

The New School University
(Milano Graduate School of Management and Urban Policy/
Community Development Research Center)

LECCIONES APRENDIDAS
DE LA AUTONOMIA ESCOLAR NICARAGÜENSE
(Resumen Ejecutivo)

Lic. Cefas Asensio Flórez
Lic. Raúl Ruiz Carrión
Lic. Valinda Sequeira Calero
Dr. Alec Ian Gershberg
Dra. Vanessa Castro

Reporte para el Proyecto “Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools in Nicaragua,” patrocinado por The Tinker Foundation. New School University, Milano Graduate School of Management and Urban Policy. See: <http://www.newschool.edu/milano/cdrc/schoolreport/index.html> for the project website.

Managua, Nicaragua
Agosto de 2001

RESUMEN EJECUTIVO

I. ANTECEDENTES:

Las experiencias de descentralización educativa de Nicaragua y especialmente el desarrollo del modelo de la Autonomía Escolar han sido muy estudiados. Ocho años de experiencias, logros, desaciertos, evaluaciones e inversiones de todo tipo han colocado a la Autonomía Escolar Nicaragüense en un importante punto de síntesis.

Con el presente estudio se ha querido aportar nuevos puntos de vista sobre estas experiencias, por lo cual el mismo se ha basado en la tradición de la investigación cualitativa-etnográfica de aproximarse más a la dinámica interna de las unidades de análisis con la convicción de que las tradiciones, roles, valores y normas del ambiente en que los grupos sociales viven se van internalizando y generando poco a poco regularidades que pueden explicar el comportamiento individual o de grupos adecuadamente.

Con esta concepción se trató de obtener una visión más cercana del Programa de Autonomía Escolar mediante un estudio de casos concentrado en la realidad de centros autónomos, seleccionados especialmente por ser unidades socio-educativas donde convergen los principales actores de este Programa, es decir, maestros, directores, estudiantes, y muy especialmente los padres y madres de familia, quienes han tenido un rol relevante en la experiencia.

A través de este estudio de casos se indaga sobre temas nuevos temas y sobre temas ya investigados; pero siempre con un enfoque nuevo, buscando y valorando la percepción de los actores locales relevantes. Por ello, este estudio, aprovechando este legado de experiencias, trató de sacar lecciones sobre la dinámica social en y alrededor de los Consejos Directivos Escolares (CDE), indagando a profundidad sobre las interioridades de los CDE en el contexto socio-educativo local. El eje de este estudio fue analizar la participación de padres y madres de familia, a la luz de los Consejos Directivos Escolares; asimismo, se analizó la política de cuotas –nombre con que se conocen las contribuciones económicas familiares- y el impacto de las mismas en la economía familiar y escolar.

II. METODOLOGÍA GENERAL:

Se revisaron y sistematizaron los elementos pertinentes de los principales estudios sobre la Autonomía Escolar, a fin de profundizar el análisis en aquellos aspectos que al momento no habían sido suficientemente desarrollados, especialmente desde el punto de vista cualitativo.¹

También se sostuvo un taller metodológico que, mediante la revisión a la tradición de la investigación cualitativa-etnográfica, coadyuvó a unificar enfoques y criterios operacionales para el desarrollo del estudio. Todo ello permitió un abordaje más coherente del estudio y el desarrollo apropiado de análisis en busca de conclusiones en cierta medida novedosas.

2.1 Los casos estudiados: Se tomó en consideración la importancia de contar con características relevantes para el interés nacional, tanto en los aspectos propios de la Autonomía Escolar como en posibles factores contextuales que podrían estar condicionando el comportamiento de los centros seleccionados. Por lo que se seleccionó un grupo de 12 centros autónomos con los siguientes criterios:

- a. **Antigüedad en la Autonomía Escolar:** Se seleccionaron centros con al menos 3 años bajo esta modalidad, a fin de que las opiniones y puntos de vista emergieran de una base de experiencias considerable.
- b. **Nivel Académico:** Se tomó un grupo de 12 centros autónomos de primaria y secundaria, siendo 8 de primaria y 4 de secundaria, procurando mantener cierta correspondencia con las coberturas nacionales que presentan estos niveles educativos.
- c. **Tamaño de los Centros:** El estudio se propuso escoger centros autónomos con matrícula estudiantil de un rango promedio en los municipios pobres. Esta matrícula oscilaba para Primaria entre 300 y 600

Entre ellos:

- “Autonomía Escolar en Nicaragua: Segundo Vistazo a la Reforma 1995-1997”. Equipo de Evaluación de la Reforma Educativa en Nicaragua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes/ Proyecto APRENDE/Banco Mundial. Enero, 1999
- “Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua”. Alec Ian Gershberg. 1999 Latin American Perspectives.
- “Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling,” Don Winkler and Alec Gershberg, in Shahid Javed Burki, *et. al.*, eds., *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of the 1999 Annual World Bank Conference on Development in Latin America. Washington DC: The World Bank, 2000
- “Evaluación del Régimen de Autonomía y la Calidad del Servicio Educativo en 18 Escuelas Rurales/Urbanas Nicaragüenses”. Vanessa Castro. Junio 1999. Informe de Consultoría presentado al Banco Mundial.
- “Rebuilding the Social Contract: School Autonomy in Nicaragua”. Gustavo Arcia and Humberto Belli. December 1998

estudiantes y para Secundaria entre 800 y 1,200 estudiantes. De esta manera se contaba también con cierta representatividad nacional en los tipos de centros.

- d. ***Índice de Pobreza:*** Los centros estaban localizados en localidades (comunidades o cascos urbanos), clasificados según fueran “más prioritarias” o “menos prioritarias” en el combate a la pobreza extrema.² Esto también permitió contar con experiencias relevantes para el país.
- e. ***Participación de Padres y Madres:*** Considerando que los registros acerca de la participación de los padres y madres en los centros autónomos no describen ni clasifican las distintas expresiones de esta participación, se elaboró una tabla de clasificación para centros con “alta”, “media” y “baja” participación de padres y madres. Entre otros criterios, se tomó en cuenta: cantidad de padres observados en actividades escolares; iniciativas de los Consejos Directivos Escolares en coordinación con la Dirección del Centro; comunicación entre los representantes de padres con su sector; existencia de comisiones de trabajo, y otros.

Por otro lado, el estudio tomó como fuentes o informantes claves a 12 directores de centro, 60 padres y madres miembros y no miembros de los Consejos Directivos Escolares (CDE), 60 estudiantes también miembros o no de los CDE, y se complementó con información proporcionada por 12 funcionarios de nivel central, departamental y municipal.

2.2 *Las técnicas:* El estudio desarrolló a través de la sistematización documental de estudios previos, la realización de entrevistas a profundidad con actores mayormente vinculados con la ejecución de la Autonomía Escolar y la ejecución de grupos focales entrevistados colectivamente. La coherencia de las distintas técnicas utilizadas fue controlada mediante matrices generales.

2.3 *El análisis de los resultados:*

Las entrevistas a profundidad y los grupos focales fueron grabados en audiocassettes, se transcribieron en Word y sirvieron de insumo para el desarrollo de un proyecto de análisis cualitativo en Nudist (programa para análisis de datos cualitativos), en el cual se realizó propiamente el análisis del trabajo de campo.

De los insumos de campo resultaron 78 documentos que integraron la base de datos del proyecto de análisis cualitativo, cuya codificación se basó en la temática del estudio, agregándosele también códigos para el análisis comparativo.

²Colaboración de la Red de Protección Social (RPS) del FISE. Dado que las prioridades de las localidades se encontraban en una escala de 1 a 6 en el Mapa de Pobreza, para facilitar el análisis se consideró como “más prioritarias” las localidades con prioridad de 1 a 3 y como “menos prioritarias” aquellas con prioridad de 4 a 6 puntos en la escala.

El análisis resultante considera el comportamiento general de los centros autónomos seleccionados, de acuerdo a la información suministrada y diferenciada según: funcionarios, directores de centros, maestros, padres de familia y estudiantes; asimismo, un enfoque comparativo que permite identificar para cada aspecto las particularidades de grupos de centros con alta, media y baja participación de los padres y madres. Igualmente, encuentra algunas relaciones con el hecho de que los centros fueran de Primaria o Secundaria y/o por el hecho de encontrarse situados en localidades “más” o “menos” prioritarias para combatir la pobreza extrema.

III. PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Roles y participación de la Comunidad

Educativa: Se apreció que la participación de padres y madres es un factor altamente influyente en la dinámica general de los Consejos Directivos Escolares y el conjunto de las actividades de los centros autónomos estudiados. Y que el tipo de liderazgo de los directores es decisivo para estimular o inhibir esta participación.

En los centros estudiados se apreció siempre algún sector de la comunidad educativa activo. En los centros con alta y media participación de padres y madres, también los maestros y estudiantes tenían altos y medios niveles de participación. En los centros con baja participación de padres y madres, los maestros tenían mayor participación que el resto de sectores. Los estudiantes por lo común tenían participación en todos los centros, independiente del nivel de participación de los padres y madres; sin embargo, tenían un rol de muy bajo perfil en los Consejos Directivos Escolares (CDE).

- a. **El rol y la participación de Padres y Madres.** En los centros con alta participación se observó un mayor nivel organizativo de los padres y madres, habiendo, además del CDE, una predominancia de directivas de aulas o secciones, tanto para Primaria como para Secundaria e indistintamente del nivel de prioridad para combatir la pobreza extrema de las comunidades. La participación de padres y madres en centros clasificados como de participación media, a pesar de estar todos estos centros en comunidades pobres “más

prioritarias”, mostró similares comportamientos a la de centros con alta participación, aunque ésta se daba con un poco de menos intensidad. En los centros clasificados como de “participación baja” los padres y madres de familia tendían a reunirse solamente en las asambleas para la entrega del informe de rendimiento académico de sus hijos, no habiendo siempre organización en las aulas o secciones; se observó mucha indiferencia del sector para la realización de actividades y prácticamente no se hacía la supervisión a la asistencia de docentes.

- b. **El rol y participación de los Docentes** en los Consejos Directivos Escolares era mucho menor en cantidad, dado que continuaban siendo minoría y generalmente bajo el cumplimiento de la tarea de Secretarios de los Consejos; aunque la calidad de su participación era significativa, jugando principalmente el rol de promotor de la participación de los sectores. En su favor también estaba el tradicional respeto a la imagen de los docentes por parte de los padres de familia, respeto que continuaba vigente al interior de los Consejos y, por ende, la palabra de los maestros seguía teniendo peso.
- c. **Los Estudiantes** miembros de los Consejos Directivos Escolares (CDE) eran los que tenían el rol menos activo, entre todos los sectores participantes en esta instancia. Su presencia en las reuniones obedecía más a una formalidad, lo cual se explica fundamentalmente por la presencia de una abrumadora mayoría de adultos. Sin embargo, se

apreció que los Gobiernos Estudiantiles trabajan con cierto dinamismo en forma independiente de los Consejos Escolares.

2. **El rol del Liderazgo de los Directores de Centro en la Autonomía Escolar:** los centros estudiados se logró apreciar tres estilos de liderazgo ejercidos por los directores y directoras: uno *democrático y promotor de la participación y los consensos*, otro *excluyente de la participación y los consensos*, y un tercero *mixto, con características tanto de liderazgo democrático como del intransigente*.

Del estilo democrático y promotor de la participación se apreciaron también dos expresiones en correspondencia con la personalidad del director: una de tendencia *fuerte* que, aunque un tanto impositiva, siempre promovía la participación y el consenso; y otra expresión *moderada* con la particularidad de ser un tanto más condescendiente y conciliadora. Una peculiaridad del liderazgo democrático y promotor de la participación y los consensos era que los líderes siempre escuchaban y llevaban a discusión y acuerdos las propuestas e inquietudes sectoriales. Del estilo excluyente de la participación y los consensos se apreciaron dos expresiones en correspondencia con la personalidad del Director: una de tendencia impositiva y otra de tendencia indiferente.

De los 8 centros de educación primaria estudiados, 6 de ellos presentaban un liderazgo democrático y dos un liderazgo mixto. De los 6 liderazgos democráticos, 5 eran de expresión moderada y sólo uno de expresión fuerte. En los centros de educación secundaria estudiados prevalecía el liderazgo excluyente, el cual se observó en tres de los cuatro institutos. De estos tres liderazgos excluyentes, dos eran de expresión impositiva y uno indiferente. Solamente en uno de ellos se apreció un liderazgo democrático, el cual era de expresión fuerte.

3. **Del Funcionamiento de los Consejos Directivos Escolares:**

- a. Las elecciones de los miembros del CDE presentaban en todos los centros estudiados procesos comúnmente aceptados como democráticos. Pero estos procesos y sus resultados variaban en niveles de participación y respaldo de la comunidad educativa.

- b. La fortaleza de la sistematicidad, convocatorias y asistencia de las reuniones parecían depender de si un centro tenía alta, media o baja participación de padres y madres.
- c. La dinámica general sobre la toma de decisiones por los CDE seguía procedimientos democráticos y participativos. Pero en los centros con alta y media participación las decisiones estaban siendo más compartidas, discutidas y analizadas entre los sectores miembros de los CDE y existía la percepción de que los intereses sectoriales se tomaban más en cuenta.
- d. Aunque se apreciaron pequeñas diferencias entre los centros analizados, la falta de capacitación para el desempeño eficaz de los Consejos fue una necesidad manifestada en todos ellos.
- e. A pesar de las diferencias analizadas en los niveles y roles de la participación de padres y madres, así como de las limitaciones de la muestra estudiada, es opinión del equipo que aún no se ha logrado el objetivo inicial de la Autonomía; es decir: “reconstruir el pacto social desde la óptica de que sean los padres y madres quienes determinen en última instancia el tipo de educación para sus hijos, y que el Gobierno debe respetar y promover este supuesto sin restar su obligatoriedad de proporcionar los recursos necesarios para la educación pública”. Esto en parte se explica por el enfoque mayormente administrativo-financiero desarrollado por la Autonomía en estos años; no obstante, se considera

que la puerta continúa abierta y son muchas las posibilidades reales para retomar este enfoque con éxito.

4. Impactos de la Autonomía Escolar:

- a. Los principales beneficios económicos de la Autonomía Escolar se observan en el incentivo a los docentes; pero este es proporcionado con recursos del Banco Mundial. El apoyo de obras de infraestructura escolar ha sido en parte garantizado por el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia); sólo en menor medida las transferencias del MECD y otros ingresos de actividades escolares se consideran un beneficio para los docentes y los centros autónomos.
- b. Los aportes económicos de los padres y madres se han reducido significativamente en los últimos años, apreciándose en los centros de primaria, especialmente aquellos ubicados en comunidades más pobres, una tendencia a desaparecer por acuerdo de los CDE; mientras en los centros de Secundaria la tendencia es a ser cada vez menores, manteniéndose la percepción de obligación, a pesar de que la política del MECD es que sean voluntarios. Esto deja grandes interrogantes sobre la auto-sostenibilidad económica de esta estrategia.
- c. En todos los centros estudiados se notó muy poca presencia por parte de organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como de los gobiernos municipales. También en los Consejos Directivos Escolares faltaban iniciativas para despertar la solidaridad y responsabilidad sociales

en esas instancias. Quizás el nivel académico y falta de capacitación entre los miembros directivos eran los principales factores limitantes para impulsar estas iniciativas.

- d. En materia curricular, la mayoría de los centros estudiados prefería seguir las normativas establecidas y respetar la autoridad del MECD, por lo que no se han visto iniciativas de fondo en esta materia. Sin embargo, se apreciaron acciones de adecuaciones curriculares para el nivel local en el Instituto de Boaco y la Escuela “Rubén Darío” de Susulí, centros con alta participación de padres y madres.

IV. PRINCIPALES RETOS

1. La falta de claridad en la sostenibilidad económica de la Autonomía Escolar en el mediano plazo quizás obliga a considerar una nueva estrategia, en la cual se trabaje fundamentalmente con los recursos nacionales y que la utilización de los recursos externos sea pequeña, así como con posibilidades reales y claras de ser eventualmente asumidas por el país. Esta nueva realidad supondría que gran parte de la política de cuotas o aportes económicos voluntarios se traduciría en mejoras salariales, incentivos con fondos nacionales, dotación de materiales educativos y asistencia técnico-metodológica. Esto reduciría la presión administrativo-financiera de los centros autónomos y les permitiría concentrarse más en la calidad educativa.
2. Para que la Autonomía Escolar se desarrolle en forma integral y pueda explotar mejor sus ricas posibilidades en el nivel local, se deberá dar una mayor balance a la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa. Esto implica algunos cambios de estrategias con los sectores tanto a lo interno de los centros autónomos como con la comunidad local.
3. Dado que los niveles de participación y organización sectoriales de los centros estudiados guardan estrecha relación con el tipo de liderazgo ejercido por los directores, es conveniente asegurar un tipo de liderazgo democrático y conciliador en todos los centros autónomos, lo cual ameritaría un mayor seguimiento a los procesos de selección de las personas para estos cargos, así como por el entrenamiento y asistencia técnica adecuados para desarrollar ese tipo de liderazgo.

4. Con el sector docente, tal vez habría que considerar la promoción de los Consejos de Maestros como instancias organizativas manejadas y dirigidas por el propio sector; con el sector estudiantil, el cambio de estrategias implica cambios de la visión adultista de los CDE, lo cual supone capacitación y nuevas formas de relaciones con los estudiantes.
5. Conviene reflexionar sobre la necesidad de fortalecer las capacidades de los centros autónomos para realizar proyectos, para lo cual quizás sea preciso desarrollar una estrategia de capacitación y asistencia técnica en la formulación, desarrollo y evaluación con un concepto amplio de Proyecto Educativo Escolar.
6. Todo ello supone fortalecer el rol de asistencia técnica y metodológica a los centros autónomos, dedicando una mayor inversión en recursos humanos para fortalecer las capacidades locales, no sólo en lo administrativo financiero, sino con un adecuado balance con lo pedagógico.
7. La Autonomía Escolar tiene el potencial para capitalizar las relaciones y coordinaciones con otros sectores de la sociedad civil en el nivel local. Para lograr que esto suceda es preciso incorporar en los CDE representantes activos y propositivos de las localidades donde están los centros autónomos, así como promover proyectos escolares que sean de interés social en sentido amplio.
8. Desarrollar una oferta de capacitación efectiva, teniendo como eje central a los Consejos Directivos Escolares. Esta capacitación debería proporcionar conocimientos y habilidades en el manejo de herramientas técnicas, como elaboración y gestión de pequeños proyectos; formas de comunicación y retroalimentación entre los sectores; relaciones humanas; manejo de reuniones y toma de decisiones; prevención, soluciones y manejo de conflictos, y otros similares.
9. La Autonomía Escolar es un concepto que, aunque no tan nuevo en nuestro país, ha sido insuficientemente comprendido, quizás por la polémica político-ideológica sostenida durante algunos años alrededor de este Programa, a pesar de que el estudio reconoció avances sustanciales en su despolitización. Por ende, se precisa una estrategia de mayor concientización y sensibilización sobre el concepto de Autonomía Escolar como una expresión de la participación ciudadana y de la participación educativa de las comunidades; estrategias de información, comunicación y educación social contribuirían a lograr una mayor conciencia, participación y compromisos sectoriales con este Programa y el Desarrollo Local.
10. Lo anterior representa un reto para la comunidad educativa nacional, en el sentido de generar más apoyo político y jurídico a los instrumentos e instancias que permitirían a su vez el fortalecimiento de la Autonomía Escolar y la puesta en marcha en forma coherente y eficaz de la búsqueda de

soluciones a sus problemas. Entre esas instancias e instrumentos se sugieren: el Plan Nacional de Educación, la Ley de Participación Educativa, la Ley de Participación Ciudadana, y el fortalecimiento de los Planes Municipales de Desarrollo, entre otros.

11. Finalmente, conviene dar continuidad a las mediciones cuantitativas para el monitoreo y evaluación de las experiencias, así como a estudios cualitativos que permitan contar con criterios amplios para encontrar explicaciones y rutas a seguir en el desarrollo de la Autonomía Escolar. Sin embargo, se sugiere que estas mediciones y estudios se realicen cada vez con más participación de los principales actores, a fin de ofrecer a ellos espacios de reflexión para el mejoramiento de sus propias experiencias.