



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



PROGRAMA DE “ESCUELAS AUTÓNOMAS” EN NICARAGUA. LECCIONES DE UNA EXPERIENCIA¹

Melba Castillo A.²

Julio Martínez E.³

El objetivo de esta investigación es realizar una revisión bibliográfica de fuentes secundarias sobre la implementación del programa de descentralización educativa en Nicaragua llamado “Escuelas Autónomas” que se implementó entre los años 1993 y

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 (IIP-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.

² Melba Castillo es licenciada en Administración de Empresas por la Universidad Centroamericana de Managua donde fue Vicerrectora y posee una maestría en Ciencias Políticas y Sociales por FLACSO, Santiago de Chile. Es doctora en Educación, graduada de Honor por la Universidad de Costa Rica con la tesis “La descentralización de los servicios de la educación en Nicaragua” (1999). Cuenta con una amplia experiencia en formulación, ejecución y análisis de políticas públicas, con especialidad en educación. Es co-fundadora e investigadora del CIASES, Managua, donde participa activamente como coordinadora de Estudios de Investigación, Análisis y Aplicación de pruebas de aprendizaje y fue miembro del equipo de capacitación para equipos de investigación en Guatemala, El Salvador y México, en diversos proyectos financiados por USAID y ejecutados por JBS International y RAND Corporation. Es presidente de la Junta Directiva del CIASES, miembro del Consejo Asesor del Foro Nacional por la Educación EDUQUEMOS y del Grupo de Trabajo sobre Formación Docente (GDT/PREAL).

³ Julio Martínez E. es licenciado en Relaciones Internacionales con enfoque en Desarrollo Internacional de American University en Washington D.C. Su experiencia en investigación relacionada a temas de política pública incluye ser asistente de investigación en la Organización Mundial de la Salud, al igual que becario de investigación en el programa McNair en American University, ambos en Washington D.C. En OMS fue co-autor de un estudio que sirvió de base para una resolución firmada por los ministros de salud de la región de las Américas hacia la eliminación de las ‘enfermedades desatendidas’. Su experiencia relacionada a política pública también incluye la gestión de proyectos; ha trabajado como asesor en temas de gestión de proyectos sociales del sector público en Haití, como parte del equipo del Banco Interamericano de Desarrollo, y luego también como consultor dentro del Gobierno Haitiano. Reside en Nicaragua desde 2015.

2006. El documento se divide en secciones que describen el contexto en que se implementó el programa, la forma que asumió su implementación, y el análisis del impacto que tuvo la política en cuanto la eficiencia en el uso de los recursos, la calidad y equidad de la educación, al igual que sobre los factores que generaron la interrupción del programa. Finalmente se señalarán algunos elementos que pueden contribuir al debate en el seminario regional “Programas de subvención escolar en América Latina. Experiencia acumulada y transformaciones”, en cuyo marco se elabora y presenta este documento.

Capítulo 1: Contexto en que se implementa el programa.

Inestabilidad política

Para analizar las motivaciones que llevaron a la aplicación de las políticas de descentralización del sistema educativo nicaragüense, formalizado en el año 1993, es importante entender tanto el contexto en el que vivía Nicaragua, en particular la inestabilidad política y económica del país, como los cambios que se llevaban a cabo a nivel regional durante esta misma década.

Al llegar el año 1993, Nicaragua estaba viviendo un momento de cambio ideológico y político radical, culminando un periodo de varias décadas de inestabilidad económica y política, la que habría dado inicio con el terremoto del 23 de diciembre de 1972, que destruyó la capital, Managua, y con ello, el principal centro económico y político de la sociedad Nicaragüense.

Durante el período de reconstrucción post-terremoto, el descontento ciudadano con la dictadura de Anastasio Somoza Debayle, parte de una dinastía que había gobernado el país desde 1937, fue creciendo rápidamente. Las acciones de los grupos insurgentes fueron creciendo hasta llegar a la guerra abierta en 1978. Este estado de guerra continuaría en Nicaragua, con una breve interrupción tras el triunfo de la revolución sandinista, hasta el año 1990.

Tras el triunfo de la revolución sandinista, se formó un grupo armado “contrarrevolucionario” con el propósito de derrocar este nuevo sistema. Con la

elección de Ronald Reagan a finales de 1980 a la presidencia de Estados Unidos, este se encargó de financiar directamente a la contra revolución que, con ese apoyo, se volvería un adversario formidable, puesto que su objetivo era derrocar el gobierno Sandinista a través de la guerra armada. Sus fuerzas llegarían a ser de hasta 22,000 soldados activos y representaría el principal obstáculo para el proyecto social y económico sandinista de los años 80. Además del apoyo militar a la contra, el país fue sometido a un duro embargo económico con profundas consecuencias para el crecimiento económico en el periodo.

Política educativa en Nicaragua (1979-1990)

La revolución sandinista triunfó en julio de 1979, y consigo trajo un cambio radical en el sistema político y económico del país; su propuesta era lograr mayor justicia social a través de la centralización del poder en el estado, que se convertiría en el principal motor económico y social del país.

En los primeros años del proyecto social y económico sandinista se lograron implementar varias políticas enfocadas a la redistribución de bienes, en particular en lo relacionado a la salud, educación y agricultura, y con un enfoque en el aumento de la producción nacional, que tendría como base principal la cooperativa y la empresa estatal.

En lo relacionado a educación y salud, hubo un incremento marcado en sus presupuestos durante los primeros años del gobierno sandinista. Según De Franco y Sevilla (1994:19) los gastos en Salud y Educación crecieron drásticamente llegando a ser en 1981 casi el doble de lo que había sido en 1970. Este crecimiento continuó hasta llegar en 1985 a ser casi el triple de lo que había sido en 1970. Analizando el incremento en gastos en educación per cápita, este habría subido un 26% para 1981 y 46% para 1985, en comparación a 1970.

Los ejes fundamentales del gobierno sandinista hacia la educación durante estos años fueron: la ampliación y diversificación de la oferta educativa; la vinculación educación-trabajo y; el carácter popular de la educación, expresada en la prioridad otorgada a su ampliación hacia los sectores populares, especialmente los rurales (Arrién

y Matus, 1989). Asimismo, la constitución política de 1987 estableció que la enseñanza básica era gratuita y obligatoria.

También hubo énfasis en la educación de adultos, enfocada en los sectores populares. La campaña de alfabetización impulsada en el año 1980 logró bajar la tasa de analfabetismo adulto de aproximadamente 50% (76% en zonas rurales y 28% en las ciudades) a un 12% (Arríen y Matus, 1989:37). En cuanto a la educación rural, entre 1979 y 1983, la matrícula creció a una tasa de 14.3% anual, mientras que la matrícula general en los otros niveles, sin incluir la educación superior, crecía a una tasa de 9.8 por ciento anual.

Por otra parte, para atender la ampliación de la demanda, los empleados del sector público en el Ministerio de Educación pasaron a ser de casi 14,000 en 1977 a un poco más de 32,000 para el 1990, el último año del gobierno sandinista (Castillo 1999; p.76)

Si bien estos avances en los primeros años de los ochenta fueron alentadores en cuanto a temas de cobertura y equidad educativa en el país, en la segunda mitad de los 80, el país sufrió tal inestabilidad económica y política que esta ampliación se vio frenada, y hasta revertida. En estos años el estado reenfocó sus esfuerzos hacia la defensa y la producción. Este reenfoque, más la situación crítica de la economía nacional en ese momento hizo que el presupuesto para educación y salud se redujera de manera drástica, hasta representar en el año 1989 un 50% menos de lo que había sido en 1970 (Castillo 1999; p.75).

La reducción en el presupuesto educativo a partir del año 1985 indujo deterioros en la infraestructura, la pérdida de maestros calificados, y en general de la calidad educativa. En estos años se acusó un aumento en las tasa de analfabetismo, un descenso en las tasas de retención y aprobación, aumento del empirismo de los maestros, y una pérdida en la práctica del carácter prioritario de la educación al pasar la prioridad a la defensa y a la producción. (Arríen y Matus 1989:37-38)

Economía Nicaragüense en los años antes del programa Escuelas Autónomas

La guerra anti-somocista en 1978-1979 representó un choque brusco a la economía, generando una reducción del 26% del PIB solo en el año 1979⁴. Después de este choque, y según el país se iba estabilizando con el nuevo gobierno, el país vio un crecimiento relativamente estable, de un promedio de 3.4% entre 1980 y 1983. Sin embargo, a partir de 1984 la situación de la guerra desestabilizó tanto al país que la economía comenzó un proceso de contracción, en el que no vería un solo año de crecimiento económico hasta una década después. Según las estimaciones del gobierno de esa época, el desempleo pasó de un 3.2% en 1985 a 10.9% en 1990, y éste continuó creciendo hasta llegar a 14.4% en 1992⁵.

En 1990, las presiones por la pacificación y la difícil situación económica del país, agravada por la reciente caída del muro de Berlín en 1989 y la consiguiente pérdida de apoyo de los países del área socialista, obligaron al FSLN a llamar a elecciones anticipadas, las que desembocaron en el triunfo de la oposición aglutinada en la Unión Nacional Opositora (UNO). En ese año, en que se da el traspaso de poder del gobierno sandinista al de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, el ingreso per cápita en el país era un 56% menor de lo que había sido en 1977. La paz que se firmó en 1989 no fue suficiente para generar un cambio rápido a esta situación. No fue hasta 1994, o sea cuatro años después del cambio de gobierno y fin de la guerra, que el país comenzó a ver un repunte y a crecer nuevamente.

Contexto Regional

Reformulación de las políticas fiscales de los países de Latinoamérica en los años 90.

En América Latina se asistió en los ochenta y noventa, especialmente, a un intenso proceso de reformas en el ámbito de las políticas públicas, las que incluyeron:

- a) el campo estrictamente macroeconómico con énfasis en los balances fiscal y

⁴ Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial. Consultados en octubre 2015.

⁵ Porcentaje de la fuerza laboral sin trabajo pero capaz y buscando trabajo.

financiero; b) la liberalización comercial, cuyo objetivo básico fue la desgravación arancelaria y los mecanismos de desregulación, dirigidos a lograr mayores niveles de apertura de las economías y otorgar un mayor peso al sector privado en la actividad económica; c) la privatización de empresas públicas, que buscaban disminuir el carácter del Estado como ente ejecutor, fortaleciendo en contrapartida un papel primordial al sector privado; y d) la reforma fiscal, cuyos objetivos fueron variables en cada país, pero que en muchos casos tuvo por meta promover al sector exportador, siempre en la dirección de buscar mayores niveles de apertura externa y una mayor diversificación de las exportaciones.

“Hasta mediados de los años ochenta, las economías de América Latina y el Caribe se encontraban plagadas de problemas estructurales” (BID 1996 b:73)... “El colapso del crecimiento económico y las altas tasas de inflación de los años ochenta condujeron a un cambio de orientación en muchos de estos campos, complementando los esfuerzos de estabilización en materia fiscal y monetaria. Si bien hubo variaciones de país a país, prácticamente todos emprendieron la tarea de abrir sus economías y liberalizar y fortalecer sus estructuras financieras” (BID 1996 b: 73)

Estos esfuerzos iniciales de reforma, según algunos parámetros, podrían considerarse exitosos al haber logrado, la mayoría de los países, la estabilidad macroeconómica y mayores niveles de apertura externa. El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, uno de los principales impulsores de este proceso de reformas, a efectos de analizar los progresos en cuanto a la ejecución de dichas reformas, construyó *“un índice de políticas estructurales mediante el cual se miden los avances de cada país en cinco áreas de reforma: comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral. El índice refleja la libertad que le otorgan al mercado las políticas económicas en estas cinco áreas, bajo el presupuesto de que el objetivo primordial, aunque no exclusivo, de las reformas en materia económica ha sido la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos” (BID, 1997:33).*

De acuerdo con la medición proporcionada por dicho índice, construido con un valor máximo de uno, el índice en América Latina llegaba a un 0.34 en 1985, *“reflejando*

el predominio que tenían las políticas de intervención y regulación frente a las políticas de libre mercado” (BID, 1997:33). En 1995, después de diez años de reformas, el promedio general para la región era de 0.62.

Junto a las reformas iniciales que estuvieron enfocadas básicamente al campo macroeconómico, los organismos internacionales recomendaron continuar avanzando hacia el campo de la reorganización del Estado y la provisión de los servicios sociales. Se trataría, en palabras del BID de la segunda generación de reformas (BID, 1996, b). En el caso de la educación, se afirma: *“Las tendencias más promisorias reconocen la conveniencia de incrementar el rol del gobierno en el financiamiento de la educación a través de mejores mecanismos de asignación de recursos; las oportunidades que surgen de aumentar la autonomía y la responsabilidad de las escuelas, y el valor de asignar un rol más importante a las comunidades locales, los padres y los estudiantes en los procesos de gestión escolar”*. (BID, 1996, b: 288)

La prioridad asignada por los organismos internacionales y algunos países al ámbito económico y financiero determinó la naturaleza de las políticas educativas implementadas en la época, orientadas por un enfoque de sesgo marcadamente economicista, despojando, en muchos casos, a los procesos educativos de su naturaleza y sus finalidades. La teoría del capital humano y la importancia de su promoción fungió como justificación teórica para la influencia de los economistas y sus paradigmas en las políticas educativas y en la investigación educativa, teniendo impactos prácticos e ideológicos en el sistema educativo de muchos países de distintas latitudes.

Capítulo 2: Detalles de la implementación del programa de Escuelas Autónomas

Diagnóstico

Al asumir el gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, su misión estratégica fue concretar lo que entonces se llamó una triple transición, *«de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia y del socialismo a una economía de mercado»* (Medal, 1998:81). Los ejes programáticos apuntaron básicamente a lograr la paz,

mejorar la situación económica de la población e impulsar un proceso de democratización en el país.

El principio orientador de las reformas emprendidas fue el cambio en la concepción de las relaciones que deberían primar entre el Estado y la sociedad, prevaleciendo el carácter subsidiario, facilitador, complementario a la actividad privada que debería cumplir el Estado, en contraposición a la concepción de Estado del gobierno Sandinista, que lo consideraba el rector de las actividades económicas.

Estos esfuerzos de reforma se desarrollaron en un trasfondo marcado por la polarización política, donde las diferentes iniciativas señaladas, especialmente aquellas que implicaban mayores costos para la población, tuvieron como respuesta numerosas huelgas, movilizaciones y protestas, lo cual acrecentó el clima de conflicto que caracterizó el período de gobierno de Chamorro.

Es interesante anotar que el año 1993, inicio del proceso de descentralización educativa, fue un año particularmente difícil ya que registró el mayor número de conflictos en el período, destacándose por su incidencia entre la población, las que movilizó el sector universitario para mantener el aporte del presupuesto fiscal a las universidades públicas del país.

Para modificar el carácter del estado nicaragüense, el gobierno Chamorro contaba con la capacidad que le otorgaba la Constitución Política vigente, aprobada en 1987 bajo el gobierno sandinista. Según lo dispuesto constitucionalmente, todas las decisiones de política económica en el ámbito monetario, financiero o fiscal eran competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Fue hasta las reformas de 1995, y como resultado de un intenso debate al interior del parlamento, que se estableció que la política fiscal debía ser aprobada previamente por la Asamblea Nacional.

La otra gran tarea emprendida por el Gobierno Chamorro fue la estabilización de la economía. Después de un período de desequilibrios en los principales balances económicos, cuya expresión más acusada fue el proceso de hiperinflación durante los años 1987-1991, la administración Chamorro, con el apoyo de los organismos

internacionales, inició un programa económico que implicó un estricto control sobre las principales variables macroeconómicas.

El programa de estabilización tuvo como componente clave el control del gasto público. La política fiscal se convirtió en uno de los puntales de la política económica, sobre todo después de firmados los primeros acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en febrero de 1991, quien pasó a supervisar directamente el Programa de Estabilización y a apoyar el programa de reformas estructurales, el que también contó con asistencia técnica y financiera del Banco Mundial.

De acuerdo con las políticas de restricción del gasto público, el primer paso fue la reducción de la nómina del Estado, la cual se vio facilitada inicialmente por la desmovilización de una parte considerable de las fuerzas armadas en 1990, el inicio del proceso de privatización de empresas públicas y la puesta en ejecución del plan de movilidad laboral para los trabajadores del Estado.

La reforma educativa tuvo entonces, como telón de fondo una crisis económica aguda, de la cual existía plena consciencia en distintos sectores sociales y si bien se planteó una activa oposición a las reformas económicas por parte de los sectores ligados al FSLN, la legitimidad de ese liderazgo estaba cuestionada teniendo en cuenta la cuota de responsabilidad que se le atribuía al FSLN en la crisis económica en que se encontraba el país.

La aplicación de una política monetaria, fiscal y de crédito sumamente restrictivas dirigidas a restablecer los equilibrios macro económicos como parte del programa de estabilización y de ajuste estructural dio como resultado un agravamiento en la distribución del ingreso nacional y en la capacidad de las familias para acceder a los servicios sociales básicos, lo cual significó un empeoramiento de las condiciones de pobreza de la población. Y para los maestros, como bien señalaba Fernando Reimers (1992:192-193) para referirse a los efectos de los planes de estabilización y reforma estructural aplicados en varios países de América Latina, su salario *“fue la principal variable de ajuste”*. En Nicaragua, los salarios de los maestros ya habían sufrido un

fuerte deterioro producto de la hiperinflación y el nulo incremento en el presupuesto educativo en los años de la guerra.

El Banco Mundial sobre la base de la Encuesta Nacional de Nivel de Vida aplicada en 1993 a 4,458 hogares en todo el país y aplicando la metodología de línea de pobreza, ubicó ésta en US\$429 dólares al año y la pobreza extrema en US\$202 dólares por año para el caso de Nicaragua. Según los resultados presentados, en la fecha señalada, el 50 por ciento de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y un 19 por ciento en situación de pobreza extrema. El panorama era aún más difícil en el sector rural donde un 76 por ciento de la población estaba por debajo de la línea de pobreza y un 36 por ciento en extrema pobreza (World Bank, 1995).

Ese fue el contexto en el cual inició la Autonomía Escolar en Nicaragua, *“inicialmente concebida como una devolución de poder a los padres de familia para rescatar su autoridad sobre el contenido ideológico de la educación de sus hijos, la autonomía escolar se convirtió rápidamente en un mecanismo financiero que tuvo repercusiones sobre la gestión escolar, con resultados mixtos en cuanto a equidad, eficiencia interna y niveles de aprendizaje” (Arcia, 2009:1).*

En el campo educativo, se buscó romper con muchos de los elementos que caracterizaban el sistema educativo anterior. A juicio de Humberto Belli, Ministro de Educación durante el período 1990-1998, *“los 10 años del régimen sandinista, el currículo, los textos, las ideas, los conceptos, así como la formación y administración del sistema educativo respondía a un esquema político diferente al de una democracia participativa” (Castillo 1999:101).*

Dentro del diagnóstico de la situación nacional que hizo el nuevo gobierno hubo factores clave que se tomaron en cuenta al momento de decidir sobre los cambios que se llevarían a cabo, los que se pueden dividir entre el aspecto técnico, económico, y más importante, el ideológico.

Criterios técnicos

En el documento “Lineamientos del MED en el nuevo gobierno de Salvación Nacional” (MED, 1991), el gobierno de la Sra. Chamorro expuso su criterio de que el gobierno sufría de *“baja calidad de la enseñanza y de excesiva politización”* y propuso como los principales problemas del sistema anterior:

- a. El carácter centralista y autoritario,
- b. La ineficiencia interna del sistema educativo, y
- c. La politización e ideologización de los contenidos.

Analizando los registros de los centros escolares, el MED había encontrado que cerca de dos tercios de los niños que entraban en la escuela la abandonaban antes de completar el cuarto grado. Esto planteaba que uno de los grandes objetivos prioritarios tendría que ser *“retener más niños en los primeros grados de Primaria”* (Castillo 1999:99).

En cuanto a la deserción, según el MED se calculaba que entre los estudiantes de la educación primaria en 1990 y 1991 la deserción era cercana al 20 por ciento, con una tasa de aprobación del 70%. La deserción en la educación secundaria alcanzó en 1991 una tasa del 25% por ciento, con una tasa de aprobación del 55%. Según datos del MED, solo un 19.7% de los estudiantes que ingresaban a primer grado terminaban primaria sin repetir ningún grado (Castillo 1999:98).

Otro diagnóstico de la época, elaborado por Research Triangle Institute en 1994, indicaba que el principal problema de la educación en Nicaragua era la “repetición” especialmente en el primer grado y en el sector rural. Según sus datos, basados en una encuesta de hogares, de más de seis mil niños, la deserción era menor que la que había encontrado el MED, y además, sus causas eran fundamentalmente extra-escolares, lo cual no era el caso con la repetición, que se debía en más de un 60% al sistema escolar. El estudio de RTI estimó que *“un 40% de los espacios disponibles en primer grado*

estaban siendo ocupados por niños que ya habían estado en el mismo grado". (USAID 1995:17)

Ambos diagnósticos coincidían en la importancia que tenía para la superación de estos problemas la participación e interés de los padres de familia en la educación de sus hijos, y que había que alcanzar mayores niveles de participación de las familias de lo que se habían obtenido hasta ese momento.

Criterios económicos

El nuevo gobierno tenía un escaso margen de maniobra frente a las necesidades acumuladas que había generado la situación de guerra, y contaba con fondos limitados ante necesidades y demandas crecientes por parte de una población cansada de la guerra y la escasez. Por ejemplo, en 1993 se estimaba que 9,000 de las 12,000 aulas de clase del sistema educativo necesitaban ser reparadas o reconstruidas (Castillo 1999:99). Como se mencionó anteriormente, el gasto educativo per cápita había sido reducido considerablemente hacia el final del mandato sandinista.

Vale la pena mencionar que dentro del diagnóstico que se hizo faltaron algunos elementos fundamentales para la implementación de políticas públicas, entre ellos el diálogo público, ya que el gobierno de la Sra. Chamorro heredó un funcionamiento del Ministerio de Educación donde el Ministerio podría decretar cambios al sistema educativo sin tener que pasar por el parlamento. Esto hizo que los cambios fueran realizados de manera rápida, pero sin el debate y consensos con los diferentes sectores, necesarios para el éxito en la implementación de una política pública, especialmente en el ámbito educativo.

Criterios ideológicos

La tercera razón por la cual el gobierno estimó necesaria la implementación de una política de descentralización fue de tipo ideológico: quitar poder al estado y asignarlo a los padres y madres de familia y otras instituciones como la empresa privada y la iglesia católica en la toma de decisiones, como actores fundamentales del proceso de democratización el país. Tal como lo afirmó el ministro Belli, principal impulsor de la

autonomía: *“Hemos querido reducir al Estado a un rol normador, facilitador, y transferir una cuota muy importante de ese poder decisorio a este conjunto de padres de familia, alumnos y maestros que constituyen el consejo escolar y eso lo vemos como un bien en sí mismo, no sólo como un medio para mejorar el aprendizaje, sino que aún en la hipótesis que no se fueran a mejorar los aprendizajes, si se mejora la participación de la comunidad y se va creando una nueva cultura política, democrática, de participación de los padres en decisiones que le competen, ya se avanzó, entonces los objetivos no son estrictamente educativos. Hay objetivos educativos, pero también hay objetivos extra educativos” (Humberto Belli, noviembre de 1998, entrevista con Melba Castillo, en Castillo 1999: 105).*

El resumen de diagnóstico que presentaba el Ministro sobre el sistema que heredó era que *“El carácter centralista y autoritario había reducido tanto a centros escolares como a padres de familia al rol de receptores pasivos de directrices emanadas del gobierno central” (Castillo 1999:97).*

Se planteaba entonces una reforma del estado, enfocada al retiro del Estado como principal actor de las políticas económicas y sociales. El Estado, a tono con las reformas vigentes en la época se volvería un facilitador de las relaciones económicas y sociales bajo una concepción de complementariedad y apoyo al desempeño del sector privado.

Resultado del diagnóstico

A partir del diagnóstico realizado, los principales objetivos de la política educativa del nuevo gobierno serían:

1. Elevar las tasas de retención. Para esto se enfocó en a) la capacitación de maestros; b) la distribución del vaso de leche, en el cual se aseguraba un suplemento alimenticio a los niños de los primeros años de primaria; y c) mejoramiento de la infraestructura.
2. Moralizar la juventud. Este se enfoca en formar jóvenes éticos y morales capaces entre otras cosas de *“formar mejores hogares” (MED, 1993:4).*

3. La descentralización de los servicios de la educación, dirigida a lograr la cogestión del sistema educativo con lo cual se lograría la democratización de la educación y abriría nuevos espacios de participación ciudadana.

Los objetivos del programa de descentralización se podrían esbozar brevemente como los siguientes:

1. Asegurar el derecho natural y primario de los padres de familia a decidir el tipo de calidad de educación que sus hijos deben recibir.
2. Mejorar la calidad de la educación.
3. Elevar la retención escolar
4. Incorporar en la gestión educativa a los docentes, padres de familia y estudiantes.
5. Alcanzar mejores niveles de eficiencia en el uso de los recursos humanos, físicos y financieros.
6. Dignificar la profesión del magisterio
7. Fomentar una cultura de transparencia económica, moral y ética de todos los involucrados en el proyecto.

Discusión sobre el ente ejecutor, y por qué se escoge utilizar este ente

Como se administró el programa

Es importante hacer la distinción entre lo que fue la autonomía en términos de su reglamentación y normativas y la forma en que fue implementada en los centros escolares. A decir de las autoridades ministeriales que impulsaron la autonomía escolar, con esta propuesta se buscaba devolver a los padres de familia la responsabilidad por la educación de sus hijos.

Inicialmente fue implementada como un proyecto piloto en unos centros seleccionados de secundaria, sin embargo, poco a poco se fue ampliando hasta cubrir casi todos los centros de secundaria y una mayoría de centros escolares de primaria. En sus inicios no se contó con una legislación específica, más bien las diferentes iniciativas fueron reglamentadas mediante decretos ministeriales. Posteriormente, a inicios del

año 2002, se aprobó la Ley 413 de participación educativa y su Reglamento, el cual en su Art. 7 establece: *“de conformidad con la Ley, los Padres de Familia son los primeros responsables de la educación de sus hijos en la toma de decisiones referidas a las funciones y actividades educativas, y a la gestión administrativa del centro”*.

La autonomía iniciaba en un centro mediante un contrato firmado entre el Ministerio de Educación y el centro, previa consulta con la comunidad educativa. Según los lineamientos del Ministerio de Educación, la organización de la autonomía al nivel de escuela descansaba en un Consejo Directivo de Padres de Familia, elegido por la asamblea de padres de familia. El Director de la escuela era seleccionado por el Consejo Directivo Escolar entre una lista de candidatos cuya elegibilidad, sobre la base de criterios profesionales, tenía que ser aprobada de antemano por el MED. En los reglamentos emitidos por el MED esa era la norma, sin embargo, en la práctica el nombramiento del Director la mayor parte de las veces descansaba en las autoridades educativas departamentales o nacionales, según la importancia del centro.

La autonomía escolar trasladó a los centros directamente la asignación presupuestaria que antes se manejaba en forma centralizada. El Consejo Directivo tendría la potestad para decidir por la asignación de recursos del centro, los que estaban constituidos por la transferencia recibida del Ministerio y por el aporte de los padres de familia, que debían complementar el presupuesto para buen funcionamiento del centro. Esto último fue uno de los puntos más controversiales de la autonomía escolar, por cuanto se convirtió, por una parte, en el principal tema de debate de los consejos directivos y, por otra parte, por el rechazo de una población empobrecida, para quienes, la educación, hasta entonces gratuita, pasaba a representar un costo.

Ámbitos de discusión y debate de los consejos directivos

Según el Reglamento de la Ley de Participación Educativa, los Consejos Directivos cumplían funciones amplias. En términos formales, eran la principal autoridad de la escuela y tenían capacidad de decisión sobre la gestión escolar, desde aprobar el

plan de desarrollo de la escuela, hasta aprobar el calendario escolar, proponer textos, sancionar maestros, nombrar al director, entre las principales.

Conforme al Artículo 3 de la Ley de Participación Educativa, los Consejos Directivos Escolares como instancia conformada por Representantes de Padres de Familia, Docentes y Estudiantes vinculados al respectivo centro, tenían la responsabilidad por la gestión académica, administrativa y financiera del centro escolar. A tales efectos, en cada centro, el Consejo Directivo Escolar en forma colegiada, como máxima autoridad tenía la responsabilidad de planificar, supervisar, organizar, gestionar y controlar los recursos del mismo en función de elevar la calidad educativa, asegurando de esta manera la participación de la comunidad educativa.

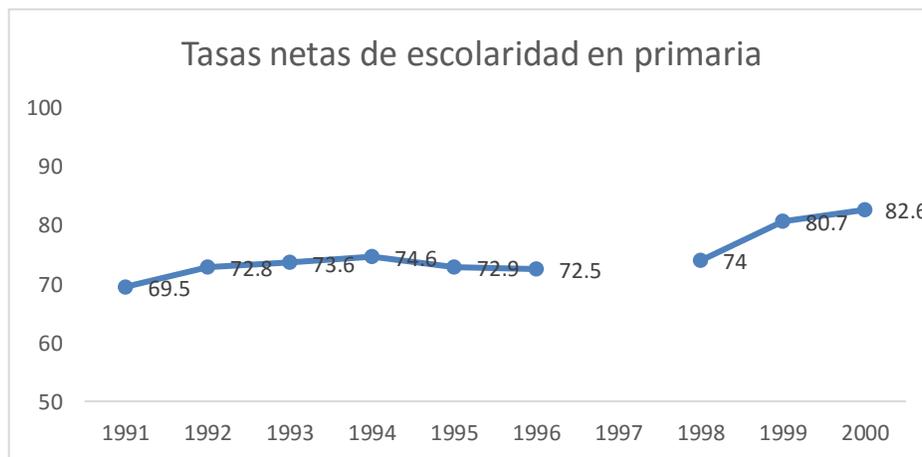
El director del centro, de acuerdo con el Artículo 58 del Reglamento de la Ley de Participación educativa, tenía como principal función ejercer la administración del centro educativo, subordinado al Consejo Directivo Escolar. En los hechos sin embargo, la realidad era muy distinta. El tema central de los Consejos Directivos fue el de los recursos y su asignación. Al trasladar la responsabilidad por el manejo de los recursos a un órgano de dirección sin experiencia previa en estos temas, esto les tomaba excesivo tiempo en sus discusiones, dejando de lado la discusión de temas sensibles para la calidad de la educación tales como los ámbitos curriculares, de aprendizajes, evaluación, etc.

Por otra parte, al establecerse un contrato entre el nivel central del Ministerio y el centro escolar, la relación con las delegaciones departamentales prácticamente se vio limitada a una supervisión sin posibilidades de acompañamiento. Tampoco se previó inicialmente la formación de un organismo intermedio entre el Ministerio y los centros, por lo que en los hechos, tampoco el Ministerio pudo apoyarles en las tareas administrativas. Fue hasta después de varios años de funcionamiento que se nombró a una Dirección General de Descentralización, la que tenía por objetivo velar por la implementación de la autonomía y los procesos de descentralización municipal. Sin embargo, la relación financiera y de rendición de cuentas se establecía directamente con la Dirección Financiera del Ministerio.

Las tareas administrativas pasaron a significar una pesada carga para el director y también para los Consejos Directivos, por cuanto estaban obligados a rendir cuentas al MED y también a la Asamblea de Padres de Familia.

Por su parte, para los padres de familia, si bien los que formaban parte del Consejo tenían una amplia responsabilidad por los asuntos del centro escolar, para la mayoría, las cuotas voluntarias que pagaban por sus hijos (as) significaron una pesada carga, pues si bien siempre se planteó como “cuota voluntaria”, son múltiples los ejemplos de casos en que se volvió obligatoria. Estudios realizados en la época (Castillo, 1999: 147-153) mostraron la cuantía alcanzada por los cobros a los estudiantes, los que para muchas familias en situación de pobreza, representaba una carga difícil de sobrellevar. Analizando las Tasas Netas de Escolaridad en primaria en la época (ver Gráfico No. 1) se puede observar el impacto negativo que estos cobros tuvieron en la misma durante su aplicación (años 1993 -1998), antes de que se lograra un mayor control de la exigencia de cuotas a las familias.

Gráfico No. 1



Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO. Consulta realizada el 16/10/2015.

Los maestros y maestras, perdieron capacidad de decisión, frente a una autoridad incrementada del Consejo Directivo en el cual su representación era minoritaria. Y si bien su salario tuvo ligeros incrementos con la implantación de las cuotas a los estudiantes, en la medida que estas cuotas fueron disminuyendo, los

incrementos salariales de los maestros resultaban más difíciles de lograr. Además de la distorsión que originó el que se pagara a los maestros un bono a partir de las contribuciones voluntarias de la familia, convirtiendo al docente en cobrador de las cuotas en tanto salía beneficiado de las mismas.

Capítulo 3: Discusión sobre la contribución del programa a la eficiencia en el uso de los recursos

En este documento, se aborda el tema de la eficiencia en el uso de los recursos en las escuelas autónomas desde varios puntos de vista, entre ellos: a) el impacto del programa en la eficiencia del magisterio, b) en la repetición de los estudiantes, y c) la gestión financiera de las escuelas.

Impacto sobre el magisterio

Las investigaciones analizadas difieren en sus conclusiones sobre el tema del efecto de la implementación del programa Escuelas Autónomas en el rendimiento de los profesores.

En una encuesta a estudiantes de cuarto y noveno grado en 2004, en el que se les preguntaba a los estudiantes el número de días en que se había ausentado su profesor, se determinó que los maestros eran menos propensos a perder un día de clases en escuelas autónomas (17% para tercer grado y 26% para noveno grado) comparados a sus homólogos en las escuelas no-autónomas (43.7% para tercer grado y 32% para noveno). El razonamiento propuesto por ese estudio es el incentivo económico hacia los maestros en escuelas autónomas, sumado a que la comunidad tiene más poder para retirarlo del centro a través del voto en el consejo directivo si este no cumplía con sus funciones, a diferencia de profesores en el sistema centralizado, donde la potestad de retirar a un profesor le pertenecía al Ministerio (Arcia 2004:13).

Sin embargo, al utilizar los resultados de la misma pregunta, pero de la encuesta de 2002, a niños de 3º y 6º grado, DiGropello no encuentra una diferencia estadísticamente significativa entre las ausencias de profesores en escuelas autónomas y escuelas no-autónomas (Di Gropello 2006:28) aunque sí se observa una diferencia

estadísticamente significativa entre el número de horas trabajadas semanalmente en escuelas autónomas (29 horas) y no autónomas (27.3 horas).

Repetición de los estudiantes

Una manera que se ha buscado para medir el impacto de las escuelas autónomas es utilizando datos de repetición de estudiantes, ya que al repetir grado, se duplican los recursos necesarios para que ese niño curse ese grado en particular. Al revisar los datos para este tema, los datos continúan siendo inconclusos.

En el mismo estudio de 2004, Arcia muestra, con datos oficiales del MECD de los años 1997 al 2003, que tanto la repetición y la deserción eran constantemente más bajas en los centros autónomos que en las escuelas centralizadas, tanto para primaria como para secundaria, y con una diferencia importante (Arcia 2004:12).

DiGropello, con datos del MINED para el año 2003, encontró resultados muy distintos. En su análisis, ella observó tasas de repetición menores en las escuelas autónomas que en las no autónomas, pero solo levemente; y con tasas de deserción mayores en las escuelas autónomas que en las no-autónomas para los grados 1 a 5 (DiGropello 2006:35). En este caso, la tasa de repetición de las escuelas no-autónomas, que es mayor a las autónomas, podría ser explicado por el aumento en la tasa de deserción en las escuelas autónomas, ya que es posible que en vez de repetir el año, más niños están desertando la escuela.

Eficiencia en la gestión financiera

En la literatura disponible, hay falta de estudios sobre el efecto del sistema de escuelas autónomas en Nicaragua sobre la eficiencia financiera del sistema. Sí existe información anecdótica. Por ejemplo, ha ocurrido el caso de que al elevarse el número de estudiantes de una escuela, la administración nacional podría tomar varios meses en ajustar la cantidad de la transferencia a esa escuela. En este caso, la escuela estaría sufriendo un déficit presupuestario, y parece que incentivaba a la administración a restringir la inscripción de nuevos alumnos (Morduchowicz 2010:38). Sin embargo, el

autor concluye que la ausencia de estudios empíricos sobre esta dimensión de la autonomía financiera dificulta una mayor consideración de esta experiencia (Morduchowicz 2010:39).

Capítulo 4: El impacto del Programa “Escuelas Autónomas” en la calidad de la educación pública

El impacto de la autonomía escolar en la calidad de la educación pública en Nicaragua se abordará desde la perspectiva de su impacto en:

- a) el ambiente educativo
- b) el impacto en su rendimiento escolar.

Diferencias en los espacios educativos y el magisterio

Al revisar la literatura disponible respecto al impacto del cambio en las escuelas autónomas en el ambiente educativo, se puede afirmar que existe una mejoría marcada en cuanto a recursos materiales y espacios educativos en las escuelas autónomas al hacer la comparación con las escuelas centralizadas, pero que no se reflejaban en otros aspectos del ambiente educativo.

Basado en encuestas administradas a maestros de las escuelas públicas, los maestros de escuelas autónomas indicaban tener acceso a mejores recursos escolares e infraestructura que los maestros de escuelas centralizadas (Parker 2005:383). Esto se debe probablemente a que las escuelas autónomas tenían la capacidad de recaudar y asignar fondos para responder a sus necesidades, lo cual no era el caso para las escuelas centralizadas.

En otros factores del ambiente educativo, la realidad parece ser más favorable en las escuelas centralizadas. Por ejemplo, las escuelas centralizadas tienden a tener menos estudiantes por clase en general (Parker 2005:371; DiGropello 2006: 30). Asimismo, según datos del MINED del año 2002, en general las escuelas centralizadas tienden a tener un porcentaje mayor de maestros con grado universitario (44.5% en

escuelas centralizadas comparado a 38.2% en escuelas autónomas) aunque en general los maestros de escuelas autónomas tiendan a tener más experiencia (7.2 años, comparado a 5.8 años en escuelas no-autónomas) (DiGropello 2006:41).

Otro potencial indicador de calidad del contexto educativo es la relación entre maestros y padres, ya que esto podría indicar una mayor participación de los padres en el proceso educativo del niño. Sin embargo, no hay evidencia de que la autonomía escolar haya generado una mejora en la participación de los padres en la escuela (DiGropello 2006:24).

Impacto en el rendimiento Académico: Resultados de la Encuesta Nacional de 2002 para tercero y sexto grado.

El Ministerio de Educación de Nicaragua realizaba periódicamente encuestas de rendimiento académico en matemática y lectura para estudiantes de tercero y sexto grado, cuyos resultados estaban desglosados por tipo de escuela y han brindado datos importantes para determinar el impacto de otros factores en el rendimiento de los estudiantes.

Al examinar los datos de la encuesta del año 2002, algunas investigaciones muestran una visión levemente positiva de los resultados de los exámenes de lenguaje y matemáticas para niños de tercer grado que asisten a escuelas autónomas, cuando únicamente se hace una comparación simple entre los promedios de los dos tipos de escuelas (Arcia 2004:12). Sin embargo esta valoración cambia mucho al controlar otros indicadores clave.

Por ejemplo, al tomar en cuenta el tamaño de la muestra y la diferencia entre los promedios, se llega a la conclusión que la diferencia en los resultados promedios de los dos tipos de escuelas no es estadísticamente significativa (Di Gropello 2006). Esto se convierte particularmente interesante cuando se toma en cuenta la situación socioeconómica y educativa de los padres de los estudiantes. Por ejemplo, estas encuestas muestran que la probabilidad de que un niño asista a una escuela autónoma está relacionado con la situación socioeconómica y la educación de sus padres (DiGropello 2006:35), de esta manera, niños en escuelas autónomas suelen tener padres

de mejor situación socioeconómica y nivel educativo. Dado que estos dos factores por si mismos podrían ser considerados como potenciales variables influyentes en el rendimiento académico de los niños, es interesante que aun con padres con mayores ingresos y mayor nivel de educación no exista una diferencia entre el rendimiento de los niños en los dos tipos de escuelas. La diferencia en la situación socioeconómica de los dos grupos también tiene implicaciones en el tema de la equidad educativa, que se discutirá más a profundidad en el siguiente capítulo. Otras variables consideradas fueron: situación socioeconómica de la comunidad, controles de la escuela y esfuerzo de los profesores.

En cuanto a los datos de esta misma encuesta para estudiantes de sexto grado, al hacer una comparación simple de resultados, se nota una diferencia a favor de escuelas centralizadas, donde el nivel de estudiantes que tienen un nivel proficiente de lectura es de 3.5% en escuelas autónomas, comparado al 11.8% en escuelas centralizadas. En cuanto a matemáticas, también se da el mismo resultado, con el nivel de estudiantes con “nivel proficiente” de 0.5% en escuelas autónomas comparado a un 2.5% de los estudiantes en escuelas centralizadas (Arcia 2012:7). Sin embargo, esta diferencia también, al ser expuesta a mayor rigurosidad en el análisis, resulta no ser estadísticamente significativa.

Impacto en el rendimiento Académico: Encuesta nacional del 2006, tercero y sexto grado.

Lamentablemente, en la bibliografía no se encontró un documento que analice la base de datos de la Evaluación Nacional del Rendimiento Académico de 3o y 6o Grado del año 2006. Al igual, el informe oficial de los resultados de esta encuesta, publicado en 2007, no proporciona información desagregada entre centros autónomos y centralizados. Sin embargo, en el informe sí se puede notar la tendencia del rendimiento académico en general, lo cual indica que hubo un leve descenso en el rendimiento académico de los niños a nivel nacional entre 2002 y 2006. Entre estas dos encuestas, el porcentaje de niños considerados estar en el nivel “Proficiente” en Español bajó levemente de 9.5% a 8.6% en tercer grado, y de 6.2% a 5.0% en sexto grado. El

cambio en los resultados de matemáticas fueron más dramáticos, cambiando de un 12.9% a un 7.5% para tercer grado, y de 1.1% a 0.4% en sexto grado (MINED, 2007:24). Si bien este informe no estudia las causas de esta reducción en el rendimiento académico, el hecho de que en este mismo periodo el número de estudiantes en escuelas autónomas haya pasado de 49% de las escuelas (Arcia 2004:3) a 70% del total para el 2006 (Williams, 2014; 8) indica que, como mínimo, en general no se ve una correlación positiva entre el aumento en el porcentaje de escuelas autónomas en el país y los indicadores de rendimiento académico. Sería interesante poder continuar el análisis con los datos de la encuesta de 2006 desglosada entre escuelas autónomas y centralizadas, sin embargo, ya no se pudo contar con información desagregada por tipo de centros.

Conclusión

Respecto al tema del impacto en calidad de la educación nacional, si bien las escuelas autónomas contaban con mejores recursos, debido a que contaban con padres de mayores recursos que en escuelas no-autónomas, y que a la vez se les podía pedir aportes económicos adicionales a los que brindaba el sistema público, la literatura disponible sobre el proceso de incorporación del sistema de Escuelas Autónomas al sistema público nacional indica que no hubo un efecto notable entre este cambio y el rendimiento académico de los estudiantes.

Tal como menciona Vijil (2013), las experiencias centroamericanas no comprobaron que la descentralización influyera positivamente en la calidad general de la educación (mejoramiento docente, mejoramiento de prácticas pedagógicas, mejoramiento del ambiente escolar, etc.), particularmente no se demostró que hubiese efectos positivos en el aprendizaje de los estudiantes en todos los países, o como dice Fernando Rubio *“falló en mostrar ganancias claras en el logro académico”* (Vijil 2013:3).

Una de las razones que resalta Vijil es que el aula de clase como lugar fundamental para lograr la calidad educativa fue el gran ausente en estos modelos descentralizados: no se contó con políticas dirigidas a acompañar y supervisar a los

docentes en los procesos pedagógicos de aula, para aprovechar las posibilidades que ofrecía la flexibilidad curricular, para adecuar el mismo a las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas; tampoco se impulsaron políticas para atraer y conservar maestros calificados o para capacitar a los maestros menos calificados.

Capítulo 5: Discusión sobre la contribución del Programa de Escuelas Autónomas a la equidad en la educación

La naturaleza intrínseca de la educación pública conlleva, entre otros elementos clave, aumentar la cobertura de la educación, más allá de lo que se podría a través del sector privado únicamente. Por eso es importante explorar el impacto que pudo haber tenido esta política en la promoción de la equidad educativa, elemento fundamental de la educación pública.

Esto se puede medir desde el punto de vista del aumento en la cobertura nacional en general, al igual que en la capacidad del programa de hacer llegar la educación pública a niños y niñas de menores recursos.

Cobertura del Ministerio de Educación

Respecto al tema de cobertura, desafortunadamente no se encontró información que muestre que la expansión del programa haya generado una expansión en la cobertura. Varios autores han hablado sobre un impacto en la cobertura (DiGropello 2006:33) pero normalmente se refieren al incremento en el número de escuelas que de ser centralizadas pasaron a ser “autónomas” y número de niños que pasan del sistema centralizado al sistema de Escuelas Autónomas.

De acuerdo con el gráfico ya presentado, la caída en la tasa neta de escolaridad en primaria en los años 1995 a 1999 indicaría que más bien se observó una caída en la matrícula, lo que posiblemente afectó a los más pobres, quienes, por el pago de la cuota vieron restringida su posibilidad de asistir a la escuela y más bien se propició la salida de los niños/as de este sector social.

Efecto de la alza de los costos de la educación en la deserción

Al indagar sobre el impacto que pudo haber tenido el programa en hacer llegar la educación a niños de menores recursos, la evidencia apunta a que este programa pudo haber tenido un efecto más bien de exclusión.

Se ha observado que existe un nivel de deserción más alto en escuelas autónomas que en escuelas centralizadas (Arcia 2004:12). DiGropello, con datos del MINED del año 2003, muestra que, a pesar de que las escuelas autónomas tuvieron una tasa de promoción levemente más bajas que las centralizadas (excepto para sexto grado), al igual que tasas de repetición levemente menores que las centralizadas, también cuentan con tasas de deserción mayores que las de las escuelas centralizadas (DiGropello 2006:35).

La literatura apunta a que esta diferencia pudo haber sido generada por el alza en los gastos educativos para los niños en las escuelas autónomas. En general se reconoce que por diseño, las escuelas autónomas podían ser más caras que las centralizadas, por su capacidad de recaudar fondos directamente de las familias de los niños. Este aumento se veía tanto en costos directos, incluyendo matrícula y pago mensual, e indirectos tales como libros, uniformes y otros materiales. En promedio, la diferencia en el costo familiar entre los dos sistemas llegaba a ser aproximadamente de un 40% (St. Louis 2006:41).

Asimismo, se ha identificado que los niños de las escuelas autónomas tendían a ser de familias de un estrato socioeconómico más alto que los niños de escuelas centralizadas. En el estudio de St. Louis (2006), se identificó que los niños que asistían a escuelas autónomas tenían significativamente menos probabilidad de vivir en condición de pobreza o pobreza extrema (46% y 11% respectivamente) comparados a los niños en escuelas centralizadas (72% y 35%). Una de las razones de esta diferencia fue probablemente que en el diseño del programa se hayan escogido escuelas que ya estaban en una mejor situación que la media (St. Louis 2006:18). Sin embargo, otra razón más significativa parece ser que el costo de las escuelas autónomas haya sido inalcanzable para niños provenientes de las familias más pobres.

Al analizar los datos de deserción, situación socioeconómica, al igual que si los niños tienen la opción de ir a una escuela centralizada, St. Louis muestra que para los niños viviendo en situación de extrema pobreza, donde su única opción es la escuela autónoma, hubo un efecto negativo significativo en la asistencia de los niños a la escuela. En lugares donde solo existían escuelas autónomas, y no escuelas centralizadas, la probabilidad de asistir a la escuela era en general un 10% más baja, con una reducción del 15% para niños en situación de pobreza, y hasta una reducción del 18% para niños viviendo en pobreza extrema. Esto pone en evidencia que los costos mayores asociados a las escuelas autónomas redujeron la probabilidad de matriculación de los niños, cuando no tenían otra opción (St. Louis 2006:19). Esto también ayudaría a explicar las tendencias observadas anteriormente relacionadas a la repetición. Una mayor tasa de deserción en las escuelas autónomas podría explicar tasas de repetición inferiores.

Al evaluar el efecto de este programa en la equidad en la educación de Nicaragua, la evidencia apunta a que el efecto neto fue negativo. Al no tener suficiente evidencia sobre un impacto positivo del programa en la cobertura nacional de la educación, pero sí tener evidencia de que el diseño del programa pudo haber directamente generado exclusión de algunos de los niños más pobres del país, la evidencia apunta a que el impacto del programa terminó siendo el de crear un sistema educacional menos equitativo.

Capítulo 6: Elementos que contribuyeron a la interrupción del programa

La Autonomía escolar fue perdiendo fuerza a medida que se debilitaba el impulso inicial que le había dado el Ministerio de Educación. Por otra parte, el rechazo al cobro había generado un ambiente desfavorable a la Autonomía, en la medida que ambos aspectos aparecían claramente asociados, pese a innumerables llamados del Ministerio a su eliminación. Sin embargo, muchos centros habían encontrado en los cobros una manera expedita de resolver problemas de suministros y pequeños aumentos salariales al personal.

De esta manera, con la toma de posesión del nuevo gobierno de Daniel Ortega en enero de 2007, la primera medida anunciada por el nuevo Ministro de Educación fue la eliminación de la Autonomía Escolar. La medida fue asumida sin mayores obstáculos por los centros escolares y para los padres de familia, y fue vista como una medida favorable a sus intereses en la medida que se eliminaba el cobro. De hecho, uno de los temas en que el Gobierno actual aparece valorado positivamente es en la gratuidad de la educación.

El Plan Estratégico de Educación 2011-2016 (MINED,2011), principal documento orientador de la política educativa del Gobierno actual, define en su introducción las razones por las cuales se suspendió la autonomía escolar:

“En el año 2007 Nicaragua experimentó un proceso de cambios en las políticas educativas implementadas durante 16 años por gobiernos de corte neoliberal, que tuvieron efectos perversos en la calidad de la Educación, al tiempo que el proceso de privatización de las escuelas públicas cobijado bajo la llamada Autonomía Escolar significó más exclusión sobre todo para los sectores de la población más empobrecidos. Con la ruptura del Modelo Neoliberal se inició un proceso de Restitución de Derechos a la Educación, teniendo como centro el Desarrollo Humano y como fin el Bienestar Social de las y los ciudadanos. El Presidente Daniel Ortega decretó el 11 de enero del 2007, como uno de los primeros actos del Gobierno la gratuidad de la Educación, reasumiendo así el Gobierno la responsabilidad de la inversión social en Educación”. (MINED 2011: 6).

El mismo Plan Estratégico señala la nueva orientación del Gobierno en materia educativa:

“El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional ha impulsado cambios importantes para lograr impactos en la matrícula, retención y promoción escolar, así como reducción de los índices de analfabetismo. La profundización y sostenibilidad de estos cambios requiere de fortalecer y ampliar la participación de la comunidad, construyendo así una democracia directa de deberes y

derechos. Asumir con protagonismo la transformación educativa con involucramiento activo de la comunidad, padres y madres de familia, directores, docentes, estudiantes, actores locales, alcaldías, es vital para avanzar hacia los objetivos propuestos”. (MINED 2011: 66).

De esta manera, en las políticas vigentes en la actualidad, si bien en el aspecto formal se reconoce la importancia de la participación de la comunidad en el mejoramiento de la educación, en un modelo llamado de “*responsabilidad compartida*”, la función de los Consejos Directivos se redujo considerablemente. En la normativa se establece como primera tarea: “*Cumplir y hacer cumplir las políticas educativas, acuerdos ministeriales, normativas y/o manuales administrativos emanados del Ministerio de Educación*” (MINED, 2010:11). Con lo que puede afirmarse que las nuevas funciones se limitan a una función de apoyo al director en el cumplimiento de las orientaciones emanadas del Ministerio, con lo cual prácticamente han desaparecido los Consejos Escolares de las escuelas. Sin embargo, en muchos centros, los padres continúan prestando su apoyo en tareas de limpieza, vigilancia y preparación de la comida de los estudiantes con los suministros que proporciona el Programa de Nutrición Escolar (PINE). Tarea que parece ser la única para la cual hay un claro mandato de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Otro aspecto importante en términos de la gestión escolar es la pérdida de poder de los directores, cuya principal tarea se define en función de cumplir con los grandes objetivos identificados por el MINED en su Plan Estratégico. Igualmente, al eliminarse las transferencias de recursos financieros, su gestión se circunscribe al ámbito de gestión escolar, principalmente el contacto y la respuesta a las demandas del MINED. Las funciones pedagógicas continúan siendo muy limitadas en la medida que no tienen ningún poder para adecuar el currículo o decidir e impulsar iniciativas innovadoras.

El Plan Estratégico del año 2011- 2016 justifica de la siguiente manera la centralización administrativa:

Una de las problemáticas encontradas al año 2007, fue el hecho que las escuelas recibieran directamente fondos que les transfería el Ministerio de Educación, delegándoles responsabilidades administrativas con relación al número de estudiantes matriculados. Ante esta situación el Ministerio de Educación decide eliminar las transferencias directas de fondos para ordenar y clarificarla administración de los recursos, por tanto se pasó de una gestión administrativa desconcentrada de los recursos financieros, que trasladaba fondos directos a la escuela para toda su operación, hacia una centralización de la administración de los recursos. (MINED, 2011:48).

Uno de los argumentos esgrimidos por las actuales autoridades educativas en esta decisión es que los directores han descuidado la gestión pedagógica y el apoyo a la labor docente para dedicarse exclusivamente a la gestión de recursos financieros y a la preparación de informes. Sin embargo la situación sigue siendo idéntica aunque ahora los directores tengan menos poder de decisión en los asuntos administrativos.

Por su parte, las delegaciones departamentales han cobrado nuevo impulso, ya que de hecho se convierten en el eslabón intermedio entre el Ministerio y los centros escolares y en los principales encargados de asegurar que las líneas definidas por el MINED sean cumplidas por los centros.

En términos de los ámbitos de decisión, la máxima autoridad en lo que concierne a los docentes la constituyen las instancias centrales del Ministerio, con apoyo de las delegaciones departamentales. Sin embargo, aspectos como la política salarial, los programas de capacitación, la promoción y el despido son decisiones que han quedado circunscritas a las autoridades centrales.

Capítulo 7: Lecciones de la experiencia en Nicaragua

Nicaragua aún tiene por delante un largo camino para superar los graves problemas que enfrenta el sistema educativo. Pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos en los últimos años todavía no se cumple con el compromiso fundamental de

brindar una educación básica de calidad a toda la población en edad. La tasa neta de escolaridad en primaria se ha mantenido alrededor de 85 al 87 por ciento en los últimos años, lo que refleja que aún quedan niños y niñas en la edad correspondiente a ese nivel que no están en el sistema educativo. La educación preescolar no alcanza a cubrir al 50 por ciento de la población en edad y en secundaria cubre a 47 por ciento de los estudiantes del rango de edad respectivo.

La calidad por su parte, es igualmente un desafío pendiente. Los resultados en pruebas internacionales ubican a los estudiantes nicaragüenses de tercero y sexto grado de primaria participantes en pruebas de Lectura y Matemáticas por debajo del promedio de sus pares latinoamericanos⁶. Comparando los datos del Estudio SERCE de 2006 con el TERCE de 2014, los estudiantes de Nicaragua han avanzado menos en ambas asignaturas que los estudiantes de países similares. Según estos resultados, los estudiantes nicaragüenses en ambas asignaturas solamente superan a sus pares de República Dominicana. El resto de países mostraron avances significativos que no mostraron los estudiantes nicaragüenses. (Castillo, 2014)

Investigaciones realizadas en diferentes países (Murillo, 2006) han hecho cada vez más evidente que el contexto escolar solamente explica una parte del éxito de los aprendizajes de los estudiantes, dependiendo el resto del contexto familiar en que se desenvuelven. Por ello, la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos es un tema que cuenta con un alto consenso, ya que el apoyo de los padres a la labor de los maestros se ha relevado fundamental. De la misma manera, en países con alto nivel de pobreza, la empresa privada, las autoridades locales, los organismos no gubernamentales, ejercen una labor necesaria y sin duda, de mucho valor para superar los grandes desafíos que enfrenta la educación en estos países.

Por estas razones, en Nicaragua, la participación de la comunidad en la gestión escolar ha sido y continúa siendo un tema relevante. Por ello, resulta interesante destacar algunas lecciones derivadas de la implementación de la política de autonomía

⁶ Tercer Estudio Regional Comparativo de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la UNESCO, Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación. Santiago de Chile, 2014.

escolar, a fin de propiciar una reflexión serena que podría ser de utilidad en la implementación de cualquier política de gestión de los sistemas educativos.

Uno de los principales aspectos a relevar es que las decisiones para la implantación de la autonomía escolar o su supresión no contaron con una evaluación previa que permitiera conocer la fundamentación de una u otra decisión. Es posible afirmar que las políticas han estado basadas en opiniones y juicios previos sobre sus ventajas o desventajas, sin un estudio acucioso que permita a la ciudadanía conocer las razones para su implementación o su supresión.

Stein y Tommasi (2006), en su trabajo *La política de las políticas públicas* sugieren algunas características clave de las políticas públicas que podrían ayudar a explicar su éxito o su fracaso. Por la utilidad que puede tener en el caso de la autonomía escolar en Nicaragua, se hará un breve repaso a algunas de las características destacadas por estos autores.

Estabilidad. La medida en la que las políticas son estables en el tiempo.

En el caso de la autonomía escolar, se confió que con la promulgación de una Ley, la Ley 413 de Participación Educativa y su Reglamento aprobado por la Asamblea Nacional en 2002, la participación de la comunidad y sobre todo de los padres de familia en la gestión de los centros escolares, estaría asegurada por un largo período. Sin embargo, pese a seguir vigente la citada Ley, un decreto presidencial anuló de hecho la autonomía escolar y con ello, los órganos en los cuales se basaba su implementación. De esta experiencia se desprende que al menos para Nicaragua, la legislación no es garantía de cumplimiento de las políticas, es necesario asegurar otros mecanismos que permitan la continuidad y sostenibilidad de las políticas.

Adaptabilidad. La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian.

En el caso de Nicaragua, pese al rechazo que generó el cobro en las escuelas, se consideró necesario mantenerlo unido a la política, puesto que se consideró que era

parte del compromiso de las familias con la educación. La inflexibilidad en la aplicación de este aspecto propició una asociación negativa entre la participación propugnada por el Programa de Autonomía escolar y la privatización de la educación.

La calidad de implementación y ejecución. Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente.

Este aspecto ha sido uno de los más debatidos (Castillo, 1998) y sobre los cuales se alertó tempranamente a las autoridades correspondientes, por cuanto se le otorgó a los directores y a los Consejos directivos la responsabilidad por la administración de los recursos financieros sin una suficiente preparación para ejercer correctamente dicha tarea, lo que desembocó en pérdidas de tiempo y esfuerzos.

Por otra parte, en el caso de la autonomía escolar, uno de los aspectos básicos a destacar en las experiencias exitosas fue el liderazgo del director. De ahí que sea posible afirmar que un liderazgo que busque y promueva la participación de la comunidad educativa es uno de los requisitos fundamentales para el éxito de una efectiva política de descentralización y participación local en las actividades escolares. Para lograrlo, es importante asegurar la adecuada formación y capacitación a los directores a fin de que puedan consolidar ese necesario liderazgo.

Orientación hacia el interés colectivo. La medida en la que las políticas procuran el interés público.

Sin duda, una de las principales críticas a la autonomía escolar ha sido el establecimiento de un cobro por matrícula sin consideración a la condición de pobreza en que se encontraba la mayoría de población nicaragüense en la fecha de su implementación. Esto generó una caída en la matrícula y en la retención escolar en los estudiantes provenientes de hogares pobres, lo que sin duda fue una de las causas más importantes del rechazo o del recelo generado en su implementación.

Es importante destacar en esta experiencia que si bien la participación de la comunidad debe promoverse desde el Estado, es necesario que sea una práctica ejecutada desde la escuela, en la búsqueda exclusiva de mejorar la calidad de la educación y en función de mejorar las condiciones en que se desenvuelven los estudiantes, esto es, en la búsqueda del interés colectivo. Cuando, como en el caso de la autonomía escolar, se liga el tema del derecho de la participación con una necesidad financiera del Estado o de mejorar la eficiencia interna del sistema educativo o de los centros escolares, lo que se hace es vulnerar los derechos de las personas. De esta manera, la participación queda en el discurso y lo que pasa a privilegiarse son los otros aspectos, sea la búsqueda de la eficiencia interna o de mejorar la administración de los recursos asignados a la escuela.

Muy ligado a lo anterior, se debe destacar que la participación es importante para las comunidades de los centros escolares, pero necesita centrarse en los temas que los actores consideren relevantes. Con la autonomía escolar hubo un excesivo énfasis en los temas administrativos y financieros, los que pasaron a ocupar casi en exclusiva el tiempo de reunión de los consejos directivos. Con lo cual, una vez desaparecidos los fondos a disponer, el interés por formar parte de los consejos fue desapareciendo.

En cambio, en aquellos casos en los cuales hubo discusión de planes educativos, de normativas válidas para los estudiantes y de iniciativas tendientes a mejorar la calidad de la educación y el bienestar de los estudiantes, fue posible mantener el interés, lo que deviene en una participación activa de los padres de familia y la comunidad educativa en general. Esta experiencia fue analizada por Elvir y Vijil (2006) al estudiar el caso de tres municipios en los cuales se realizó una experiencia de traslado de las funciones de gestión de la educación a las alcaldías municipales.

Es indudable que la autonomía escolar en Nicaragua refleja una interesante paradoja. Por una parte, surge motivada por factores de orden político e ideológico, pero se implementó acompañada de un costo para las familias. Hoy se le recuerda asociada a este hecho (Bay, 2011) y poco se recuerda de su origen. Sus impulsores

continúan reivindicando el valor de su propuesta en términos de trasladar poder de decisión a las familias. Sus detractores solamente enfatizan el costo para las familias.

Quizá este aspecto haya determinado que sea difícil hoy rescatar los elementos positivos, en especial la importancia que pudo haber para las familias un mayor involucramiento en la gestión escolar. Y quizá ayude también a explicar por qué la centralización que hoy se observa en las decisiones relativas a la gestión escolar, la cual ha pasado a ser del dominio exclusivo de las autoridades centrales, no esté siendo cuestionada, pese al impacto negativo que puede tener en las escuelas y que se refleja entre otros aspectos, en la pérdida de interés por parte de docentes, padres y madres de familia sobre temas fundamentales como la calidad de la educación.

Conviene sin embargo recordar que más allá de los errores del gobierno en la manera en que se dio por finalizada esta política mediante un decreto y sin mediar una evaluación que permitiría aprender de ella, este modelo de Autonomía, al igual que otros modelos de descentralización en Centroamérica carecieron de sostenibilidad, especialmente social e institucional al responder a ideas externas que no fueron suficientemente discutidas, consensuadas y asumidas por los distintos sectores sociales, por lo que contaron con una fuerte oposición de distintos actores, en especial de los sindicatos de docentes. Esta falta de sostenibilidad hizo que no se lograra aprender y evolucionar, y que no se tradujeran en políticas educativas permanentes aún en los ámbitos en pudieron mostrar mayor éxito.

BIBLIOGRAFÍA

Arana, Mario; Chamorro Juan S; De Franco, Silvio, et.al. (1998) *Revisión del gasto público en servicios sociales básicos: Financiamiento, equidad, eficiencia e impacto. El caso de Nicaragua*. Mimeo. Managua, Nicaragua

Arcia, Gustavo (2004) *Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Republica de Nicaragua.

Arcia Gustavo (2009) *La Autonomía Escolar en Nicaragua: Política, Educación y el Contrato Social, 1993-2007*, presentado a la Reunión de la Mesa Interinstitucional de Descentralización del Consejo Nacional de Descentralización del Perú, el 14 de Diciembre de 2009.

Arcia, Gustavo (2012) *La autonomía escolar en Nicaragua: Política, educación y contrato social. 1993-2007*. USAID.

Arrién, Juan B y Matus, Roger (1989) *Nicaragua: diez años de educación en la revolución*. Ministerio de Educación, Managua, Nicaragua.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996, a) *Nicaragua, datos básicos Socioeconómicos, Estadísticas y Análisis cuantitativo*. Departamento de Integración y Programas Regionales.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996, b) *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996*. Tema especial: Cómo organizar con éxito los servicios sociales, noviembre, Washington, D.C.

Bay, Kelly (2011) *¿Does Participatory Governance Deliver? Citizen Participation and Social Service Delivery in Nicaragua*. A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctorate of Philosophy in the Department of Political Science at Brown University, May, 2011.

Belli, Humberto (1998) *Entrevista personal con Melba Castillo*. Noviembre 1998.

Castillo, Melba (1999) *La Descentralización de los servicios de la educación: El caso de Nicaragua*. Tesis para optar al Grado de Doctor en Educación. Universidad de Costa Rica.

Castillo, Melba (1998) *La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua*. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 53, Santiago de Chile, 1998.

Castillo, Melba. (2015). *Estudio de la UNESCO: en educación nos estamos quedando atrás*. Envío Año 34 # 394 – 395. Enero – febrero 2015. 13 – 20. <http://www.envio.org.ni/articulo/4963>.

De Franco, Mario y Sevilla, Rolando (1994) *“La Economía de la ayuda externa, finanzas públicas, desarrollo humano y crecimiento en Nicaragua”*. Managua, Nicaragua, Trabajo elaborado para FEDESARROLLO.

Di Gropello, E. 2006. *“A comparative analysis of school-based management in Central America”*. World Bank Working Paper No 72. World Bank.

Gobierno de Nicaragua. Ley 413 de Participación Educativa y Reglamento de la Ley 413. Mayo 2002. Recuperado de http://www.oei.es/quipu/nicaragua/reglamento_ley_partic.pdf

Ana Patricia Elvir y Josefina Vijil G. (2006) *“Municipalización educativa y desarrollo local: lecciones aprendidas en tres municipios de Nicaragua”*. Managua, 2006.

King, E. and Ozler, B. *What’s Decentralization got to do with Learning? The case of Nicaragua’s School Autonomy Reform*. The World Bank. Washington, DC. 1998.

López Ruiz (2007) *Informe de Resultados: Evaluación Nacional del Rendimiento Académico de 3º y 6º Grado 2002-2006*. Ministerio de Educación. Republica de Nicaragua.

Medal, Jose Luis (1998). *Nicaragua: Estrategias de Desarrollo y Políticas de Ajuste (1950-1997)*, EDITARTE, Managua, Septiembre 1998.

Ministerio de Educación, MED (1991) *Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo gobierno de Salvación Nacional*, 4ª. Edición, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Educación (MED (2006). *Estado de la Educación Básica y Media 2005*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Republica de Nicaragua. Managua, Nicaragua. 2006

Ministerio de Educación (MINED 2010). *Manual para el funcionamiento de los centros educativos públicos*. Ministerio de Educación , Managua, marzo de 2010.

Ministerio de Educación (MINED (2011) *Plan Estratégico de Educación 2011- 2015*. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Agosto 2011, Managua. Nicaragua.

Murillo Torrecilla, Javier (coordinador) (2006) *Estudios sobre eficacia escolar en Iberoamérica*, Convenio Andrés Bello, 2006, Bogotá. 1ª edición, 2006. Bogotá, Colombia.

Morduchowicz, Alejandro (2010). *Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires, Argentina. 2010

Parker, Caroline (2005) “*Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools.*” In Emiliana Vegas, Ed., *Incentives to Improve Teaching, Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank.

Reimers, Fernando (1992) “*Educación para todos en América Latina en el siglo XXI. Los desafíos de la estabilización, el ajuste y los mandatos de Jomtien*” en Arrién et al, *Universidad y Crisis*, Editorial UCA, Managua, Nicaragua.

Research Triangle Institute (1994) “*Nicaragua: Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar*”, marzo, Managua, Nicaragua.

Sanyal, A. *Teachers and Teaching: Conceptualizing Quality Education in Rural Nicaragua*. University of Maryland. College Park, Maryland. 2009

St.Louis, M. Melinda Joyce (2006) “*Does Education decentralization reform in Nicaragua influence household schooling decisions*”. A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Masters of Public Policy in International Policy and Development. Washington, D.C. April 14, 2006.

Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006) *La política de las políticas públicas*. En *Política y Gobierno*, VOL. XIII. NÚM. 2. II SEMESTRE DE 2006. PP. 393-416.

Vijil, Josefina. (2013)¿Qué nos enseñan los modelos de gestión de calidad aplicados en América Latina? Lecciones de la experiencia nicaragüense y centroamericana. Simposio: descentralización y calidad educativa de los centros en América Latina. ICSEI. Santiago de Chile, enero 2013.

USAID (1995) *USAID/Nicaragua Strategy for 2000*. Managua, August 19, 1995. Mimeo.

Williams. R. Nicaragua (2014) Background Study – The agricultural education pipeline – DRAFT. USAID

[http://www.oired.vt.edu/innovate/documents/innovATE Nicaragua country study 92714.pdf](http://www.oired.vt.edu/innovate/documents/innovATE_Nicaragua_country_study_92714.pdf)

World Bank (1995) *Republic of Nicaragua Poverty Assessment, Vol. I. Main Report*, Document of the World Bank. Report No. 14038-NI