que habiéndose matriculado en un grado determinado durante un año calendario se matriculan al año siguiente en el grado inmediato superior es, para todos los grados, sistemáticamente menor en PROHECO que en las escuelas del grupo de comparación (Cuadro II.9). Los motivos de estas diferencias no logran explicarse a partir de la repitencia, donde el comportamiento es similar entre ambos tipos de oferta, sino a partir del abandono. Es aquí donde las escuelas PROHECO se diferencian más de las del grupo de comparación. Es decir, los alumnos de las escuelas PROHECO tienden a promocionar menos y a abandonar más sus estudios que los alumnos de las escuelas rurales comunes. Estas diferencias son más acentuadas en los departamentos de Islas de la Bahía, Francisco Morazán, Yoro y Gracias a Dios.

Cuadro II.9. Tasa de promoción efectiva, tasa de repitencia y tasa de abandono interanual por tipo de oferta según grado. Año 2012

	Promoción		Repitencia		Abandono interanual	
	PROHECO	GC	PROHECO	GC	PROHECO	GC
1°	75,1	84,1	10,5	9,7	14,4	6,1
2°	80,2	88,5	5,7	6,1	14	5,4
3°	80,4	88,6	4,1	4,6	15,5	6,8
4°	81,4	89,1	2,6	3,3	16	7,6
5°	79,4	89,1	1,4	1,9	19,2	8,9

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SEE 2012 y SACE 2013.

La tasa de promoción efectiva de PROHECO oscila entre 75% y 81% y es siempre menor a la de las escuelas del grupo de comparación, que varían entre el 84% y el 89%. La menor diferencia se observa en 4° grado (8 puntos porcentuales), y la mayor en 5° grado (10 puntos porcentuales), que es cuando se acentúa la brecha entre estos tipos de establecimiento.

La repitencia tiene un comportamiento bastante similar en ambos tipos de oferta. La mayor tasa se verifica en los primeros grados –ronda el 10%– y desciende gradualmente hasta el 6º grado, alcanzando el 1% para PROHECO y el 2% de los alumnos de las escuelas rurales comunes. En 1º grado, la tasa de repitencia es ligeramente superior en las escuelas PROHECO y en los grados restantes es ligeramente superior en la matrícula del grupo de comparación. Sin embargo, estas diferencias no llegan a alcanzar en ningún caso el punto porcentual.

La diferencia observada entre los dos tipos de oferta en las tasas de promoción efectiva se refleja en mayores niveles de abandono interanual de las escuelas PROHECO, que exhiben entre 8 y 10 puntos más de abandono comparado con las escuelas comunes. El abandono en PROHECO oscila entre 14% y 19%, mientras que las escuelas comunes exhiben un abandono entre 8% y 10%. Para ambas modalidades, la tasa de abandono más alta se registra en 5º grado, y la tasa más baja, en 2º grado.

En síntesis, los niños de las escuelas PROHECO tienden a promocionar menos que los de las escuelas rurales comunes. El comportamiento de la repitencia es similar entre los dos tipos de establecimientos, alcanzando sus valores máximos en 1º grado y descendiendo gradualmente en los grados siguientes. La característica sobresaliente en PROHECO es que los alumnos tienden a abandonar más sus estudios. Esto afecta la matrícula, que muestra una caída sucesiva de un grado al otro. Por ejemplo, en el año 2012, mientras que en 1º grado estaban matriculados 24.886 niños, en 6º grado estaban matriculados 14.845. Luego, parte del desafío de incluir a todos los niños en la escuela, tiene que ver con retener a aquellos que viven en áreas donde ya existe la oferta de PROHECO y no solo con sumar nuevas escuelas.

III. PROHECO en la agenda y en la estructura del gobierno educativo

En este capítulo se analiza la inserción de PROHECO en la agenda de política educativa nacional, el grado de cumplimiento de los objetivos que se propone el Programa y su estructura de gestión. El análisis se basa en las entrevistas realizadas a las autoridades educativas y al equipo responsable de la gestión del Programa en el nivel central. Se utilizan también fuentes secundarias, como los registros administrativos del Programa e información georreferenciada para la apreciación de aspectos de institucionalización del Programa y de la distribución geográfica de las escuelas PROHECO.

1. PROHECO frente a la agenda de política educativa nacional

Según reportan las autoridades entrevistadas, las prioridades educativas de Honduras son la extensión de la escolaridad obligatoria al nivel Pre Básico y al tercer ciclo de la Educación Básica (7º, 8º y 9º grados) previstas en la Ley Fundamental de Educación sancionada en 2012. Estas prioridades de extensión de la escolaridad se complementan con la política de homologación curricular y con la formación docente continua.

Con respecto a la Educación Pre Básica, las autoridades señalan que se procura una expansión progresiva, aunque no se explicitan políticas o programas definidos en esa dirección ni el establecimiento de metas de cobertura de cumplimiento progresivo. Se mencionan los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica (CCEPREB) como una modalidad de cobertura alternativa que

permitiría expandir la oferta en un contexto de restricción de recursos¹. Esta referencia pareciera responder a la experiencia de expansión de los últimos años² –de la que PROHECO ha sido parte–, en la que el Estado se ha apoyado en modalidades de escolarización alternativas con involucramiento de gestión por parte de la sociedad civil³.

No obstante, cabe recordar que las estadísticas educativas de este nivel indican, a partir de 2012, una retracción de la matrícula tanto de PROHECO como de CCEPREB y la relativa estagnación de la matrícula total de este nivel. Se desprende de ello una leve reducción de la participación de estas modalidades alternativas de escolarización; queda abierta a análisis posteriores la indagación acerca del impacto de estos cambios en el perfil de oferta en la cobertura de la población de esta franja de edad en zonas específicas, particularmente las zonas rurales y, entre éstas, las más aisladas. La ausencia de datos demográficos censales vuelve particularmente complejo dicho análisis.

La oferta educativa actual de Tercer ciclo de Educación Básica en las zonas atendidas por PROHECO

Con respecto a la extensión de la obligatoriedad de la Educación Básica al 7º, 8º y a 9º grados, es decir, al Tercer ciclo, cabe señalar que la oferta actual se lleva a cabo predominantemente desde las anteriores escuelas secundarias, mayoritariamente ubicadas en zonas urbanas o zonas rurales con mayor concentración poblacional. Se encuentra, por ende, lejos de alcanzar las zonas rurales distantes, cuyas poblaciones manifiestan no poder trasladarse a los centros que poseen esta oferta.

El análisis de la cartografía ofrece insumos para la discusión sobre la necesidad

- 1 Véase la nota 4 en el Capítulo II, en este documento, para una breve descripción de los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica (CCEPREB).
- 2 Según el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (2011), el incremento de la cobertura de Educación Pre Básica de poco más del 13% entre los años 2002 y 2010 sería producto de la existencia de ofertas no convencionales como las de CCEPREB. Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO) (2013), Política Nacional de Educación Alternativa No Formal (PNEANF) (2013-2020) Versión II. Accesible en Web.
- 3 Véase CONEANFO, 2013.

de expandir la oferta de PROHECO al Tercer ciclo. Un argumento favorable para esa decisión –suponiendo saldadas todas las demás cuestiones de índole pedagógica y de infraestructura– sería la inexistencia de oferta educativa para este nivel en el área de influencia de los establecimientos PROHECO⁴. Contrariamente, de constatarse la existencia de oferta, se podría argumentar que en lugar de ampliar la oferta de PROHECO al Tercer ciclo, debería reforzarse la oferta común existente.

La información cartográfica disponible⁵ indica que un 37% de las escuelas PROHECO que ofertan Primero y Segundo ciclo se ubican a menos de tres kilómetros de por lo menos una escuela rural pública común con oferta de Tercer ciclo de Educación Básica. El valor real de este indicador puede encontrarse entre un 32% y un 45% teniendo en cuenta el faltante de escuelas georreferenciadas⁶.

Cuadro III.1: Centros educativos PROHECO de Primero y Segundo ciclo de Educación Básica según superposición o no con oferta de Tercer ciclo en otro centro dentro de su área de influencia. Educación Básica. Circa 2013

Cantidad de establecimientos	731
Universo georreferenciado	1972
Porcentaje de superposición	37%
<i>Valor mínimo posible</i>	32%
<i>Valor máximo posible</i>	45%

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SEE 2012, SACE 2013, y cartografía digital del Plan Maestro.

-
- 4 Se entiende por *área de influencia* al área comprendida en un radio de tres kilómetros a partir de la ubicación geográfica de cada escuela PROHECO.
 - 5 El análisis se basó en la cartografía georreferenciada entregada por el equipo del Plan Maestro durante la misión del IIPE a Tegucigalpa en el mes de septiembre de 2014. La información analizada no cubre el total de centros educativos reportados en la información estadística, debido a que hay escuelas que todavía no han sido incluidas en la cartografía digital. Existe un 10% de establecimientos que ofertan Primero y Segundo ciclo y un 8% de los que ofertan Tercer ciclo que no están georreferenciados.
 - 6 Teniendo en cuenta el faltante de escuelas georreferenciadas se reportan el valor observado en el universo georreferenciado y los valores posibles bajo dos hipótesis de comportamiento de la información faltante: por un lado, que en todos los centros educativos que falta georreferenciar hubiera una escuela que ofrece Tercer ciclo a tres kilómetros como máximo de un centro PROHECO de Educación Básica; por otro, la situación contraria, que en ninguno de los centros faltantes en la cartografía se observara una escuela de Tercer ciclo próxima al centro PROHECO.

Teniendo en cuenta la extensión de la obligatoriedad de la Educación Básica, ello indicaría la necesidad de fortalecer la oferta educativa de Tercer ciclo en las zonas donde actualmente funciona PROHECO, en particular mediante la apertura de nueva oferta y, en menor medida, de adecuar la oferta existente.

Por otra parte, la implementación del Tercer ciclo supone también la aplicación de un Diseño Curricular Nacional Básico que obliga a la homologación⁷ de los currículos del ciclo inferior de la oferta preexistente de Educación Secundaria: el Ciclo Común y el Ciclo Básico Técnico. Consecuentemente, la política curricular y la homologación curricular del Tercer ciclo son otros de los ejes centrales de la política educativa nacional. La homologación curricular, asimismo, es acompañada por la elaboración de herramientas de concreción curricular, denominación que se usa para designar estándares curriculares, las programaciones, las pruebas para los alumnos y la evaluación del desempeño docente, cuya vigencia, en tanto instrumentos de regulación del currículum, rige para toda la Educación Básica, incluyendo las escuelas PROHECO. A esto se agrega el foco en la formación continua de los profesores de Tercer ciclo, la formación de profesores de Inglés –que se incorpora como asignatura al Currículum Nacional Básico– y la elaboración de textos escolares para el Tercer ciclo.

Así, en Educación Básica las prioridades actuales ponen a PROHECO ante el desafío de readecuar su diseño para dar lugar al Tercer ciclo. Las autoridades de la Secretaría de Educación se muestran interesadas en conocer el potencial de PROHECO para esta tarea y los funcionarios del Programa exhiben su preocupación por encontrar alternativas que permitan extender la oferta de PROHECO al Tercer ciclo. En la actualidad se está desarrollando un programa piloto de extensión al Tercer ciclo en cuatro escuelas PROHECO en los Departamentos de Comayagua⁸ y Roatán, en el marco del cual las autoridades parecerían estar evaluando en qué medida éste puede ser adaptado al nuevo contexto⁹.

7 Con "homologación curricular" se hace referencia al establecimiento de criterios de acreditación comunes para los estudios cursados en diferentes tipos de establecimientos.

8 Una de las escuelas incluidas en el trabajo de campo del municipio 2 tenía 7° y 8° grado.

9 Plan de Acción para los Pueblos Indígenas y Afro - Hondureños (2013); *Nuevas formas de educación administrada por la comunidad en contextos comunitarios socialmente vulnerables en Honduras (Piloting New Forms of Community-Administered Education for Socially Vulnerable Communities in Honduras)*. Donación del Fondo de Desarrollo Social Japonés para el Proyecto. Tegucigalpa, República de Honduras.

Parecería, por tanto, que el Programa se encuentra alineado, al menos en principio, con la política educativa nacional, y que se presenta como una potencial alternativa para enfrentar los desafíos de la agenda actual. No obstante, en el momento en el que se realizó el estudio, tanto las autoridades de la Secretaría de Educación como los diferentes actores del equipo de PROHECO advierten un estancamiento nominal de los recursos presupuestarios asignados al Programa. Ello habría restringido la expansión del Programa, y conducido a la supresión del financiamiento de algunos rubros y a la reducción de personal¹⁰.

2. Sobre el cumplimiento de los objetivos del Programa

Como ya se ha afirmado, PROHECO se define como un programa alternativo de la Secretaría de Educación cuyos objetivos son ampliar la cobertura de la Educación Pre Básica y Educación Básica en comunidades ubicadas en zonas rurales de difícil acceso mediante la instalación de un modelo administrativo con participación comunitaria que permita mejorar la eficiencia y la eficacia en la entrega de servicios educativos¹¹.

La información disponible no permite determinar de manera adecuada el universo potencial que debería ser cubierto por PROHECO¹². Como aproximación general se puede aportar que, según el estudio de niños fuera de la

.....

¹⁰ Las autoridades de la Secretaría de Educación señalan que el presupuesto 2014 no incorporó los recursos necesarios para solventar un aumento del salario de los docentes que los parlamentarios habían aprobado a mediados del año 2013 y que para mantenerlo tuvieron que reducir personal docente. Asimismo en 2014 se suprimió la partida de 600 lempiras mensuales que se enviaban a las AECO para materiales gastables. También, durante la realización del estudio, desde el gabinete del Secretario de Educación se nombró una Comisión Interventora de PROHECO, señalando la intención de las autoridades de revisar su situación. Las labores de la Comisión Interventora concluyeron a principios de 2015 y coincidieron con la discusión de los resultados de la investigación. En mayo de 2015, se llevó a cabo en Tegucigalpa una ronda de diálogo político facilitada por el IIPE que involucró a la nueva Coordinación nacional de PROHECO y distintas áreas de la Secretaría de Educación, con miras a reformular y fortalecer el Programa.

¹¹ PROHECO, *Informe de Transición 2010 - 2014*.

¹² Ello implicaría conocer a la población en edad escolar residente en zonas que responden a las características especificadas en el diseño de PROHECO y contrastarla con la población atendida por el sistema educativo, ya sea por PROHECO u otra modalidad de oferta; es decir, la estimación de las tasas de cobertura. Ello no ha sido posible debido a la no disponibilidad de datos censales actualizados. El último Censo Nacional de Población y Vivienda cuyos datos están disponibles es de 2001.

escuela, elaborado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO¹³, existen en promedio, entre los años 2010 y 2012¹⁴, 47.658 niños¹⁵ en edad de asistir a los dos primeros ciclos de la Educación Básica en Honduras que no lo están haciendo. Al no poder acceder a información acerca de la distribución territorial de estos niños, no se puede establecer en qué medida éstos podrían ser parte de la población potencial destinataria del Programa. Sin embargo, bajo la hipótesis de que en un momento de expansión casi universalizada es en la población más remota que se observan nichos de exclusión del sistema educativo, éste sería el techo para la expansión del Programa.

Teniendo en cuenta este horizonte máximo de niños por escolarizar y relacionándolo con la matrícula actual del Programa, puede decirse que PROHECO cubre, en relación con los dos primeros ciclos de la Educación Básica, al menos el 68% del universo potencial de destinatarios. Este porcentaje podría ser mayor si parte de la población que falta escolarizar habita en territorios que no sean rurales aislados. Sin embargo, como ya se explicó, el dato no puede precisarse con la información disponible.

Dado que la Educación Pre Básica no está generalizada, no se puede tomar un supuesto similar para generar alguna estimación. Sin embargo, sorprende que en el contexto de una oferta no universalizada la matrícula no haya tenido incrementos importantes en los últimos cuatro años en los que se cuenta con información.

En lo que respecta al foco del Programa en las zonas rurales más aisladas, suponiendo que éstas son las más rezagadas en términos de desarrollo, se constata que la implementación del Programa es sensible a este objetivo. Un análisis de la distribución de establecimientos entre municipios agrupados por su Índice de Desarrollo Humano (IDH), sin distinguir los niveles educativos, arroja como resultado que el PROHECO tiene mayor presencia que las escuelas rurales comunes entre los municipios con menor nivel de desarrollo. Esta diferencia es estable en el período que se analiza (Cuadro III.2).

.....
13 UNESCO-UIS (2015). *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-school Children*. Montreal, UNESCO, Institute for Statistics. Disponible en <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/oosci-global-report-spanish.aspx>

14 Consulta on line febrero 2012: <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>

15 *Ibidem*. Según el Informe son 45.945 en 2010, 30.453 en 2011 y 66.576 en 2012. Al haber variabilidad entre estas estimaciones, se utilizó el promedio entre los tres años.

Cuadro III.2. Cantidad de establecimientos por período según terciles de IDH municipal. Años 2010 – 2013

		Período							
		2010		2011		2012		2013	
		PROHECO	GC	PROHECO	GC	PROHECO	GC	PROHECO	GC
TERCILES	Bajo	37,3	25,9	36,5	25,8	36,8	25,8	37,2	26,4
	Medio	29,5	29,6	29,5	29,7	29,5	29,6	28,5	29,4
	Alto	33,1	44,6	34,0	44,5	33,7	44,6	34,2	44,2
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración IPEE-UNESCO sobre la base del "Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2011", p. 308. http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/INDH_2011_completo.pdf

En relación con los criterios de distribución, existen actualmente 52 establecimientos de PROHECO que no cumplen con la condición de estar ubicados en "zona rural de difícil acceso" –que, por otra parte, no carece de ambigüedad– dado que están emplazados en zonas urbanas. Varios de los entrevistados dan explicaciones al respecto: por un lado, que se trata de establecimientos que en tiempos de su creación estuvieron en zonas que cumplían con los requisitos establecidos por el Programa y que luego fueron alcanzados por la expansión urbana. El segundo argumento es que se trata de zonas de extrema pobreza en donde no había oferta y que el Programa debía atender, pese a su condición urbana. La evaluación de estas hipótesis excede los alcances de este estudio, cumpliendo únicamente notar que, de estar justificada la existencia de oferta PROHECO en zonas con estas características, sería recomendable adecuar el diseño del Programa, revisando sus criterios de priorización.

Respecto de la autonomía en la gestión escolar comunitaria, a partir de las entrevistas a los funcionarios de PROHECO y a cinco coordinadores departamentales surge con bastante claridad el peso de las autoridades políticas locales en la designación de docentes, así como su influencia en la elección de las autoridades de la AECO. Los propios coordinadores

departamentales señalan que sus cargos son “políticos”. El capítulo V de este documento que presenta los resultados del trabajo de campo en tres municipios profundizará sobre este tema.

Volviendo a la cuestión del cumplimiento de los objetivos del Programa en relación con la cobertura geográfica, el análisis cartográfico buscó establecer en qué medida la oferta de PROHECO atiende zonas no alcanzadas por la red escolar común. Basándose en la normativa vigente de PROHECO, según la cual se condiciona la apertura de una escuela del Programa a la no existencia de oferta alternativa dentro de esa área, se definió como “área de influencia” de las escuelas PROHECO el área comprendida en un radio de tres kilómetros a partir de la ubicación geográfica de cada establecimiento. El análisis buscó identificar la adecuación de la actual red de escuelas de PROHECO a esta normativa, en la cual la situación de total adecuación estaría dada por la ausencia de superposición entre la oferta de PROHECO y la oferta común, es decir, la ausencia de oferta alternativa a PROHECO dentro del área de influencia del Programa.

Los datos analizados indican que, en Educación Pre Básica, existen al menos 492 escuelas PROHECO que tienen, a una distancia menor de tres kilómetros, por lo menos un establecimiento común que brinda este mismo nivel educativo (Cuadro III.3). En relación con el universo georreferenciado, representan a un 72% de las escuelas PROHECO que ofrecen Educación Pre Básica. Sin embargo, dada la gran cantidad de centros que falta georreferenciar¹⁶, esta proporción podría variar entre dos situaciones extremas, según dos supuestos de máxima: por un lado, que en todos los centros educativos que falta georreferenciar hubiera superposición; por otro, la situación contraria, que en ninguno de los centros faltantes en la cartografía se verificara superposición. Estos dos supuestos implicarían un 83% y un 43% de superposición según el caso. Dado que esta diferencia es muy amplia, se considera que el dato más cierto a tener en cuenta por el Programa es que existen al menos 492 escuelas PROHECO de nivel Pre Básico con superposición. Asimismo, se observa que

.....
16 En Educación Pre Básica el 40% de los establecimientos reportados no están incluidos en las cartografías analizadas (Plan Maestro); y entre los CCEPREB, el 53% de los centros no están georreferenciados. En Educación Básica esta proporción desciende a un 10%. Tomando en cuenta solo la oferta de PROHECO, la cartografía incluye el 60% de las escuelas de PROHECO que ofertan Educación Pre Básica y el 87% de las escuelas PROHECO que brindan Primero y Segundo ciclo.

una cantidad similar de las escuelas PROHECO que brindan Educación Pre Básica poseen, dentro de su área de influencia, alguna oferta de CCEPREB.

Cuadro III.3. Centros educativos PROHECO por nivel educativo, según superposición o no con oferta alternativa dentro de su área de influencia. Educación Pre Básica, CCEPREB y Básica. Año circa 2013

	Pre Básica Común	CCEPREB	1 ^{er} y 2 ^o ciclo
Establecimientos PROHECO con oferta alternativa dentro de su área de influencia	492	483	1782
Universo georreferenciado	688	688	1972
Porcentaje superposición	72%	70%	90%
<i>Valor mínimo posible</i>	43%	42%	79%
<i>Valor máximo posible</i>	83%	82%	92%

Fuente: Elaboración IIFE-UNESCO sobre la base de SEE 2012, SACE 2013, y cartografía digital Plan Maestro.

En Educación Básica, sobre la base de la cartografía utilizada, el 90% de las escuelas PROHECO que brindan Primero y Segundo ciclo se ubican a menos de tres kilómetros de distancia de un establecimiento común con similar oferta. Este valor podría variar entre un 79% y un 92%, de contar con información cartográfica completa.

Se constata, así, que, al presente, la mayor parte de la oferta de Educación Básica PROHECO no se adecua a lo establecido por la normativa del Programa. Por un lado, ello obliga a reevaluar la afirmación de que PROHECO “llega a donde el sistema común no llega”. Las estadísticas oficiales analizadas revelan una muy amplia superposición entre las ofertas de PROHECO, el sistema común y CCEPREB. Por otro, este resultado conduce a una reflexión acerca de la eficacia de la normativa vigente como herramienta de regulación de la oferta educativa.

3. La estructura de gestión

3.1 *El contexto de la descentralización y de la participación comunitaria*

Es importante recordar brevemente algunas características de la gestión educativa hondureña para comprender el contexto de la gestión de PROHECO. El sistema educativo está descentralizado en autoridades departamentales que tienen la responsabilidad de administrar la aplicación en su territorio. Los departamentos están subdivididos en distritos educativos bajo la autoridad de directores distritales o municipales. Sobre las autoridades distritales o municipales –quienes tienen funciones administrativas y pedagógicas y sus propias estructuras presupuestarias– recae, entre otras, la responsabilidad de la supervisión pedagógica de las escuelas, el traslado a la dirección departamental de solicitudes de creación de nuevos establecimientos educativos –cuya creación es de competencia de la Secretaría de Educación– y la designación de los maestros de las escuelas comunes. Al mismo tiempo, la recientemente sancionada Ley Fundamental de Educación establece un conjunto de estructuras de participación comunitaria que incluye a actores locales institucionales organizados en Consejos Educativos (de centro, de municipio, de distrito, etc.). Por otra parte, la Ley autoriza a los centros educativos a generar ingresos propios, que pueden ser adicionados a los que financia la Secretaría de Hacienda en concepto de gastos corrientes, para cumplir con los propósitos enunciados en el proyecto educativo. Estas características otorgan un papel central a las autoridades territoriales en el gobierno de la educación. En este sentido, el Programa se encuentra alineado con la política de descentralización educativa vigente en Honduras y reúne los principales antecedentes vinculados a la participación comunitaria. Se trata de una característica muy fuerte y positivamente destacada por las autoridades entrevistadas.

3.2 *Grado de institucionalización*

PROHECO presenta dos características en relación con su nivel de institucionalización, que se combinan entre sí. En primer lugar, es un

Programa altamente institucionalizado que convive con prácticas informales. En segundo lugar, tiene un alto grado de dependencia de las estructuras territoriales ya sean propias, de la Secretaría de Educación o de las alcaldías. Esta institucionalidad informal amplía el papel desempeñado por los poderes territoriales.

Por un lado, se constata un elevado grado de institucionalización en lo que refiere a la existencia de normativas y protocolos de acción que rigen diversos aspectos de la vida institucional del Programa y a la distribución de funciones de los equipos que lo integran. Existen procedimientos claros para la apertura de las escuelas, para la constitución de las AECO y para las rendiciones de los fondos transferidos. La estructura de gestión central muestra un equipo técnico con tareas diferenciadas. La estructura de gestión departamental de PROHECO supervisa las escuelas y es la correa de transmisión entre éstas y el equipo de gestión central. En este punto es importante destacar que la estructura de gestión departamental tiene atribuciones de control de las reglas de aplicación de la operatoria de PROHECO y el manejo de la información, alguna de cuyas consecuencias se analizan en el Capítulo V de este documento.

Esta estructura institucionalizada convive con grados diversos también institucionalizados de informalidad¹⁷. Entendemos por institución informal aquellas prácticas que responden a reglas de actuación no codificadas y que pueden entrar en conflicto con reglas codificadas dado que responden a otras lógicas de acción.

Distintas situaciones señaladas en las entrevistas realizadas permiten dar cuenta de la extensión de las institucionales informales. Una de ellas remite a las decisiones sobre la apertura de escuelas del Programa. La definición formal de los requisitos de emplazamiento de escuelas puede sufrir algún grado de variabilidad en función de necesidades de negociación local, de demandas

.....

17 Las instituciones informales han sido señaladas como una de las características de la institucionalización en América Latina desde O'Donnell, G. 1996, "Otra institucionalización", *Revista Ágora*, Número 5, invierno de 1996, pp. 5-28, Buenos Aires. Para una discusión reciente entre institucionalidad formal e informal, véase Leiras, M., *¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?*, Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades, Buenos Aires, mimeo, s/f. Accesible en: <http://www.udea.edu.ar/files/Faculty-Leiras/Publicaciones/De%20qu%C3%A9%20hablamos%20cuando%20hablamos%20de%20instituciones%20informales.pdf> (último acceso 15-12-2014).

del poder político local o de la comunidad. Así, puede darse el caso de que, una vez establecida una escuela, sea alto el costo de su supresión, incluso si han cambiado las condiciones originales del entorno donde se ha emplazado.

Otra práctica informal institucionalizada mencionada por distintas fuentes son las “AECO prestadas” en referencia a las que operan como intermediarias en la transferencia de recursos a otras AECO que, por algún motivo, no se encuentran habilitadas para recibir directamente las transferencias bancarias. En estos casos, la estructura central de gestión del Programa elabora planillas paralelas: una que se envía al área del gobierno central responsable de la realización de las transferencias bancarias, en las que solo constan las AECO habilitadas; y una segunda planilla, en la que se discriminan los fondos que deben ser re-transferidos a las AECO no habilitadas para recibir depósitos. Se trata de una práctica recurrente y naturalizada tanto por los equipos de gestión como por actores escolares de PROHECO y que no se encuentra codificada.

Una tercera situación que pareciera estar aceptada como regla de conducta por la mayor parte de los actores involucrados en el Programa –y, por tanto, puede decirse que se encuentra institucionalizada– refiere a la rotación de autoridades, de integrantes de los equipos departamentales y aun de los docentes, con los cambios de autoridades en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Varios entrevistados señalan el año 2010, cuando cambiaron las autoridades políticas, como un año de rotación de funcionarios –las actuales autoridades están desde entonces– y de maestros.

Con miras a analizar esta representación, se ha observado el comportamiento de las tasas de permanencia de los maestros de PROHECO, cuya contratación se renueva anualmente. El Cuadro III.4 presenta la distribución de las tasas de permanencia docente en el período 2009 a 2013. Se desprende de allí una muy elevada rotación docente a partir del año 2011. En 2010, en la mitad de los municipios más del 80% de los docentes de PROHECO habían ejercido su función en el mismo municipio en el año anterior. Al año siguiente, 2011, esa proporción bajó a 65%, y osciló a partir de entonces sin nunca recuperar el nivel anterior. Aunque esta información no es suficiente para determinar las causas de la rotación, cumple señalar que converge con las hipótesis presentadas por los actores entrevistados.

Cuadro III.4. Distribución de las tasas de permanencia de los docentes PROHECO dentro del municipio por período según percentiles seleccionados

Percentiles	Tasas de permanencia			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Mínimo	0	0	0	0
10	50,6	38,5	40	25
20	64,7	50	55,9	41,7
25	66,7	53,3	60	50
30	71,4	55,6	63,2	52,6
40	77,8	60,2	70	60
50	81,8	64,7	73,5	66,7
60	85,7	69,6	78	73,6
70	90,9	74,6	83,3	79,2
75	94,3	77,8	85	80
80	100,0	81,3	87,5	85,2
90	100,0	96,6	100	95,4
Máximo	100	100	100	100

Fuente: IPEE-UNESCO sobre la base de información provista por PROHECO.

De diferentes maneras, estas instituciones informales inciden sobre el alcance del poder de decisión de los actores que operan a nivel local. En el caso de las decisiones sobre la apertura de las escuelas, la flexibilidad con la que se interpreta la normativa y los objetivos del Programa habilita a que los actores a nivel local –gubernamentales o comunitarios– inicien el proceso de negociación con el nivel central. A su vez, la intermediación de las transferencias abre la oportunidad a comportamientos oportunistas por parte de distintos actores a nivel local –presidentes y tesoreros de las AECO “prestadas”, promotores y coordinadores departamentales– que pueden abusar de su condición

de agentes intermediarios en la transferencia de los recursos. A su vez, el incremento de las tasas de rotación docente podría ser un indicio del uso político de estos cargos, avalado, cuando no promovido, desde el mismo equipo de campo del Programa.

Varios de los coordinadores departamentales entrevistados se definieron como funcionarios designados por “la política”. Autoridades de PROHECO señalan el inicio del año –momento de revisión y de decisión sobre la renovación de los contratos– como un momento en el que se reciben numerosas presiones para la renovación o la revocación de su personal de campo por parte del poder político (en general, diputados). En varias entrevistas se admite atender, en parte, a estas presiones, aunque luego se aclare que, una vez incorporados al Programa, su permanencia en el equipo estaría condicionada a un desempeño profesional adecuado. La descripción de algunos rasgos de la operatoria de la implementación que se describe en el capítulo V de este documento confirma esta característica. Aquí se destaca la permeabilidad de la institucionalidad de PROHECO a las dinámicas propias del sistema político partidario, en sus múltiples niveles.

Se podría interpretar que esta permeabilidad es compatible con las directrices del proceso de descentralización educativa. Si bien los antecedentes de este proceso datan de 1996¹⁸, el rol del nivel local es reforzado en la reciente Ley Fundamental cuyos reglamentos asignan un papel importante a la gestión local –entendida como la generación y la búsqueda de recursos para la educación– y a la participación de la sociedad civil en instancias colegiadas de gestión. Las propias autoridades mencionan el refuerzo de la gestión descentralizada de recursos como una orientación central de la política educativa actual. En esta línea, es obligatorio reconocer que tal delegación de funciones no pareciera realizarse directamente hacia la comunidad, sino que se encuentra mediada por los representantes políticos más cercanos a esa comunidad. Interpretado de esta manera, el entramado institucional de PROHECO es favorable a la ampliación de la autonomía tanto de los poderes políticos locales en la gestión educativa, como de las comunidades. Dado que los primeros suelen disponer de mayores recursos materiales, simbólicos y organizacionales

18 Rápalo Castellanos, R. (2003), *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*, Tegucigalpa, PNUD, primera edición.

que los actores comunitarios, ello parecería conllevar el fortalecimiento de la posición relativa del poder político local con respecto tanto a la coordinación nacional del Programa como a las comunidades.

Tal dinámica de subordinación de la gestión educativa a la evolución del contexto político partidario podría favorecer la mejora de la calidad educativa bajo el supuesto de un efectivo control social democrático. No obstante, las condiciones para que esto se cumpla son poco comunes en democracias en proceso de consolidación, particularmente en las zonas socioeconómicas más rezagadas, donde la población suele presentar muy bajos niveles educativos y dispone de acceso limitado a la información y a los canales de toma de decisión. En el caso de PROHECO, preocupa que esta aparente dinámica se produzca concomitantemente con muy elevadas tasas de rotación docente y con la persistencia de la precariedad de las condiciones de infraestructura y el elevado abandono. Conviene así indagar en qué medida la descentralización promovida por la institucionalidad de PROHECO incide en la capacidad estatal de asegurar una educación de calidad a todos los ciudadanos.

3.3 Integración de estructuras de gestión de PROHECO a la Secretaría de Educación

En el nivel central, se observa un creciente grado de integración del Programa a la dinámica de gestión de la Secretaría de Educación, que se condensa en una fórmula repetida por casi todos los actores del nivel central, directores distritales o municipales y coordinadores departamentales: *“PROHECO también es la Secretaría de Educación”*. El impulso de este proceso pareciera descansar, por un lado, en un cambio en el organigrama de la estructura de la Secretaría que al disolver la Subsecretaría de Coordinación Interinstitucional –que se ocupaba de programas de participación comunitaria– facilitó la integración de PROHECO con el resto de la Secretaría de Educación. Por otro, se respalda en la Ley Fundamental de Educación, que obliga a coordinar los programas “alternativos” con el currículum básico, los estándares, la metodología de enseñanza del resto del sistema. Finalmente, la interrupción de los fondos internacionales como fuente de financiamiento del Programa parece haber contribuido a la promoción de una representación de PROHECO no como un programa “externo” sino propio de la Secretaría y parte de la política educativa hondureña.

Otros indicios de integración institucional se verifican, por ejemplo, en la incorporación plena de PROHECO al sistema de estadísticas continuas de la Secretaría de Educación y al sistema integrado de planes operativos (POA) que el Programa tiene que formular junto con el resto de las dependencias estatales. No obstante, estos mismos ejemplos ilustran cómo la integración plena es un desafío que exige superar una etapa de la vida del Programa durante el cual funcionó como una estructura paralela a la Secretaría de Educación. Así, PROHECO sigue realizando sus propios relevamientos estadísticos y mantiene diferentes sistemas de registro administrativos y contables, al margen de los existentes en la Secretaría. Ello le confiere al equipo del Programa una mayor autonomía con respecto a otras áreas de la Secretaría, permitiéndole operar dentro de una cultura y dinámica propias.

El desarrollo de una identidad propia, vinculada a una cultura y dinámica de trabajo que no parece ser común a las demás áreas de la Secretaría de Educación, podría atribuirse al hecho que históricamente el Programa se ha beneficiado de los acuerdos de préstamo con el Banco Mundial, lo que posiblemente haya requerido la puesta en marcha de procedimientos propios de gestión, distintos de los prevalentes en el interior de la Secretaría de Educación. Asimismo, puede estar relacionado con la existencia de reglas de funcionamiento que difieren de las del sistema regular, como las que regulan la relación con los maestros –en virtud de tener su propio sistema de contratación docente, con las comunidades e, incluso, entre los mismos miembros de los equipos de gestión central y territorial. Esta identidad propia de PROHECO parece involucrar una percepción distinta del quehacer educativo, caracterizada por una creencia más arraigada en la gestión comunitaria y la articulación con el nivel local. A su vez, parece estar comprometida con una mayor agilidad burocrática, con clara influencia de ciertas prácticas propias de la administración empresarial.

Así, el camino hacia la integración plena que PROHECO está transitando no está exento de conflictos. Durante la realización del estudio, esto se ha constatado particularmente en la dificultad del equipo del Programa para acceder a información manejada por otras áreas de la Secretaría o bien a funcionarios de mayor jerarquía, aun para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la rutina que requiere su implementación. Se trata, cabe señalar, de una situación recurrente en organizaciones complejas y en contextos de transformación institucional.

3.4 Integración a la política curricular y capacitación docente

Las escuelas PROHECO están integradas a la política curricular. Se rigen por el mismo currículum básico nacional y están sometidas a los mismos procesos que regulan la concreción curricular; éstos son la definición de estándares y la aplicación de programaciones curriculares cuya secuencia debe ser evaluada regularmente por los maestros en el aula. Estos procesos deben ser supervisados por los directores municipales quienes deben recoger regularmente los “partes” de las escuelas PROHECO. Los “partes” son informes que reúnen la evolución de la matrícula, los días de clase dictados y el avance en la aplicación de la programación curricular.

Un punto importante es el establecimiento –motorizado por la Ley Fundamental de Educación– de la obligatoriedad de poseer un título profesional docente para el ingreso y la permanencia de los maestros PROHECO. Este requisito se constituye en un factor más de homologación del Programa a la política nacional y tiene múltiples consecuencias en la política de reclutamiento de maestros, en la forma en que los docentes de PROHECO diseñan sus carreras profesionales y en el papel de las autoridades educativas locales en el control de los ingresos a la docencia.

Las autoridades reportan que las escuelas PROHECO deben participar de las evaluaciones muestrales y censales de alumnos que aplica la Secretaría de Educación. Sin embargo, como se reporta en el capítulo V de este documento, las escuelas PROHECO parecieran estar menos alcanzadas por estas evaluaciones que sus pares, los centros educativos rurales comunes.

Con respecto a la capacitación, desde el punto de vista formal, los docentes de PROHECO son destinatarios de la capacitación tal como lo son los docentes de la modalidad común. Sin embargo, al no tener estas capacitaciones un alcance universal y al estar gestionadas en el nivel local por las direcciones distritales o municipales, de las fuentes consultadas no se desprende un patrón claro con respecto a la participación de los maestros de PROHECO en estas iniciativas en todo el territorio nacional. Otro tanto pareciera ocurrir con la distribución de libros gratuitos para los alumnos.

La inclusión o la exclusión de PROHECO en actividades bajo la responsabilidad de las direcciones distritales o municipales, como la supervisión, la capacitación docente o la distribución de libros escolares, no parece obedecer a un patrón vinculado directamente a la pertenencia o no al Programa, sino que estaría mediado por otras variables, como la calidad del vínculo entre los directores distritales de educación y el personal de campo de PROHECO, además de atributos ideológicos de las autoridades educativas locales. Es decir, al no haber una directriz nacional que determine la modalidad de inclusión de PROHECO en estas iniciativas que son promovidas por la Secretaría de Educación pero implementadas por los organismos descentralizados, se produce, de hecho, una delegación de la decisión sobre la incorporación efectiva de Programa en estas dimensiones de la política. La responsabilidad recae sobre los directores distritales y municipales, cuyo accionar puede ser influenciado por el personal de campo de PROHECO, por los maestros o por la propia comunidad, según las dinámicas propias de cada localidad.

IV. Las transferencias financieras a las AECO

Originalmente, este capítulo debería dar cuenta de la estructura y las fuentes del financiamiento de PROHECO, incluyendo tanto los valores transferidos a las AECO, como la inversión realizada por la Secretaría de Educación en rubros que no se encuentran bajo la competencia directa de la comunidad escolar, como la capacitación docente, la adquisición y la distribución de material escolar y la construcción y mantenimiento de infraestructura. Se preveía comparar la inversión promedio del Estado hondureño por cada alumno que asiste a una escuela PROHECO con respecto a los alumnos que asisten a las escuelas regulares. Para ello, se requería información sobre la ejecución presupuestaria de la Secretaría de Educación en los años fiscales más recientes. No se pudo acceder a dicha información. Los datos puestos a disposición contemplan únicamente los valores transferidos a las AECO. El siguiente análisis da cuenta del mecanismo utilizado para las transferencias, el volumen de la inversión llevada a cabo, su composición y periodicidad. Permite también plantear hipótesis sobre la suficiencia y la equidad de la inversión realizada.

Se han analizado las informaciones correspondientes a las transferencias de número 46 a 68¹, que cubren la totalidad de las transferencias realizadas durante los años 2012 (48 a 52) y 2013 (53 a 62), y las correspondientes hasta el mes de agosto de 2014 (63 a 68)². Como fuente de información se utilizó una planilla elaborada por la Unidad de Pre Intervención de PROHECO, a partir de los registros administrativos del Programa. La planilla contenía información de 65.802 transferencias, de las cuales 203 fueron descartadas por no incluir la identificación del número de transferencia. El monto total transferido a las

-
- 1 Las transferencias realizadas a un conjunto de AECO son numeradas por la Secretaría de Educación en orden secuencial y creciente.
 - 2 Para el presente análisis no se dispuso de las fechas efectivas de realización de cada una de las transferencias. No es posible, por tanto, determinar la consistencia entre el período fiscal cubierto por cada transferencia y la fecha de su realización.

escuelas PROHECO durante este período asciende a aproximadamente a 1.350 millones de lempiras³.

1. El mecanismo de transferencias

Las transferencias son realizadas por la Secretaría de Finanzas, a partir de la información provista por la Secretaría de Educación, directamente a las cuentas bancarias abiertas a nombre de las AECO. En la Secretaría de Educación, PROHECO es el área responsable por determinar el monto a transferir a cada AECO. Ello se calcula, fundamentalmente, en función de la cantidad de maestros contratados en el año. Este parámetro permite calcular el monto a transferir en concepto de sueldos, incluyendo 13° y 14° salarios. A este monto variable, se agrega un monto fijo por establecimiento para gastos de materiales fungibles. Finalmente, de acuerdo con la situación específica de cada establecimiento, se incorporan montos dirigidos a cubrir el goce de licencias y, en función de las liquidaciones presentadas por los respectivos coordinadores departamentales de PROHECO, se introducen ajustes –positivos o negativos– de finalidad contable.

Las transferencias se realizan únicamente mediante el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI); el catastro de la AECO en el SIAFI requiere que el presidente o el tesorero de la AECO realice, por única vez, un trámite presencial ante la Secretaría de Finanzas, en Tegucigalpa. Con el fin de asegurar el funcionamiento de las AECO que por cualquier motivo no se encuentran catastradas en el SIAFI o que han tenido su catastro inhabilitado, el Programa recurre a la intermediación de otra AECO habilitada en el sistema. La AECO intermediaria recibe así tanto los recursos para su propio funcionamiento como los correspondientes a la AECO no habilitada. La transferencia de éstos a la AECO correspondiente es monitoreada por el equipo territorial de PROHECO, de acuerdo con una planilla elaborada por el equipo central. Dado que los presidentes y tesoreros de las AECO solo pueden disponer de los fondos de las cuentas bancarias mediante la emisión de cheques, se supone que, en estos casos, son el presidente o el tesorero de la AECO intermediaria los que firman los cheques emitidos para cubrir los sueldos de los maestros contratados en una AECO no registrada en el SIAFI.

.....
³ Aproximadamente 67 millones de dólares estadounidenses.

La información provista por PROHECO para el presente estudio no permite identificar las AECO que sirven de intermediarias a otras. Los valores transferidos son reportados según la AECO a la cual correspondería en principio, suponiendo que todas estuvieran debidamente registradas en el SIAFI. Permite, sin embargo, conocer el estado de cada AECO en el SIAFI en el momento de cada transferencia. Tal como se observa en el Cuadro IV.1, el 15% de las 65.599 transferencias analizadas tenía como destino AECO no activas en el SIAFI. Se interpreta que la llegada de los recursos correspondientes a estas 9.871 transferencias dependió de la intermediación de una segunda AECO. Si bien desde el equipo de PROHECO se argumenta que este tipo de intermediación responde a situaciones transitorias, los datos indican una mayor frecuencia de operaciones de intermediación en el año 2014 (20% del total) que en los dos años anteriores (2012: 15%; 2013: 12%)⁴.

El análisis desagregado por departamentos revela que este fenómeno no tiene la misma incidencia en todo el territorio. El departamento de Valle se destaca como el único que, durante todo el período analizado, tiene la totalidad de sus AECO activas en el SIAFI. En el extremo opuesto, se encuentra Gracias a Dios, que en 2012 y 2014 no contaba con ninguna AECO activa en el sistema. Ello indicaría que todas las transferencias a las AECO de este departamento debieron realizarse con la intermediación de AECO ubicadas en otros departamentos, lo que podría haber conllevado mayores obstáculos para la llegada efectiva de los recursos a manos de sus destinatarios. Una situación menos aguda, pero igualmente preocupante, se observa en Yoro y Olancho, donde alrededor de un tercio de las AECO no se encuentran activas en el SIAFI.

⁴ El análisis de los cambios de estado de cada AECO durante el período no fue posible por aparentes inconsistencias en los campos que permiten identificar individualmente cada AECO.

Cuadro IV.1. Transferencias realizadas a AECO activas en el SIAFI. Frecuencia y porcentaje sobre total de transferencias por departamento. 2012-2014

	2012		2013		2014*	
Atlántida	710	85%	1.098	86%	574	75%
Choluteca	812	96%	1.068	96%	624	91%
Colón	1.003	90%	1.772	96%	1.053	95%
Comayagua	1.159	92%	1.757	96%	1.044	94%
Copán	1.058	91%	1.863	96%	1.107	94%
Cortés	739	98%	1.193	97%	702	95%
El Paraíso	1.448	89%	2.162	90%	1.219	84%
Francisco Morazán	978	88%	1.589	95%	938	92%
Gracias a Dios	0	0%	32	49%	0	0%
Intibucá	941	87%	1.456	88%	833	83%
Islas de la Bahía	35	85%	65	100%	34	94%
La Paz	778	94%	1.188	98%	720	98%
Lempira	1.535	87%	2.267	86%	1.217	77%
Ocotepeque	803	84%	1.242	85%	660	76%
Olancho	1.787	69%	2.725	74%	1.464	60%
Santa Bárbara	1.182	94%	1.578	89%	960	86%
Valle	190	100%	270	100%	162	100%
Yoro	1.103	67%	1.950	74%	881	55%
Total nacional	16.261	85%	25.275	88%	14.192	80%

* Hasta período 8 (agosto).

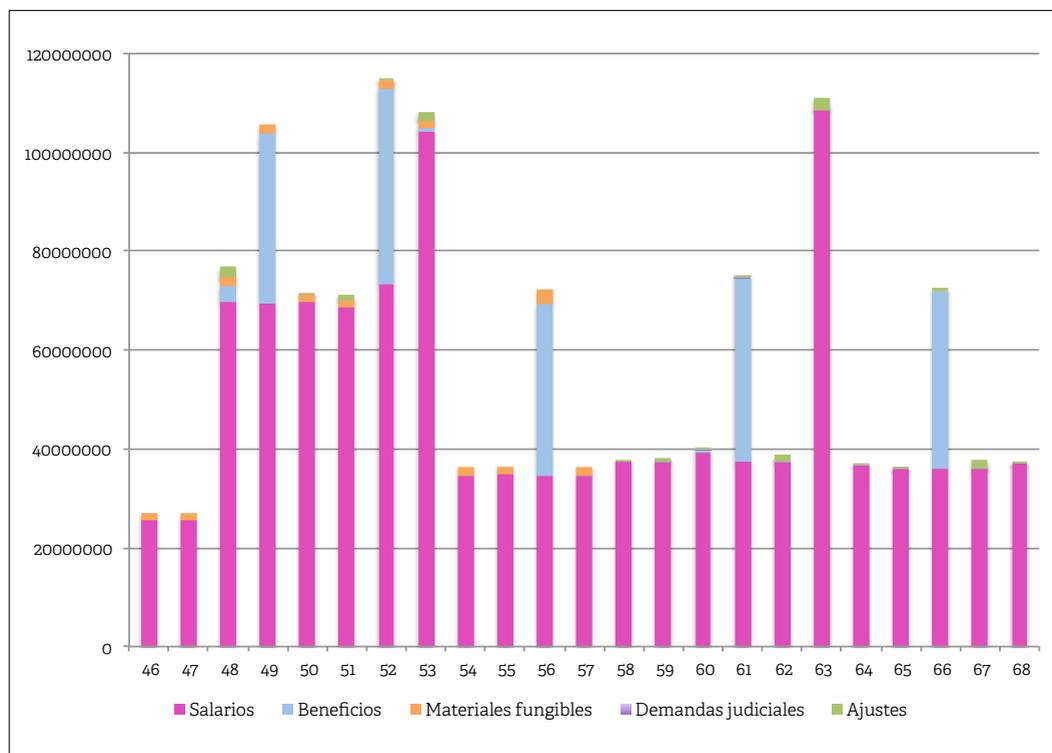
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Planilla Transferencias PROHECO.

2. Volumen, composición y periodicidad de las transferencias

El 84% de los 1.350 millones de lempiras transferidos a las AECO de 2012 a 2014 se realizó en concepto de pago de salarios a maestros. El pago de beneficios como licencias, 13° y 14° salarios responde por otro 14%. Las transferencias para la adquisición de materiales fungibles abarcan el 1% del total transferido y se concentran exclusivamente en los años 2012 y 2013, no hay registro de transferencias bajo este concepto durante el año 2014. Asimismo, se reportan transferencias por alrededor de 70.000 lempiras por el pago de demandas judiciales, todas en el año 2013 y a una misma AECO. Finalmente, se incluyen los valores transferidos en concepto de ajustes –positivos o negativos– que, de acuerdo con lo informado por los técnicos del Programa, se calculan a partir de las liquidaciones presentadas por cada AECO.

El Gráfico IV.1 permite observar el predominio del concepto de salarios en cada una de las transferencias realizadas. Las fuertes variaciones de los montos transferidos se explican predominantemente por el período cubierto por cada transferencia. Durante el año 2012, con excepción de las dos primeras transferencias, que correspondieron cada una al pago de un mes de sueldos, los valores transferidos a las escuelas en cada oportunidad incluían lo correspondiente a dos meses de salario de cada maestro contratado. A partir de 2013, las transferencias adquirieron una periodicidad mensual, con excepción de las primeras realizadas en cada año (53 y 63), que cubren los sueldos de los tres primeros meses del año. El pago de los 13° y 14° salarios incide predominantemente en transferencias realizadas hacia el principio y la conclusión del segundo semestre de cada año.

Gráfico IV.1. Transferencias realizadas, según concepto de gasto. Lempiras.
2012 (46 a 51), 2013 (53 a 62), 2014* (63 a 68)

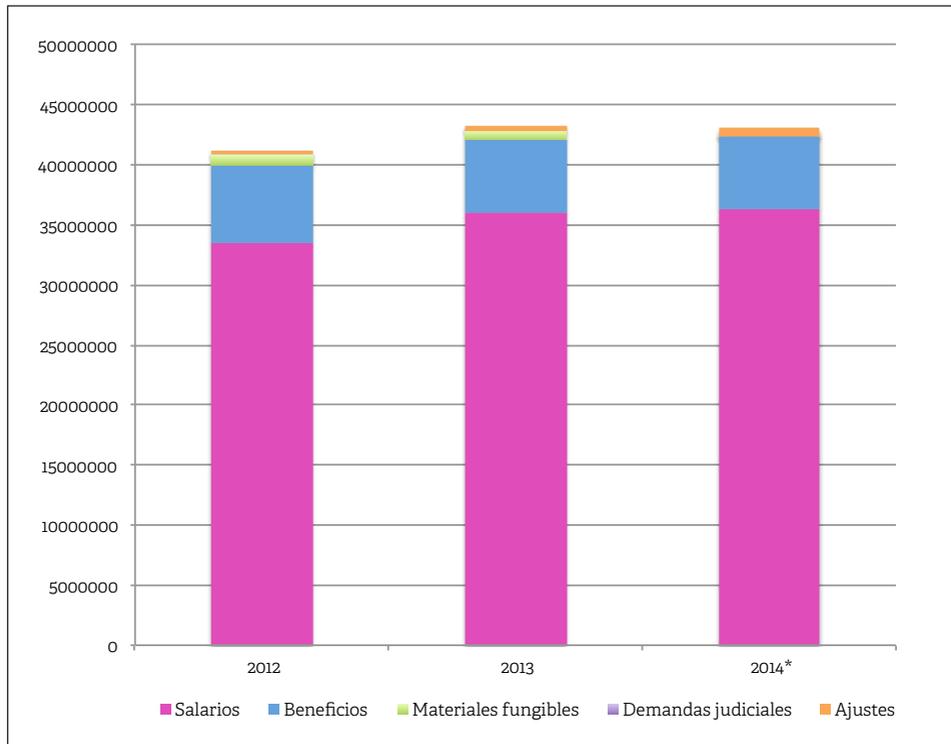


* Hasta período 8 (agosto).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Planilla Transferencias PROHECO.

Como los datos analizados no incluyen la totalidad de las transferencias correspondientes al año 2014, la comparación anual de los montos transferidos exige estimarlas. Ello se ha hecho tomando como parámetros los promedios mensuales de las transferencias realizadas en concepto de salarios y licencias de las transferencias del año 2014, para los que se disponen de datos e imputándolos a cuatro transferencias hipotéticas correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de 2014. Asimismo, se ha duplicado el monto reportado como pago de 14° salarios en la transferencia 66, suponiendo el pago de 13° salarios en ese mismo año. Esta estimación permite calcular los valores promedios transferidos por mes durante los años 2012, 2013 y 2014, presentados en el Gráfico IV.2.

Gráfico IV.2. Transferencia mensual promedio, según concepto de gasto. Lempiras. 2012-2014

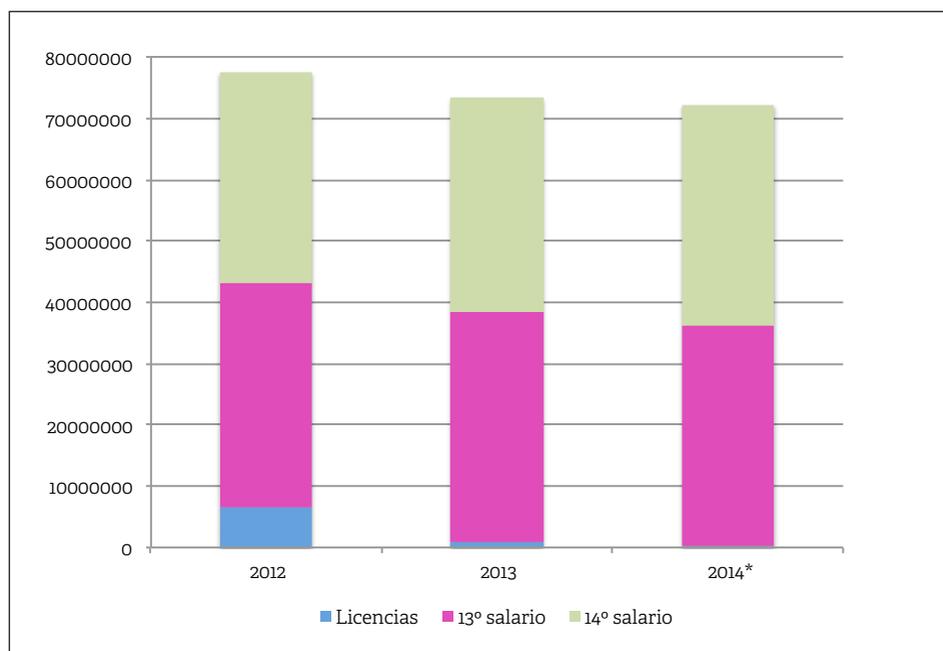


Se observa en este gráfico un incremento del 5% del valor promedio del total transferido entre los años 2012 y 2013 y una reducción del 1% en el año 2014. Ello se explica, por un lado, por el aumento del salario a los maestros contratados⁵ y, por otro, por la reducción del efectivo de maestros contratados. La incidencia de este factor no puede ser determinada debido a la calidad de la información analizada⁶. Asimismo, según la estimación elaborada sobre

-
- 5 En el año 2012, el valor del salario base pasa de 5.500 lempiras a 6.300 lempiras (aproximadamente 275 y 315 dólares estadounidenses, respectivamente), manteniéndose en ese valor desde entonces. Ello corresponde actualmente a un salario "de bolsillo" de 5.796 lempiras (aproximadamente 290 dólares estadounidenses) por mes, luego de las deducciones de los aportes obligatorios al INPREMA y al sindicato, que son retenidos en la Secretaría de Educación.
 - 6 Los datos del sistema estadístico de la Secretaría de Educación a los que se pudo acceder incluyen información sobre la cantidad de maestros afectados a PROHECO únicamente para el año 2012. A su vez, éstos discrepan de los datos obtenidos a partir del procesamiento de la Planilla de Transferencias proporcionada por el Programa. Estas discrepancias pueden deberse tanto a problemas en la carga de datos como a diferencias en el proceso de relevamiento de la información.

registros administrativos de PROHECO, la cantidad de maestros contratados por el Programa se habría reducido un 5% en 2013 con respecto a 2012, y un 6% en 2014, con respecto al año anterior. Estas estimaciones arrojan también una reducción anual del 6% y del 4%, respectivamente, de la cantidad de AECO en funcionamiento⁷. En menor medida, la variación del valor promedio mensual de las transferencias entre 2012 y 2014 refleja la fuerte reducción del montante transferido en concepto de licencias, que se reduce de 6,5 millones de lempiras, en 2012, a poco menos de 1 millón en el año siguiente (Gráfico IV.3).

Gráfico IV.3. Transferencias realizadas en concepto de beneficios salariales (Licencias, 13° y 14° salarios). Lempiras. 2012-2014



* Incluye proyección de períodos 9 a 12.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Planilla Transferencias PROHECO.

⁷ En función de las inconsistencias en la carga de los datos que permiten identificar a cada AECO de manera única, las estimaciones elaboradas a partir de los registros administrativos del Programan tenderían a sobreestimar la cantidad de AECO en funcionamiento y la de maestros contratados. No obstante, el contraste entre las fuentes no revela un patrón en este sentido. El total de AECO en funcionamiento obtenido de los registros administrativos es un 15% inferior al total reportado en el sistema de estadísticas educativas. A su vez, la cantidad de maestros contratados de acuerdo con los registros administrativos es un 9% superior a la cantidad de maestros reportados en el SACE.

3. Acercamiento al análisis de la suficiencia y de la equidad de las transferencias

El análisis de la distribución de las transferencias de acuerdo con los departamentos donde están localizadas las AECO revela la mayor gravitación de los departamentos de Olancho, Cortés y Yoro, seguidos por Lempira e Intibucá. Esta distribución se ha mantenido predominantemente estable a lo largo del período, con dos únicos cambios significativos. Por un lado, se observa el crecimiento de la importancia relativa del departamento de Atlántida, que de haber sido el receptor del 4% de las transferencias totales de 2012, en 2014 alcanza el 8%. Por otro, disminuye de un 12% a un 9% la participación de las transferencias a las AECO de Olancho en el mismo período (Cuadro IV.2).

Cuadro IV.2. Transferencias realizadas, según departamento. Lempiras. 2012-2014

	2012		2013		2014*	
Islas de la Bahía	1.251.216	0%	2.558.436	0%	2.298.114	0%
Gracias a Dios	2.518.616	1%	2.647.134	1%	1.347.570	0%
Valle	6.050.848	1%	6.155.204	1%	5.775.084	1%
Ocotepeque	17.093.967	3%	18.254.304	4%	16.576.560	3%
La Paz	22.178.985	4%	22.820.132	4%	21.971.250	4%
Santa Bárbara	27.136.245	5%	25.030.596	5%	23.354.982	5%
Choluteca	24.709.800	5%	25.931.027	5%	25.354.224	5%
Francisco Morazán	28.578.621	6%	28.612.815	6%	28.854.756	6%
Copán	26.787.544	5%	32.380.516	6%	29.655.234	6%
El Paraíso	29.806.273	6%	30.895.834	6%	30.047.472	6%

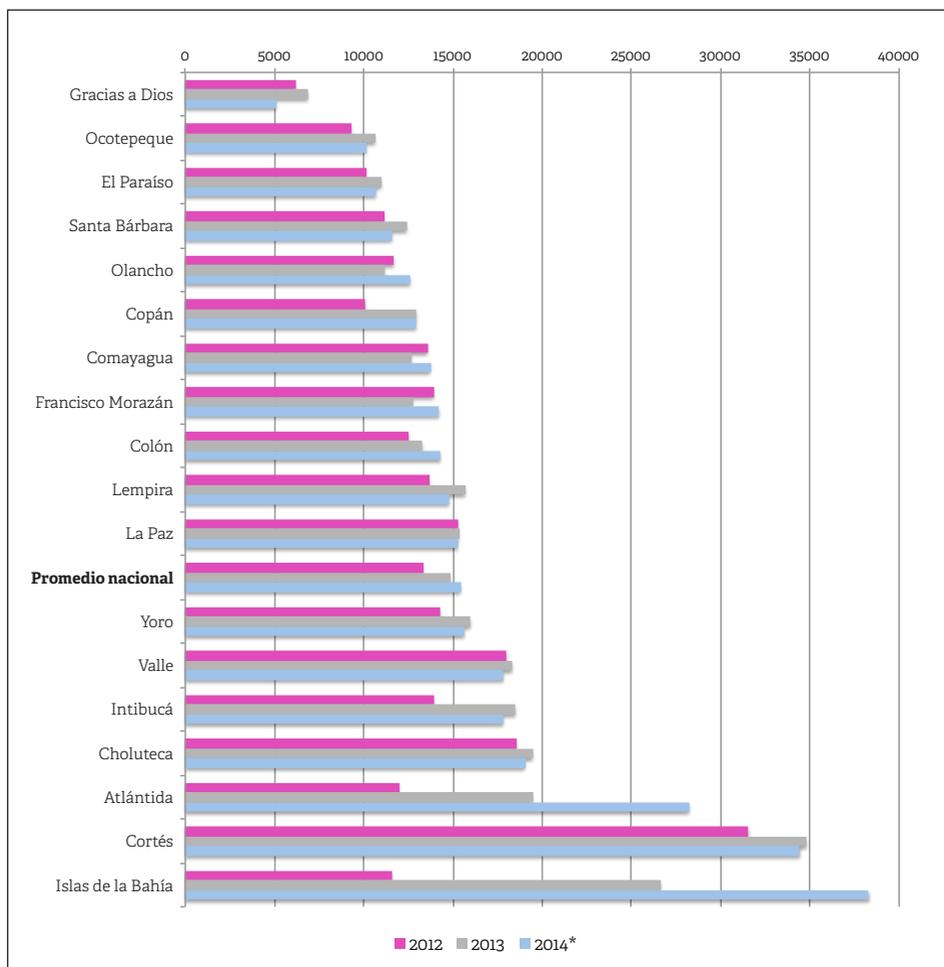
	2012		2013		2014*	
Comayagua	30.277.842	6%	30.391.110	6%	30.175.908	6%
Colón	27.348.486	6%	33.207.416	6%	31.395.702	6%
Atlántida	19.113.212	4%	29.900.904	6%	43.009.848	8%
Intibucá	32.895.503	7%	35.754.209	7%	33.796.476	7%
Lempira	44.121.130	9%	48.590.160	9%	45.947.790	9%
Yoro	48.019.652	10%	50.858.208	10%	48.987.288	9%
Cortés	46.164.500	9%	51.374.448	10%	50.396.133	10%
Olancho	59.900.255	12%	43.894.664	8%	47.368.818	9%
Total	493.952.695	100%	519.257.117	100%	516.313.209	100%

* Incluye proyección de periodos 9 a 12.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Planilla Transferencias PROHECO.

La distribución territorial de las transferencias está directamente relacionada con la cantidad de AECO en funcionamiento en cada departamento y la cantidad de maestros contratados. El análisis comparativo de esta dimensión requiere, por tanto, controlar las variaciones que se producen en función de estos dos factores. Para ello se ha calculado el valor promedio transferido mensualmente a cada AECO para cada uno de los años de la serie. El Gráfico IV.4 presenta la estimación realizada a partir de los registros administrativos del Programa. Revela una dispersión significativa y creciente entre los departamentos: el valor promedio de las AECO del departamento de Gracias a Dios en 2014 corresponde a un tercio del valor promedio nacional, en claro contraste con los departamentos de Islas de la Bahía y Cortés, cuyos promedios más que duplican la media del país. El cálculo elaborado teniendo en cuenta la cantidad de AECO reportada por el sistema de estadísticas educativas para los años disponibles confirma la dispersión de los valores que asume este indicador en todo el territorio nacional. No obstante, en función de las discrepancias entre estas dos fuentes de información, se altera significativamente la posición relativa de cada departamento.

Gráfico IV.4. Transferencia mensual promedio a una AECO, según departamento. Lempiras. 2012-2014



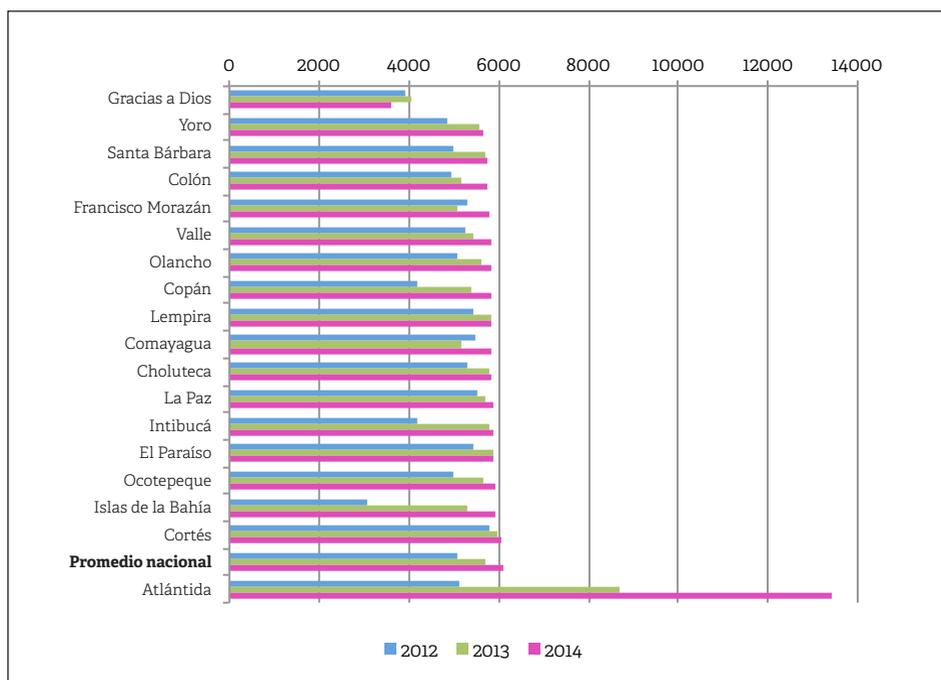
* Incluye proyección de períodos 9 a 12.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Planilla Transferencias PROHECO.

Las diferencias constatadas podrían explicarse por diferencias en la cantidad promedio de maestros asignados a cada AECO; es decir, el tamaño promedio de los establecimientos en cada departamento. Para controlar el efecto de esta variable se ha calculado el valor promedio transferido en concepto de salarios

mensualmente a cada maestro, para cada departamento y año. Teóricamente, no deberían constatarse diferencias entre los departamentos en este indicador: el valor obtenido debería ser equivalente al “salario de bolsillo” promedio de los maestros en cada año. Valores por debajo de esta medida ideal indican que el total de transferencias efectuadas en concepto de salario es insuficiente para cubrir la totalidad de los sueldos de los maestros en ejercicio y viceversa. El Gráfico IV.5 reporta los resultados de las estimaciones extraídas a partir de la planilla de transferencias elaborada por el equipo de PROHECO.

Gráfico IV.5. Transferencia mensual promedio en concepto de salario a una AECO, según departamentos. Lempiras. 2012-2014



* Incluye proyección de períodos 9 a 12.

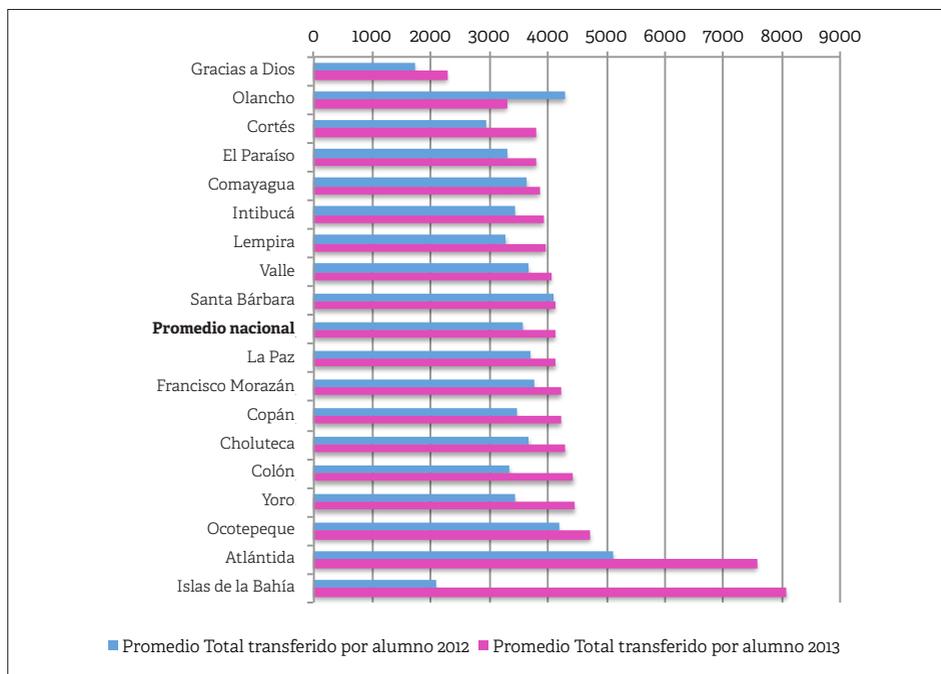
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Planilla Transferencias PROHECO.

Se constata allí la situación desfavorable de las AECO ubicadas en el departamento de Gracias a Dios, donde el promedio mensual de transferencias en concepto de salarios no excede el 70% del salario de bolsillo en ninguno de los tres años de la serie. Esto podría estar señalando la existencia de

una proporción elevada (aproximadamente el 30%) de establecimientos educativos a los que no se habría efectuado la transferencia correspondiente. En el extremo opuesto, se encuentran las AECO ubicadas en el departamento de Atlántida. Allí el indicador se aleja progresivamente del valor ideal, hasta alcanzar en 2014 un valor 130% más elevado que el del salario “de bolsillo”. Ello significa, de acuerdo con los registros administrativos proporcionados por el Programa, que los recursos transferidos en concepto de salarios a las AECO de ese departamento serían suficientes para financiar un contingente de maestros el 130% superior al que se encuentra en ejercicio. Las estimaciones realizadas teniendo en cuenta la cantidad de docentes contratados en el año 2012 reportados en el sistema de estadísticas educativas arrojan resultados similares, sugiriendo que las disparidades encontradas no se explican por las deficiencias ya mencionadas de la información analizada. La identificación de factores explicativos de estas diferencias –fundamental para el análisis de la equidad educativa– requiere investigación complementaria.

El análisis de la transferencia promedio efectuada por alumno matriculado por año proporciona una mirada adicional sobre la dimensión de la equidad. El Gráfico IV.6 reporta los resultados obtenidos a partir del cruce de información entre la planilla de transferencias y los datos de matrícula del sistema de estadísticas educativas.

Gráfico IV.6. Transferencia anual promedio por alumno, según departamento. Lempiras. 2012-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Planilla Transferencias PROHECO y SACE.

Se vuelven a constatar en este gráfico las diferencias entre departamentos. El promedio nacional indica una inversión anual promedio por alumno de 3.567 lempiras, en 2012, y 4.118 lempiras, en 2013. No obstante, en el departamento de Gracias a Dios este indicador ronda la mitad de este valor, mientras que en el departamento de Atlántida alcanza las 5.120 y 7.564 lempiras en 2012 y 2013, respectivamente. En el departamento de Islas de la Bahía, el valor extremo obtenido para el 2013 (8.071 lempiras) se explica por una reducción de la matrícula del orden del 50% entre estos años y podría interpretarse como un efecto inercial. Pero este factor no explica las variaciones en los demás casos, en los que el comportamiento del indicador está relacionado predominantemente con el incremento o la disminución del total transferido a las AECO. Se requeriría información adicional que permita dar cuenta particularmente de las situaciones de Gracias a Dios y Atlántida, donde los datos analizados no permiten afirmar que los montos transferidos estén directamente vinculados a la cantidad de maestros en ejercicio.

V. La implementación de PROHECO en las escuelas

En este capítulo se presentan los principales resultados del trabajo de campo del Componente II, cuyos rasgos se han descrito en el capítulo introductorio. Este componente se basó esencialmente en información cualitativa producida a partir de entrevistas semiestructuradas a actores educativos y la observación directa de una muestra intencional de 21 escuelas, siendo 15 escuelas PROHECO y 6 escuelas públicas rurales. El trabajo de campo se llevó a cabo en tres municipios representativos de los grupos 2, 3 y 4 de la tipología presentada en el capítulo introductorio, de acuerdo con su accesibilidad. No se incluyó ningún municipio del Grupo 1, por considerarlos menos relevantes para los objetivos de la investigación, dados los recursos disponibles. Los municipios seleccionados se ubican geográficamente en los departamentos de Comayagua, Choluteca y Olancho. Para resguardar el anonimato de las fuentes, los nombres de los municipios han sido suprimidos y reemplazados por el número del grupo al que pertenecen.

En cada municipio se seleccionaron 7 escuelas, siendo 5 de PROHECO y 2 escuelas públicas rurales comunes. Los establecimientos de PROHECO fueron seleccionados de acuerdo con cuatro tipos de centros:

- Centros educativos de Educación Pre Básica únicamente (1 centro).
- Centros educativos de Educación Básica unidocentes (1 centro).
- Centros educativos de Educación Básica con más de un docente (1 centro).
- Centros educativos de nivel Pre Básico y Básico (2 centros).

Para cada tipo de centro, se eligió el establecimiento de mayor matrícula. En cada escuela PROHECO se realizaron entrevistas individuales a docentes, al presidente de la AECO, a su tesorero; y grupales a madres y padres de los alumnos.

Los establecimientos rurales tomados como grupo de contraste fueron seleccionados de acuerdo con el criterio de proximidad geográfica para controlar eventuales efectos del entorno en un mismo municipio. En las escuelas no PROHECO solo se entrevistaron a docentes y padres de alumnos. Además, en cada municipio se entrevistó a la autoridad del Consejo Municipal de Desarrollo Educativo, al Director Distrital, al Coordinador Departamental de PROHECO y al promotor.

El trabajo de campo ha sido realizado por el Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales (INIEES) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, con el apoyo logístico de PROHECO y bajo la supervisión de y mediante instrumentos preparados por el IIPE-UNESCO Buenos Aires. Luego, los equipos del INIEES y del IIPE trabajaron en paralelo en el procesamiento y el análisis de la información recolectada, al cabo de lo cual se contrastaron los resultados obtenidos. El presente capítulo ha sido preparado por el IIPE-UNESCO Buenos Aires y recoge los aportes resultantes de ese intercambio.

El capítulo busca dar cuenta de la implementación y el funcionamiento de PROHECO en el territorio. Se encuentra organizado en nueve apartados, que abarcan la caracterización de las comunidades en las que se ha realizado el trabajo de campo, las características de la administración local de PROHECO, el perfil de las escuelas, la gestión de recursos por parte de las asociaciones comunitarias, aspectos de la política curricular, de capacitación docente y evaluación, las opiniones de los padres de familia y la comparación de las escuelas PROHECO con respecto a las escuelas rurales de su entorno.

1. Caracterización de las comunidades

La selección de los municipios se realizó mediante una combinación de dos indicadores: la tasa de permanencia docente anual promedio para el período 2010-2013, que indicaría el grado de institucionalización del Programa en el municipio (a mayor estabilidad, mayor institucionalización) y el Índice de Desarrollo Humano municipal. De la combinación de ambas variables, mediante la técnica de análisis de clusters, se conformaron cuatro grupos de municipios y se seleccionaron, por su accesibilidad, municipios representativos de los grupos 2, 3 y 4.

Cuadro V.1. Clasificación de municipios seleccionados según grado de institucionalización e IDH

		(INSTITUCIONALIZACIÓN) Permanencia docente	
		ALTA	BAJA
IDH	ALTO	Sin seleccionar	Municipio 2
	BAJO	Municipio 3	Municipio 4

Las características de los municipios a las que pertenecen las escuelas seleccionadas son esquematizadas a continuación. Como se observa, las principales diferencias entre ellas se relacionan con el tamaño del municipio y esencialmente las características educativas de su población.

Cuadro V.2. Población total y componentes del Índice de Desarrollo Humano por municipio

Datos demográficos			
	Municipio 2	Municipio 3	Municipio 4
Habitantes	17.906	26.960	8.992
Componentes del Índice de Desarrollo Humano			
	Municipio 2	Municipio 3	Municipio 4
Esperanza de vida al nacer (años) (1)	71,66	70,9	71,47
Tasa de alfabetismo en adultos (% de 15 años y más) (2)	79,72	71,53	61,29
Tasa de escolaridad (% de 7 años y más) (2)	37,63	37,93	23,14
Ingreso estimado per cápita anual (US\$ PPA) (2)	1739,95	1921,44	1880,33
Índice de Salud (a)	0,778	0,765	0,775
Índice de Educación (a)	0,657	0,603	0,486
Índice de Ingreso (a)	0,477	0,493	0,49

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de INE e información extraída del "Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2011", Honduras. http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/INDH_2011_completo.pdf

Notas: 1) Estimaciones propias sobre la base de Tablas de Vida proyectadas por el INE para el período 2001-2015 ajustadas a los valores nacionales proyectados de acuerdo con UNDESA (2009). 2) Estimaciones propias sobre la base del INE, Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2009 y Base de Datos del Censo de Población del 2001. (a) Véanse detalles del cálculo en la Nota Técnica 1 de los Anexos Metodológicos, "Informe sobre Desarrollo Humano 2011", pp. 270-273.

En cada municipio se seleccionaron cinco escuelas PROHECO y dos escuelas rurales comunes que se obtuvieron de lo que se denominó grupo de comparación (GC). La comparación de la matrícula en cada tipo de establecimiento, según el nivel educativo, ofrece una descripción aproximada de la contribución

de cada modalidad a la oferta educativa municipal oficial. Así, se constata que en Educación Pre Básica la contribución de PROHECO a la oferta educativa –medida en términos de matrícula– es mayor en los municipios 2 y 4 que la de las escuelas rurales comunes, así como la de los CCEPREB. A su vez, en Educación Básica la contribución de PROHECO es similar a la de las escuelas rurales comunes solo en el municipio 4. En los demás municipios, la matrícula del PROHECO representa entre el 15% y el 20% de la oferta educativa oficial. Estos datos convergen parcialmente con la tendencia nacional analizada anteriormente, que señala una mayor importancia relativa de PROHECO en zonas de menor nivel de desarrollo, aunque el caso de la Educación Pre Básica en el municipio 2 y el de la Educación Básica en el municipio 3 dan cuenta de la existencia de situaciones que escapan a este patrón nacional.

Cuadro V.3. Educación Pre Básica y Educación Básica. Matrícula inicial según tipo institucional y municipios seleccionados (2012)

Municipio	Matrícula Inicial Pre Básica			Matrícula Inicial Básica	
	PROHECO	GC	CCEPREB	PROHECO	GC
Municipio 3	128	496	362	768	4.158
Municipio 2	232	161	165	526	2.239
Municipio 4	91	29	40	636	653

Fuente: Elaboración IIPE-UNESCO sobre la base de SACE.

2. Principales características de la administración local de PROHECO en los municipios seleccionados

La administración local de las escuelas PROHECO está a cargo de un coordinador departamental y de promotores, denominados personal de campo. Al mismo tiempo, algunos aspectos del funcionamiento de las escuelas del Programa son supervisados por las direcciones distritales de educación como parte de su responsabilidad en la regulación del conjunto de la oferta

educativa local. Existe un tercer actor, los alcaldes, es decir, la autoridad política electiva del municipio. Por último, funciona también la Comisión Municipal de Educación (COMDE), una entidad de reciente creación, cuya misión consiste en agrupar a las fuerzas vivas del municipio para detectar y apoyar las necesidades educativas locales. Con diferencias según sus atribuciones, estos actores, sobre todo los tres primeros, tienen algún papel en la regulación de la actividad de las escuelas PROHECO y de las AECO. A continuación se analiza la distribución formal e informal de las tareas entre ellos, con miras a comprender el ejercicio de la autonomía por parte de las AECO.

El relevamiento cualitativo realizado en los tres municipios posibilita una aproximación a la manera en que el personal de campo de PROHECO desempeña sus funciones formales. Dicho relevamiento permite enunciar que las tareas del personal de campo se desarrollan, en términos generales, en el marco definido por sus funciones pero, al mismo tiempo, arroja evidencia de ciertas particularidades en su modo de ejercicio. Éstas se refieren a dos aspectos. Por un lado, el papel que asumen los promotores y coordinadores departamentales en lo que podríamos llamar el “mercado docente local” y en la designación de las autoridades de la AECO. Y, en segundo lugar, la extensión de sus atribuciones en relación con los mecanismos de pago del salario docente.

En tanto representantes de PROHECO, el personal de campo tiene entre sus funciones resguardar la formalidad de los procedimientos de designación de docentes y de directivos de AECO, la base de cuyo ejercicio descansa en la soberanía de la asamblea y en la autonomía de la AECO para la gestión de los recursos. Sin embargo, los testimonios recogidos en los municipios 2 y 4 destacan el papel activo de los alcaldes en la proposición de los docentes a ser contratados por la asamblea comunitaria –cuyo papel se reduciría a aprobar los nombres de maestros que las alcaldías proponen – y, al mismo tiempo, sugieren el papel poco reactivo de los promotores frente a la posibilidad de que los alcaldes impongan a las comunidades sus preferencias en materia de designaciones y remociones de maestros y autoridades de AECO. En dos de las comunidades se menciona, asimismo, que entre los alcaldes y promotores habría acuerdo para definir las designaciones docentes. Algo similar, aunque reportado con menos frecuencia, pareciera ocurrir en relación con las comisiones directivas. Luego, en los mismos municipios mencionados, los promotores parecen tener una intervención más allá de sus atribuciones

en la gestión de los recursos y en el pago de salarios. Como caso extremo es importante mencionar que en dos comunidades del municipio 2 los docentes reportan entregar parte de sus sueldos al presidente y al tesorero de la AECO. Cabe señalar que se trata de situaciones compatibles con menores niveles de institucionalización o, como se ha planteado en el capítulo III de este documento, de una institucionalidad más permeable a las dinámicas político partidarias locales. El hallazgo es, por tanto, consistente con el criterio utilizado para la selección de la muestra.

En cuanto a las autoridades educativas locales, se constata una división de tareas clara entre el personal de campo de PROHECO y las direcciones distritales. Esta división se corresponde con las especificaciones formales (véase el capítulo II en este documento) según los testimonios de todos los actores entrevistados: la mayoría de las escuelas reconoce la dirección distrital como una instancia de regulación curricular, de supervisión pedagógica, de distribución de libros y de realización de actividades de capacitación. No obstante este reconocimiento, no se reporta la presencia de funcionarios distritales en las escuelas; las entrevistas recogen que la distribución de libros es muy poco frecuente e insuficiente y que la realización de acciones de capacitación es también esporádica. No se ha encontrado, por otra parte, comparando el comportamiento de las direcciones distritales que surge de los testimonios, diferencias sustantivas entre los municipios visitados. Se podría plantear como hipótesis explicativa de la presencia incidental de los funcionarios de las direcciones distritales en las escuelas PROHECO, la menor accesibilidad de las comunidades en las que funcionan estas escuelas, rasgo común de todo el Programa.

A su vez, las direcciones distritales tienen una cierta presencia en el proceso de selección de los docentes. Dado que los directores tienen la atribución formal de revisar las titulaciones de los docentes del distrito, en algunas de las comunidades se menciona a la autoridad distrital como la instancia que recibe las peticiones de plaza por parte de los maestros del distrito y la que comunica a las AECO la existencia de aspirantes y sus antecedentes. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las alcaldías, no surge que esta atribución condicione la decisión de las AECO en la contratación.

Como ya señalamos, la presencia de las alcaldías en la vida de las escuelas PROHECO ha sido detectada por el trabajo de campo. Lo que es posible

describir aquí sobre su papel se circunscribe a información indirecta. De las entrevistas surgen dos ámbitos de actuación de las alcaldías en relación con las escuelas y las AECO. Por un lado, desempeñan un rol en la consolidación y el mantenimiento de la infraestructura de las escuelas: la mayoría de los presidentes de AECO y los padres en todos los distritos mencionan la participación de la alcaldía en la gestión de los recursos para la construcción del edificio escolar, de aulas y/o en su posterior mantenimiento. Dado que PROHECO no incluye recursos para infraestructura, el papel de las alcaldías en este punto pareciera ser central ya sea por donación directa o por su acompañamiento en la gestión de los recursos frente a terceros. El segundo ámbito en el que las alcaldías parecieran tener un papel importante en algunos municipios es en la selección docente y, en menor medida, en la selección de las autoridades de las AECO. Como se ha anticipado, en dos de los municipios (municipios 2 y 4), todas las comunidades informan que la asamblea de la AECO elige a los maestros que recomiendan o aprueban los alcaldes y que los maestros cambian cuando hay renovación de autoridades políticas locales. En dos comunidades del municipio 2 informan, asimismo, que los maestros fueron directamente contratados por el alcalde sin intervención de la asamblea. Las alcaldías aparecen así en estos dos municipios como una instancia que interviene en el reclutamiento o en el recambio de docentes. Si la contribución de las alcaldías a la infraestructura parece adquirir la misma presencia y características en los tres municipios, en el caso de la designación docente pareciera realizarse en comunidades en las que las competencias necesarias para la participación y el desempeño autónomo de las AECO no están desarrolladas suficientemente. Este aspecto se retoma más adelante.

3. Perfil de las escuelas

Todas las escuelas de Educación Básica incluidas en la muestra ofertan de 1º a 6º grado con la excepción de una escuela PROHECO en el municipio 2 que tiene, además, 7º año y 8º año con el plan de Secundaria Básica como implementación piloto. Por lo general, las escuelas funcionan en la franja horaria de 8 am a 1 pm, aunque hay algunas excepciones probablemente vinculadas con un cambio reciente en el horario escolar propuesto por la Secretaría de Educación, en virtud del cual, en el municipio 3, cuatro escuelas

–2 de ellas rurales comunes– declaran funcionar en el horario de 8 am a 3 pm y quincenalmente los sábados de 9 a 11 horas¹.

En general, las condiciones de las escuelas son deficientes. No obstante, se encontraron diferencias según municipio: las del municipio 2 cuentan con una infraestructura relativamente aceptable en términos de su capacidad para alojar la matrícula, además de tener servicios básicos; en el municipio 3, las instalaciones se encuentran en condición de deterioro, reportan que el mobiliario está en mal estado y que es insuficiente; en el municipio 4, la situación es aún más crítica ya que la mayor parte de las escuelas no cuentan con local propio, funcionan en casas de familia o en locales prestados y tienen poco mobiliario y material didáctico.

En cuanto al acceso, la llegada a las escuelas es complicada en todas las comunidades. La comunidad con mejores condiciones se encuentra en el municipio 2, ya que sus caminos son seguros y, según los entrevistados, sin delincuencia. En este municipio los arroyos son peligrosos únicamente en invierno. En cambio, en los municipios 3 y 4, la ruta se torna peligrosa tanto por los arroyos como por la delincuencia en las zonas.

Se destaca, así, que tanto con respecto a las condiciones de infraestructura, como a la accesibilidad, las situaciones encontradas parecerían estar asociadas a los niveles de desarrollo humano de los municipios incluidos en la muestra, sugiriendo la reproducción, en el sistema educativo, de las desigualdades socioeconómicas territoriales.

En el municipio 4, los docentes que atienden las escuelas PROHECO en su mayoría son bachilleres y declaran estudiar en la universidad; los municipios 2 y 3 cuentan con docentes egresados de la Escuela Normal, que en su mayoría declaran haber estudiado o estar estudiando una licenciatura en Educación. Se incluyen en esta última categoría aquellos docentes de la escuela del municipio 2 que ofrece 7º año y 8º año de Secundaria Básica. Cabe destacar que el menor nivel de titulación docente se ha observado en el municipio de la muestra con el menor Índice de Desarrollo Humano y una elevada tasa de rotación

.....
1 En 2014 se inició una reforma de la jornada escolar en Educación Básica con dos bloques de clases diarias: 8:00 a 11:30 am y de 1:00 a 3:00 pm de lunes a viernes. En el momento del trabajo de campo, esta jornada no se aplicaba de manera generalizada en todos los centros educativos del país y, según información periodística, encontraba resistencias entre padres y docentes.

docente, lo que nuevamente podría estar indicando la reproducción, por parte del sistema educativo, de las desigualdades socioeconómicas.

En cuanto a la antigüedad de los docentes en las escuelas, en el municipio 3 se reporta que la mayoría de los docentes está desde la fundación de las escuelas y que no ha habido mayores cambios desde entonces. Por el contrario, en los municipios 2 y 4 se señala que los docentes están desde hace 2 ó 3 años. Esta información es consistente con los criterios de selección de la muestra mencionados oportunamente.

4. Funcionamiento de PROHECO

4.1 Creación de escuelas

Las escuelas PROHECO de la muestra fueron creadas entre 1999, año de origen del Programa, y 2009. La mayoría evidencia un patrón de creación y de consolidación de características similares, el cual da cuenta de la participación de las comunidades en la creación de las escuelas, aunque esta participación parece tener un peso y características diferentes según los municipios.

En el municipio 3 se señala el papel activo de las comunidades, de los funcionarios y de PROHECO en la instalación de los centros. En el municipio 4, son los alcaldes quienes parecen haber tenido un papel activo en la creación de las escuelas. Los municipios 2 y 3 parecieran ser un modelo que combina la participación de la comunidad, de funcionarios PROHECO y de autoridades locales. Lo observado es consistente con los supuestos que fundamentaron la selección de la muestra: en contextos de mayor institucionalización del Programa, se constata una mayor participación comunitaria; y en los contextos de menor institucionalidad, el nivel de desarrollo humano contribuiría para explicar las diferencias en los grados de participación comunitaria.

Por lo general, los centros iniciaron sus actividades en casas particulares o en sedes de congregaciones religiosas (todas las comunidades de los tres municipios, excepto una, reportaron tener presencia de grupos religiosos católicos o evangelistas); a medida que se gestionaron recursos, construyeron un edificio propio.

En el municipio 4 se consigna que dos se iniciaron como escuelas oficiales. Los recursos para la construcción del edificio cuando llegan, una vez creado el centro educativo, suelen venir de alcaldía local, del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) –mediante intervención de la alcaldía– o de alguna donación que puede ser en efectivo o en materiales de construcción. En muchos casos, estas fuentes de financiamiento se combinan con el aporte en mano de obra de la comunidad. Cabe destacar que PROHECO no subsidia la construcción de edificios ni aulas, por lo cual los recursos para la infraestructura escolar deben ser gestionados por las AECO. Esto probablemente explique las deficiencias de infraestructura evidenciadas a partir del Censo de Infraestructura Educativa.

4.2 Las AECO

Las comisiones directivas de las AECO están integradas por entre 5 y 7 miembros. Sus modos de constitución y sus funciones reales varían en las escuelas de los tres municipios alcanzados por el estudio. En cuanto a los modos de constitución, las comisiones directivas de las AECO en los municipios 2 y 3 fueron elegidas en asamblea; mientras que en el municipio 4 solo dos directivas fueron elegidas de esa forma y las restantes, según los entrevistados, lo fueron por el alcalde o por la maestra. En dos escuelas de ese mismo municipio, dos comisiones directivas de AECO fueron removidas por negarse a aceptar la designación de las maestras por parte del alcalde.

En cuanto al papel de la AECO en la designación de maestros, el trabajo de campo también muestra diferencias entre los municipios y las escuelas. Solo en el municipio 3 los entrevistados reportan que los docentes fueron elegidos por las asambleas de las AECO; en el municipio 4, por el contrario, señalan que fueron elegidos por los alcaldes² y en un caso por la dirección distrital; mientras que en el municipio 2 informan que los docentes fueron propuestos por el promotor y aprobados por el alcalde. En estos dos últimos municipios los entrevistados afirman que los puestos de los docentes son “puestos políticos” y que cuando cambia el signo del gobierno cambian también los docentes³.

.....
² Una de las maestras designadas de esta manera tiene relación de parentesco directo con la autoridad política local.

³ Asimismo, en una escuela de Educación Pre Básica del municipio 4 se reporta la existencia de acciones de discriminación hacia niños por la afiliación política de sus padres.

4.3 *Gestión y administración de recursos PROHECO*

En el momento de la realización del trabajo de campo, las escuelas reciben únicamente los fondos para el pago de los salarios docentes. Por lo general, el pago de los maestros se realiza cada tres meses, que los entrevistados reconocen como la frecuencia con que el PROHECO transfiere los recursos a las AECO. Esta representación contrasta con la información analizada en el capítulo IV, en este documento, que reporta la realización de transferencias mensuales con la excepción de la primera transferencia del año, que, efectivamente, cubre los tres primeros meses. En pocos casos, los entrevistados reportan el pago mensual y son varios los que señalan que los atrasos son frecuentes.

Como se ha mencionado, hasta el año 2013 las escuelas recibían un fondo adicional de 450 lempiras para las escuelas unidocentes y de 600 lempiras para las multidocentes, destinado al pago de materiales gastables, pero en la actualidad ya no cuentan con esos recursos. No obstante, en el municipio 4 se reporta el caso de una escuela que recibe un monto para materiales gastables por parte de la alcaldía.

La disponibilidad y el uso de los fondos está formalmente en manos del presidente y del tesorero de la AECO y en todos los municipios el promotor realiza el monitoreo de los recursos, revisa las liquidaciones y las envía al coordinador departamental. Lo que ha permitido detectar el trabajo de campo es que los promotores disponen de una posición de privilegio en este proceso dado su doble papel de supervisores y de receptores de la información sobre la fecha de las transferencias y su monto. En los municipios 2 y 4, probablemente debido al bajo nivel de alfabetización que ha sido reportado para esos municipios, muchas veces son los promotores –o los maestros– quienes informan a los presidentes acerca del monto que debe ser liquidado y, en no pocos casos, confeccionan los cheques que los directivos de la AECO luego firman.

Consecuentemente, la eficacia y el sentido del control de la gestión de los recursos son diferentes en los tres municipios. En el municipio 4, se mencionan varias irregularidades: por ejemplo, que en una escuela hay cuatro docentes, cuando según la matrícula la contratación debería ser para dos. En dos escuelas, las maestras informan que se les paga cada tres meses pero que cobran dos meses y que realizan un pago al presidente y al tesorero de la AECO.

También se reporta que, en una de las escuelas rurales comunes del mismo municipio, la maestra cobra su salario por PROHECO. En este municipio y en el municipio 2, los padres entrevistados manifiestan no tener mayor información acerca del uso de los fondos de PROHECO que, según la reglamentación, no puede tener otro destino que la remuneración salarial.

Las discrepancias detectadas entre las especificaciones formales y el funcionamiento real en dos de los municipios están relacionadas con las hipótesis a partir de las cuales se realizó la selección de municipios que conjeturaban que una mayor rotación docente estaría relacionada con un menor nivel de institucionalización del Programa. Los resultados del trabajo de campo parecieran confirmar que en los dos municipios con una mayor rotación docente las prácticas institucionales se alejan de las especificaciones formales, y evidencian una baja autonomía por parte de las AECO. Asimismo, sugieren que un mayor grado de institucionalización puede contribuir a contrarrestar los efectos del entorno socioeconómico sobre la implementación del Programa.

5. Otros recursos y co-gestión de recursos locales y familiares

Las transferencias hechas a las AECO son de destino exclusivo para el pago de salarios docentes. De manera complementaria a los recursos transferidos por PROHECO, las familias deben gestionar recursos para construir la escuela, ampliarla y mantenerla. Al mismo tiempo existen otros costos menores regulares asociados a la escolaridad que son solventados por las familias y en algunos casos por los maestros. Estos suelen ser costos de limpieza del establecimiento, los gastos para la carga de información estadística de los alumnos de la escuela –en un sistema al que, dada la falta de conectividad, acceden desde oficinas comerciales que venden conexión a Internet y por cuya carga los padres o maestros deben abonar una tarifa por alumno–, la reproducción de copias de materiales para la enseñanza y la impresión de certificados de finalización del sexto año, un documento muy apreciado hasta hace poco dado que significaba la prueba de finalización de la Educación Básica obligatoria. Para estos y otros destinos, en los tres municipios las familias suelen aportar sumas en efectivo de alrededor de 15 lempiras por mes, con periodicidad

mensual o trimestral. También contribuyen con tiempo de trabajo, ya sea por parte de los padres para tareas de pintura, cercado y mantenimiento, o de las madres, para el aseo de la escuela.

En todas las comunidades se reporta la existencia de familias que reciben recursos de programas sociales gubernamentales, como el Bono 10 Mil⁴, que es una transferencia condicionada a la escolaridad. En todas las escuelas llega la Merienda Escolar⁵, que consiste en una remesa de parte de los ingredientes que componen una dieta básica, que son complementados con otros provistos por las familias. Los envíos son distribuidos por el programa gubernamental a una localidad cabecera y las familias deben hacerse cargo del transporte hasta la comunidad sufragando los costos –que no son menores– o trasladándolos por sus medios personales, muchas veces empleando tracción a sangre. Las madres se organizan en turnos para la preparación de la vianda diaria.

Este esquema de gestión de recursos adicionales es común tanto para las escuelas PROHECO como para las escuelas comunes y responde a una política explícita de las autoridades educativas nacionales en cuanto a que la autogestión de recursos realizada por los centros educativos, las sociedades de familia y otros actores “deben ser incorporados al presupuesto anual de la Secretaría de Estado de Educación a medida que se vayan percibiendo”⁶. Las herramientas de planificación para la gestión de recursos son el Proyecto Educativo de Centro (PEC) y el Plan Operativo Anual (POA) que consisten en planes de acción que incluyen la gestión de recursos. En el trabajo de campo se indagó en todas las instancias –autoridades locales, escuelas PROHECO y escuelas comunes– sobre el uso de dichas herramientas. Todos los actores sin

4 Bono 10 Mil. Su denominación formal es “Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición”. Se trata de un Programa de transferencias monetarias condicionadas destinado a familias con niños, niñas y adolescentes en edad escolar (6 a 18 años) que demuestren estar matriculados y asistir a un centro educativo público formal o no formal. Asimismo, debe asegurar la atención en salud y nutrición a niños y niñas de 0 a 5 años y a las mujeres embarazadas y puerperas.

5 “La Merienda Escolar tiene como objetivo mejorar los niveles de educación, nutrición y salud de niños en los 18 departamentos de Honduras. Mediante la entrega diaria de una comida nutricionalmente balanceada en los centros escolares públicos, la promoción y el fortalecimiento de la organización comunitaria, y la mejora de las condiciones y saneamiento del entorno escolar y comunitario” (Programa Mundial de Alimentos, www.wfp/es). Se realiza en el marco de un acuerdo entre el Gobierno de Honduras y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

6 República de Honduras, Secretaría de Educación (2014), *Reglamento del financiamiento de la Educación Pública (Acuerdo Ejecutivo 1369 - SE - 2014)*.

excepción manifiestan conocerlas, aunque el análisis del conjunto de la información pareciera sugerir que, al menos en el nivel escolar, dichos instrumentos tienen una existencia más bien formal.

6. Sociedades de Padres de Familia

Además de la AECO, las escuelas PROHECO tienen su Asociación de Padres de Familia, una forma de organización común a todas las escuelas públicas. En los centros educativos de los municipios 2 y 3 estudiados, estas asociaciones están compuestas por madres que se organizan para tareas de limpieza o para la merienda escolar, como fue mencionado en el apartado anterior. En el municipio 3 se señala, asimismo, que hay una coordinación adecuada entre la AECO y la sociedad de padres de familia. En este municipio se reportan casos en que la asociación de padres y la AECO cuentan con el mismo presidente. La división de tareas entre la AECO y estas asociaciones consiste en que la AECO administra los fondos de PROHECO y convoca a las asambleas para tratar los asuntos del Programa, mientras que las sociedades de padres coordinan la organización de las familias para el apoyo al mantenimiento de la escuela y otras actividades que necesiten de la donación de tiempo o de pequeñas cuotas en efectivo para usos diversos como fue mencionado en el apartado anterior.

7. Vinculación de las escuelas PROHECO con la administración del conjunto del sistema oficial

Existen pautas para la planificación curricular establecidas por la Secretaría de Educación que indican una secuencia de aprendizaje basada en el Diseño Curricular Nacional Básico (DCNB), el cual llega a las escuelas en forma de guía. Los docentes de todos los centros educativos visitados en los tres municipios afirman orientarse para sus planificaciones por dichas guías. La secuencia didáctica es controlada por evaluaciones periódicas que el maestro aplica con instrumentos entregados por la Secretaría de Educación. Las guías son conocidas por todos los docentes aunque alguno declara desconocer

su origen. En la mayoría de las escuelas de los tres municipios los docentes tienen ejemplares de las guías.

Existen también libros de texto para alumnos, distribuidos por la Secretaría de Educación en las áreas de Español, Matemática y Ciencias Sociales. Aunque se detectan diferencias en la disponibilidad de libros según asignatura y en cantidad, no es posible dimensionarlas objetivamente, dada la índole de la información recolectada en un estudio cualitativo, que en gran medida se basa en las percepciones de los actores. Por lo general, los libros de texto son usados por los alumnos en las escuelas pero éstos no los llevan a sus domicilios por temor de los docentes a que se deterioren y porque nunca hay seguridad de cuándo van a ser renovados. Los maestros coinciden en señalar que los libros disponibles son insuficientes.

En general, las escuelas de los tres municipios son sometidas a evaluaciones periódicas por parte de la Secretaría de Educación, pero todas las escuelas, excepto una en el municipio 4, manifiestan no conocer los resultados y señalan que las evaluaciones no inciden en sus prácticas. En cuanto a la capacitación de los docentes, los del municipio 3 manifiestan haber sido capacitados en la enseñanza de Español pero con recursos limitados tanto por la Secretaría de Educación como por el PROHECO; en el municipio 2, en Español y en Matemática; en los centros del municipio 4, únicamente se reportan acciones de capacitación en las técnicas de PEC y POA.

8. Opiniones de los padres en relación con la equidad y la calidad

Los padres de las comunidades de los tres municipios en los que se realizó el trabajo de campo consideran que reciben un servicio de calidad aceptable, en comparación con las escuelas comunes, y no perciben grandes diferencias en los contenidos ni en otros aspectos vinculados a la enseñanza. Señalan como rasgos positivos que existen bajos niveles de reprobación, que no se pierden días de clase y se valora la responsabilidad por parte de los maestros. Coinciden en destacar que la proximidad de los padres con los docentes y la capacidad de control de sus labores y de su asistencia –facilitadas por la modalidad de contratación– se cuentan entre las ventajas de PROHECO

en relación con el resto de las escuelas. En los municipios 2 y 3, se señala, asimismo, la existencia de una relación fluida entre las comunidades y los docentes. Mientras que en el municipio 4, al mismo tiempo que se reconocen las ventajas antes mencionadas, se registran ambigüedades derivadas de la existencia de tensiones entre los maestros y las comunidades, dado que se consignan dificultades en el control de la asistencia de los docentes por parte de los padres. Las tensiones en este municipio parecieran esperables si se tiene presente el papel secundario que, según se ha reportado, han tenido las AECO en la contratación de los docentes.

Al mismo tiempo, se evidencia la percepción de inequidades en relación con la calidad de la infraestructura, con la disponibilidad de material didáctico que, reconocen los entrevistados, impacta en la calidad de la enseñanza. En los municipios 2 y 3 se señala como déficit que los maestros reciban un salario inferior al de sus pares de las escuelas comunes. En el municipio 3, se destaca también como rasgo negativo de PROHECO la dependencia de la cantidad de maestros con el número de alumnos, relación vista como una restricción que no existe en las escuelas comunes. Sin embargo, ni en el municipio 3, tampoco en el municipio 2, la eventual oficialización de las escuelas es percibida como una opción deseable, dado que es vista como una pérdida de las ventajas que proporciona el Programa. En el municipio 4, la oficialización se visualiza, por el contrario, como la posibilidad de reducir las tensiones existentes inducidas por la conflictividad de origen político.

Hay unanimidad en considerar que la distancia entre las comunidades y las localidades en las que existe oferta de Educación Secundaria Básica es un déficit en relación con las oportunidades educativas de sus hijos y, por tanto, en apreciar positivamente la extensión de la oferta de PROHECO al Tercer ciclo.

9. Las escuelas PROHECO comparadas con las escuelas rurales comunes

La comparación entre las escuelas PROHECO y las escuelas rurales comunes arroja un conjunto de semejanzas y diferencias. Entre las semejanzas ya se ha mencionado que ambas escuelas comparten un rango similar de escala en términos de matrícula y de personal docente. En ambos casos se

encuentran escuelas que tienen de uno a tres docentes y que trabajan en modalidad de multigrado. En ambos tipos de escuela, la gestión de recursos para mantenimiento, limpieza, carga de información estadística, impresión de material didáctico y certificados, y el complemento de la Merienda Escolar, son actividades a cargo de la sociedad de padres de familia, figura que está presente en ambos tipos institucionales más allá de la existencia de la AECO y cuyas funciones en relación con la vida escolar y la gestión de recursos parecieran ser similares⁷.

Para los docentes y las familias de ambos tipos de escuela, la dirección distrital es un referente claro en materia de regulación pedagógica. Es decir, la división y la especificidad de tareas entre la autoridad distrital y de la coordinación departamental de PROHECO pareciera estar clara para los actores. La información recogida no permite destacar diferencias fundamentales en relación con la distribución de material bibliográfico o con el alcance de las acciones de capacitación en una u otra modalidad escolar.

Entre las diferencias que cabe destacar, se contabiliza la antigüedad de las escuelas rurales comunes que están establecidas desde hace décadas en las comunidades. En cuanto al personal docente, en las escuelas rurales comunes con más de un maestro existe el rol de director, quien percibe un salario mayor al del maestro regular. Los maestros de las escuelas rurales comunes tienen mayor antigüedad en el puesto que sus pares de PROHECO, por lo cual se puede afirmar que tienen más estabilidad. En cuanto a los mecanismos de acceso al cargo, la información recogida permite sostener que han accedido a los cargos según los procedimientos formales de concurso en el distrito. Solo en el municipio 4 se informa sobre una particularidad –ya mencionada previamente en otros apartados–: la maestra de una de las escuelas que no pertenece a PROHECO sería remunerada por el Programa; esta maestra reemplazaba en dicha escuela a una docente destacada para el ejercicio de funciones administrativas de mayor jerarquía en el momento de la investigación.

En cuanto a la infraestructura, las diferencias no muestran, hasta donde los datos permiten inferir, un patrón explicable por la pertenencia de la escuela a uno u otro tipo institucional. La calidad de infraestructura parece estar

⁷ Se reporta que una escuela rural común en el municipio 4 cuenta con un Consejo de Desarrollo Educativo (CODE) que tiene una función similar al COMDE pero en el nivel de establecimiento.

más directamente asociada al nivel de desarrollo socioeconómico de cada comunidad, aunque todas las comunidades cuentan con infraestructura limitada o deficiente, como ya se ha señalado a partir de los datos del Censo de Infraestructura en el capítulo II en este documento. En el municipio 3, se han observado condiciones edilicias similares entre las escuelas PROHECO y las escuelas comunes; en el municipio 2 las diferencias parecieran estar a favor de las escuelas PROHECO, mientras que en el municipio 4 se verificaría la relación contraria. Cabe señalar que en este municipio tres de las escuelas PROHECO no tienen edificio propio.

Los programas gubernamentales de asistencia familiar también parecen llegar de igual manera a las comunidades que asisten a las escuelas PROHECO y a las que asisten a las escuelas rurales comunes. La única diferencia reportada se identifica en dos escuelas comunes, una en el municipio 4 y otra en el municipio 3, que mencionan la presencia del aporte “Matrícula Gratis”⁸.

En cuanto a la regulación estatal de la vida escolar, la mayor frecuencia en las menciones por parte de los docentes entrevistados sobre la presencia de representantes de la dirección distrital en evaluaciones y visitas, hace pensar que las escuelas comunes tienen mayor supervisión. Ello podría estar asociado a la peor accesibilidad de las comunidades en las que se encuentran las escuelas PROHECO y a la ausencia de medidas específicas que tiendan a compensar esta característica.

En cuanto a las percepciones acerca de la calidad del servicio recibido, las comunidades de cada uno de los tipos institucionales comparados tienen la representación recíproca de que la otra cuenta con servicios de similar calidad y de que disponen de recursos equivalentes. Las diferencias más notables señaladas por los padres y maestros se refieren a las condiciones laborales y a las titulaciones de los docentes: hay conciencia de que el maestro PROHECO tiene un salario menor, se afirma que cuenta con menores beneficios que los maestros de las escuelas rurales comunes y que sus calificaciones profesionales tienden a ser menores.

.....

8 “Matrícula Gratis” es un programa de la Secretaría de Educación que tenía como finalidad reemplazar los recursos que las familias aportaban a las escuelas en concepto de matrícula de los centros educativos oficiales. En 2012 se discontinuó por dificultades en las rendiciones contables de las escuelas. No obstante, algunos centros reportan que continúan recibiendo esos recursos..

En definitiva, las diferencias más notables entre ambos tipos institucionales se relacionan con particularidades propias del diseño del PROHECO, las condiciones de contratación y de remuneración docente y sus consecuencias en la estabilidad en el puesto de trabajo.

VI. Perfil de los presidentes de las AECO

En este capítulo se analizan algunas características vinculadas con el proceso de implementación a nivel local del Programa. Dado que éste tiene como un rasgo distintivo a las AECO y como un actor fundamental a su presidente, se busca construir un perfil de estos actores destacando sus características más sobresalientes, sus capacidades y relación con la comunidad. Asimismo, se busca abordar la claridad y la comprensión que los presidentes de las AECO tienen del alcance y de los procedimientos del Programa.

La importancia de construir un perfil acerca de estas personas radica en el hecho que son, a la vez, parte de la comunidad y están involucradas en la administración de fondos y la gestión escolar. El estudio de su perfil permite comprender una dimensión importante del ejercicio de la autonomía que se desarrolla en las escuelas en el marco de PROHECO.

Dado que no existe información preliminar relevada acerca de los presidentes de PROHECO, se diseñó un cuestionario estructurado que fue aplicado en terreno a través de encuestadores. Para la aplicación de la encuesta, se procedió al recorte de una muestra intencional de acuerdo con la tipología de municipios descripta en el capítulo introductorio en este documento. La muestra seleccionada consistió en la selección de 41 municipios distribuidos entre 4 departamentos de la zona occidental de Honduras (Comayagua, Intibucá, Lempira y Santa Bárbara). Del total de municipios de esta región, se tomaron únicamente los municipios considerados más típicos de cada uno de los cuatro grupos de la tipología. Si bien no es una muestra representativa desde el punto de vista estadístico, utilizar como criterio de recorte a los municipios más típicos de cada cluster permitió realizar un recorte claro y transmisible desde el punto de vista estadístico y a su vez garantizar que la encuesta fuera realizada en un conjunto de municipios con diferentes características. La selección de los departamentos atendió a restricciones de índole logística y

buscó evitar la dispersión de los encuestadores en terreno. Los departamentos seleccionados cumplen con la condición de ser lindantes geográficamente y de presentar diversidad de municipios en cuanto a la tipología explicitada y una importante cantidad de escuelas para optimizar la relación entre cantidad de encuestadores y presidentes de AECO relevados.

El Cuadro VI.1 presenta la composición de la muestra según el diseño seleccionado, así como la cantidad de encuestas efectivamente respondidas y la composición de la información obtenida.

Cuadro N° VI.1. Encuestas a realizar según diseño y encuestas relevadas por grupo

		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Sin clasificar	Total
Encuestas a realizar	Frec.	104	78	40	89	19	330
	%	31,5	23,6	12,1	27,0	5,8	100,0
Encuestas relevadas	Frec.	47	38	21	58	18	182
	%	25,8	20,9	11,5	31,9	9,9	100,0

El siguiente análisis se organiza en tres apartados. Primero, se busca dar cuenta del perfil de los presidentes de las AECO en cuanto a algunos indicadores sociodemográficos, su relación con la comunidad y su ejercicio en el cargo. Luego, se indaga sobre la participación de estos actores en la creación de las AECO y la composición de éstas. Finalmente, se analizan aspectos vinculados al ejercicio de la autonomía.

1. Principales características

Perfil sociodemográfico

En primer lugar se analiza el perfil de quienes han sido elegidos por su comunidad para ser presidentes de las AECO. En este apartado interesa dar cuenta

del perfil sociodemográfico, analizando si existen características comunes a los presidentes.

Puede señalarse una clara tendencia a elegir presidentes varones (74,2%) por sobre las mujeres. En cuanto a la edad, la mitad de los entrevistados tiene entre 35 y 49 años, siendo la edad promedio de 42. La otra mitad se distribuye entre quienes son, o bien más jóvenes, o bien mayores.

La mitad de los encuestados no considera pertenecer a un grupo poblacional específico, pero entre quienes lo hacen, adscriben en su mayoría al grupo Lenca. Los presidentes que se autodefinen como parte de este grupo poblacional constituyen el 41,8% del total. Aquí cabe aclarar que la encuesta se desarrolló en una zona geográfica específica del territorio hondureño, lo cual podría estar captando una realidad particular de esa zona.

Mayoritariamente los presidentes se encuentran casados o en unión libre (90%). Como es esperable en áreas rurales, casi no existen los hogares unipersonales y éstos tienden a ser grandes. El tamaño promedio es de 6 personas. Por otra parte, la cantidad promedio de hijos (vivan o no en el hogar) es de 5.

Los presidentes de las AECO suelen tener hijos en edad escolar que asisten a la escuela PROHECO. Más del 75% de los presidentes tienen hijos entre 5 y 12. Entre éstos, el 95% asisten a la escuela y casi exclusivamente la totalidad de estos niños que están escolarizados lo hacen en la escuela PROHECO.

Los presidentes de las AECO no se encuentran activos educacionalmente –considerando esta actividad como la asistencia a un establecimiento educativo–. Menos del 3% asiste en la actualidad. La formación que alcanzaron en el pasado remite fundamentalmente a la Educación Básica. La gran mayoría asistió a este nivel. El 39% de los presidentes lograron completar la Educación Básica y casi la mitad de los presidentes llegaron a asistir –pero sin completar el nivel.

Por fuera de esta tendencia común de asistencia a la Educación Básica, solamente un 5% ha podido ingresar al Secundario o al nivel Superior, y en el otro extremo, un 6% no asistió nunca a la educación formal.

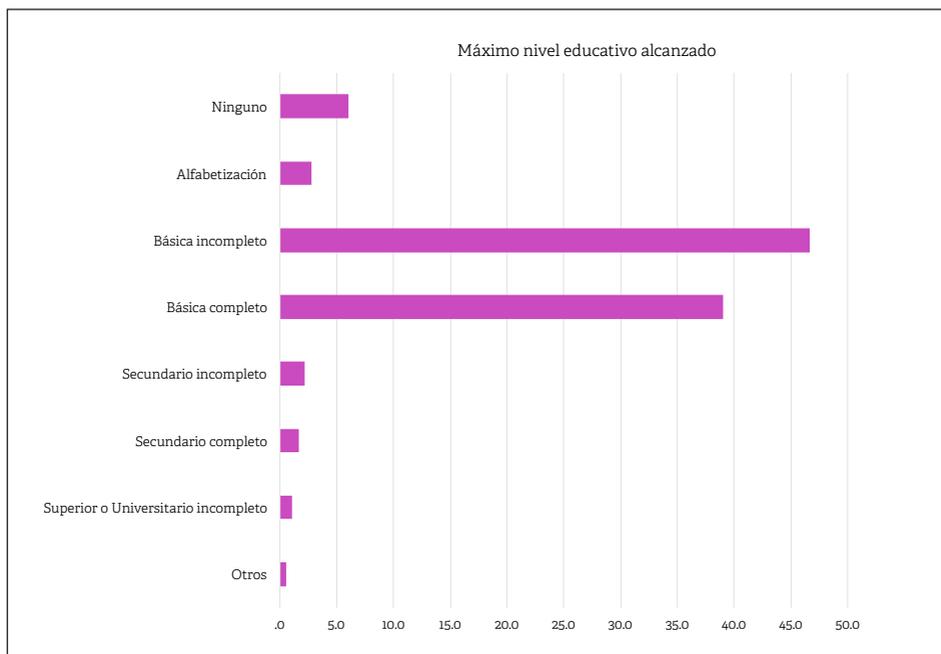
Si bien estas características dan cuenta de un nivel educativo bajo, no parece ser particularmente distinto al de su entorno. Mientras que entre los presidentes AECO que han sido encuestados –como se desprende del párrafo

anterior– el 55% no ha alcanzado el nivel Básico completo; en las áreas rurales de Honduras hacia el año 2011 el 49% de la población mayor de 15 años tenía incompleto ese nivel (SITEAL, sobre la base de la Encuesta de Hogares, Honduras, 2011). De esta manera, aparentemente, su nivel educativo no los diferencia del contexto en el que viven.

Al margen de la educación formal, sí ha habido alguna actividad formativa relacionada con cursos de capacitación. Una parte de los presidentes han realizado cursos durante el año, en especial curso de capacitación para el trabajo (22,5%).

En cuanto al trabajo, la mayoría se desempeña en tareas agrícolas; por ejemplo, la cosecha de café y maíz.

Gráfico VI.1. Nivel educativo de los presidentes de la AECO



Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Relación con la comunidad

Los presidentes AECO parecen ser personas con una importante inserción en la comunidad y con capacidades como dirigentes. Esto se observa a través de distintas características que se describen a continuación.

Mayoritariamente son parte de la comunidad hace muchos años. Casi las dos terceras partes de los presidentes nacieron en la comunidad o llegaron a ella siendo niños. Además, el 83% formaban parte de esa comunidad cuando se creó la AECO.

Tienden a participar en distintas organizaciones (ya sea comunitarias, cooperativas de trabajo, patronales, políticas, sociales y recreativas). El 70% de los presidentes lo hace al menos en alguna de ellas y principalmente en calidad de dirigente. Por tanto, casi la mitad de los presidentes es dirigente de alguna organización.

Por otra parte, los presidentes suelen enterarse de lo que ocurre en la comunidad a partir de sus intercambios con familiares, amigos, vecinos y miembros de la comunidad. Nueve de cada diez presidentes hace mención a esta modalidad de comunicación. En mucha menor medida lo hacen además a través de comentarios de autoridades, tanto del promotor PROHECO (3 de cada 10) como de autoridades municipales (2 de cada 10).

Estas características parecen dar cuenta de personas con una inserción importante en la comunidad, líderes comunitarios. Si bien no se pueden comparar estas respuestas con las características de otros miembros de la comunidad que no sean presidentes –lo cual permitiría evaluar cuánto las particularidades descritas los diferencian del resto–, resulta sugerente que al ser consultados acerca de cuáles consideran que son los aspectos importantes por los cuales fueron elegidos para ser presidentes, más del 75% de los presidentes consideran que su elección se debió al conocimiento que tienen de la comunidad; alrededor de la mitad considera que se debió a su capacidad de gestión u organización, y otro tanto, a su experiencia como dirigentes. Sin embargo, tan solo el 14% considera que fue importante para su elección su vínculo con el promotor. Un porcentaje aún menor opina que fue importante su nivel educativo para ser elegido. Estas respuestas son consistentes con el perfil construido hasta ahora.

Cuadro VI.2. Aspectos considerados importantes para ser elegido como presidentes por los miembros de la comunidad (opción múltiple)

	Frecuencia	Porcentaje
Conocimiento de la comunidad	142	78,0
Capacidad de gestión	106	58,2
Experiencia como dirigente	88	48,4
Vínculo asociaciones	49	26,9
Vínculo promotor	26	14,3
Capacidad de facilitar recursos	26	14,3
Otro	21	11,5
Nivel educativo	16	8,8
No sabe	4	2,2

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Analizando tres de estos aspectos en conjunto, se observa que la mitad de los presidentes cumplen al mismo tiempo con las condiciones de participar en al menos una organización, enterarse de lo que ocurre en la comunidad a través de familiares, amigos, vecinos u otros miembros de la comunidad, y de considerar que fueron elegidos debido al conocimiento que tienen acerca de la comunidad.

Cuadro VI.3. Participación en organizaciones según tipo de comunicación y conocimiento de la comunidad

				Participa en al menos una organización		Total
				No	Sí	
Comunicación a través de familiares, comunidad	No	Conocimiento de la comunidad	No	1,1	3,8	4,9
			Si	0,5	2,7	3,3
		Total	1,6	6,6	8,2	
	Si	Conocimiento de la comunidad	No	7,1	9,9	17,0
			Si	21,4	53,3	74,7
		Total	28,6	63,2	91,8	
Total				30,2	69,8	100,0

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Ejercicio como presidente

Los presidentes AECO deben ser elegidos por dos años y pueden ser reelegidos una sola vez, momento a partir del cual debe existir un recambio.

Sin embargo, no se observa el recambio esperado entre los presidentes AECO. El 41% ejerce la presidencia hace más de 4 años. Por otro lado, al menos el 60% de los presidentes lo hace desde hace más de dos años, es decir, ya fue reelegido una vez.

Si bien los presidentes tienden a ser reelectos, no se han desempeñado anteriormente en otros cargos AECO. Esta elección solamente para una función específica alentaría la hipótesis de que son personas con un perfil distinto al de otros miembros de la comunidad, e inclusive de quienes desempeñan funciones dentro de la AECO, dado que no se observa una rotación entre distintos cargos.

2. Sobre la AECO

Si bien la mayoría de los presidentes integraban la AECO en el momento de su creación, una tercera parte de ellos no recuerda el año en que ésta fue creada. Considerando a quienes sí lo recuerdan, la mitad de las AECO fueron creadas hasta el año 2000 y la otra mitad luego de esta fecha y hasta la actualidad.

En la mayor parte de los casos (82%) reportan que no existían escuelas en la comunidad antes de la creación de la escuela PROHECO. La iniciativa de creación de la AECO tuvo su origen principalmente en las personas de la comunidad. Sin embargo, la municipalidad / alcaldía parece ser un actor importante en el origen. En contraposición a esto, las respuestas no indican al promotor PROHECO como un actor preponderante en el momento de la creación.

La mayoría de las AECO están compuestas por entre 5 y 7 personas (81%). El cargo con mayores problemas de cobertura es el del vicepresidente, y luego el fiscal y tesorero.

Cuadro VI.4. Iniciativa en la creación de la AECO (respuesta múltiple)

	Frecuencia	Porcentaje
Personas de la comunidad	124	68,1
Municipalidad/alcaldía	75	41,2
Promotor PROHECO	41	22,5
No sabe/no recuerda	29	15,9
Secretaría de Educación	24	13,2
Dirección Distrital	13	7,1
Otro	10	5,5

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

3. Ejercicio de la autonomía

Se incluyen en este apartado dos temáticas vinculadas al ejercicio de la autonomía de los presidentes AECO. Por un lado, la autodeclaración de los presidentes acerca del conocimiento que tienen sobre las reglas de funcionamiento del PROHECO y sus deberes y obligaciones como presidentes, así como la capacitación que han recibido. Por otro lado, el conocimiento efectivo que los presidentes tienen de las normas, obtenido a partir de las respuestas a las preguntas que se hicieron acerca de la normativa en el desarrollo de la encuesta.

Autodeclaración del conocimiento de PROHECO y capacitación recibida

El conocimiento de las reglas de funcionamiento de PROHECO, así como los deberes y obligaciones como presidente de la AECO son fundamentales para un ejercicio autónomo en las escuelas PROHECO. En este sentido, llama la atención que casi la mitad de los presidentes consideran tener un conocimiento insuficiente para el desempeño de las tareas más frecuentes.

Cuadro VI.5. Conocimiento de reglas, deberes y obligaciones

	Frecuencia	Porcentaje
Pleno conocimiento	23	12,6
Conocimiento suficiente	71	39,0
Algún conocimiento pero insuficiente	81	44,5
No tengo conocimiento	7	3,8
Total	182	100,0

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IPE-UNESCO, 2014.

Este hecho sorprende aún más teniendo en cuenta que mayoritariamente los presidentes han recibido una capacitación acerca de las reglas, deberes y obligaciones (el 80%). Sería importante conocer mayores detalles acerca de la capacitación impartida, los temas y el momento en el cual se dicta.

Además, cabe recalcar que el 20% no ha recibido capacitación y éstos constituyen una parte importante de quienes consideran que no tienen conocimientos plenos o suficientes para desempeñar sus funciones. También existen otros presidentes que habiendo recibido la capacitación siguen sin considerar que tengan los conocimientos necesarios para desempeñarse.

Cuadro VI.6. Asistencia a capacitación según conocimiento de reglas

		Recibió capacitación		Total
		Sí	No	
Conoce reglas	Pleno o suficiente	63,1	23,5	51,6
	Insuficiente o ninguno	36,9	76,5	48,4
Total		100	100	100

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Conocimiento de la normativa

Se hicieron distintas preguntas a lo largo de la encuesta buscando conocer el grado de conocimiento de la normativa por parte de los presidentes. Las temáticas consultadas tuvieron que ver con la elección, los tiempos de duración y los mecanismos de remoción de presidentes y maestros. También se consultó acerca de la administración de los fondos.

Teniendo en cuenta las 21 preguntas realizadas y suponiendo una calificación del 0 al 10, siendo 0 quienes no contestaron bien ninguna pregunta y 10 quienes contestaron bien la totalidad, poco más de la mitad de los entrevistados (58%) serían calificados con un 7 o una nota mayor.

Cuadro VI.7. Conocimiento de la normativa. Puntaje obtenido sobre un total de 21 posibles aciertos

Puntaje	Frecuencia	Porcentaje
2,4	1	0,5
3,3	1	0,5
3,8	6	3,3
4,3	6	3,3
4,8	7	3,8
5,2	9	4,9
5,7	15	8,2
6,2	19	10,4
6,7	12	6,6
7,1	32	17,6
7,6	25	13,7
8,1	21	11,5
8,6	20	11,0
9,0	6	3,3
9,5	2	1,1
Total	182	100

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Acerca del presidente

Existe certeza entre los presidentes acerca de que es la asamblea de padres la encargada de elegir al presidente AECO. Esta es una norma conocida por todos. Una buena parte de los presidentes (alrededor del 78%) coincide en

que el tiempo por el cual se realiza esta elección es por dos años. También en general conocen los mecanismos de destitución (80%) del presidente.

Sin embargo, no se registra la misma certeza en la respuesta en otros temas abordados. Uno de ellos es si se requiere contar con la aprobación o el consentimiento del promotor PROHECO para ser presidente. El otro, la reelección del presidente.

En relación con el primer punto, el 46% de los presidentes consideran que no es necesario contar con esta autorización, y el 52%, que sí lo es. Esta diferencia en la opinión no es aleatoria sino que tiene un comportamiento asociado al conocimiento de las reglas (la autodeclaración de este conocimiento) y al hecho de ser un presidente que además de participar en la AECO participa en alguna organización y en ésta lo hace como dirigente. Entre quienes consideran que no se requiere la autorización del promotor hay una mayor probabilidad de ser dirigente, y entre quienes consideran que debe haber una autorización del promotor, hay una mayor probabilidad de no participar como dirigente.

Cuadro VI.8. Participación o no en organizaciones como dirigente según respuesta a la necesidad de autorización del promotor

		Participa como dirigente		Total
		No	Sí	
Autorización del promotor	Sí	60,6	42,0	51,6
	No	36,2	56,8	46,2
	Ns/Nc	3,2	1,1	2,1
Total		100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Asimismo, entre quienes consideran que no debe haber una autorización del promotor, existe una mayor probabilidad de tener un conocimiento pleno o suficiente de las reglas; y entre quienes consideran que sí se requiere esta autorización, la mayor probabilidad es tener un conocimiento poco suficiente.

Cuadro VI.9. Autodeclaración del conocimiento de las reglas según respuesta a la necesidad de autorización del promotor

		Conoce reglas (sí/no)		Total
		Pleno o suficiente	Insuficiente o ninguno	
Autorización del promotor	Sí	45,7	58,0	51,6
	No	52,1	39,8	46,2
	Ns/Nc	2,2	2,3	2,2
Total		100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

Respecto al segundo punto, la reelección del presidente, el hecho de que luego de ser elegido debe cumplir su mandato y puede ser vuelto a elegir una sola vez, no es una norma conocida (7,1%). Así, 9 de cada 10 presidentes opinan que el presidente puede ser reelecto cuantas veces sea necesario, o bien que puede continuar en el cargo hasta que la comunidad lo decida. El 72% piensa que luego de ser elegido continúa en el cargo hasta que la comunidad decida cambiarlo, y casi el 20% que puede ser vuelto a elegir cuantas veces sea necesario. Esto último parece consistente con que el 40% de los presidentes haya excedido el tiempo de su mandato.

Cuadro VI.10. Reelección del presidente (porcentaje)

Continúa hasta que la comunidad lo decida	72,0
Cuantas veces sea necesario	19,8
Puede ser vuelto a elegir una sola vez	7,1
No sabe	0,5
No contesta	0,5
Total	100,0

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

En este caso no se encuentran asociaciones con variables que pudieran explicar esta diferencia, es un comportamiento generalizado. Esto último lleva a interrogarse si esta pregunta en particular se respondió pensando en la norma o pensando en lo que efectivamente ocurre.

Acerca de los maestros

En el caso de las normativas relacionadas con los maestros, la mayoría de los presidentes saben que son los padres en la asamblea quienes los eligen (86,3%) y que son contratados por un año (85%). También saben que pueden ser despedidos por la AECO si esto es aprobado por la asamblea (92%) pero que a su vez no pueden ser despedidos por el promotor (81,3%), o la alcaldía (86%).

Sin embargo, no hay acuerdo en relación con la necesidad de aprobación o recomendación de los maestros tanto por el promotor como la alcaldía, ni en la posibilidad de ser removidos por la dirección distrital.

En síntesis, hay aspectos de las normas de funcionamiento sobre las cuales la mayoría de los presidentes contestan de la misma manera, mostrando un buen manejo de la normativa. En general, hay acuerdo entre los presidentes acerca de las funciones de la asamblea en todos los planos que se han consultado (tanto la elección del presidente como la elección de los maestros y en general en las formas de destitución). También se registra un importante nivel de acuerdo entre los presidentes en cuanto a los mecanismos de destitución. En este sentido, los presidentes muestran acuerdo en que ni el promotor ni el coordinador departamental pueden destituir al presidente de la AECO sin la aprobación de la asamblea de padres. Asimismo, muestran acuerdo en que la AECO a través de la asamblea de padres puede despedir a un maestro, pero el promotor o la alcaldía no pueden hacerlo. En cuanto a estas temáticas no hay duda, las respuestas son certeras.

Sin embargo, existe menor nivel de acuerdo en relación con las necesidades de aprobación o recomendación en la elección de presidentes y maestros por distintos actores y respecto del conocimiento de las funciones de la dirección distrital. Las respuestas no son tan homogéneas ni contundentes. No hay acuerdo acerca de la necesidad o no de contar con la autorización o

consentimiento del promotor para ser presidente o maestro. La dirección distrital parece ser un actor cualitativamente distinto del promotor y la alcaldía, sobre todo en la relación con los maestros: el 81% considera que el maestro debe tener recomendación de la dirección distrital de educación y la mayoría de los presidentes reconoce que esa dependencia no puede despedir a un maestro. A su vez, dos de cada tres encuestados contestan que los promotores y la alcaldía tampoco pueden hacerlo. La mayor convergencia alrededor del rol de las direcciones distritales quizás se explique por las necesidades formales de presentación de antecedentes o títulos para obtener el cargo.

Cuadro VI.11. Respuesta a preguntas seleccionadas acerca de la elección y la remoción de los maestros

	Frecuencia	Porcentaje
La asamblea de padres elige al presidente	177	97,3
La AECO puede despedir a un maestro (Sí)	168	92,3
El promotor o coordinador puede destituir al presidente (No)	159	87,4
La alcaldía puede despedir a un maestro (No)	157	86,3
Maestros: los padres los eligen en asamblea	157	86,3
El promotor puede despedir a un maestro (No)	148	81,3
La dirección distrital o municipal de educación puede despedir a un maestro (No)	120	65,9

Fuente: Encuesta a los presidentes de la AECO. IIPE-UNESCO, 2014.

La administración de los fondos

Consultados acerca de la necesidad de obtener ayuda para entender lo que está escrito en las liquidaciones que firman, el 55% de los presidentes lo necesitan siempre, y el 25% lo necesitan a veces. La mayoría de quienes necesitan ayuda recurren al promotor (70%).

No existe un conocimiento claro acerca de la procedencia de los recursos para el pago de los maestros. Solo un 42% dice que provienen de la Secretaría de Educación Nacional, pero el 35% dice que no sabe y alrededor de un 15% nombra otros organismos, la mayoría de los cuales son organismos internacionales.

Existe certeza entre los presidentes acerca de la posibilidad de consultar siempre que sea necesario el saldo de la cuenta bancaria de la AECO y que el promotor no puede realizar operaciones bancarias usando la cuenta de la AECO. No se responde con la misma certeza acerca de la necesidad de pedir autorización al promotor para conocer el estado de la cuenta bancaria (el 44% de los que responden la pregunta consideran que requiere la autorización).

Las funciones del promotor (elaborar las liquidaciones para el pago de maestros y capacitar a los miembros AECO) son reconocidas por la mayoría de los presidentes.

A modo de síntesis, se ha podido observar que los presidentes AECO tienden a ser líderes comunitarios. Por otra parte, teniendo en cuenta que para el desarrollo de la autonomía es importante el conocimiento que se tenga, se ha podido detectar que no todos los presidentes reciben capacitación, y lo más preocupante, que una buena proporción de los presidentes no están convencidos de tener el conocimiento suficiente para desarrollar sus funciones.

En relación con el conocimiento que tienen de la normativa y de la administración de los fondos, se pudo observar que hay temas que son conocidos por la plena mayoría, pero otros no. Los mecanismos de elección y remoción de los cargos son ampliamente conocidos por todos, lo que podría dar cuenta de un alto nivel de institucionalización. Sin embargo, algunas cuestiones vinculadas al lugar del promotor en distintas instancias de decisión parecen variar según la opinión de cada presidente. Esto podría estar mostrando un cierto nivel de informalidad territorial a tener en cuenta en el funcionamiento del Programa.

VII. Conclusiones y reflexiones prospectivas

En este capítulo se presentan las conclusiones derivadas de los resultados de cada uno de los tres componentes que conformaron el diseño metodológico de estudio de caso de PROHECO. Dichas conclusiones están organizadas en tres líneas de reflexión relacionadas con los objetivos del estudio: 1) la contribución de PROHECO a la equidad y a la calidad de la oferta educativa de la Educación Pre Básica y la Educación Básica hondureña; 2) las propiedades del Programa en relación con el desarrollo de capacidades de gestión en educación por parte de las comunidades locales; y 3) la contribución de este modelo de transferencia directa a escuelas a la eficiencia de la gestión escolar. El cuarto apartado reúne algunas reflexiones acerca de las fortalezas y fragilidades del Programa tal como se implementa, y se destacan alternativas para su perfeccionamiento¹.

1. La contribución de PROHECO a la equidad y la calidad educativas

- PROHECO realiza una contribución importante a la cobertura y a la oferta de la Educación Básica y es un componente importante, aunque poco dinámico, de una oferta no universalizada de Educación Pre Básica en zonas rurales.

Los Centros educativos PROHECO en Educación Básica cubren al menos al 68% del universo potencial estimado y componen el 14% de la oferta en zonas rurales excluyendo la oferta privada. En este sentido y aun considerando que un porcentaje menor de la oferta de PROHECO se ubica en regiones urbanas,

¹ El equipo de investigación agradece a la Coordinación de PROHECO y a todo su equipo la posibilidad de discutir las conclusiones de la investigación, a partir de lo cual se han elaborado las consideraciones presentadas en el apartado final.

puede decirse que el Programa contribuye a extender la oferta escolar en las zonas rurales.

Aunque en Educación Pre Básica no es posible estimar la cobertura en relación con un universo potencial, su contribución a la oferta total existente de centros educativos que no son privados es de un 15%, teniendo en cuenta también la matrícula de los CCEPREB. Esta contribución corresponde a un nivel de educación que está aún lejos de la cobertura deseable para los estándares actuales y llama la atención que, en el contexto de una oferta no universalizada pero cuya universalización progresiva ha sido sancionada en 2012, la matrícula de PROHECO a lo largo de los últimos 4 años no haya tenido incrementos importantes. Tampoco se observa un incremento de la matrícula en la segunda modalidad más importante de escolarización en este nivel educativo –luego de las escuelas comunes–, los CCEPREB. En este sentido pareciera que PROHECO y CCEPREB no escapan a las limitaciones del sistema educativo hondureño para expandir la educación en este nivel, aun cuando representan modalidades de expansión de mucho menor costo que las escuelas rurales comunes.

La contribución de PROHECO a la oferta educativa no es homogénea en el territorio nacional. En línea con lo que el Programa se propone, su presencia tiene mayor importancia relativa en aquellos municipios con menores índices de desarrollo humano. En algunos departamentos, la matrícula de PROHECO representa entre un 20% y un 30% de la matrícula total rural de la red oficial, mientras que en otros no alcanza el 7% del total de alumnos inscriptos.

- Pese al foco declarado del Programa en “zonas rurales geográficamente aisladas”, la mayor parte de la oferta de PROHECO no se adecua al criterio establecido en la normativa para su instalación.

Desde su creación PROHECO se definió como una política focalizada en las zonas rurales geográficamente aisladas y se presentó como una modalidad alternativa para extender la educación a las comunidades no alcanzadas por el sistema común. Uno de los criterios adoptados para la instalación de las escuelas PROHECO ha sido la inexistencia de otra oferta educativa en un radio de tres kilómetros. Dicho criterio pretendería asegurar la complementariedad entre las distintas modalidades de prestación del servicio educativo. No obstante, el análisis de la ubicación geográfica de las escuelas del Programa ha

revelado que el 72% de los establecimientos PROHECO que ofrecen Educación Pre Básica y el 90% de los establecimientos que ofertan Educación Básica, sobre el total de establecimientos para los que se disponen de datos georreferenciados, se ubican a menos de tres kilómetros de otro establecimiento educativo común con oferta para el mismo nivel educativo. Si bien los valores reales de la superposición entre la oferta de PROHECO y la común pueden ser distintos de los encontrados a partir de la información incompleta analizada en este estudio, los escenarios más conservadores arrojan que más de la mitad de los establecimientos de PROHECO no cumplen con el criterio establecido en la normativa.

Ello obliga a reinterpretar la representación muy diseminada entre los actores alcanzados por el estudio de que “PROHECO llega donde la escuela común no llega”. Esta representación podría responder a otros criterios. Puede sostenerse, en efecto, que la escuela común no llega a las zonas en las que PROHECO se establece y que esta carencia no es explicada únicamente por la distancia o el aislamiento sino por razones históricas de cobertura, posiblemente asociadas a una baja capacidad de movilización política de las poblaciones para reclamar su derecho a la educación. En este sentido, PROHECO puede haber sido un mecanismo idóneo para canalizar esta demanda.

Asimismo, cabe reconocer las limitaciones del análisis realizado en el ámbito del presente estudio de caso. Primeramente, es poco probable que un criterio único basado en la distancia geográfica sea suficiente para dar cuenta de todas las situaciones de aislamiento que pueden existir en un país cuyo territorio se caracteriza por accidentes geográficos, como sierras, ríos e islas. La normativa no reconoce estas situaciones, aunque las autoridades del Programa, tanto a nivel nacional como territorial, declaran tenerlos en cuenta en el momento de decidir favorable o negativamente respecto de la solicitud de apertura de una escuela. Excede los propósitos de este estudio un análisis más pormenorizado de los casos de incumplimiento de la normativa, con miras a identificar aquellos que pudieran justificarse por la presencia de una barrera natural como causa de aislamiento geográfico.

En segundo lugar, podría cuestionarse si el radio de tres kilómetros es una distancia razonable cuando se busca asegurar el acceso a la educación a niños y niñas entre los 4 y los 11 años. Suponiendo un terreno plano y con buenas

condiciones de movilidad, el criterio establecido implica que, en el caso de cumplimiento de la normativa, el estudiante tendrá que recorrer una distancia mínima de 1.500 metros para trasladarse desde su casa hasta el establecimiento educativo más cercano, con un desplazamiento diario de tres kilómetros. Estas distancias, de por sí no pequeñas, pueden convertirse en un obstáculo aún mayor para la escolarización efectiva cuando existen terrenos montañosos, sujetos a las variaciones climáticas y en contextos en los que la población se desplaza mayormente a pie o en animales. En efecto, la accesibilidad de los establecimientos de enseñanza es uno de los factores que suele estar asociado a niveles más elevados de ausentismo de alumnos y docentes en zonas rurales, no hay que descartar que ésta sea una de las causas de las más altas tasas de abandono entre los alumnos atendidos por PROHECO. Esta cuestión amerita mayor profundización.

De todos modos, los resultados encontrados invitan a una revisión detenida de la normativa vigente y de su necesaria correspondencia con las prácticas que regulan el funcionamiento cotidiano del Programa, teniendo en cuenta el objetivo de promover un acceso más equitativo al derecho educativo.

- Aunque su contribución a la oferta de escolarización existente es considerable, el Programa exhibe limitaciones para lograr la permanencia y la finalización de la Educación Básica de una alta proporción de sus alumnos.

Los estudiantes de las escuelas PROHECO tienden a promocionar menos que los de las escuelas rurales comunes aun manteniendo niveles similares de repetición. Solamente en el 1er grado de la Educación Básica la repitencia es alta (del 10%), aunque se trata de un valor similar al de las demás escuelas rurales. La característica sobresaliente en PROHECO es que los alumnos tienden a abandonar más sus estudios. Esto afecta a la matrícula, que muestra una caída sucesiva de un grado al otro. Por ejemplo, en el año 2012, mientras que en 1er grado estaban matriculados 24.886 niños, en 6º grado estaban matriculados 14.845. Se deriva de esta constatación que una parte importante del desafío de poder incluir a todos los niños en la escuela tiene que ver con retener a los niños que viven en áreas donde ya existe la oferta de PROHECO y no solo con ampliar la oferta existente. Algunas de las razones que permitirían comprender el mayor abandono se plantean en los puntos siguientes.

- Aunque PROHECO contribuye a la ampliación de la cobertura en zonas rurales, lo hace con una infraestructura de menor calidad.

Tanto en la Educación Pre Básica como en la Educación Básica, las escuelas rurales hondureñas presentan serios déficits de calidad de infraestructura, que apenas cubre la mitad de las necesidades estimadas. A su vez, las escuelas PROHECO se encuentran en una situación todavía más precaria con respecto a las escuelas rurales comunes.

Esta peor situación relativa se observa particularmente en la calidad de los servicios básicos (acceso a electricidad, evacuación de aguas negras, acceso a agua potable), el estado de los ambientes escolares (iluminación, ventilación, estado general del edificio, antigüedad, etc.) y el estado y el funcionamiento de las instalaciones hidrosanitarias (urinarios, lavamanos y aparatos sanitarios). En las escuelas de Pre Básica, se constata también una peor calidad del mobiliario existente en las escuelas PROHECO. En las escuelas de Educación Básica, el promedio nacional revela similares condiciones de mobiliario entre los dos tipos de establecimientos. No obstante, las realidades departamentales presentan situaciones distintas, a veces favorables a PROHECO y otras veces en el sentido inverso. Esta diferencia a nivel departamental, que no se registra en otros aspectos vinculados a la calidad de la infraestructura, podría explicarse por el hecho de que se trata de un equipamiento educativo que puede ser más fácilmente movilizado por los actores a nivel local, variando, por tanto, de acuerdo con la capacidad de organización de estas comunidades y de su vínculo con otras fuentes de recursos –alcaldías, fundaciones, etcétera.

Finalmente, las escuelas PROHECO se enfrentan con amenazas sociales y ambientales similares a las de las escuelas rurales comunes.

- De acuerdo con la información relevada por el estudio cualitativo, es más recurrente que en las escuelas PROHECO se desempeñen docentes que no han completado su formación profesional y que poseen menor experiencia que la de los docentes de las escuelas rurales comunes.

Teniendo en cuenta que en las zonas rurales y alejadas se encuentran los grupos más desfavorecidos, sería de esperar que los docentes sin formación profesional no logren los mismos desempeños que los docentes que sí la tienen. Adicionalmente, los maestros de escuelas PROHECO entrevistados reportan

en general menos años de antigüedad docente, de lo cual también se podría inferir menor experiencia para trabajar con alumnos y particularmente en la modalidad multigrado. Esta ausencia de formación específica implica un gran riesgo para la calidad de la oferta educativa de estas escuelas.

- La alta rotación de los docentes en las escuelas PROHECO parecería no facilitar los procesos de enseñanza y de aprendizaje y, por tanto, iría en detrimento de una oferta de calidad.

Las entrevistas realizadas indican la existencia de una mayor rotación de los maestros de las escuelas PROHECO respecto de las escuelas rurales comunes. A su vez, si bien las fuentes secundarias analizadas no permiten establecer una comparación entre estos tipos de establecimiento, sí revelan muy bajas tasas de permanencia docente en los municipios donde se implementa PROHECO. También se constata una disminución de la tasa de permanencia a partir del año 2011. Además, en las entrevistas se ahonda en cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo de esos docentes: modalidades más flexibles de contratación, descuento por ausencias, no adscripción a los gremios, entre otras, que explicarían en gran parte esa rotación. Los actores también convergen al afirmar que ella está asociada a los cambios de liderazgo político en los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La literatura especializada coincide en señalar que la estabilidad docente es un aspecto que contribuye, cuanto menos, a la construcción de la identidad institucional y, en ese sentido, es percibida como un elemento que favorece la calidad de la propuesta educativa a nivel institucional. De hecho, a partir de la revisión bibliográfica de otros casos de subvenciones a las escuelas en diferentes países de América Latina, se observa que uno de los factores que han contribuido con mayor fuerza a la interrupción de programas de estas características han sido las desfavorables condiciones de trabajo de los docentes, lo cual plantea un serio desafío en vistas a la sostenibilidad del Programa.

- PROHECO parece constituir un segmento de oferta educativa de calidad inferior a la de la oferta común, y afecta negativamente la equidad del sistema educativo hondureño.

Vinculado con los puntos anteriores, si bien PROHECO constituye una contribución importante en cuanto a la cobertura de la Educación Básica,

cabría preguntarse cuál es su aporte real en términos de equidad. Aun encontrándose mayormente en áreas donde también se identifica la presencia del sistema común, las escuelas PROHECO presentan condiciones inferiores de infraestructura, sus indicadores de eficiencia interna son también inferiores a los que se observan en escuelas rurales comunes y los maestros no tienen formación y experiencia profesional equivalente a la de los docentes de las demás escuelas rurales. Ello parecería indicar que PROHECO representa un segmento de calidad inferior de la oferta educativa, que podría conllevar el incremento de las desigualdades socioeconómicas en territorios más desfavorecidos.

2. El desarrollo de capacidades de gestión en educación por parte de las comunidades

- PROHECO se apoya en la preexistencia de liderazgos comunitarios, pero aun así las capacidades organizativas de las comunidades donde se implementa tienden a estar limitadas por el bajo nivel educativo de los miembros de las AECO y su poca claridad sobre las reglas y los procedimientos del Programa, restringiendo su capacidad de ejercer autónomamente sus atribuciones.

Por lo general, los presidentes de las AECO encuestados son líderes comunitarios con conciencia de que han sido elegidos para ese cargo por su liderazgo y conocimiento de la comunidad. Al mismo tiempo en que esto devela el acople del Programa a las redes sociales operantes a nivel comunitario, sugiere una limitada capacidad del Programa para empoderar de manera efectiva a los padres y madres de familia y reconfigurar las relaciones de poder preexistentes.

Al responder a preguntas específicas sobre el funcionamiento del Programa, la mayoría de los presidentes de AECO demuestra tener un conocimiento aceptable sobre sus reglas básicas. Las coincidencias se presentan en torno a las funciones de la asamblea para la elección del presidente y de los maestros, sobre los procedimientos de destitución de ambos cargos y sobre su atribución para consultar el saldo de cuenta cada vez que se considere necesario.

Aun con estas coincidencias, pareciera existir una tendencia a considerar que deben ser fortalecidos para el ejercicio del cargo, dado que cerca de la mitad de los presidentes consultados percibe sus propios conocimientos como insuficientes. Estas coincidencias se presentan incluso entre quienes recibieron capacitación, cuya proporción alcanza al 80% de la muestra. Esta tendencia pareciera ser convergente con el hecho de que el 75% de los encuestados declaran necesitar ayuda al menos con alguna frecuencia para entender lo que está detallado en las liquidaciones.

Pero, al mismo tiempo, aun habiendo conocimiento por parte de los presidentes de las reglas de elección y de remoción, pareciera persistir una zona de ambigüedad en relación con las atribuciones de los promotores y de los alcaldes. Es decir, si bien existe coincidencia entre los presidentes acerca de la soberanía de la asamblea para la elección y la remoción de presidentes y maestros, no hay acuerdo acerca de la necesidad o no de contar con la autorización o el consentimiento de los promotores y de los alcaldes para acceder a estos cargos. Pareciera existir una zona gris en cuanto a si la asamblea elige a candidatos o refrenda pre-candidatos seleccionados por otros.

- Frente a las dificultades encontradas por las AECO para ejercer autónomamente sus atribuciones, se abre espacio a la injerencia de otros actores, particularmente alcaldes, promotores e incluso maestros, en las decisiones que son competencia de las AECO, lo que puede desvirtuar la concepción de gestión comunitaria en la que se basa el Programa.

La observación en el campo permite un acercamiento complementario a la comprensión de estas ambigüedades. En principio llama la atención que, en dos de los tres municipios investigados, los promotores y los alcaldes tengan una alta injerencia en la elección de las autoridades de la AECO, así como en la elección y en la remoción de los maestros. Consistentemente con una de las hipótesis orientadoras del estudio, estas situaciones han sido observadas en los municipios que presentan menor nivel de institucionalización del Programa. En los casos cubiertos por el estudio, la injerencia de promotores y alcaldes pareciera ejercerse mediante el control de los postulantes a la comisión directiva de las AECO y a los puestos de maestros, ya que las asambleas no tendrían más remedio que aceptar a candidatos en cuya selección inicial no habrían participado.

Este parecer es consistente con lo relevado por la encuesta a presidentes que manifiestan un menor nivel de coincidencias sobre si es necesario que un candidato cuente con la autorización del alcalde o del promotor. Tal suposición podría ser apoyada también por el hecho de que una proporción importante de presidentes considera insuficientes los conocimientos para ejercer adecuadamente sus funciones. Es decir, los presidentes sabrían con certeza que la asamblea es la que elige a candidatos, lo que no está claro es si esos candidatos deben tener o no la venia de otros actores.

En las mismas localidades, los promotores –y en algunos casos los maestros– aparecen implicados directamente en tareas de gestión que son responsabilidad de los presidentes o de los tesoreros; por ejemplo, el cálculo de la remuneración que corresponde a cada maestro o la confección de cheques para el pago salarial. Nuevamente esta observación, que surge del campo cualitativo, es consistente con las encuestas a presidentes quienes señalan en alta proporción, en la indagación cuantitativa, que necesitan ayuda para la confección de cheques y liquidaciones, y que acuden al promotor para resolver sus dudas.

En este punto es importante reparar en que el diseño de PROHECO confiere al personal de campo la atribución de supervisar el ajuste de las AECO a los mecanismos de constitución, de elección y de renovación de autoridades –es decir, en el control de su legitimidad–, de regular y controlar el flujo de la información y de documentación sobre depósitos y liquidaciones, tener a su cargo la capacitación y el asesoramiento de las AECO y oficiar de enlace con las autoridades educativas locales. Esta cuádruple atribución de los promotores –el control de la legitimidad, la supervisión administrativa, su posición de asesor y capacitador, y su vinculación institucional con las autoridades distritales– pareciera conferir cierta “elasticidad” a sus atribuciones que, de acuerdo con la fortaleza de la comunidad, puede extenderse por sobre la autonomía de las AECO.

- PROHECO se encuadra en la política de descentralización educativa hondureña y representa uno de los principales antecedentes en términos de gestión comunitaria, pero su institucionalidad lo convierte en un Programa muy permeable a las dinámicas político-partidarias, sin garantías de que ello redunde en el mejoramiento de la calidad educativa a nivel local.

Si bien PROHECO dispone de reglas y procedimientos altamente codificados, el funcionamiento del Programa se rige en gran medida por instituciones informales que amplían la discrecionalidad de los actores involucrados en su implementación en todos los niveles –central, territorial, político local y comunitario–. Aun cuando los recursos financieros son transferidos directamente a las AECO, las limitaciones enfrentadas por éstas para ejercer las atribuciones que poseen de acuerdo con los procedimientos formales, las conduce potencialmente a una relación de dependencia respecto de otros actores que se desempeñan a nivel local –alcaldes, promotores, los propios maestros o incluso una AECO intermediaria–. Por ende, la delegación de funciones de gestión escolar no pareciera realizarse directamente hacia la comunidad, sino que se encuentra mediada, principalmente, por los representantes políticos más cercanos a esa comunidad. Interpretado de esta manera, el entramado institucional de PROHECO es favorable a la ampliación de la autonomía tanto de los poderes políticos locales en la gestión educativa, como de las comunidades. Dado que los primeros suelen disponer de mayores recursos materiales, simbólicos y organizacionales que los actores comunitarios, ello parecería conllevar el fortalecimiento de la posición relativa del poder político local con respecto tanto a la coordinación nacional del Programa como a las comunidades.

Tal dinámica de subordinación de la gestión educativa a la evolución del juego político partidario podría favorecer la mejora de la calidad educativa bajo el supuesto de un efectivo control social democrático. No obstante, las condiciones para que esto se cumpla son poco comunes en la región, particularmente en las zonas socioeconómicas más rezagadas, donde la población suele presentar más bajos niveles educativos y dispone de acceso limitado a la información y a los canales de toma de decisión. En el caso de PROHECO, preocupa que esta aparente dinámica se produzca concomitantemente con muy elevadas tasas de rotación docente y con la persistencia de la precariedad de las condiciones de infraestructura y el elevado abandono. Conviene así indagar en qué medida la descentralización promovida por la institucionalidad de PROHECO incide en la capacidad estatal de asegurar una educación de calidad a todos los ciudadanos.

3. La contribución del modelo de subvención directa a escuelas a la eficiencia de la gestión escolar

- Pese a las ventajas teóricas de un modelo de gestión basado en el control comunitario, evidencias parciales sobre el funcionamiento del Programa y las representaciones de los actores sobre el impacto de PROHECO en la eficiencia de la gestión escolar no permiten convalidar la hipótesis de que el Programa contribuye a una gestión escolar más eficiente.

En teoría, la descentralización de recursos debería permitir resolver al menos cuatro de los problemas que plantea su asignación desde un organismo centralizado. En primer lugar, las rigideces derivadas de la asignación uniforme desde los organismos centrales a las unidades subnacionales; en segundo lugar, el control de posibles sesgos en la distribución de los recursos por parte de las instancias subnacionales a las comunidades; en tercer lugar, la posibilidad de replantear, con criterios redistributivos, la asignación de presupuesto a las poblaciones destinatarias; en cuarto lugar, reducir las barreras de costos².

En relación con las rigideces en la asignación, cabe preguntarse en qué medida PROHECO flexibiliza la distribución de recursos. La respuesta puede plantearse alrededor de cuatro aspectos.

Dado que PROHECO canaliza la participación de las comunidades en la identificación de necesidades insatisfechas de escolarización y les otorga un papel en la creación de establecimientos, pareciera introducir un principio de flexibilidad en la asignación de recursos al precisar y satisfacer necesidades de escolarización que las autoridades centrales no habrían podido identificar por los canales tradicionales.

En segundo lugar, la fórmula de asignación de recursos a las escuelas PROHECO tiene como componente principal el presupuesto salarial que corresponde a un docente por un número mínimo de alumnos. Esto no pareciera diferir centralmente de la fórmula para la asignación de gastos corrientes

² De Mello e Souza, A (2003), *ob. cit.*

de las escuelas rurales comunes, aunque en ellas existe la distinción entre maestro de grado y maestro con tareas directivas, distinción que no existe en PROHECO. Si las fórmulas de asignación son similares, no parece verificarse un amplio margen para la flexibilidad en la asignación, dado que el grueso de los recursos finalmente depende del número de alumnos.

En este punto aparece la tercera flexibilidad potencial del Programa: si la demanda se ve satisfecha o las condiciones locales se modifican, la prestación debería variar sus características o dejaría de ofrecerse, con traslado a otro lugar. El estudio cualitativo detecta algunas situaciones en las que escuelas PROHECO redujeron su personal docente para adecuarlo a reducciones en el número de alumnos. Al mismo tiempo, existen evidencias que indican que una vez que cambian las condiciones locales es difícil desmontar la oferta de PROHECO para instalar una oferta de modalidad común. En este caso, lo que importa despejar es en qué medida se trata de una falla atribuible al sistema “tradicional” que no asume bajo su responsabilidad las prestaciones educativas existentes una vez que el contexto ha cambiado; por ejemplo, cuando deja de ser “rural”.

La cuarta flexibilidad potencial –que cobra sentido, dicho sea de paso, a partir de un supuesto fuerte acerca de la disfuncionalidad del sistema de pago de salarios de las escuelas comunes– estaría dada por el hecho de que las AECO controlan directamente el pago de los salarios docentes y, por tanto, no se pagarían salarios a docentes “fantasmas” o a docentes que no cumplen sus funciones. Sin embargo, el estudio cualitativo exhibe algunas evidencias que indicarían que, bajo ciertas condiciones, el sistema es permeable a la discrecionalidad en el pago por parte de las autoridades locales, a la vez que ofrece otros mecanismos de desvío del gasto educativo hacia rubros distintos de los que fue asignado originalmente.

En cuanto a la presencia de posibles sesgos en la reasignación de recursos a comunidades locales por parte de las unidades subnacionales, el estudio no indagó sobre la existencia de sesgos en la distribución de recursos en la modalidad de educación rural común y por tanto no es posible establecer la comparación. Sin embargo, se encontró evidencia parcial de que existiría un sesgo desfavorable hacia las escuelas PROHECO ya que el componente cualitativo sugiere que los recursos de supervisión, capacitación y didácticos movilizados

por las autoridades subnacionales de educación las alcanzarían en menor medida que a sus pares rurales de modalidad común.

En cuanto a la asignación de recursos del presupuesto educativo a las poblaciones destinatarias con criterios redistributivos, la información analizada ha permitido corroborar una mayor presencia relativa de PROHECO en las zonas de menor nivel de desarrollo humano. En este sentido, se podría argumentar que el Programa ha contribuido a dirigir la inversión hacia zonas más carenciadas. Por otro lado, dado que la subvención se compone predominantemente de la asignación salarial –y esta asignación es menor a la del salario oficial del docente de nómina– el mismo Programa introduce un obstáculo a la eliminación de los sesgos discriminatorios de la estructura del gasto educativo en Honduras.

En cuanto a la reducción de barreras de costos, como se argumenta más adelante, PROHECO no parece reducir los costos de expansión de la infraestructura educativa, sino trasladarlos parcialmente desde el Estado central hacia los niveles local y comunitario. La peor calidad de su red escolar podría interpretarse como un indicador de la magnitud de las barreras existentes en relación con este nivel para afrontar la inversión requerida.

PROHECO se basa en el supuesto de que el control ejercido por la comunidad afecta positivamente la gestión escolar. Los datos relevados en el componente cualitativo permiten corroborar que los padres y madres de los alumnos que asisten a las escuelas PROHECO declaran estar conformes con la calidad del servicio que reciben y destacan como rasgos positivos del Programa los bajos niveles de reprobación, el cumplimiento de los días de clase y la calidad del vínculo entre estudiantes y maestros. No obstante, las estadísticas no permiten convalidar la representación de los actores con respecto a los menores índices de reprobación en los establecimientos de PROHECO. Si bien en este estudio no se ha analizado el ausentismo docente y de estudiantes, es muy posible que los mayores niveles de abandono observados en las escuelas PROHECO contrarresten eventuales incrementos de eficiencia derivados de un mayor presentismo.

Los mismos datos cualitativos ponen en cuestión la supuesta ventaja de PROHECO en la promoción de una gestión escolar más eficiente. Esto se ve en las representaciones sobre la contribución de PROHECO a una relación más

fluida entre la escuela y la comunidad, que varían entre los municipios incluidos en la muestra. La capacidad de control sobre la labor docente otorgada por el diseño del Programa es vista como un factor positivo en aquellos municipios donde se han encontrado mayores niveles de autonomía de las AECO, pero como fuente de tensión entre maestros y la comunidad en el municipio donde las AECO parecen desempeñar un rol secundario en la contratación de los docentes. Así, en la muestra estudiada, los efectos percibidos del Programa sobre una dimensión de la eficiencia en la gestión escolar cambian de dirección según el grado de autonomía de las AECO, penalizando las comunidades más desfavorecidas.

A su vez, al confrontar las representaciones de actores vinculados a las escuelas PROHECO con las de los actores vinculados a las escuelas comunes, se constata que las principales diferencias percibidas refieren a las condiciones laborales y a las titulaciones de los docentes, con valoraciones desfavorables a las escuelas del Programa. Los docentes, por su lado, consideran que los mecanismos de regulación estatal alcanzan en mayor medida a las escuelas comunes, como las visitas de representantes de la dirección distrital y la participación en evaluaciones.

Finalmente, se destaca la existencia de diferentes instancias de participación comunitaria en la vida escolar, comunes a todos los establecimientos, como es el caso de las Sociedades de Padres de Familia y los Consejos de Desarrollo Educativo. Si bien estos últimos todavía no están ampliamente implementados, cabría esperar que su puesta en funcionamiento disminuya el impacto diferencial de la participación comunitaria sobre la eficiencia escolar en las escuelas PROHECO con respecto a las escuelas comunes.

En consecuencia, no se han encontrado evidencias suficientes que permitan afirmar que PROHECO conduzca a una mejora de la eficiencia en la gestión escolar en el sentido que supone su fundamentación teórica.

- PROHECO es una modalidad alternativa del Estado para complementar la oferta a un menor costo, pero no resulta claro que implique una mayor eficiencia de la inversión educativa.

Aun sin haber accedido a información sobre la ejecución presupuestaria del Programa, las informaciones relevadas en las entrevistas a funcionarios en el

nivel central y la comparación de las características de los establecimientos rurales comunes y de PROHECO permiten afirmar que la inversión educativa realizada por un alumno que asiste a una escuela del Programa es inferior a la que se realiza por un alumno que asiste a un establecimiento rural público común.

Asimismo, aunque ambos tipos de establecimientos –centros PROHECO y centros de educación comunes de educación pública rural– se ubican en la mitad de la escala que mide la calidad de la infraestructura, es posible que la menor calidad exhibida por los centros de PROHECO esté relacionada con que el Programa no subsidia la inversión en infraestructura. Desde este punto de vista, puede verse el Programa como una manera que tiene el Estado central de delegar total o parcialmente el costo de la inversión inicial para la expansión del sistema en zonas a las que no ha llegado hasta un período reciente, algunas de ellas aisladas y de difícil acceso. Las comunidades afrontan este costo iniciando los servicios educativos en casas o locales prestados y gestionando recursos, a veces frente al mismo Estado –por ejemplo, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)– hasta lograr finalmente un local propio.

El régimen laboral docente, que delega la contratación de los maestros en la AECO, facilita al Estado hondureño afrontar remuneraciones menores y, al mismo tiempo, eludir los costos de transacción con los gremios docentes que le supondría salarios semejantes en el régimen laboral vigente en las escuelas comunes. Si bien podría argumentarse que un salario menor se justifica por el hecho de que PROHECO se inició con personal no profesional dada la falta de docentes en las comunidades alejadas, el panorama cambió a partir de las nuevas regulaciones que obligan a contratar personal titulado y a promover la profesionalización del personal ya contratado.

Pero el análisis de la eficiencia no se agota en la comparación del gasto educativo entre estas dos modalidades. Aun evaluando únicamente el nivel escolar, habría que tener en cuenta el peor desempeño de PROHECO en retener a los estudiantes y estimar la inversión necesaria para que finalicen los seis primeros grados de la Educación Básica o, por lo menos, que alcancen tasas de egreso similares a las del grupo de comparación. Tal estimación escapa de los alcances de este estudio. Tampoco ha sido posible comparar el desempeño de PROHECO en términos de los aprendizajes logrados por sus alumnos.

Investigaciones que apunten en este sentido deberían ser capaces de estimar fehacientemente los rubros en los que se gastan los recursos destinados al Programa, discriminando aquellos de índole efectivamente educativa. Del estudio cualitativo aquí realizado surge que parte de los recursos transferidos a las AECO en concepto de salarios nunca llegan al bolsillo de los docentes, debido a la incidencia de tasas bancarias, a los gastos de movilización para cobrar los cheques o al pago de comisiones a intermediarios. La identificación de la magnitud de estos costos de transacción posibilitaría estimar la ineficiencia de la inversión educativa que se realiza bajo esta modalidad y eventualmente contribuiría al diseño de alternativas que, además de ampliar la cobertura, permitan hacerlo en condiciones más equitativas.

A su vez, el análisis de las transferencias desarrollado a partir de los registros proporcionados por el equipo de PROHECO revela inconsistencias que llaman la atención sobre la eficacia de los mecanismos de gestión adoptados por el Programa. La identificación del origen de estas falencias permitiría, por un lado, asegurar la transparencia en la gestión de PROHECO; y, por otro, perfeccionar sus sistemas de registro y control.

- PROHECO presenta restricciones similares a las demás modalidades de escolarización analizadas en lo que respecta la gratuidad de la Educación Básica.

La asignación directa que realiza PROHECO a las escuelas por intermedio de las AECO no elimina los costos que tienen que afrontar las familias por la escolarización de sus hijos e hijas, vinculados al mantenimiento del establecimiento escolar. Esta situación es similar a la de las escuelas rurales comunes de las comunidades vecinas. En efecto, los aportes familiares para asegurar la escolarización, ya sea en términos materiales o mediante la donación de fuerza de trabajo, son parte integrante de la actual política educativa hondureña, bajo el concepto de “gestión de recursos” que tienen que realizar todos los establecimientos educativos. En este sentido, PROHECO no se distingue de las escuelas rurales comunes: ninguna de estas modalidades asegura el acceso gratuito al sistema educativo.

4. Reflexiones hacia la promoción de la calidad y la equidad educativas

Las conclusiones del presente estudio dan cuenta de la importante contribución de PROHECO a la ampliación del acceso a la educación en zonas rurales en Honduras en las últimas dos décadas. La creación y la consolidación del Programa ha permitido a las autoridades educativas atender, aún de manera parcial, las necesidades educativas de las zonas más rezagadas del país. A lo largo de su existencia, PROHECO ha representado una alternativa de respuesta rápida a poblaciones hasta entonces excluidas. Su menor costo permitió ampliar el alcance de la acción estatal en contextos de restricción fiscal. La flexibilidad en la interpretación y la aplicación de sus normativas habilitó la respuesta del Estado a las demandas emergentes de la comunidad. Su apuesta a la gestión comunitaria influyó en el devenir del proceso de descentralización, otorgando a las familias un rol clave en la regulación del quehacer educativo, no desde un punto de vista individual sino arraigado en lo colectivo y lo local.

No obstante, el estudio ha permitido identificar también varios aspectos que obligan a una reflexión sobre el camino a seguir en el futuro. La ampliación de la oferta educativa no ha sido suficiente para asegurar la cobertura universal de la Educación Pre Básica y Educación Básica. PROHECO se enfrenta además con el desafío de lograr que sus alumnos concluyan con éxito su proceso educativo, en lugar de abandonar la escuela. Parte de este desafío implica también el mejoramiento de las condiciones en las que se produce el proceso de enseñanza y de aprendizaje: un cuerpo docente calificado y con sentido de pertenencia institucional, material didáctico pertinente y en suficientes cantidades, infraestructura adecuada, acceso a servicios básicos, equipamiento, mobiliario, etcétera. Según los resultados de esta investigación, atender a este desafío no es solo una cuestión de recursos materiales –aunque la ampliación de la inversión surge como condición necesaria tanto para la requerida expansión de la oferta educativa, como para subsanar el enorme déficit de infraestructura de las escuelas rurales y de las escuelas PROHECO, en particular–. Es necesario revisar los supuestos teóricos sobre los que se ha fundado PROHECO a la luz de las dinámicas políticas y sociales puestas en marcha a lo largo de su implementación.

Para que los actores comunitarios puedan ejercer un rol efectivo en la regulación y el control del servicio educativo, es necesario que tengan capacidad técnica y organizativa. La existencia de dicha capacidad no puede darse por sentada, aún menos en zonas caracterizadas por elevados niveles de analfabetismo y relaciones de subordinación al poder económico y político. El empoderamiento de los actores sociales comunitarios no se produce mediante la sanción de un marco normativo, sino que debe ser construido y, como cualquier proceso de aprendizaje, tiene avances y retrocesos, requiere de intervenciones consistentes en el tiempo. Es, además, intrínsecamente conflictivo, pues modifica las relaciones de poder preexistentes. Su complejidad invita a abordajes intersectoriales, que tengan como foco de intervención el territorio, pero que atraviesen distintos ámbitos de la vida: la planificación familiar, las relaciones de trabajo, la organización de la producción, la protección social y jurídica y, por supuesto, la dimensión educativa. Específicamente desde el sector educativo, invita a fortalecer la articulación entre las diversas acciones de política que se plasman en el territorio. Acciones en esta línea podrían apuntar, por ejemplo, a la inclusión de padres y madres alcanzados por PROHECO en programas de alfabetización, la interacción y el intercambio entre comunidades atendidas por modalidades educativas distintas, la puesta en marcha de canales de información y comunicación accesibles. La emergencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo y Social parecería favorecer iniciativas en esta dirección, pero sería recomendable que desde los niveles centrales del sistema educativo se delinee y planifiquen estrategias que permitan llegar al objetivo buscado.

También parece necesaria una revisión normativa, en particular, la referida a los criterios de “proximidad” entre PROHECO y la oferta educativa rural común. Esto supone ahondar en las causas que han llevado a que una proporción importante de establecimientos estén ubicados a una distancia menor a tres kilómetros de otra oferta educativa tal como la normativa establece. La noción de “zona rural aislada” no responde en los hechos a una distancia lineal, sino a dificultades de accesibilidad por accidentes geográficos u otros obstáculos para el traslado. Al mismo tiempo debería reevaluarse si tres kilómetros es una distancia accesible para el grupo de edad que asiste a PROHECO, especialmente los niños de menor edad, y que se moviliza a pie o en animales. Puede postularse, asimismo, una dimensión del “aislamiento”

vinculada a dificultades en la accesibilidad de las poblaciones a circuitos de transporte, consumo de bienes y servicios incluyendo servicios públicos no únicamente educativos, que permitan elaborar criterios mixtos y no únicamente geográficos. Dichos criterios podrían ser construidos con la participación de las comunidades atendidas por PROHECO, así como de los actores políticos locales, lo que contribuiría a su legitimidad. Pero una vez establecidos, debe asegurarse su aplicación, confiriendo absoluta transparencia a las decisiones tomadas por la coordinación del Programa en cuanto a la apertura de nuevos centros educativos.

El estudio también ha sugerido que la cuádruple atribución asignada al personal de campo en tanto contralor de la legitimidad, supervisión administrativa, asesoría y capacitación y enlace institucional con las autoridades distritales, cuando se combina con una baja capacidad comunitaria, puede dar lugar a extralimitaciones en las atribuciones formales orientándolas al servicio de sus propios intereses en el mapa político local. Podría pensarse, por tanto, en revisar estos puntos del diseño. Por un lado, evaluar la posibilidad de que algunas de estas atribuciones sean asumidas por las estructuras desconcentradas del Ministerio de Educación, como lo son las direcciones distritales. Ello eventualmente podría contribuir también a una mayor integración de las escuelas PROHECO en las actividades promovidas desde estas instancias. También se podría determinar de manera más clara el perfil deseado del personal de campo y las condiciones de acceso al puesto, eventualmente estableciendo la incompatibilidad con el desempeño de funciones vinculadas a la dinámica político partidaria. A su vez, se podría proponer instancias de control sobre las funciones de estos profesionales. Desde PROHECO una opción posible a examinar implicaría procesos sistemáticos y regulares de evaluación, involucrando a los miembros de las AECO, autoridades distritales e indicadores de desempeño. Se podría favorecer también la organización y la colaboración entre AECO, por ejemplo, bajo la figura de consejos rotativos que recojan periódicamente observaciones sobre el desempeño de las funciones del personal de campo. En este punto, debería estudiarse en detalle cuáles podrían ser las restricciones materiales y simbólicas de esta figura y las formas de contrarrestarlas para no reproducir las debilidades ya detectadas en las AECO.

Con respecto a la selección de los maestros, el estudio ha señalado que pareciera estar permeada por influencia política, al menos en aquellos casos en que las AECO seleccionan maestros de una “preselección” presentada por promotores o alcaldes. La confección de una base de datos centralizada de aspirantes a maestros ordenada a partir de algún criterio vinculado al mérito –un concurso previo de antecedentes, por ejemplo– permitiría controlar el posible sesgo político y al mismo tiempo ofrecer a las AECO información objetiva a partir de criterios de idoneidad profesional a los que ellos no tienen acceso.

En relación con la permanencia de los docentes, se podría diseñar mecanismos de incentivos que combinen la experiencia con la formalización del proceso de evaluación de desempeño y el desarrollo profesional en aspectos específicos de la educación rural, como las técnicas para la enseñanza multigrado. Podría examinarse también la posibilidad de aprovechar la experiencia de docentes del Programa con desempeño destacado para multiplicar sus conocimientos entre los docentes noveles o de menor experiencia, como una estrategia que sea parte de una más amplia de desarrollo profesional continuo. Sin embargo, debe tenerse presente que la persistencia de amplias disparidades salariales entre los docentes de las escuelas PROHECO y las escuelas comunes, tiende a distorsionar cualquier tipo de incentivo reforzando a PROHECO como un atractivo “primer escalón” para el ingreso al sistema de educación común.

Vinculado con lo anterior, parece necesario profundizar el análisis de por qué es tan baja la permanencia docente en las escuelas del Programa. El presente estudio no ha ahondado en esta cuestión, aunque las condiciones laborales podrían ser uno de los factores explicativos de este fenómeno, así como otros vinculados a la permeabilidad del Programa a las dinámicas político partidarias. Sin embargo, otras razones, combinadas con las recién enumeradas, podrían intervenir para profundizarlo. Por ello, la investigación más detenida de este fenómeno debería dar pistas sobre cómo incentivar una mayor permanencia de los docentes en cada escuela, contribuyendo a la consolidación de un proyecto institucional basado en un vínculo más duradero entre el personal docente y la comunidad. A su vez, la equiparación de las condiciones laborales de los docentes de PROHECO con respecto a los maestros del sistema común disminuiría el incentivo de trasladarse a este circuito. Algunas medidas en este sentido se encuentran en estudio por parte de las autoridades educativas hondureñas, como la afiliación sindical de los docentes de PROHECO,

la creación de un escalafón para los maestros de PROHECO y un cambio en el actual sistema de pagos del sistema. No obstante, son varias las restricciones con las que se enfrentan cada una de estas medidas. Se destacan particularmente las de orden fiscal para equiparar la remuneración de los docentes de PROHECO con los del sistema común. Ello podría ser un obstáculo en el proceso de negociación de la afiliación de estos trabajadores a los sindicatos que representan los docentes del sistema común y, aunque se alcancen acuerdos en el corto plazo, muy posiblemente se convertiría en objeto de conflicto a futuro. Ya la posibilidad de realizar los pagos a los docentes de PROHECO mediante los mismos mecanismos que se utilizan para pagar a los docentes del sistema común implica, en términos prácticos, el fin de las transferencias directas a las AECO, y podría leerse como el fin mismo del Programa. Cabe esperar que esto despierte la resistencia de un gran conjunto de actores a nivel local y comunitario, con consecuencias políticas difíciles de predecir. Una modificación de esta magnitud debería, por tanto, ser cuidadosamente comunicada y justificada, con miras a no resquebrajar la imagen positiva que PROHECO ha logrado consolidar particularmente junto a las familias atendidas por el Programa.

Los diversos componentes del estudio han dado cuenta de la insuficiente capacitación de las AECO y la falta de claridad sobre sus normas, sumada a la circulación informal de información sobre su funcionamiento. Teniendo en cuenta, además, el eventual rediseño del Programa y la consecuente redefinición de las atribuciones de las AECO, sería importante desplegar estrategias que promuevan la transmisión de conocimientos sobre las reglas de PROHECO entre las sucesivas generaciones de padres que incorporan a sus hijos a las escuelas y se suman a las AECO. Una acción sistemática de capacitación sobre las AECO podría incorporar a exintegrantes de AECO o integrantes con experiencia que transmitan, junto con las normas y los procedimientos del Programa, el saber acumulado desde su experiencia de “pares”. De manera complementaria a ello, debería promoverse la sistematización del conocimiento construido por estos actores en la gestión del servicio educativo, ayudando a mejorar la comprensión sobre los alcances y los límites de los modelos de gestión comunitaria. Dado el tiempo de instalación de PROHECO y su arraigo en las comunidades, una revisión de su diseño y su implementación, ya sea en alguna de las direcciones sugeridas en este apartado, como

en tantas otras posibles, se beneficiaría de este conocimiento de las comunidades, que seguramente existe, pero parecería no estar actualmente sistematizado y disponible. Entre otras cosas, ello contribuiría también a dilucidar otros fenómenos identificados en este estudio, pero cuyas causas no han sido analizadas, como es el caso de los mayores niveles de abandono entre los alumnos de PROHECO.

Son muchas por tanto las cuestiones que quedan abiertas a otras indagaciones y urgen respuestas de política capaces de dar continuidad a los avances en la defensa del derecho de una educación de calidad para todos. Con todas sus limitaciones, PROHECO ha representado para muchas familias el primer acceso al sistema educativo, rompiendo en más de un caso con una historia de exclusión. Su revisión no debe conllevar, bajo ninguna hipótesis, un retroceso en este sentido, así como el simple acceso no debe interpretarse como la conquista definitiva del derecho universal a la educación.

Referencias bibliográficas

- Arcia, G. y Belli, H. (2002), *La autonomía escolar en Nicaragua: restableciendo el contrato social. Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL / LOM.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO) (2013). Política Nacional de Educación No Formal (PNEANF) 2013 - 2020. Accesible en: http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas/II%20Versi%C3%B3n%20PNEANF%202013-2020%20Versi%C3%B3n%20Final%20Abril%202013.pdf. (Última fecha de acceso 03-08-2015)
- De Mello e Souza, A. (2003), “Financiamiento de la educación en América Latina. Enseñanzas de la experiencia”, en Morduchowicz, A. (org.), *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo Nacional de Población y Habitación, Honduras 2001*.
- Leiras, M., *¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?*, Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades, Buenos Aires, mimeo, s/f.
- Marradi, A.; Archenti, N.; Piovani, I. (2007), *Metodología en Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé.
- Morduchowicz, A. (2010), *Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, primera edición.
- Narodowsky, M.; Nores, M. y Andrada, M. (2002), “Nuevas tendencias en políticas educativas. Alternativas para la escuela pública”, en Narodowsky, M.; Nores, M. y Andrada, M. (comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Granica.

- O'Donnell, G. (1996), "Otra institucionalización", en *Revista Ágora*, Número 5, invierno de 1996, Buenos Aires.
- Oficina Regional de Educación para América Latina (2013), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006), *Background reports of the program Starting strong II: Early child education and care*. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/newsroom/37425999.pdf>
- Plan de Acción para los Pueblos Indígenas y Afro - Hondureños (2013), *Nuevas formas de educación administrada por la comunidad en contextos comunitarios socialmente vulnerables en Honduras (Piloting New Forms of Community-Administered Education for Socially Vulnerable Communities in Honduras)*, Tegucigalpa.
- PNUD (2012). *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable*. Honduras. Disponible en http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/INDH_2011_completo.pdf
- PREAL (2000), "Nuevas formas de financiamiento de la educación", Serie Mejores Prácticas, Formas y Reformas de la Educación, Santiago de Chile. Accesible en: <http://www.preal.org>
- PROHECO, *Informe de Transición 2010 - 2014*. (Informe Institucional interno proporcionado por las autoridades de PROHECO.)
- Rápalo Castellanos, R. (2003), *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*, Tegucigalpa, PNUD, primera edición.
- República de Honduras, Secretaría de Educación (2014), *Reglamento del financiamiento de la Educación Pública (Acuerdo Ejecutivo 1369 - SE - 2014)*. Artículo 10, *La Gaceta* N° 33.533, Tegucigalpa.
- República de Honduras, Secretaría de Educación (2013), *Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE)*.

República de Honduras, Secretaría de Educación (2012), *Plan Maestro de Infraestructura*.

República de Honduras, Secretaría de Educación, *Sistema de Estadística Educativa (SEE), 2010-2012*.

Souto Simão, M. (org.) (2015), *School Grants in Latin America: a desk review of selected experiences*, Buenos Aires, IIPÉ-UNESCO (en imprenta).

UNESCO-UIS (2015), *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-school Children*, Montreal, UNESCO, Institute for Statistics. Disponible en <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/oosci-global-report-spanish.aspx>

Winkler, D.; Gershberg, A. (2002), "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina", en Álvarez, B. (et al.), *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL / LOM.

Wolf, P. (2011), "¿Promueven la justicia social los vouchers escolares? Estudio de caso en Washington, DC", Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), *Serie Documentos* N° 53, Accesible en: <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/PREALDOC53.pdf>

Esta publicación reúne los resultados de un estudio realizado por el IPE/UNESCO Buenos Aires sobre el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), de la República de Honduras, en el marco del programa de investigación “Financiamiento para la equidad: la contribución de los programas de subvención escolar directa”.

La investigación realizada en el año 2014 destaca la inserción de PROHECO en la agenda de política nacional y en la estructura de gobierno y gestión del sistema educativo hondureño.

Se describe el mecanismo mediante el cual el gobierno central transfiere a las comunidades los recursos para el financiamiento de la oferta, y propone un acercamiento al análisis de la suficiencia y de la equidad de estas subvenciones. Al analizar la forma en que esta política fue concebida, interpretada y puesta en práctica en las escuelas por los distintos actores involucrados y en diferentes contextos, se busca poner en evidencia sus resultados y limitaciones en el desafío por asegurar fehacientemente el derecho universal a una educación de calidad para todos.