|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **GPE_E_3Lines_plain.jpg** |

**PROGRAMA PROYECTO HONDUREÑO DE EDUCACIÓN COMUNITARIA (PROHECO)**[[1]](#footnote-2)

Germán Moncada Godoy (UPNFM-INIEES)[[2]](#footnote-3)

Ricardo Morales Ulloa (UPNFM-INIEES)[[3]](#footnote-4)

Carla L. Paz (UPNFM-INIEES)[[4]](#footnote-5)

Mario Alas Solís (UPNFM-INIEES)[[5]](#footnote-6)

Con la colaboración de: Aly Zúniga, Amparo Munguía, Esthefani Cerrato y Keidy Flores

1. **Introducción**

Las reformas educativas en América Latina se han propuesto la modernización de la gestión de los sistemas educativos mediante la descentralización. En Honduras se experimentó con dos modelos uno de arriba hacia abajo con la creación de las Direcciones Departamentales de Educación en 1996 y un segundo tipo con la creación de PROHECO en 1999. En la literatura sobre el tema, se suele identificar al primer tipo de descentralización como “desconcentración” y al segundo como “delegación” (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983).

El modelo de delegación da mayor autonomía a los centros educativos y tiene una base de participación comunitaria, promoviendo que los actores asuman la administración de los centros educativos. Se basa en el supuesto de que son los actores locales los mejor calificados para tomar decisiones socialmente pertinentes, tomando en consideración su conocimiento de la realidad. Siguiendo estas premisas en Honduras se implementó el programa PROHECO que delega la gestión del centro educativo en la organización comunitaria denominada Asociación Educativa Comunitaria (AECO).

A PROHECO se le han atribuido responsabilidades en la expansión de la cobertura del servicio educativo en zonas rurales tradicionalmente excluidas, también se le demanda que sea menos costoso, más eficiente y eficaz que la escuela pública tradicional, que sea transparente y que asegure la calidad de la educación ofrecida. El propósito de este estudio es conocer en qué medida este programa está contribuyendo a concretar estas expectativas.

Para indagar sobre los aspectos antes señalados se desarrolló una investigación cualitativa en tres municipios considerados representativos del conjunto de comunidades en las que se implementa PROHECO. Se seleccionaron 21 escuelas, 15 pertenecen a PROHECO y otras 6, con similares características sociales y educativas son escuelas regulares, en las que no se implementa el Programa. Las escuelas regulares constituyen casos de contraste para identificar posibles efectos diferenciales en las escuelas y en las comunidades.

La recolección de datos se llevó a cabo mediante la realización de entrevistas, semi-estructuradas y entrevistas grupales a informantes claves. Se utilizaron como fuentes de información primaria, a los coordinadores departamentales de PROHECO, directores distritales, directores de las escuelas, docentes, responsables de asociaciones educativas Comunitarias y padres y madres de familia.[[6]](#footnote-7)

El presente documento está estructurado en cuatro apartados: en el primer apartado se abordan las condiciones de implementación de los centros educativos adscritos a PROHECO, las existentes en sus orígenes y las que ocurrieron posterior al inicio de la ejecución para asegurar su sostenibilidad. En el segundo apartado se caracteriza a las escuelas PROHECO y su entorno, para ello se describen las comunidades donde se ubican, los centros educativos en función de su infraestructura, el perfil del personal docente, la administración local y se analizan las AECO. En tercer lugar se analiza el uso de los recursos que son asignados a los centros educativos, las regulaciones y el monitoreo que se hace de los mismos. Finalmente se valora el impacto que tienen estos centros educativos especialmente en la organización escolar y desde el punto de vista de las percepciones que tienen los actores.

# Objetivos del estudio

**Objetivo general**

Identificar las principales contribuciones del sistema de subvención a escuelas PROHECO a la mejora de la calidad, equidad y bienestar comunitario.

**Objetivos específicos**

* Observar las características principales de los procesos de implementación en el nivel local (escuela y comunidad).
* Describir el ejercicio de la autonomía de las escuelas en el marco de PROHECO.
* 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.

# Metodología

Para alcanzar los objetivos de este estudio se planteó una metodología cualitativa, ya que las dimensiones del objeto de estudio requieren una comprensión y profundización, que solo es posible lograr mediante este enfoque metodológico. (Véase Figura 1).

**Figura 1 Etapas en la realización del estudio**

FASE 1

FASE 2

FASE 3

FASE 5

Coordinación entre equipo IIPE y equipo INIEES, para intercambiar sobre el diseño del estudio

Selección y capacitación del equipo de recolección de los datos de campo y pilotaje de instrumentos

FASE 4

Elaboración de informe de investigación cualitativa

Transcripción de instrumentos y elaboración de matrices de análisis cualitativo

Recolección de datos, trabajo de campo en los tres municipios

**Criterios de selección de la muestra de escuelas**

Se seleccionaron 21 escuelas de tres municipios en tres departamentos en las que se realizó un trabajo de campo. De estas 21 escuelas, 15 son de modalidad PROHECO y otras seis, con similares características sociales y educativas, son escuelas regulares o tradicionales. Estas seis escuelas son consideradas casos de contraste para identificar posibles efectos diferenciales del Programa en las escuelas y en las comunidades. Para representar distintos puntos de vista de los participantes y la mayor riqueza posible de experiencias se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

 - Una cuota equivalente de escuelas uni-docentes y bi-docentes distribuidas proporcionalmente entre escuelas que solo ofrecen nivel básico y escuelas que ofrecen pre-básico y básico.

 - Las 2 escuelas no participantes en PROHECO se seleccionaron en función de condiciones análogas a la muestra de las escuelas PROHECO. (Véase Tabla 1)

###### **Tabla 1. Tamaño de la muestra clasificado por fuentes de información según municipio[[7]](#footnote-8) al que pertenecen**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|    | (Municipio 4) |  (Municipio 2 ) |  (Municipio 3) |
| Director distrital | 1 | 1 | 1 |
| Coordinador PROHECO | 1 | 1 | 1 |
| Promotores | 1 | 2 | 1 |
| Docentes PROHECO | 8 | 10 | 13 |
| Presidentes de AECO | 5 | 5 | 5 |
| Tesorero de AECO | 5 | 5 | 5 |
| Padres de familia PROHECO | 40 | 58 | 77 |
| Padres de familia No PROHECO | 14 | 11 | 23 |
| Docentes No PROHECO | 1 | 1 | 4 |
| Director No PROHECO | 1 | 1 | 0 |
| Padres de familia No PROHECO | 2 entrevistas grupales | 2 | 2 entrevistas grupales |
| Miembros de COMDE | 1 | 1 | 1 |

Nota: Los nombres de los municipios se han codificado a fin de conservar su anonimato.

## **Instrumentos de recolección de información**

Se aplicaron técnicas cualitativas como son: la entrevista semi-estructurada, entrevista grupal y observación directa de la escuela tal como se muestra en la siguiente distribución (Véase Tabla 2).

###### **Tabla 2. Técnica de recolección de datos utilizada según fuentes de información consultadas**

|  |  |
| --- | --- |
| **Fuente de información** | **Tipo de técnica de recolección de datos** |
| **Nivel de gestión territorial** |
| Coordinador departamental del programa | Semi estructurada |
| Director distrital | Semi estructurada |
| Promotores |  Semi estructurada |
| Miembros de COMDE |  Semi estructurada |
| **Escuelas PROHECO** |
| Presidente AECO | Semi estructurada |
| Tesorero AECO | Semi estructurada |
| Director | Semi estructurada |
| Docente | Grupal |
| Padres | Grupal |
| Centro Educativo | Guía de observación |
| **Escuelas No PROHECO** |
| Director | Semi estructurada |
| Docentes | Grupal |
| Padres | Grupal |
| Centro Educativo | Guía de observación |

# Resultados de la investigación

A continuación se presentan los resultados del análisis cualitativo de la información empírica estructurada en cuatro apartados: Primero se abordan las condiciones de implementación, es decir cómo se originan los centros PROHECO y el apoyo recibido para la post-implementación. Seguidamente se presentan los centros educativos y su entorno administrativo, socio-demográfico. A continuación se sistematizan los datos encontrados sobre el uso de recursos y monitoreo. Finalmente se valora el impacto alcanzado, desde el punto de vista del cambio en la práctica educativa y de las percepciones de los participantes.

* 1. **Condiciones de implementación**

Esta dimensión 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.

Proceso de implementación de escuelas PROHECO

PROHECO se plantea como una solución al problema de acceso a la educación de poblaciones rurales que tradicionalmente no han tenido la oportunidad de contar con una escuela. Para lograrlo estas comunidades, deben cumplir una serie de condiciones como: contar con al menos 30 niños que puedan ingresar, que la escuela más cercana esté a tres kilómetros o más de distancia o que las condiciones de acceso a la escuela más cercana pongan en peligro la vida de los estudiantes, además es necesario que la comunidad organice una Junta Directiva de AECO que esté dispuesta a hacerse responsable del mantenimiento de la escuela. Este proceso puede tener tres modalidades.

*Petición directa de las personas de las comunidades*: los habitantes toman la iniciativa de hacer gestiones ante autoridades competentes solicitando la apertura del centro educativo, argumentando uno o varios problemas. Por ejemplo, la delincuencia: se encontró en varios casos que los niveles de inseguridad impedían la movilización de niños de una comunidad a otra (se cuentan distintos tipos de amenazas como asaltos, incluso violaciones). Otra razón que se argumenta por parte de los solicitantes es la distancia que tenían que recorrer, que en ocasiones implicaba cruzar ríos en invierno o subir montañas. Otro antecedente se relacionaba con la ocurrencia de desastres naturales, concretamente, con el huracán Mitch a partir del cual varias comunidades quedaron aisladas, lo que impedía el paso hacia lugares donde estaban ubicados los centros educativos.

*Petición de la autoridad municipal o Dirección Distrital:* este es un segundo mecanismo, la iniciativa aquí surge de autoridades locales, que reconocen la necesidad y consideran que la comunidad cuenta con condiciones básicas para la instalación de un centro educativo.

*Petición de PROHECO:* el promotor detecta una zona en la que se tiene necesidad de una escuela, especialmente porque hay escolares que asisten a una escuela PROHECO pero que proceden de una comunidad aledaña, tienen que caminar largas distancias y se exponen a peligros, entonces se toma la iniciativa desde dentro del programa de solicitar la apertura de un centro educativo. Para ello se hace un estudio preliminar y posteriormente se realiza la solicitud.

Una vez identificada la necesidad de abrir el centro educativo se hace un mapeo de la zona para detectar la factibilidad de instalarlo, este mapeo se tiene que realizar independientemente de la vía a través de la cual se haya solicitado la escuela. Consiste en un diagnóstico que incluye la determinación de las condiciones de la zona. Lograda esta fase se procede a organizar la comunidad, identificando a las personas que formarán parte de la Junta Directiva de AECO, que tienen que cumplir con los requisitos que exige el reglamento seguidamente son capacitadas para poder responsabilizarse de las funciones que les corresponden.

La personería jurídica de la organización otorga el estatus legal que le permite recibir fondos, gestionarlos, contratar docentes y conducir el centro educativo. Pueden existir circunstancias que impiden que se cuente con esta organización, en situaciones tales como: que en las comunidades no puedan crear la AECO o no logren que se apruebe la personería jurídica. En tales casos la escuela creada se anexa a una AECO a una AECO ya existente y cercana.

Una vez que la AECO ha empezado a funcionar se procede a la contratación del docente, la escuela suele iniciar sus funciones en casas de habitación o instalaciones religiosas de la comunidad, mientras se construye el centro educativo. Una vez aprobada la apertura de la escuela el programa PROHECO proporciona los fondos y colaboración para la construcción de las instalaciones, que frecuentemente son otorgados por el FHIS.

Condiciones post-implementación

Una vez en funcionamiento las escuelas, PROHECO se comprometen a continuar apoyando a las comunidades, con capacitación para los miembros de la Junta Directiva de AECO, padres de familia y docentes, asistencia técnico-administrativa por parte de los promotores, asistencia técnico-pedagógica de la Secretaría de Educación (SE) a través de la Dirección Distrital, abastecimiento de recursos básicos para el aprendizaje (material didáctico y mobiliario). También se proporcionan otros recursos como donaciones por parte de otras instancias entre ellas ONG´s, alcaldías y empresas.

***Capacitación y asistencia técnico administrativa***

De acuerdo con lo establecido en el manual de PROHECO, las Juntas Directivas de las AECO deben estar en constante capacitación para sostener la funcionalidad del modelo educativo comunitario, no obstante las AECO sólo suelen ser capacitadas cuando se inician las escuelas sin mantener la continuidad de esta actividad. En consecuencia, la falta de capacitación se torna un problema más serio cuando las comunidades seleccionan nuevas Juntas Directivas.

La falta de capacitación es una queja recurrente en varios de los entrevistados. Los promotores al trabajar con miembros de AECO no capacitados, aumentan su carga de trabajo y esto les obliga a asumir funciones que no les corresponden, ya que realizan tareas administrativas a fin de que se cumpla con los requerimientos obligatorios para el buen funcionamiento del programa. Los promotores relatan que la falta de recursos del programa les obliga a buscar apoyo en otras instituciones para realizar capacitaciones.

Los coordinadores también perciben el problema de la capacitación: dicen intentar capacitar equitativamente a los miembros de las juntas de las AECO pero son muchas las escuelas y muy pocos los recursos. Intentan que las personas capacitadas realicen un efecto multiplicador de los conocimientos en las comunidades, pero por ser personas de origen “*muy humilde*” se complica el proceso, por lo que las responsabilidades recaen sobre los promotores.

En lo relativo a la capacitación en materia técnico-administrativa, las capacidades de las AECO para realizar estas funciones son indispensables para que los docentes reciban el pago de su salario. El requisito de tener la documentación al día, implica la manera correcta de llenar los formularios. El conocimiento de estas operaciones permitiría que las AECO fuesen organizaciones autónomas pero en los casos que no se han desarrollado estas capacidades entonces caen en la dependencia del promotor y los directivos de las AECO se limitan a firmar documentos a pedido de éste.

***Asistencia técnico-pedagógica, recursos didácticos y mobiliario***

Condición necesaria para una implementación con calidad es el apoyo que proporciona la SE a los docentes, esto se hace a través de capacitaciones, evaluaciones y colaboración en temas relacionados con su trabajo, en este sentido los docentes PROHECO entrevistados dicen participar en las capacitaciones del programa oficial de la SE.

Los recursos didácticos con los que cuentan las escuelas PROHECO son principalmente libros de texto oficiales para los niños y docentes, materiales educativos y pruebas mensuales. La cantidad de recursos didácticos que tienen las escuelas suele ser insuficiente para la cantidad de niños. A éstas se suman las carencias de materiales consumibles. Las escuelas PROHECO tampoco cuentan con bibliotecas escolares. Los docentes entrevistados afirman que los recursos transferidos por PROHECO no son suficientes para adquirir estos materiales y que las ONG de alguna manera cubren algunas de estas necesidades. Las percepciones de estos mismos docentes es que la SE da lo que sobra y después de cubrir las necesidades de las escuelas públicas comunes.

Las sillas, pizarras, mesas y todo el mobiliario necesario en las escuelas se recibe inicialmente del programa PROHECO, del FHIS, la alcaldía, la Secretaría de Educación y ocasionalmente de algunas ONG. Sin embargo, su uso continuo ha provocado el deterioro y en ocasiones el aumento de la población estudiantil hace que la disponibilidad existente sea insuficiente. Los docentes entrevistados relatan que en ocasiones los niños y niños deben traer la silla de su casa y que no es pedagógicamente adecuada.

***Programas sociales del gobierno***

La merienda escolar es un programa gubernamental para apoyar la educación, que beneficia tanto a las escuelas comunes como a las PROHECO. En las comunidades los padres se organizan para transportar los productos de la merienda desde la Dirección Distrital hasta cada comunidad, los docentes supervisan la distribución de las meriendas. Existe un calendario para que las madres colaboren en la elaboración de la merienda, en la cual la comunidad también aporta un complemento para mejorar la dieta.

Algunas comunidades cuentan además con el Bono Diez Mil, un programa del gobierno pensado para combatir la pobreza extrema, este monto debe ser utilizado idealmente para comprar útiles escolares a los niños, y satisfacer sus necesidades básicas, sin embargo algunos docentes reportaron que, estos recursos no son utilizados con el propósito para el cual se han previsto.

***Materiales de construcción***

Los materiales de construcción son donados a las comunidades, recibidos por los padres de familia o la AECO. Estas donaciones provienen de las alcaldías municipales, empresas que se encuentran cercanas a la comunidad o alguna ONG. Estos materiales suelen ser solicitados y requeridos para solucionar alguna necesidad muy puntual de las escuelas, como contraparte los padres contribuyen con su mano de obra.

Principales hallazgos

Las condiciones que hacen factible la implementación de PROHECO en las comunidades se analizaron desde el punto de vista de lo que significó su origen y la posterior sostenibilidad luego de su inicio. Más allá de lo prescrito por el programa, en este apartado se analiza la dinámica que adquiere el programa una vez que se encuentran distintas realidades a nivel local.

Las escuelas PROHECO se inician como producto de una necesidad que es reconocida por al menos uno de los siguientes actores: la comunidad que endógenamente toma la iniciativa de buscar una solución a esta carencia, una segunda fuente corresponde a las autoridades locales especialmente de la municipalidad que frecuentemente son actores políticos que detectan esta aspiración de la ciudadanía y que tienen el canal para hacer la petición. Sobre este particular un estudio realizado por Altschuler (2010) sugiere que el padrinazgo político afecta este programa con la generación de redes de clientelismo político. En tercer lugar PROHECO cuenta a nivel local con su propio mecanismo de identificación de necesidades.

Una vez realizado este paso se hace un mapeo para valorar las condiciones requeridas para materializar el proyecto tales como: población escolar que demanda servicios educativos, organización y apoyo de la comunidad. Otras condiciones consideradas son la distancia medida por el tiempo que tardan los niños en recorrerla, la existencia de amenazas o peligros humanos y naturales que hacen vulnerable a la población escolar para asistir a otro centro educativo.

Es condición básica que la comunidad se organice para poder aportar y comprometerse a asumir la responsabilidad de conducir el proceso, aportando para ello el terreno y mano de obra para la construcción, aunque normalmente la escuela se inicia de forma improvisada en instalaciones comunitarias o en casas particulares.

A nivel de post implementación se ha dado una escasa capacitación a la comunidad lo que limita el empoderamiento y la participación. Se ha podido establecer que no se han desarrollado las capacidades suficientes para mejorar los aspectos administrativos lo que limita la posibilidad de lograr autonomía. En lo relativo a la asistencia técnico- pedagógica que aporta la Secretaría Educación, todavía muestra deficiencias ya que subsisten ciertos prejuicios que colocan a las escuelas PROHECO, como una categoría diferente y de menor calidad que la que tiene el sistema regular.

**Perfil de las escuelas y su entorno**

Este apartado agrupa al conjunto de indicadores básicos que permiten caracterizar la escuela PROHECO, en función de los rasgos relevantes de las comunidades donde se implementan, las estructuras de gestión local y la descripción del funcionamiento de la AECO.

Comunidades en las que se ubican las escuelas

El 55% de la población hondureña vive en el área rural (Hernández, 2004), los centros educativos investigados pertenecen a comunidades rurales de los departamentos de Comayagua, Choluteca y Olancho. Las condiciones de vida en el área rural son precarias, ya que difícilmente se cuenta con servicios básicos, el acceso es complicado porque las carreteras en su mayoría están en mal estado, incluso hay aldeas que no cuentan con una vía de acceso vehicular. Además carecen de centros de salud y de servicios de atención primaria. En general estas comunidades tienen una escasa presencia de instituciones de servicio público.

Las aldeas donde se ubican las escuelas PROHECO investigadas, tienen una población que oscila entre 60 a 600 habitantes, que se dedican a la agricultura de subsistencia de granos básicos, como maíz, frijoles, maicillo y yuca, en algunas comunidades por su topografía montañosa también se siembra café. En general las personas entrevistadas dijeron que son muy pocas las personas que saben leer y escribir dentro de las comunidades, a excepción de las aldeas, en las que se han puesto en marcha programas de alfabetización de adultos como EDUCATODOS que ha reducido el índice de analfabetismo.

De las comunidades investigadas son pocas las que tienen disponibilidad de servicios básicos. De los municipios 3 y 4, sólo una de las aldeas de cada municipio cuenta con estos servicios, en cambio en el municipio 2 solo una de las aldeas no cuenta con los mismos. En todas las comunidades existe presencia de grupos religiosos católicos o evangélicos, con la excepción de una comunidad en el Municipio 3.

En cuanto a las comunidades donde se ubican las escuelas oficiales la población oscila de 130 a 600 habitantes, se dedican a la agricultura de granos básicos, en una de las comunidades también a la ganadería. De acuerdo a los entrevistados son muy pocas las personas adultas que saben leer y escribir, por lo que se sospecha que los índices de analfabetismo son altos, a excepción de una comunidad en el municipio 4 donde la mayoría de la población está alfabetizada. En cuanto a la disponibilidad de servicios básicos solo una comunidad ubicada en el Municipio 2 cuenta con agua potable.

Las comunidades tanto en las que se encuentran las escuelas comunes, como en las que se encuentran las PROHECO, tienen como factor común que corresponden a zonas que experimentan pobreza rural, esto significa que se basan en una economía de subsistencia, insuficiente para cumplir con las necesidades básicas de los integrantes de cada hogar (Paes de Barro, de Carvalho, & Franco, 2006), además de no tener acceso a centros de salud, servicios como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica entre otros, por lo que se constata que hay precariedad en las condiciones de vida de la población en general.

La caracterización de las comunidades en las que se encuentran las escuelas PROHECO y las escuelas oficiales, corresponde a la zona rural de Honduras. Los indicadores educativos en el país, evidencian acentuadas desventajas para alumnos del área rural (Alas & Moncada, 2010). Aunque Honduras aumentó la tasa neta de matriculación (PNUD, 2010) y se experimenta un notable avance en la cobertura, hay un segmento poblacional que todavía se mantiene al margen del acceso a la educación. Éste corresponde especialmente a población del área rural, de comunidades que son postergadas y a las cuales es difícil acceder, lo cual corresponde con el perfil de comunidades donde PROHECO está operando. El hecho de que PROHECO tenga presencia en poblaciones aisladas con escasas oportunidades es un indicio del aporte que este modelo está realizando al sistema educativo hondureño en relaciones con sectores de la población socio-educativamente vulnerables.

Características de la administración local

La administración del sistema educativo hondureño a nivel municipal está conformada por el Director Distrital/Municipal que cuenta con un cuerpo de asistentes y los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo (COMDE) que brindan apoyo a las direcciones distritales y municipales. Por su parte la administración local de PROHECO está constituida por un coordinador departamental y promotores, quienes se encargan de velar por el funcionamiento de las AECO y la participación de los padres y madres de familia en la gestión del centro educativo. A continuación se describen sus funciones desde la perspectiva de varios actores, sus niveles de interacción y coordinación.

**La administración local de PROHECO**

El programa PROHECO cuenta con una estructura a nivel local compuesta por un coordinador departamental, uno o varios asistentes y un conjunto de promotores que integran el equipo de trabajo.

*Coordinador departamental PROHECO*

Los Coordinadores Departamentales entrevistados son hombres que se dedican especialmente a ser coordinadores de PROHECO. En cuanto a su formación académica todos tienen conocimientos de administración uno de ellos es perito mercantil con Licenciatura en Educación Básica, otro coordinador dijo encontrarse cursando la carrera universitaria de Ingeniería en Negocios y el tercer coordinador dijo estudiar la carrera de Gestión y Administración de Empresas. Además son miembros de partidos políticos y de la comunidad religiosa.

Su experiencia como coordinadores va de tres a cinco años, cuentan con soporte operativo compuesto por uno o dos asistentes permanentes en la oficina y promotores que varían según la cantidad de escuelas en el departamento y los municipios en donde se encuentran; por ejemplo el de Olancho cuenta con veinte promotores, Choluteca con quince y Comayagua con nueve. La función principal que desempeñan es la de coordinar el equipo de promotores y realizar tareas burocráticas.

Los coordinadores asumen las tareas administrativas propias del PROHECO y se coordinan con la Dirección Distrital de la SE en relación con los asuntos técnico pedagógicos especialmente los que atañen a la capacitación docente. Se establece de esta manera una demarcación de funciones, los coordinadores departamentales dicen sentirse parte y complemento de la Secretaría de Educación aunque tienen claro que PROHECO es un programa con características especiales.

*Promotores*

Los promotores son hombres con formación en administración, algunos continúan una carrera universitaria relacionada con la pedagogía, ya que manifiestan querer estar preparados en temas educativos, además han recibido capacitaciones en este mismo campo del conocimiento. Se encargan de dar seguimiento a procedimientos administrativos como recoger recibos, verificar los estados de cuenta en el banco y liquidaciones; cuando hay reuniones para cambio de miembros de la Junta Directiva de AECO o cambio de maestros, son testigos oculares de lo que ocurre en las asambleas y luego deben dar un informe. No pueden tener injerencia dentro de la asamblea, tienen instrucciones de no participar a menos que la propia asamblea se los solicite y en tal caso pueden dar su opinión pero no tomar decisiones:

Los promotores entrevistados reportaron dificultades logísticas para realizar su trabajo, especialmente en lo relativo a recursos para la movilización y comunicación. Pese a las regulaciones establecidas por el Programa, los promotores tienen distintos niveles de injerencia en las funciones que desarrollan las AECO y los centros educativos. Esta injerencia puede ser categorizada en dos niveles: promotores operando en contexto de dependencia y otros en contexto de autonomía.

*Contexto de dependencia:* se caracteriza porque los miembros de las Juntas Directivas de las AECO y los padres de familia señalan que los promotores han elegido a los integrantes de las Juntas Directivas de las AECO. Los promotores son las personas con las que resuelven los problemas de la escuela, son los encargados de supervisar a los docentes y de asegurar que haya libros suficientes. Además son quienes contratan a los maestros y se encargan de supervisarlos. Esta dependencia se define según los coordinadores departamentales por el analfabetismo de las comunidades.

*Contexto de autonomía:* los promotores tienen menos injerencia en las decisiones en la medida que las AECO están más empoderadas de sus funciones y responsabilidades, permanecen en comunicación constante con las Juntas Directivas, están presentes en las evaluaciones realizadas por la SE. Se reúnen para hacer las liquidaciones, verifican que las cuentas estén en orden y se reúnen con las AECO y los docentes para informarles.

En general los promotores tienen un rol de mayor o menor injerencia, según el grado de autonomía de las AECO, es decir, en las comunidades en las que las AECO son funcionales y están empoderadas de las actividades que les corresponden, los promotores sólo apoyan y supervisan los proceso, en cambio en las comunidades en las que las AECO no logran asumir sus funciones éstos tienen una mayor influencia y protagonismo en la toma de decisiones y en su ejecución.

*Administración distrital / municipal*

Distintas estructuras forman parte de la administración local, en primer lugar la Dirección Distrital que depende del Dirección Departamental de Educación, seguidamente los COMDES están conformados por las fuerzas vivas de la comunidad (distrital de educación, miembros de la iglesia, patronatos, entre otros) y el gobierno municipal.

*Dirección distrital/ Municipal*

En el caso de la Dirección Distrital no se encontraron diferencias sustanciales entre lo que establece la normativa (Ley Fundamental de Educación y Manual de las AECO/PROHECO), y lo que hacen en la práctica, plantean que realizan funciones de capacitación, distribución de material didáctico para maestros y niños, recopilación de datos estadísticos y acciones legales concernientes al tema laboral relacionado con los docentes, como permisos de maternidad, renuncias, entre otros. Sus atribuciones son especialmente en aspectos técnico-pedagógicos, No obstante, en algunos casos van un poco más lejos y por ejemplo intervienen en cuestiones administrativas como el nombramiento y destitución de docentes y en conflictos que se producen entre docentes, y padres y madres de familia.

*COMDE*

Según la Ley Fundamental de Educación los COMDES existen para colaborar con el cumplimiento de los 200 días de clases, la mejora de las condiciones de los centros educativos y el acceso a los mismos. Según lo expresado por las distritales y los COMDES de estas comunidades, están organizados exitosamente en estas zonas; cuentan con los Consejos de Desarrollo Educativo (CDE) que tienen delegados en las comunidades para poder saber cuáles son las necesidades de los centros educativos. Las distritales coincidieron en manifestar que se encargan de velar por el cumplimiento de los 200 días de clase, el trabajo de los docentes y la asistencia de los alumnos. En opiniones reiteradas de padres de familia saben que existe el COMDE, pero no conocen su papel. Los miembros de los COMDES entrevistados comentaron que han tenido poca actividad, pero que tienen la disposición de ayudar a realizar gestiones.

La funcionalidad de los COMDES de momento es limitada, hay municipios como es el caso del 4 donde no están funcionando; en cambio en el Municipio 2 están participando activamente en las actividades educativas de las comunidades. Aunque todavía de manera muy incipiente, los COMDES están empezando a constituirse en una institución que es un referente de apoyo a la educación en el municipio.

*Municipalidad*

El nivel de participación de las municipalidades es variable, en general contribuyen con la construcción de aulas y con donaciones de materiales didácticos. Se detectaron casos específicos en los que los padres de familia indicaron que los docentes necesitan apoyo de los partidos políticos y la aprobación del alcalde quien interviene para elegir a los docentes que son contratados en las escuelas PROHECO. El apoyo de las municipalidades se ofrece especialmente en lo relativo a la infraestructura de los centros educativos siempre con el aporte de la mano de obra por parte de los padres y madres de familia.

Principales hallazgos

En la administración local convergen la estructura de la Secretaría de Educación que es la Dirección Distrital/Municipal y sus asistentes y la estructura de la coordinación local de PROHECO que posee una coordinación departamental y sus respectivos promotores. Hay esfuerzos de coordinación entre ambas administraciones y una sutil delimitación de competencias; a la dirección distrital/municipal le corresponde lo técnico-pedagógico y a la coordinación departamental de PROHECO lo administrativo financiero. En la práctica las escuelas del Programa son responsabilidad de la administración local de PROHECO, por lo que en el funcionamiento diario sigue siendo un punto pendiente en la agenda de la Secretaría de Educación. A partir de estos hallazgos pareciera que de momento hay una débil institucionalización del Programa.

A nivel local aparecen otras instancias administrativas como es el caso del COMDE, pero dado que es de reciente creación sólo ha logrado una presencia esporádica y sin mayor trascendencia. Por otro lado, están las municipalidades que en algunos casos inciden en el nombramiento de los docentes y en el financiamiento de algunos insumos para las escuelas PROHECO.

En este estudio queda claro que hay dos tipos de administración a nivel local que son responsables de las escuelas PROHECO, por un lado la Dirección Distrital y por otro lado la Coordinación Departamental de PROHECO, ambas instancias representan esfuerzos de descentralización del Estado, el primero un modelo de arriba hacia abajo y el segundo de abajo hacia arriba. En sus inicios PROHECO nace como una estructura independiente con la promesa de que los centros serían gestionados de manera autónoma y basados en la organización comunitaria pero ahora su estructura está integrada dentro de la Secretaría de Educación, conviviendo y de cierta manera supeditada al modelo tradicional lineal y burocrático de la misma.

Según la formalidad institucional las relaciones entre la SE y PROHECO se articulan en base a dos estructuras ubicadas en el mismo nivel ( horizontal) estableciéndose entre ambas una supuesta delimitación funcional en la que hay un reparto de competencias: a la Dirección Distrital le corresponde lo técnico-pedagógico y a la Coordinación Departamental de PROHECO lo administrativo. Desde el punto de vista vertical el nivel operativo está representado por los promotores que son los que directamente se relacionan con las AECO y los centros educativos del Programa.

Formalmente las AECO y los escuelas PROHECO tienen autonomía, no obstante se observan varias relaciones funcionales de subordinación movilizadas por una serie de canales informales que van de la alcaldía y de la Secretaría de Educación. Esta organización de hecho, teje una amplia red de relaciones emergentes que limita los niveles de autonomía descentralizada que deberían tener las escuelas PROHECO.

**Asociación Educativa Comunitaria (AECO)**

La AECO es la estructura básica sobre la cual se asienta el modelo PROHECO, representa la organización comunitaria que asume la responsabilidad de gestionar el centro educativo. En este apartado se caracteriza de acuerdo al perfil de los miembros que la componen, del conocimiento que tienen de sus responsabilidades y la funcionalidad de esta estructura administrativa.

*Perfil de los miembros de las AECO y conocimiento de sus funciones*

El programa PROHECO establece que los miembros de las AECO sean seleccionados por los habitantes de la comunidad en asamblea pública. Para ello se cuenta con una serie de requisitos que deben cumplir las personas postuladas. Algunos de estos requisitos son saber leer y escribir, ser personas confiables según las valoraciones de los miembros de la comunidad, tener más de 18 años de edad y principalmente tener la voluntad de servir a la comunidad.

A pesar de estar establecido de esta forma, no siempre se cumple con estos requisitos de selección de la Junta directiva de la AECO. Se encontraron casos en los que el promotor o el docente escogieron a los miembros de la Junta Directiva.

Aun así en la mayoría de los casos investigados las Juntas Directivas de las AECO han sido elegidas en asamblea comunitaria, ya que según lo propuesto por el programa de PROHECO todos los habitantes de la comunidad conforman la AECO y por eso están comprometidos a elegir a la Junta Directiva. Sin embargo se encontró que en las localidades en las que hay mayores índices de analfabetismo el grado de involucramiento de la comunidad en la AECO es menor. Es necesario tener en cuenta que éstos son cargos voluntarios y sin ninguna remuneración más allá de la satisfacción de saber que los niños están recibiendo educación.

La funcionalidad de las AECO depende en buena medida de sus miembros, que en teoría son 7 u 8 pero en la práctica suele ocurrir que no todos los miembros cumplen con sus deberes. Regularmente sólo presidentes y tesoreros permanecen activos, ya que el presidente es indispensable porque firma los cheques de pago y el tesorero por el control de los datos financieros, como guardar los comprobantes de pago al docente y recibos de materiales gastables.

Las Juntas Directivas de las AECO deben cambiar cada dos años, condición que poco se cumple por la dificultad de capacitar a los nuevos miembros. Las Juntas recientemente formadas en comunidades donde predomina el analfabetismo son poco funcionales ya que los integrantes de las AECO generalmente desconocen cuáles son sus funciones. Además, existen casos de Juntas Directivas de AECO que dicen haber perdido funciones con el paso del tiempo, posiblemente por la falta de capacitación de sus miembros. En estos casos el promotor se vuelve la figura central en el desempeño de las AECO.

*El funcionamiento de las AECO*

El nivel de funcionamiento de las AECO se relaciona con el grado de autonomía alcanzado en el ejercicio de sus competencias, y con el grado de participación logrado por los miembros de las AECO. En este sentido se establecen dos tipos de AECO aquellas que han logrado un grado de autonomía aceptable y las que son dependientes.

*Organizaciones AECO con autonomía:* Se caracterizan porque eligen a los miembros de la Junta Directiva y a los docentes en asambleas comunitarias y se encuentran permanentemente vigilantes de los docentes y de las escuelas. Aun así, estas organizaciones realizan muy pocos esfuerzos por gestionar fondos de forma independiente de la administración local de PROHECO para mejorar las condiciones de los centros educativos.

La autonomía de estas AECO es notoria cuando se encargan de las contrataciones de docentes quienes son escogidos en asambleas públicas, se mantienen vigilantes de la actividad del docente, si incumple con el contrato se levanta un acta y se contrata a otro. Los miembros de estas juntas directivas saben que pueden tomar la decisión de despedir a un maestro aunque no se ha informado de ningún caso. Al ser una organización responsable de las escuelas, se reúne periódicamente y al final del año escolar para realizar el inventario de los recursos y para evaluar el trabajo de los docentes. Los miembros de este tipo de AECO parecen tener claras sus funciones y las de todos los miembros de la organización:

*Organizaciones AECO dependientes:* en estos casos los miembros de las Juntas Directivas no conocen bien cuáles son sus funciones. En las comunidades se toman muy pocas decisiones con respecto a las escuelas y a la actividad docente, aseguran que todo funciona correctamente, sin embargo poseen poco conocimiento sobre lo que les corresponde hacer como miembros de la AECO. Los integrantes de estas Juntas Directiva de AECO suelen ser padres de familia que sólo firman los cheques de pago y dependen en gran medida de los promotores. En los casos más críticos se sienten nombrados para cumplir un requisito, pero saben que influyen muy poco en la gestión escolar y en la toma de decisiones. En este tipo de AECO los promotores y los docentes se encargan de las funciones que están destinadas a las AECO y a los padres y madres de familia.

*Padres y madres de Familia*

Adicionalmente, los centros educativos cuentan con la organización de padres y madres de familia cuya función es velar por el mantenimiento de la infraestructura de la escuela, recolectar fondos para mejorarla, permanecer vigilantes a las necesidades de la misma y a la actividad docente. Suelen reunirse periódicamente con los docentes para conocer el rendimiento de los niños. Además, contribuyen con las actividades festivas como el Día del Niño, Día de la Madre, Día del Padre, entre otros. Algunas de las actividades de los padres y madres de familia comprenden el transporte y la elaboración de la merienda, la limpieza del predio escolar, el mantenimiento del área verde y las reparaciones del inmueble. Según los maestros, los padres se reúnen cada mes y sí se presentan emergencias lo hacen antes. La agenda más frecuente es la merienda y el rendimiento académico de los niños y niñas.

En este Estudio se encontraron también escuelas en las que las organizaciones de padres y madres de familia son sólo para cumplir con el requisito del programa PROHECO, algunas de las madres entrevistadas dijeron que su actividad principal es limpiar la escuela e hicieron evidente su desconocimiento de las funciones de las AECO, de los docentes y de las responsabilidades propias, incluso comentaron haber sido seleccionados por los maestros.

*Principales hallazgos*

La AECO es la estructura organizativa básica de PROHECO. Se compone de voluntarios de la comunidad, principalmente mujeres, que son electos para integrar una junta directiva. Los grados de funcionalidad de estas organizaciones son diversos.

La realidad de las AECO no se puede generalizar. Existen distintos grados de autonomía, algunas AECO, carecen de independencia ya que son pocas las personas que asumen el compromiso y la responsabilidad, lo que obliga a los docentes y promotores a realizar acciones más allá de las que les corresponden y que son propias de las AECO con el fin de mantener el programa en funcionamiento. La base de esta situación está en el poco conocimiento que tienen los actores comunitarios debido a la falta de capacitación. Carecen de las habilidades y la confianza para abordar el reto de conducir la organización comunitaria. En este sentido habría que retomar a Sanchez-Piloneta (2002) quien indica que las personas cuando aprenden nuevas capacidades, tendrán confianza en su propia voz, van a sentirse empoderadas y lo más posible es que participen.

A pesar de las limitaciones de ciertas AECO, se debe hacer notar que algunas de las que funcionan, han alcanzado altos niveles de autonomía. En cualquier caso, las comunidades están siendo beneficiadas por la existencia de estas organizaciones, ya que se está creando un importante capital social, tal como lo define Durston (2000), la AECO consta de normas y estructuras que gestionan y regulan con el fin de satisfacer una necesidad que apunta al bien común.

*Caracterización de las escuelas*

Esta caracterización se realiza teniendo en cuenta dos dimensiones. La primera tiene que ver con el perfil de los docentes, para ello se describen rasgos generales de edad, género, residencia, experiencia laboral, formación académica, carga laboral y condiciones laborales. Una segunda dimensión la constituye el espacio como elemento fundamental del proceso enseñanza-aprendizaje, en este este apartado se analizan las condiciones de infraestructura de las escuelas PROHECO, la disponibilidad de servicios básicos, higiene, disponibilidad de material educativo y acceso al centro educativo.

*Perfil docente PROHECO*

Los docentes que trabajan en las escuelas PROHECO investigadas tienen entre 21 y 30 años de edad. De los 31 docentes PROHECO entrevistados 13 son de género masculino y 18 de género femenino por lo que la contratación es bastante equitativa en este sentido, con una ligera tendencia a la feminización. Adicionalmente 9 de las 15 escuelas PROHECO están a cargo de mujeres en el cargo de directoras.

Los docentes proceden de comunidades cercanas a la escuela, algunos tienen parientes en las comunidades donde ejercen la docencia. En su mayoría se mudan a las comunidades donde se ubican los centros educativos una vez que inician sus labores. Los que están estudiando a distancia, se van los fines de semana y regresan el lunes antes de iniciar clases.

La experiencia laboral que han tenido estos docentes suele ser poca. 21 docentes dijeron que la docencia en PROHECO ha sido su único trabajo, 5 dijeron haber tenido experiencias previas enseñando en otras escuelas PROHECO y los 5 restantes dijeron haber trabajado en escuelas tradicionales. Los docentes que dijeron que PROHECO era su única experiencia laboral tenían entre 2 y 8 años trabajando en su centro correspondiente, no obstante aunque tienen antigüedad en sus trabajos no cuentan con estabilidad.

En lo relativo a la formación académica de los docentes PROHECO, 13 de los entrevistados tienen una licenciatura en el área de pedagogía; de éstos, siete son Licenciados en Educación Básica. Nueve de los entrevistados se encuentran cursando la licenciatura en Educación Básica y cuatro de ellos son egresados de una Escuela Normal es decir, son maestros de educación primaria. De los cinco entrevistados restantes cuatro son Peritos Mercantiles y uno es Bachiller en Ciencias y Letras. Cabe mencionar que de las escuelas visitadas en el Municipio 3, de 13 docentes entrevistados nueve tienen licenciatura y cuatro la están cursando, representando esta la zona investigada donde los docentes se encuentran mejor preparados académicamente.

La jornada laboral de los docentes PROHECO es extendida. En su mayoría son docentes de escuelas multigrado uni o bi- docentes, aunque se encontraron casos excepcionales con tres, cuatro y máximo cinco docentes. Estos casos se han dado debido al crecimiento de la población escolar. Los docentes tienen a su cargo un promedio de 20-25 niños cada uno. Existen casos en los que el número de escolares aumenta pero no lo suficiente como para contratar a otro maestro como en una escuela PROHECO del Municipio 2, que tiene 40 alumnos y solamente un docente.

Los docentes PROHECO tienen un sueldo base de aproximadamente 6,000 Lempiras que es el salario mínimo establecido en Honduras. De este sueldo se deducen los días en que el docente falta a sus labores. El contrato laboral es renovado anualmente, por lo que los docentes no gozan de estabilidad. Para renovar el contrato es necesario que los docentes que realicen la petición formal y que las AECO estén de acuerdo.

Las escuelas PROHECO suelen experimentar con frecuencia el fenómeno de la rotación, debido a que los docentes perciben que su puesto es inestable y buscan mejores condiciones de trabajo. El salario no es competitivo si se compara con el del sistema oficial. Parte de esta falta de estímulos es no reconocer económicamente el trabajo de los directores cuyo salario es igual al de sus compañeros que solo se desempeñan como docentes.

*Comparación de escuelas PROHECO y No PROHECO*

La comparación de ambos perfiles indica que hay diferencias sustanciales en cuanto a que los docentes de las escuelas No-PROHECO tienen más antigüedad en el puesto, lo cual puede ser explicado por la estabilidad laboral de que gozan. Las diferencias son notorias también en lo que respecta a la mayor experiencia laboral de los docentes no PROHECO y en que estos poseen una formación académica a nivel superior. En comparación los docentes PROHECO son más jóvenes, en consecuencia tienen menos experiencia y antigüedad, su carga de trabajo es similar a la de sus pares no PROHECO, la formación académica es a nivel de licenciatura o a nivel medio en el área educativa, pero PROHECO cuenta todavía con un remanente de docentes formados en el medio en especialidades no relacionadas con la educación.

*Infraestructura de las escuelas PROHECO*

Las escuelas PROHECO están construidas típicamente de bloques de concreto, tienen una o dos aulas, por lo que son escuelas multigrado. La población escolar que atienden oscila entre 15 y 76 alumnos, cuentan con una malla que rodea el perímetro del terreno, el techo es de láminas de zinc y el piso de cemento. De los casos investigados en el Municipio 4, tres de las cinco escuelas PROHECO tenían su propio centro educativo, las otras no contaban con infraestructura propia. De las escuelas en el Municipio 4 que no tienen infraestructura propia, las actividades académicas se desarrollan dos en casas de habitación y una en la iglesia de la comunidad. En esta última los niños junto a los maestros tienen que mover diariamente el mobiliario.

La condición de las escuelas es precaria ya que en general no disponen de servicios básicos, (agua potable, saneamiento y energía eléctrica). El problema más recurrente es la higiene como consecuencia de la falta de agua potable, por lo que no pueden limpiar las instalaciones. Se cuenta con uno o dos servicios sanitarios o letrinas que regularmente se encuentran en mal estado, en algunos casos son además de difícil acceso para los niños.

Al abrir un centro educativo PROHECO, la SE provee de todos los materiales básicos para la enseñanza. Estos son el Diseño Curricular Básico Nacional (DCBN), los estándares, las programaciones, todos estos para uso del maestro y libros de texto de distintos espacios curriculares para uso de los niños. Sin embargo, debido a las limitaciones económicas del Estado, se ha convertido en un reto proveer de materiales a todos los centros sin importar si son PROHECO o escuelas comunes; por otro lado existen problemas que tienen que ver con la distribución oportuna de los mismos de manera que lleguen a los centros educativos justo al inicio del año escolar. La producción de materiales educativos tampoco es sostenible dado que su financiamiento proviene de la cooperación internacional y no del presupuesto propio de la Secretaría de Educación.

En cuanto al mobiliario hay escuelas que cuentan con suficientes recursos, otras en las que la población escolar ha aumentado por lo que el existente resulta insuficiente. Finalmente están los casos críticos en los que los niños llevan sillas plásticas desde sus casas al centro educativo. Aún en los centros donde hay suficiente mobiliario los entrevistados dijeron que en su mayoría se encuentra en mal estado.

El acceso a las comunidades es mediante carreteras de terracería que se encuentran deterioradas. Dado que uno de los objetivos fundamentales de PROHECO es proveer educación a poblaciones tradicionalmente excluidas, las escuelas no solo atienden a la población en edad escolar de la comunidad donde se ubican sino también de las comunidades cercanas, en este caso los niños y niñas caminan de quince minutos a una hora desde sus viviendas hasta las escuelas. La mayoría de los caminos exige que se cruce algún río o quebrada que en la estación lluviosa se vuelve un peligro para los alumnos. Distintos entrevistados de los tres municipios califican esta situación como un riesgo.

*Uso y monitoreo de recursos PROHECO y no PROHECO*

El programa PROHECO transfiere fondos a las comunidades para el pago de los docentes y un monto mensual para materiales gastables. Estos son entregados a los docentes con la aprobación de los miembros de la Junta Directiva de la AECO. El uso y regulación de estos recursos está a cargo de las AECO, con la supervisión de los promotores. No obstante, la funcionalidad de las AECO para cumplir con la regulación y monitoreo de recursos es variable.

*Presupuesto*

El presupuesto PROHECO se compone de dos grandes rubros, el pago mensual del maestro y el fondo para material gastable cuyo propósito es la compra de materiales escolares. El pago del docente se hace en función de los días trabajados y el fondo para el material gastable responde a una lista de las necesidades establecidas por el docente y que entrega a la AECO, para que se realice la compra. A partir del año 2014, la SE eliminó este renglón presupuestario.

Las AECO reciben en el banco la cantidad específica para pagar el número de maestros que laboran en el centro educativo, el monto a pagar a los docentes está sujeto a cambios ya que depende de su asistencia a la escuela. El número de docentes que tiene una escuela depende directamente del crecimiento de la población escolar. Es decir, son 25-30 niños por docente. El cálculo de la población escolar se realiza al final de cada año lectivo, esto lo hacen los miembros de la Junta Directiva de la AECO junto al promotor y los docentes.

Es en la Secretaría de Finanzas donde se elabora el presupuesto para cada escuela. Las AECO solo reciben el aviso de que el dinero está en el banco listo para ser entregado al docente, por esto es que las Juntas Directivas de las AECO en ningún momento reciben dinero en efectivo. Cuando los docentes se ausentan y no dan clase, son penalizados deduciéndoles de su sueldo mensual por cada día faltado. Ese dinero que no es entregado a los docentes, queda en el banco en la cuenta bancaria de la AECO y puede ser utilizado en materiales gastables. En caso de ser usado se deben guardar los comprobantes de pago para que ese fondo sea utilizado con la mayor transparencia posible.

Las Juntas de Padres y Madres de Familia disponen de un presupuesto anual que se financia con un aporte mensual de los propios padres. Según lo expresado por un padre de una escuela del municipio 3 esta aportación es de 10 lempiras. Estos recursos se utilizan principalmente para financiar el transporte de la merienda escolar desde la Dirección Distrital correspondiente hasta la comunidad y para los gastos que implica subir los resultados de las evaluaciones al Sistema de Administración de Centros Educativos (SACE) (estos gastos son transporte del docente al sitio más cercano con internet más los costos del uso del mismo).

*Uso y monitoreo de fondos PROHECO*

El uso de los recursos financieros que entrega el programa PROHECO a las Juntas Directivas de AECO es un proceso ligado en todo momento al monitoreo de los mismos, ya que está pensado para que los miembros de la AECO fiscalicen el proceso. Es decir, para que las comunidades puedan hacer uso de los recursos se requiere la participación de varios actores lo que obliga a mantener una mayor transparencia. Este proceso implica los siguientes pasos:

**Paso 1. *Transferencia de fondos****:* La Secretaría de Finanzas transfiere la partida al programa PROHECO y éste avisa a través de los Coordinadores Departamentales a los promotores para que a su vez informe a los presidentes o tesoreros de las Juntas Directivas de AECO. Estas transferencias deberían ser mensuales sin embargo reportaron que suelen ser trimestrales, debido a los atrasos que se producen en la Secretaría de Finanzas. A las cuentas bancarias sólo tienen acceso algunos miembros de la Junta Directiva de las AECO, pero no se pueden hacer movimientos sin que estén informados otros miembros.

**Paso 2. *Cálculo del pago:*** el tesorero de la AECO es quien calcula el pago de los docentes. Sin embargo por la falta de capacitación algunos tesoreros evitan realizar este cálculo por lo que lo realiza el promotor con los datos proporcionados por la AECO. El hecho de que las Juntas Directivas de las AECO no calculen los pagos, les resta autonomía, ya que solo firman.

**Paso 3. *Elaboración de cheques****:* Esta actividad le corresponde al tesorero junto con el presidente. En las comunidades el presidente o tesorero de la AECO son quienes están autorizados para tener la chequera, por lo que aunque el promotor calcule el pago, el cheque es llenado en la comunidad ya sea por el tesorero o por el promotor.

**Paso 4. *Firma del cheque****:* Independientemente de quién calcule el monto o quién llene el cheque, éste siempre tiene que ser firmado por el presidente o el tesorero de la AECO, lo cual es por sí mismo un mecanismo de control. En cuanto a la planilla o cuaderno de cuentas que deben llenar los miembros de la AECO, algunas AECO del Municipio 3 dijeron tener uno en el que reportaban las actividades relativas al manejo de los fondos de PROHECO en este cuaderno se dejan evidencias de todas las transacciones financieras.

**Paso 5. *Entrega de cheque****:* Suele ocurrir de la misma manera en todas las comunidades ya que el docente recibe su cheque siempre que los fondos ya estén en el banco. En este paso de nuevo surge la importancia del cuaderno de cuentas como mecanismo de control, pero como se explicó antes, en la mayoría de los casos éste no existe.

**Paso 6. *Firma de la planilla:*** el docente firma el codo del cheque y el cuaderno de cuentas. Estos comprobantes son esenciales ya que con ellos se realizan las liquidaciones necesarias para continuar con el financiamiento. Aun así, en la mayoría de los casos por la falta de planilla, los docentes solo firman el codo del cheque y éste se convierte en algunos casos en el único comprobante del pago. Esta situación se da especialmente en los Municipios 2 y 4, en los cuales las AECO no reportan estar documentando la actividad financiera en una planilla o cuaderno contable. Este cuaderno es un recurso de monitoreo que el programa PROHECO propone como medio de verificación de las actividades financieras realizadas en las comunidades.

**Paso 7. *Archivo de documentación financiera****:* esta actividad corresponde a la recolección y el cuidado que se debe tener con los comprobantes de pago. Los comprobantes se deben guardar en archivos o carpetas que diferencien claramente si se trata de pagos a docentes, material gastable o a alguna otra gestión.

**Paso 8. *Liquidaciones****:* Las Juntas Directivas de AECO se reúnen con el promotor y realizan las liquidaciones de los gastos que se han efectuado hasta ese momento. Estas reuniones tienen dos modalidades según lo comentado en las entrevistas: unas mensuales en las que el promotor verifica los pagos y ayuda a las AECO a llenar una serie de documentos para que el siguiente pago se pueda realizar y una reunión anual que se lleva a cabo al final del año, para esta revisión, los maestros hacen un inventario de lo que hay en la escuela, es revisado por la AECO, el promotor y ocasionalmente los padres y madres de familia. Una vez que todas las partes están de acuerdo, es firmado y entregado a la Dirección Distrital la cual le da una copia a los COMDE para buscar alguna solución.

Tal como se describe anteriormente, en el proceso de uso de los fondos PROHECO, varias personas llevan un control para poder asegurar la transparencia y el funcionamiento del proyecto.

**Gestión de recursos no PROHECO por parte de las escuelas**

Las AECO y las organizaciones de padres y madres de familia tienen la responsabilidad de gestionar recursos para mantener las escuelas en buenas condiciones o repararlas con recursos propios. En este apartado se describirá la gestión de recursos que no proceden de PROHECO tales como el aporte de las municipalidades, de los padres y madres de familia y de las ONG.

***Gestión de recursos municipales, de padres de familia y ONG***

La principal fuente de financiamiento adicional a las escuelas PROHECO son las municipalidades. En los tres municipios visitados hay casos de alcaldías que han donado materiales de construcción para mejorar las condiciones de infraestructura de las instituciones educativas.

Los padres y madres de familia contribuyen con las actividades de las escuelas aportando trabajo, material para las reparaciones y en algunos casos cantidades en efectivo para necesidades puntuales como pagar el transporte de la merienda escolar o el transporte del docente cuando tiene que subir los resultados al Sistema de Administración de los Centros Educativos(SACE). Son los padres quienes deciden el monto de sus aportaciones, aunque tratándose de familias en condiciones de pobreza no suelen ser altas.

En algunas escuelas mencionaron que reciben ayudas esporádicas e imprevistas de organizaciones como Child Fund o misiones de estudiantes extranjeros. No se especificó en qué consisten estas ayudas. Con respecto a otras donaciones como medicamentos para los niños, zapatos o uniformes, son los padres quienes deciden cómo usarlas para mejorar las condiciones materiales de la escuela o en el proceso de enseñanza.

*Comparación de uso y monitoreo de fondos en escuelas PROHECO y no PROHECO*

El análisis del uso de los recursos financieros indica que las escuelas PROHECO tienen pre-establecida una partida asignada para pago de docentes y material gastable, este último rubro ha sido suprimido desde el año 2014. Existen varios mecanismos de control en el que participan varios actores y que tiene el propósito de asegurar la eficiencia y la transparencia a lo largo del proceso. Las AECO pierden autonomía en aquellos casos en los que no toman parte de ciertos pasos del proceso administrativo, cediendo esta actividad al docente o al promotor.

Existe una serie de recursos No PROHECO que apoyan la actividad educativas de estos centros que provienen principalmente de las municipalidades, estos siempre son en especie, y se dirigen al mantenimiento y mejora de la infraestructura escolar, las ONG´s también aparecen como aportantes eventuales. Los padres y madres de familia también realizan aportes tales como: materiales para reparación de la escuela, dinero para el traslado de la merienda escolar y para el pago de la conexión al SACE.

**Impacto del programa**

El impacto del programa se establece en función de valoraciones que hacen los actores en lo referente a cambios en las prácticas que sugieren un mejoramiento en la organización escolar, en la organización pedagógica y en la organización del trabajo docente. Finalmente se recogen las perspectivas positivas y negativas que son un indicio de las contribuciones realizadas por el programa.

Organización Escolar

Las escuelas cuentan con un Director, que normalmente es el docente con más experiencia. En el caso de las escuelas uni-docentes el mismo docente realiza la función de Director. En escuelas con más de un docente, el Director es elegido por sus compañeros en una reunión. Como ya se mencionó en las escuelas PROHECO este puesto no tiene ninguna remuneración extra. Ser director implica encargarse directamente de los trámites de matrícula y trámites administrativos de la escuela.

Anualmente las escuelas tienen que presentar un Proyecto Educativo de Centro (PEC) y un Plan Operativo Anual (POA) en los cuales se describen las acciones previstas para alcanzar objetivos definidos para mejorar la escuela, esto es una obligación establecida por la Secretaría de Educación para todos los centros educativos a nivel nacional. Tanto el POA como el PEC deben ser formulados por los docentes con la participación de los padres y madres de familia y en base a las necesidades de la escuela y la población escolar. Posteriormente debe ser entregado a la Dirección Distrital. En general son pocas las escuelas PROHECO que afirman contar con un PEC, normalmente solamente formulan el POA. Los indicios de una participación activa de los padres de familia en la construcción del POA son mínimos, los docentes explicaron al respecto que los convocan a reunión y les consultan sobre las temáticas que van dentro del POA pero no les explican que sus opiniones y percepciones son tomadas en cuenta para plantear probables soluciones a la problemática de la escuela en la planificación operativa. También se encontraron escuelas en las que la comunidad se involucraba lo suficiente como para que los padres y los docentes elaboraran el POA de manera conjunta.

Organización Pedagógica

Los docentes hacen la planificación diaria de sus clases para cada grado utilizando como referencia el Diseño Curricular Básico (DCNB), además los estándares y programaciones, documentos que según los entrevistados, les proporcionó la Dirección Distrital, además se apoyan en los textos para definir el contenido a desarrollar. Para la planificación de sus clases mencionaron tomar como referencia la *Guía del maestro* que tienen los libros de texto y los planes de clase de la Secretaría de Educación.

Los docentes dijeron tener los libros de texto oficiales, mientras que los padres afirman que no hay suficientes por área curricular y para cada niño y niña reciban uno. Se cuenta con libros de texto pero sólo se pueden usar en la escuela. Estos materiales los provee la Secretaría de Educación, aunque no ocurre todos los años ni de manera programada.

Se evalúa a los niños y niñas de forma continua, sumativa y formativa, como establece el DCNB. Se manejan los parámetros establecidos por la Secretaría de Educación, que privilegian el trabajo independiente y el trabajo practico (40% de trabajo en casa, 30% trabajos en el aula y 30% en exámenes). Estos centros educativos participan también en las evaluaciones censales que realiza la Secretaría de Educación a través de las direcciones distritales, de esta instancia se derivan las instrucciones para evaluar a los alumnos.

En los centros educativos donde los docentes tienen menor formación académica, estos expresaron que evalúan a los niños con pruebas escritas y orales. Reconocen que no tienen suficiente información de cómo se practica una evaluación que corresponda con las disposiciones de la Secretaría de Educación. Los alumnos de estos centros educativos suelen indicar que se han quedado al margen de los procesos de evaluación que implementa la SE debido a la ubicación marginal de las escuelas.

Los docentes de las escuelas PROHECO tienen una carga y condiciones de trabajo muy similares a las de sus pares de las escuelas no PROHECO, pero no cuentan con los mismas condiciones laborales y tampoco con ningún tipo de estímulo. Además, no tienen estabilidad y sienten temer frente a los cambios de gobierno en los cuales se pone de manifiesto la vulnerabilidad de su puesto, por estas razones estos docentes buscan oportunidades laborales en las escuelas no PROHECO. Esta investigación encontró que la rotación en las escuelas PROHECO es significativamente más alta que en las escuelas regulares.

*La organización escolar, en las escuelas PROHECO*

La gestión escolar es conducida por un director que es escogido internamente, mientras que en los centros No-PROHECO, hay una dirección oficializada mediante el proceso de reclutamiento y selección de la Secretaría de Educación. Las escuelas PROHECO no cuentan con PEC, pero si con el POA, en comparación con las No-PROHECO que suelen tener su PEC y POA respectivamente. No obstante, entre ambos modelos existe una diferencia que podría influir en lo académico y es en el involucramiento de los padres, madres de familia y la comunidad en la gestión de la escuela, es decir, los padres de las escuelas PROHECO suelen percibir a la escuela como propia, perteneciente a su comunidad y que el docente puede ser sancionado por ellos, en este sentido, la relación que parecen tener los padres de familia con la escuela y los docentes parece más cercana a la que se establece entre los actores locales y las escuelas tradicionales. Esta situación puede influir en la organización escolar, porque cuando los padres muestran arraigo, respeto y cercanía por la institución educativa los niños reproducen esas percepciones en el aula y en su actitud hacia el docente y el aprendizaje.

La organización pedagógica de los centros educativos PROHECO y No-PROHECO muestran estar alineados con las políticas curriculares nacionales y específicamente con el Diseño Curricular Nacional Básico (DCNB), que indica que es lo que se debe enseñar. Este instrumento se complementa con las programaciones curriculares oficiales que prescriben a los docentes los tiempos en los que deben desarrollarse los contenidos. La organización del trabajo docente suele verse afectada en el caso de las escuelas PROHECO por las frecuentes rotaciones y cambios derivados de la falta de estabilidad laboral, por el contrario, en las escuelas No- PROHECO este factor no parece ser una influencia considerable en la labor docente.

# Conclusiones

Los hallazgos de este estudio permiten concluir que el modelo PROHECO ha realizado contribuciones significativas al sistema educativo hondureño, pero al mismo tiempo experimenta limitaciones que reducen su efectividad potencial para alcanzar los objetivos educativos como se expone a continuación:

1. **PROHECO es un medio para dar acceso a la educación básica a comunidades tradicionalmente excluidas**: el modelo PROHECO ha servido al propósito de cerrar la brecha de exclusión e inequidad que estas poblaciones han sufrido tradicionalmente debido a las debilidades del modelo educativo tradicional y su incapacidad de atender a las comunidades rurales postergadas. Como se ha podido constatar en esta investigación, las escuelas rurales que sirvieron de grupo comparativo están situadas en lugares con mejores condiciones que las que presentan las escuelas PROHECO.
2. **PROHECO presenta dificultades de institucionalización en el nivel local:** el modelo ha sido incorporado oficialmente dentro de la estructura de la Secretaria de Educación tanto del nivel central como desconcentrado con lo cual se asume que PROHECO es un programa plenamente incorporado en la dinámica institucional de la Secretaría de Educación.
3. **Las escuelas PROHECO no cuentan con las condiciones básicas para enseñar, no obstante se valora más el acceso a los servicios educativos:** la infraestructura de las escuelas es deficiente. Existen centros educativos que han sido construidos pero al no tener mantenimiento se han deteriorado gradualmente, otros ni siquiera cuentan con un edificio escolar y tampoco con servicios básicos.
4. **Escasa independencia y autonomía de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO):** Los resultados muestran que las AECO representan un espacio de fortalecimiento de las comunidades pero también existen distintos niveles de participación entre los municipios investigados.
5. **Buen uso de los fondos PROHECO, pero debilidad en las organizaciones comunitarias para asumir el control de los recursos**: las experiencias muestran que el uso de los recursos financieros ha sido transparente y muy controlado. No obstante en varias de las comunidades investigadas, los miembros de las AECO no han desarrollado suficientes capacidades para una gestión financiera eficiente. Sí bien han tenido el compromiso de hacer uso adecuado de los recursos y se han establecido los controles, no siempre estas organizaciones asumen la conducción de los procesos.
6. **La calidad educativa es una tarea pendiente en PROHECO**: Los efectos de la educación ofrecida por las escuelas PROHECO son valorados positivamente en algunos aspectos tales como: la asistencia a clases, despertar el interés de los padres sobre los procesos educativos, introducir metas educativas de interés para la comunidad, hacer uso de los mismos textos, estándares y programaciones que las escuelas regulares y además que las evaluaciones según los docentes muestran resultados similares a los del resto del país (deficientes) y sitúan a las escuelas en condiciones de rendimiento similares al sistema tradicional.
7. **Los recursos humanos docentes de las escuelas PROHECO no tienen incentivos suficientes para mantenerse en el programa:** Aunque el personal docente ha ido mejorando su formación académica a tal grado que la mayoría tiene un nivel de licenciatura en el campo educativo y es reconocido y apreciado en la comunidad, la precariedad de sus condiciones laborales provoca insatisfacción y en muchos casos retiro del Programa cuando se logra encontrar un empleo más atractivo y mejor remunerado.

**BIBLIOGRAFÍA**

Alas, M., & Moncada, G. (2010). Problemas de equidad del sistema educativo Hondureño. *Revista Iberoamericana de evaluación educativa*, 3(3) http:www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art7.pdf .

Altschuler, D. (2010). Padrinazgo y política educativa en Honduras: El caso de las escuelas PROHECO. *Revista Paradigma de Investigación Educativa*(30), 11-42.

Durston, J. (1999). *La gestión comunitaria de la educación rural en el PROHECO: estrategia, avances y retos.* CEPAL.

Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago: CEPAL.

Hernández, R. (2004). *Estudio sobre la educación para la población rural en Honduras.*Tegucigalpa.

Juarez, & Associates. (2003). *The Effects of Active Learning Programs in Multigrade Schools on Girls' Persistence in and Completion of Primary School in Developing Countries. Girls' Education Monitoring System (GEMS).* Washington, D.C.: Office Of Women in Development.

López, N. (2004). *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad.* Buenos Aires: IIPE UNESCO.

Paes de Barro, R., de Carvalho, M., & Franco, S. (2006). *Pobreza rural en Honduras: Magnitud y determinantes.* Tegucigalpa: Alin.

PREAL. (2015). *Informe de seguimiento 2015 Honduras: Estado de las Politicas publicas docentes .* Tegucigalpa: FEREMA.

PUND. (2010). *Objetivos de desarrollo del milenio Honduras.* Tegucigalpa: http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/library/mdg/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-honduras-2010.html.

Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, S. (1983). *Decentralization in Developing Countries.*The World Bank, Washington, DC.

Sanchez-Piloneta, A. (2002). Dispositivos de empoderamiento para el desarrollo psicosocial. *Universita Psychologica, 1*(2), 39-48. Obtenido de http://www.redalyc.org/articulo.oa?

SCW/SE. (2004). *Plan maestro para el informe de la infraestructura educativa en Honduras: Informe Nacional.*

SE-PROHECO. (1999). *Manual de Organización y Fundamentos de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) de las Escuelas PROHECO.* Tegucigalpa .

1. Trabajo realizado para el *Seminario Regional de Programas de Subvención escolar en América Latina – Experiencia acumulada y transformaciones*, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO Buenos Aires), con la colaboración de la Secretaría de Educación de Honduras, en el marco del programa de investigación *El uso y la utilidad de subvenciones a escuelas. Estudio en América Latina,* con el financiamiento de *Global Partnership for Education (GPE)*. Esta es una versión preliminar. Se ruega no citar sin autorización previa. [↑](#footnote-ref-2)
2. Germán Moncada es licenciado en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Posee un PhD en Psicología por la Universidad de Granada, España y un PhD en Educación por la Universidad de Flensburg, Alemania. Fue docente de la Escuela de Ciencias Psicológicas de la UNAH e investigador del Instituto de Investigación Educativa y Social de la UPNFM. Se desempeñó como director de Posgrado y director de Investigación en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ricardo Morales Ulloa es doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Oporto, Portugal, con especialidad en políticas educativas. Su tesis versó sobre *Los cambios en la gobernanza del Sistema Educativo en Honduras: La política de desconcentración de la Secretaría de Educación* y fue aprobado con distinción por unanimidad. Realizó cursos de doctorado en educación y sociedad en la Universidad Autónoma de Barcelona y obtuvo su título de magíster en Gestión Pública (*Magíster rerum publicarum*) en la especialidad política de desarrollo por la Universidad Alemana de Ciencias de la Administración Pública (*Deutsche Universität fur Verwaltungswissenschaften Speyer*). Es director del Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales (INIEES) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM). [↑](#footnote-ref-4)
4. Carla Leticia Paz es licenciada en Educación Especial y posee una maestría en Investigación Educativa por la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM). Posee un doctorado en Investigación Educativa: Enseñanza y Aprendizaje por la Universidad de Alicante, España y es especialista en Investigación en el Fenómeno de las Drogas por la Universidad de San Pablo, Brasil. Se ha desempeñado como asistente de la Dirección de Desarrollo Curricular de la UPNFM y como docente de la Carrera de Educación Especial. Actualmente es coordinadora de investigación del Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales (INIEES) de la UPNFM. [↑](#footnote-ref-5)
5. Mario Alas Solíses profesor de Ciencias Sociales y profesor de Matemáticas por la Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán de Honduras y posee una maestría en Sociología por Universidad de Costa Rica. Es doctor en Educación por Universidad de Flensburg, Alemania. Se desempeña como docente investigador en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras. Es consultor miembro del grupo CIDEH Consultores para la Investigación y el Desarrollo en Honduras. Ha trabajado como investigador del sistema educativo nacional hondureño en sus diferentes niveles. Alrededor de una veintena de trabajos se han publicado como artículos de revistas y libros en investigación educativa. Actualmente trabaja sobre el tema Centros Educativos Eficaces y colabora en la elaboración de boletines del Observatorio Universitario de la Educación Nacional en Honduras. [↑](#footnote-ref-6)
6. A fin de asegurar el anonimato de las comunidades investigadas y los representantes se hace uso de un sistema de codificación que evita su identificación. [↑](#footnote-ref-7)
7. Para poder mantener la confidencialidad de las Fuentes de información, los municipios han sido numerados/codificados siguiendo la misma lógica que la utilizada en el Informe Preliminar/Final elaborado por el Equipo de Investigación de IIPE/UNESCO Buenos Aires [↑](#footnote-ref-8)